

Lois et institutions





À propos de la Convention sur les zones humides

La Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971) est un traité intergouvernemental qui a pour mission: «La conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier». En septembre 2006, 153 pays étaient Parties contractantes à la Convention et plus de 1600 zones humides, couvrant plus de 145 millions d'hectares figuraient sur la Liste Ramsar des zones humides d'importance internationale.

Qu'entend-on par « zones humides » ?

Selon la définition de la Convention, les zones humides comprennent une grande diversité d'habitats : marais, tourbières, plaines d'inondation, cours d'eau et lacs, zones côtières telles que les marais salés, les mangroves et les lits de zostères, mais aussi récifs coralliens et autres zones marines dont la profondeur n'excède pas six mètres à marée basse et zones humides artificielles telles que les bassins de traitement des eaux usées et les lacs de retenue.

À propos de cette série de manuels

Les manuels ont été préparés par le Secrétariat de la Convention à la suite des 7^e, 8^e et 9^e sessions de la Conférence des Parties contractantes (COP7, COP8 et COP9) qui ont eu lieu, respectivement, à San José, Costa Rica, en mai 1999, Valence, Espagne, en novembre 2002 et à Kampala, Ouganda, en novembre 2005. Les lignes directrices adoptées par les Parties sur différents sujets, lors de ces sessions et de sessions précédentes de la COP, ont été regroupées sous forme de manuels afin d'aider ceux qui s'intéressent à l'application de la Convention ou qui y participent activement aux niveaux international, régional, national, infranational ou local. Chaque manuel contient, sujet par sujet, les orientations adoptées par les Parties ainsi que, pour en illustrer des aspects fondamentaux, du matériel provenant de documents d'information présentés à la COP, d'études de cas et d'autres publications pertinentes. Les manuels sont disponibles dans les trois langues de travail de la Convention (français, anglais et espagnol).

À l'intérieur de la 2^e de couverture, le tableau énumère l'ensemble des sujets couverts par la présente collection de manuels. D'autres manuels seront préparés pour inclure toutes les nouvelles orientations qui pourraient être adoptées lors de futures sessions de la Conférence des Parties contractantes. La Convention de Ramsar soutient un ensemble de mesures intégrées pour garantir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Le lecteur pourra constater que, pour tenir compte de ces approches intégrées, nous avons inclus dans chaque manuel de nombreuses références à d'autres manuels de la collection.

Copyright © 2006, Secrétariat de la Convention de Ramsar

Citation: Secrétariat de la Convention de Ramsar, 2006. *Lois et institutions: Étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides.* Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides, 3^e édition, vol. 3. Secrétariat de la Convention de Ramsar, Gland, Suisse.

Cette publication peut être reproduite à des fins non commerciales et notamment pédagogiques sans autorisation préalable du Secrétariat Ramsar, à condition que la source soit dûment citée.

Directeurs de publication : Sandra Hails, Dwight Peck

Supervision : Nick Davidson

Maquette et mise en page : Dwight Peck

Photographies de couverture : site Ramsar du lac Zhaling, avec l'aimable autorisation du Bureau d'application de la Convention de Ramsar de l'Administration des forêts d'État de Chine.

Lois et institutions

Manuel 3

Étude des lois et
des institutions en
vue de promouvoir
la conservation
et l'utilisation
rationnelle des
zones humides



Cette 3^e édition des Manuels Ramsar remplace la seconde, publiée en mai 2004. Elle comprend des orientations pertinentes adoptées par plusieurs sessions de la Conférence des Parties, en particulier la COP7 (1999), la COP8 (2002) et la COP9 (2005), ainsi que des documents de référence choisis, qui ont été présentés à chacune de ces sessions de la Conférence des Parties.



Cette troisième édition des Manuels Ramsar a pu être publiée grâce aux contributions généreuses du Département d'État et du Fish and Wildlife Service des États-Unis d'Amérique.

Remerciements

Le Secrétariat de la Convention de Ramsar rend hommage au travail accompli par Lyle Glowka, qui travaillait alors pour le Centre du droit de l'environnement (UICN - Union mondiale pour la nature), et Clare Shine, avocate et consultante en droit de l'environnement, pour préparer les *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* (adoptées en tant qu'annexe à la Résolution VII.7 à la 7e Session de la Conférence des Parties contractantes) et le document d'information *Étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* (Ramsar COP7 DOC.17.3) qui sont regroupés ici pour constituer le Manuel 3 des Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides.

Le Secrétariat tient également à remercier les auteurs des sept études de cas pour leur contribution: Bill Phillips (Australie), Clayton Rubec et Pauline Lynch-Stewart (Canada), Grethel Aguilar (Costa Rica), Devaki Panini (Inde), Pedro Solano (Pérou), John Ntambirweki (Ouganda) et Jens Enemark (pays de la mer des Wadden). Ils ont préparé leurs études de cas respectives et participé à un atelier organisé à Gland, Suisse, en juillet 1998, afin d'examiner le projet de Lignes directrices et le projet de document d'information. Parmi les autres participants à cet atelier, qui était présidé par John Ntambirweki, figuraient Gordana Beltram, Stéphane Doumbé-Billé et David Pritchard.

Note : Le présent Manuel regroupe les *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* (adoptées dans la Résolution VII.7 de la COP7) mais contient aussi des informations supplémentaires sur le même thème. Les opinions exprimées dans le document d'information et dans les informations supplémentaires ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat Ramsar ou des Parties contractantes et, à la différence des *Lignes directrices* elles-mêmes, ces données n'ont pas été approuvées par la Conférence des Parties contractantes.

Dans cette troisième édition des Manuels, les parties de texte retranchées ou ajoutées aux lignes directrices originales, selon les décisions de la COP8 et de la COP9, sont placées entre crochets [...].

Toutes les décisions des COP de Ramsar peuvent être téléchargées du site Web de la Convention: http://www.ramsar.org/index_key_docs.htm#res. Les documents de référence mentionnés dans ces manuels sont disponibles aux adresses: http://www.ramsar.org/cop7/cop7_docs_index_f.htm, http://www.ramsar.org/cop8/cop8_docs_index_f.htm et http://www.ramsar.org/cop9/cop9_docs_index_f.htm

Tables des matières

Remerciements	2
Avant-propos	4
Section I: Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides	
1.0 Objet d'une étude des lois et des institutions	5
2.0 Préparer l'étude des lois et des institutions	7
2.1 Établir les responsabilités politiques et institutionnelles pour cette étude	7
2.2 Constitution de l'équipe chargée de l'étude	7
2.3 Définir la méthode d'étude	9
3.0 L'étude des lois et des institutions	10
3.1 Établir une base de références sur les mesures juridiques et institutionnelles pertinentes	10
3.1.1 Déterminer les mesures juridiques et institutionnelles relatives aux zones humides	11
3.1.2 Déterminer les mesures juridiques et institutionnelles sectorielles qui touchent directement ou indirectement les zones humides	12
3.2 Évaluer la base de références	14
3.2.1 Évaluer l'efficacité des mesures juridiques et institutionnelles existantes, relatives aux zones humides, pour la promotion de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides	16
3.2.2 Analyser comment les mesures juridiques et institutionnelles sectorielles touchent directement ou indirectement les zones humides	19
3.3 Recommander les changements juridiques et institutionnels nécessaires pour promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides	20
Section II: Étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides	21
1.0 Introduction	22
2.0 Ramsar, l'utilisation rationnelle et le droit	23
3.0 Déterminer les mesures juridiques et institutionnelles qui entravent la conservation et l'utilisation rationnelle	32
4.0 Élaborer des mesures juridiques et institutionnelles pour promouvoir l'utilisation rationnelle	37
5.0 Conclusion	52
6.0 Références	53
Résolution pertinente	
Résolution VII.7: <i>Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides</i>	55

Avant-propos

En application de l'Action 2.1.1 de l'Objectif opérationnel 2.1 du Plan stratégique (1997-2002) de la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), le Secrétariat de la Convention de Ramsar a commandé au Centre UICN du droit de l'environnement des lignes directrices et un document d'information sur l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Le document a été préparé d'après l'Accord sur la mer des Wadden et des études de cas menées en Australie, au Canada, au Costa Rica, en Inde, en Ouganda et au Pérou. Le projet de lignes directrices et le projet de document d'information ont été préparés par Clare Shine et Lyle Glowka puis examinés lors d'un atelier auquel ont participé les auteurs des études de cas et d'autres experts, organisé par le Secrétariat Ramsar en juillet 1998. Le texte intégral des études de cas peut être consulté sur le site Web du Secrétariat Ramsar, sous la rubrique du «Centre de ressources sur l'utilisation rationnelle»: http://ramsar.org/wurc/wurc_handbook3e_cases.htm

Dans la foulée, les lignes directrices et le document d'information ont été révisés et un projet de résolution en rapport a été préparé à l'intention de la 21e réunion du Comité permanent de la Convention. Celui-ci a décidé que ces documents serviraient d'introduction à la Séance technique II de la COP7 (San José, Costa Rica, mai 1999), intitulée «Plans nationaux pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides» et qu'ils seraient examinés par cette Séance technique.

Ce Manuel a pour objet d'aider les Parties contractantes à passer en revue leurs lois et institutions relatives aux zones humides, dans le but de mettre en place les cadres juridique et institutionnel indispensables à l'application de la Convention et à la résolution du problème de perte et de dégradation des zones humides.



La Convention de Ramsar sur les zones humides a pour objet de décourager les politiques, les lois et les attitudes qui permettent des actions non durables -- irrationnelles comme celle-ci. *Photo: WWF / Market Libersky.*

Section I

Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides

(adoptées comme annexe à la Résolution VII.7 par la 7e Session de la Conférence des Parties contractantes, San José, Costa Rica, 1999)

1.0 Objet d'une étude des lois et des institutions

1. La Conférence des Parties (COP) à la Convention de Ramsar a adopté des orientations sur les cadres juridiques et institutionnels pertinents pour l'utilisation rationnelle¹ et la question a été reprise dans le Plan stratégique Ramsar 1997-2002². Ces instruments prient les Parties contractantes d'élaborer des politiques nationales pour les zones humides afin de soutenir l'utilisation rationnelle et de traiter tous les problèmes et activités en rapport avec les zones humides dans le contexte national. Les politiques sur les zones humides peuvent être séparées ou former un élément clairement identifiable d'un autre processus de planification (par exemple, plans d'action nationaux pour l'environnement ou stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique)³.
2. Dans le cadre de ce processus à long terme d'élaboration des politiques, la Conférence des Parties a demandé précisément à chaque Partie d'étudier ses cadres juridiques et institutionnels pour veiller à ce qu'ils soient généralement compatibles avec l'obligation d'utilisation rationnelle. Cette étude devrait porter sur les lois et institutions, non seulement au niveau national mais aussi aux niveaux infranational et supranational (c'est-à-dire, organisations régionales d'intégration économique)⁴. Les présentes lignes directrices techniques ont pour objet d'apporter un appui pratique à la réalisation d'une telle étude.
3. Cette étude peut aider les Parties à comprendre comment les lois et les institutions en place contribuent à la conservation et à l'utilisation rationnelle ou l'entravent. Elle devrait favoriser une approche rationnelle vis-à-vis de la réalisation de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides. L'étude a deux objectifs principaux:
 - déterminer les mesures juridiques et institutionnelles qui entravent la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides; et
 - appuyer l'élaboration de mesures juridiques et institutionnelles favorables à la conservation et à l'utilisation rationnelle des zones humides.

1 *Lignes directrices relatives à l'utilisation rationnelle des zones humides* (Recommandation 3.3); *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle* (Recommandation 4.10); *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle* (Résolution 5.6).
2 Adopté à la 6e Session de la Conférence, Brisbane, 1996.
3 Voir *Lignes directrices pour l'élaboration et d'application des politiques nationales pour les zones humides* (Résolution VII.6).
4 Objectif opérationnel 2.1, Plan stratégique.

Information supplémentaire

Les études de cas qui sous-tendent les lignes directrices

En réponse à l'Action 2.1.2 du Plan stratégique Ramsar (1997-2002), le Secrétariat Ramsar a commandé, au Centre du droit de l'environnement de l'UICN, un projet de lignes directrices et un document d'information sur l'étude des lois et des institutions pour promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Ces deux projets s'appuyaient sur sept études de cas rédigées par Bill Phillips (Australie), Clayton Rubec et Pauline Lynch-Stewart (Canada), Grethel Aguilar (Costa Rica), Devaki Panini (Inde), Pedro Solano (Pérou), John Ntambirweki (Ouganda) et Jens Enemark (pays de la mer des Wadden). Les auteurs des études de cas ont aussi pris part à un atelier organisé à Gland, Suisse, en juillet 1998 qui a examiné les projets de lignes directrices et le document d'information.

Les études de cas, leurs auteurs et leurs affiliations respectives sont énumérés ci-après ; le texte intégral des études de cas peut être consulté sur le site Web du Secrétariat Ramsar, sous la rubrique du Centre de ressources sur l'utilisation rationnelle: http://ramsar.org/wurc/wurc_handbook3e_cases.htm

Reviewing laws and institutions relevant to wetlands in Australia, par Bill Phillips, Environment Australia, Australie.

Regulatory and non-regulatory approaches for wetland conservation in Canada par Clayton Rubec, Service canadien de la faune et Pauline Lynch-Stewart, Lynch-Stewart & Associates, Canada.

Legal aspects of the conservation and wise use of wetlands in Costa Rica par Grethel Aguilar, UICN-Union mondiale pour la nature, Suisse.

Reviewing laws and institutions relevant to wetlands in India par Devaki Panini, WWF (Fonds mondial pour la nature) – Inde.

Reviewing laws and institutions relevant to wetlands in Peru par Pedro Solano, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Pérou.

The evolution of policy and legislation on wetlands in Uganda par John Ntambirweki, Université Makerere, Ouganda.

Wetlands-related legislation and institutions in the Wadden Sea countries par Jens Enemark, Secrétariat commun de la mer des Wadden, Allemagne.

4. L'information rassemblée en vue de l'étude devrait fournir des données utiles pour les rapports nationaux des Parties à la COP⁵. Dans toute la mesure du possible, l'étude devrait se répéter à intervalles réguliers pour s'assurer que les lois et institutions restent compatibles avec l'obligation d'utilisation rationnelle établie par l'Article 3.1 de la Convention.

5 L'Action 2.1.1 du Plan stratégique Ramsar demande aux Parties de faire rapport sur l'application des *Lignes directrices sur l'utilisation rationnelle*.

5. L'étude pourrait comporter deux phases principales, organisées en fonction des circonstances particulières de la Partie concernée: 1) une phase préparatoire (voir Section 2.0) et 2) une phase d'application (voir Section 3.0).

2.0 Préparer l'étude des lois et des institutions

2.1 Établir les responsabilités politiques et institutionnelles pour cette étude

6. La Conférence des Parties contractantes a officiellement approuvé le recours à l'étude des lois et des institutions comme élément à part entière de la planification de l'utilisation rationnelle. En conséquence, les Parties devraient accorder un appui politique de haut niveau à la préparation, à l'application et à la réalisation de l'étude.
7. Les Comités nationaux pour les zones humides, les commissions interministérielles et autres organismes de coordination⁶ pour les questions concernant les zones humides sont particulièrement bien placés pour assumer la responsabilité de l'étude et la superviser ainsi que pour examiner les recommandations ultérieures de l'équipe chargée de l'étude (voir Section 2.2). Lorsqu'il n'existe pas d'organismes de ce genre, les Parties pourraient envisager de créer un Comité directeur interagences auquel siègeraient tous les secteurs gouvernementaux pertinents durant l'étude.
8. Lorsque les Parties ont un système de gouvernement fédéral ou décentralisé, la responsabilité politique de l'étude dépendra du palier gouvernemental qui exerce la juridiction sur les zones humides et les ressources des zones humides (y compris les espèces migratrices). Dans plusieurs pays, les autorités nationales et infranationales se partagent la juridiction; dans d'autres, elle est presque entièrement assumée au niveau infranational; dans d'autres encore, les autorités locales ont de grands pouvoirs en matière de gestion des zones humides et de prise de décisions les concernant.
9. Lorsque la juridiction pour les zones humides est assumée au niveau infranational, il peut être pertinent que les autorités administratives compétentes de ce niveau mènent leur propre étude. Toutefois, pour garantir la cohérence avec les politiques et lois applicables au niveau national, il serait utile d'harmoniser les procédures d'étude à l'échelle nationale.

2.2 Constitution de l'équipe chargée de l'étude

10. L'équipe chargée de l'étude est responsable de l'exécution de l'étude et fait rapport à l'institution désignée dans la Section 2.1. Une équipe efficace se caractérise par son engagement, son objectivité, sa grande représentativité et ses compétences étendues.
11. Le choix des membres de l'équipe dépendra des circonstances et des capacités particulières de chaque Partie. Dans certains pays, il existe peut-être déjà une équipe chargée de préparer une politique nationale pour les zones humides ou un comité intersectoriel Ramsar/zones humides. L'équipe

⁶ La mise en place de tels organismes est recommandée à la Section I.1.2, *Orientations complémentaires pour l'utilisation rationnelle*.

Information supplémentaire

Wetlands, Water and the Law: Using laws to advance wetland conservation and wise use

par **Clare Shine et Cyrille de Klemm**

Les zones humides, l'eau et la législation (Wetlands, Water and the Law) offre un cadre structuré pour examiner les relations complexes existant entre:

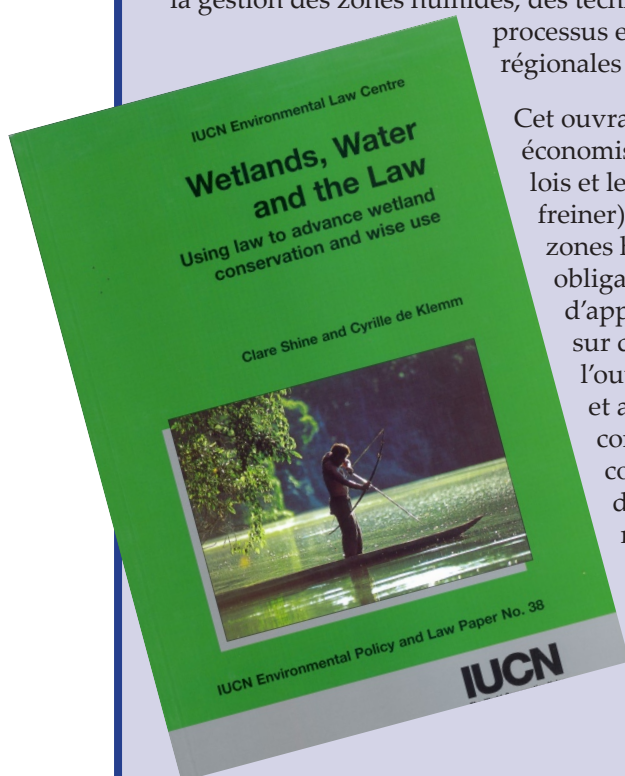
- les zones humides, les populations et les institutions humaines;
- l'utilisation des sols et de l'eau à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales;
- différents secteurs économiques;
- les acteurs publics et privés, y compris les organisations non gouvernementales;
- les disciplines scientifiques, économiques et juridiques;
- les instruments juridiques aux niveaux international, national et local; et
- les approches réglementaires et incitatives de la gestion des zones humides.

Les parties 1 et 2 de l'ouvrage placent les zones humides dans leur contexte scientifique, économique et juridique avant de passer en revue les principales questions juridiques liées à l'application de la Convention de Ramsar. Les parties 3 à 6 adoptent une vision de plus en plus large, et traitent respectivement des approches locales et biorégionales de la gestion des zones humides, des techniques généralement applicables pour gérer les processus et activités préjudiciables et, enfin, des structures régionales et internationales de coopération.

Cet ouvrage complète les travaux des scientifiques et des économistes et économiques en examinant comment les lois et les institutions peuvent favoriser (ou au contraire freiner) la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Chaque chapitre établit un lien entre les obligations juridiques internationales et les mécanismes d'application au niveau national ou local. S'appuyant sur des pratiques nationales tirées du monde entier, l'ouvrage illustre la façon dont différentes techniques et approches juridiques peuvent être adaptées à des conditions et capacités nationales très diverses. La conclusion présente les principales composantes des cadres juridique et institutionnel permettant de relever le défi de l'utilisation rationnelle.

Publié en 1999 par l'Union mondiale pour la nature (UICN) et disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante:

Service des publications de l'UICN
219c Huntingdon Road, Cambridge CB3 0DL,
Royaume-Uni
Courriel: info@books.iucn.org
Site Web: <http://www.iucn.org>



doit comprendre au moins une personne ayant des compétences juridiques. Les disciplines suivantes pourraient aussi être représentées:

- spécialistes de l'aménagement et économistes;
- représentation technique assurée par des hydrologues, des biologistes, des écologistes et autres spécialistes;
- représentants du secteur privé et du grand public et notamment, des communautés autochtones et locales⁷.

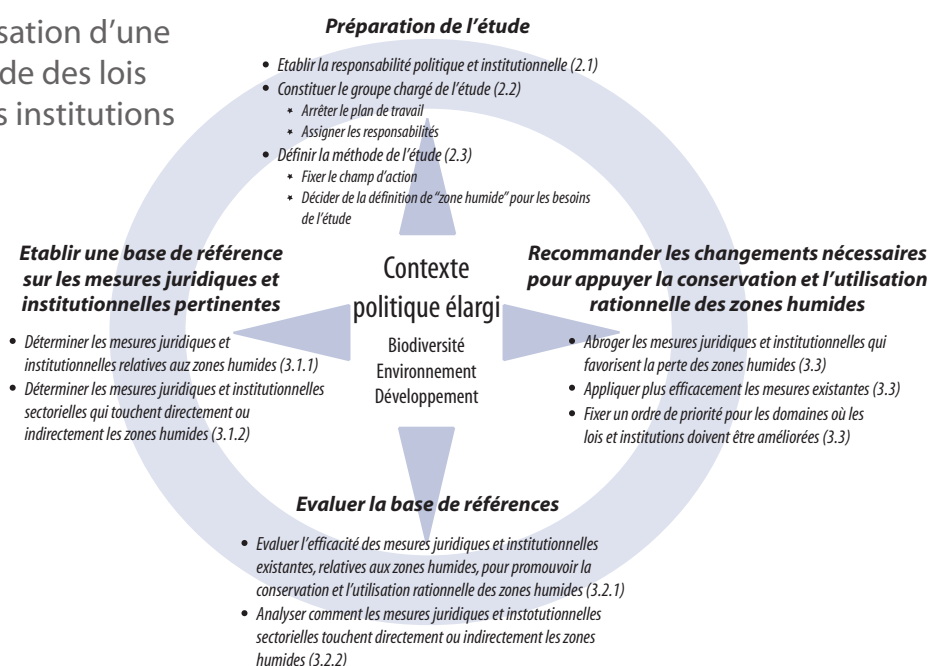
Les membres de l'équipe devraient avoir une connaissance précise du fonctionnement théorique et pratique des lois et institutions du pays, y compris des lois et institutions coutumières.

2.3 Définir la méthode d'étude

12. L'équipe chargée de l'étude doit définir la méthode de réalisation de l'étude, en d'autres termes la manière dont chaque étape de l'étude sera entreprise et selon quel calendrier; elle est également chargée d'assigner des responsabilités spécifiques aux membres de l'équipe et de déterminer le champ d'action de l'étude.
13. Durant la phase préparatoire, il importe que les membres de l'équipe aient une compréhension commune, aux fins de l'étude, du sens de «zone humide» dans le pays concerné⁸.

Figure 1.

Réalisation d'une étude des lois et des institutions



7 Voir paragraphe 12, *Lignes directrices pour la mise en œuvre et le renforcement de la participation des communautés locales et des populations autochtones à la gestion des zones humides* (Résolution VII.8).

8 Certains pays n'ont pas de définition juridique convenue des zones humides. La définition générale donnée par la Convention (Article 2.1) s'applique aux zones humides continentales et côtières: "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".

14. La Figure 1 présente un exemple de méthode possible de réalisation de l'étude. Elle décrit l'étude comme un processus permanent (cyclique) avec trois étapes fondamentales: (1) mise en place d'une base de références sur les lois et institutions pertinentes; (2) évaluation de la base de références établie et (3) recommandation sur les changements juridiques et institutionnels nécessaires pour promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides.
15. Les Parties peuvent choisir d'entamer l'étude à différentes étapes de ce cycle selon la situation au plan national. Par exemple, certains pays ont déjà une base de références scientifiques, juridiques et institutionnelles parce qu'ils ont élaboré une politique nationale pour les zones humides ou appliquent des obligations intersectorielles de planification découlant de la Convention sur la diversité biologique (1992) ou de la Convention sur la lutte contre la désertification (1994). D'autres pays peuvent avoir mené récemment une étude dans le but de codifier la législation ou de rédiger des statuts modernes sur l'environnement.

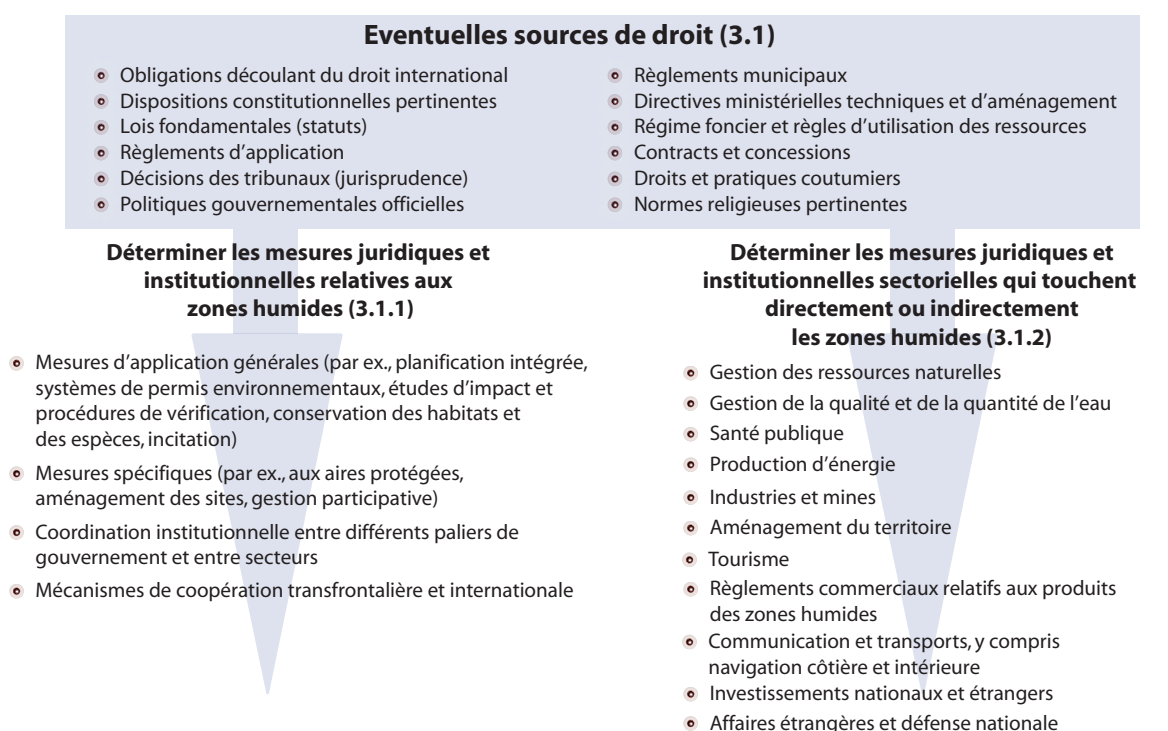
3.0 L'étude des lois et des institutions

16. Une fois la phase préparatoire terminée, l'équipe chargée de l'étude peut réaliser l'étude des lois et des institutions à l'aide de la méthodologie choisie. Les sections suivantes décrivent les trois étapes du processus de l'étude en plus grand détail.

3.1 Établir une base de références sur les mesures juridiques et institutionnelles pertinentes

17. L'une des responsabilités clés de l'équipe chargée de l'étude consiste à créer une collection ou base de références complète sur les lois et les mesures institutionnelles du pays, en rapport avec les zones humides. Le contenu de la base de références dépendra des circonstances nationales et, en conséquence, chacune est unique.
18. De nombreuses sources de droit différentes peuvent contribuer à la création de la base de références. En général, elles gouvernent les procédures, les décisions et actions des organes publics et les droits et devoirs du secteur privé, des communautés et des individus (voir Figure 2 pour une liste non exhaustive des sources possibles). À l'extrémité plus officielle du spectre, les statuts et règlements d'application fournissent la base juridique des pouvoirs réglementaires, des règles de planification, des dépenses publiques, des mesures fiscales et économiques, des projets ou activités qui peuvent toucher de manière positive ou négative les zones humides. À l'autre bout du spectre les lois coutumières peuvent être la principale source de droit, gouvernant les droits et devoirs des communautés autochtones et locales en ce qui concerne les ressources des zones humides.
19. L'information permettant d'établir la base de références peut déjà être à la disposition de l'équipe chargée de l'étude. Si ce n'est pas le cas, il faudra l'obtenir: rapports, études, documents de politique et inventaires élaborés dans le cadre d'un processus de politique nationale sur les zones humides ou sur l'environnement peuvent être des sources utiles. D'autres

Figure 2. - Etablir une base de références sur les mesures juridiques et institutionnelles pertinentes



informations utiles peuvent avoir été produites au niveau local en vue du plan d'aménagement d'une zone humide, par exemple.

20. Au moment de l'établissement de la base de références, il peut être utile de diviser conceptuellement les sources de droit pertinentes en deux catégories: (1) les mesures juridiques et institutionnelles «relatives aux zones humides» (voir Section 3.1.1) et (2) les mesures juridiques et institutionnelles sectorielles qui touchent directement ou indirectement les zones humides (voir Section 3.1.2).

3.1.1 Déterminer les mesures juridiques et institutionnelles relatives aux zones humides

21. Les mesures juridiques et institutionnelles relatives aux zones humides sont celles qui favorisent directement la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides, notamment celles qui soutiennent directement l'application de la Convention de Ramsar. Toutes les Parties disposent de certaines formes de législation et de règlements sur l'environnement utilisés ou pouvant être utilisés pour soutenir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides mais très peu d'entre elles ont adopté des lois spécifiques aux zones humides. Selon le pays, les mesures d'utilisation rationnelle et de conservation peuvent être incorporées dans les lois et règlements nationaux et infranationaux sur la protection de l'environnement, la conservation de la nature, les aires protégées, les études et vérifications d'impact sur l'environnement, l'aménagement du territoire, la gestion côtière, la gestion des ressources en eau ou la lutte contre la pollution. Au niveau local, les lois coutumières et les institutions communautaires peuvent être pertinentes.

22. Aux fins d'analyse ultérieure, il peut être utile d'organiser cet élément de la base de références selon les quatre catégories énoncées dans les *Orientations complémentaires pour l'utilisation rationnelle*: (1) les mesures générales; (2) les mesures spécifiques à un site; (3) la coordination entre les compétences territoriales et institutionnelles; et (4) les mécanismes de coopération transfrontière et internationale (voir Figure 2). Une liste non exhaustive des mesures juridiques et institutionnelles possibles pourrait comprendre:
- a) l'instrument juridique adopté pour intégrer la Convention de Ramsar dans le droit national;
 - b) les mesures juridiques et institutionnelles d'application générale qui encouragent la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides (réglementaires et non réglementaires) et/ou qui confèrent un statut de protection spéciale aux zones humides;
 - c) les mesures juridiques et institutionnelles, y compris les lois coutumières spécifiques à des sites qui encouragent la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et les institutions coutumières compétentes;
 - d) les mesures juridiques et institutionnelles de gestion intégrée des bassins hydrographiques, bassins versants ou zones côtières; les accords internationaux relatifs aux zones humides, cours d'eau ou à la faune et à la flore des zones humides que plusieurs pays ont en partage; et
 - e) les mesures juridiques et institutionnelles pertinentes adoptées en application d'autres traités ou instruments supranationaux.
23. L'équipe chargée de l'étude devrait déterminer quelles institutions et agences ont une responsabilité pratique en matière de conservation et d'utilisation rationnelle des zones humides, y compris de questions relatives aux zones humides transfrontières. Dans les Parties où le système de gouvernement est fédéral ou décentralisé, l'équipe devrait faire la lumière sur la répartition des compétences territoriales relatives aux zones humides et aux produits des zones humides entre le gouvernement national et les gouvernements infranationaux et déterminer s'il existe un mécanisme de coordination entre les différents paliers de gouvernement.

3.1.2 Déterminer les mesures institutionnelles et juridiques sectorielles qui touchent directement ou indirectement les zones humides

24. Dans le processus qui conduit à déterminer les mesures institutionnelles et juridiques sectorielles qui touchent directement ou indirectement les zones humides, l'étape principale consiste, pour l'équipe chargée de l'étude, à déterminer quels facteurs et catégories d'activités⁹ contribuent à la disparition des fonctions, valeurs et avantages que procurent les zones humides au niveau national. Pour ce faire, l'équipe chargée de l'étude peut s'appuyer sur des rapports, études et inventaires scientifiques et politiques

⁹ À noter que la Convention sur la diversité biologique demande aux Parties de déterminer et de réglementer ou de gérer les processus et catégories d'activités qui ont une influence défavorable sur la diversité biologique (article 7).

existants en vue de déterminer les principales menaces pesant sur les zones humides dans le pays concerné. En l'absence de tels documents, il peut être nécessaire de faire établir des études.

25. Les facteurs qui modifient les propriétés naturelles des zones humides peuvent être regroupés en quatre grandes catégories:
- a) perte ou dégradation de la zone humide et du paysage;
 - b) changements dans le régime de l'eau (par exemple, vitesse, volume, flux saisonnier, eaux souterraines);
 - c) changements dans la qualité de l'eau (par exemple, pollution, eutrophisation, sédimentation); et
 - d) surexploitation ou perturbation des zones humides et des produits des zones humides.

Ces facteurs sont le résultat d'activités anthropiques qui se déroulent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones humides. Certaines formes d'activités anthropiques (par exemple, le drainage, la pollution ou l'empiètement urbain) produisent presque toujours des effets qui portent préjudice aux zones humides, soit individuellement, soit de manière cumulée. D'autres activités (par exemple, la pêche, l'agriculture ou l'écotourisme) peuvent être compatibles avec l'utilisation rationnelle, dans certaines limites, mais peuvent aussi avoir des effets préjudiciables si elles excèdent la capacité de charge du système hydrologique, de la zone côtière ou de la zone humide concernée.

26. Aux fins d'une analyse ultérieure de cet élément de la base de références, il est bon de dresser une liste des principaux facteurs associés à la perte et à la dégradation de zones humides publiques et privées sur le territoire



La conservation de certains stocks de poissons importants dépend de la coopération internationale – pêcheur d'esturgeons sur la Volga. *Photo : Max Finlayson.*

national ou au-delà des frontières nationales. Puis, sous chaque chapitre, il convient d'énumérer les secteurs responsables des activités qui contribuent à un processus particulier, ainsi que les activités elles-mêmes. Parmi les secteurs concernés, il peut y avoir l'agriculture, la sylviculture, la pêche, la santé publique, l'aménagement territorial, l'énergie, l'industrie, les investissements, l'exploitation minière, la navigation, le tourisme, le commerce et le transport (voir Figure 2). L'information rassemblée fournit un fondement technique d'après lequel l'équipe peut identifier la base juridique et institutionnelle pour l'activité en cause, établir la corrélation et, ultérieurement, évaluer cette base.

3.2 Évaluer la base de références

27. Lorsque la base de références est établie (voir Section 3.1), l'équipe chargée de l'étude peut évaluer les mesures juridiques et institutionnelles identifiées dans ses deux éléments. Les étapes clés de la phase d'évaluation visent à:
- a) évaluer l'efficacité des mesures juridiques et institutionnelles existantes relatives aux zones humides, du point de vue de la promotion de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides;
 - b) analyser comment les mesures juridiques et institutionnelles sectorielles touchent directement ou indirectement les zones humides.

L'évaluation devrait aider l'équipe à déterminer les obstacles juridiques et institutionnels à la conservation et à l'utilisation rationnelle des zones humides dans le pays. Il est indispensable de déterminer ces obstacles avant que l'équipe puisse préparer des recommandations portant sur les changements juridiques et institutionnels nécessaires (voir Section 3.3 ci-après).

28. L'équipe jugera peut-être utile de concevoir un cadre pour l'analyse objective des mesures juridiques et institutionnelles déterminées. Celui-ci pourrait être parallèle au cadre d'organisation suggéré pour les deux éléments de la base de références dans les Sections 3.1.1 et 3.1.2 et pourrait s'en inspirer.
29. En commençant cette évaluation, l'équipe chargée de l'étude doit garder présent à l'esprit que, traditionnellement, les lois et institutions évoluent au coup par coup, avec peu de coordination intersectorielle et peu de référence aux zones humides. Elle devrait donc être sur ses gardes et ne négliger aucun conflit entre des mesures juridiques et institutionnelles sectorielles et des mesures relatives aux zones humides qui rendrait difficile la mise en œuvre de l'utilisation rationnelle à l'échelle d'un pays, l'application de politiques pour les zones humides d'un bon rapport coût-efficacité, la réglementation ou la gestion d'activités qui pourraient être préjudiciables et l'instauration de partenariats à long terme avec les propriétaires, les utilisateurs des zones humides, les communautés locales et le secteur privé.
30. Dans le cadre de l'évaluation, l'équipe devrait également essayer de repérer d'autres mesures institutionnelles et juridiques qui entravent les efforts de conservation et d'utilisation rationnelle des zones humides. Il s'agit notamment:
- a) de politiques, de lois, de priorités fiscales et institutionnelles en conflit;

Information supplémentaire

Lignes directrices relatives à une action mondiale pour les tourbières

Les **Lignes directrices relatives à une action mondiale pour les tourbières**, adoptées en annexe à la Résolution VIII.17, par la Conférence des Parties contractantes à sa 8^e Session, Valence, Espagne, 2002, ne figurent pas comme volume à part entière de cette nouvelle édition des Manuels. Le texte qui suit contient les actions relatives aux instruments politiques et législatifs inclus dans les Lignes directrices relatives à une action mondiale pour les tourbières et il est tiré de ces dernières.

C. Instruments politiques et législatifs

Lignes directrices pour l'action

- C1. Les Parties contractantes devraient examiner leur cadre actuel de politiques nationales, lois et programmes d'incitations applicables aux tourbières, en utilisant les *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* (Manuel Ramsar No 3) afin d'identifier les principaux obstacles et les possibilités d'utiliser plus rationnellement les tourbières. Ces mesures devraient être renforcées là où les tourbières sont menacées par l'exploitation des ressources ou par d'autres pressions.
- C2. Les Parties contractantes devraient s'efforcer de s'assurer que la législation et les politiques nationales sur les tourbières sont compatibles avec d'autres obligations et engagements internationaux.
- C3. Les Parties contractantes devraient s'assurer que l'importance particulière et les obligations d'utilisation rationnelle des tourbières sont tout à fait intégrées dans les stratégies et les plans nationaux pour la diversité biologique ainsi que dans les plans d'aménagement du territoire et que les politiques nationales pour les zones humides élaborées conformément aux lignes directrices adoptées dans la Résolution VII.6 de la Convention de Ramsar (Manuel Ramsar No 2) tiennent intégralement compte de la mise en œuvre de l'utilisation rationnelle des tourbières.
- C4. Il faudrait entreprendre des études sur les réseaux nationaux d'aires protégées de tourbières. Lorsque le réseau de sites de tourbières est incomplet dans le réseau national d'aires protégées, il faut, selon les besoins, augmenter le nombre de réserves, parcs ou autres types d'aires protégées de tourbières.
- C5. La conservation de types de tourbières importants et représentatifs au niveau national, régional et mondial devrait être renforcée par l'expansion du réseau mondial de sites Ramsar en appliquant les *Lignes directrices pour l'identification et l'inscription de tourbières, prairies humides, mangroves et récifs coralliens sur la Liste des zones humides d'importance internationale* adoptées par la COP8 (Résolution VIII.31).
- C6. Conformément à la Résolution VII.17, les Parties contractantes devraient prendre des mesures afin de mettre en œuvre la restauration et la remise en état des tourbières, en faisant appel, le cas échéant, à l'aide de pays, et du secteur privé, compétents en la matière en utilisant les *Principes et lignes directrices pour la restauration des zones humides* adoptés par la COP8 (Résolution VIII.16).

- b) de lois sur les zones humides faibles ou incomplètes (par exemple, exclusion des zones humides côtières, aucune sauvegarde juridique concernant l'approvisionnement en eau, en qualité et en quantité pertinentes);
- c) de régimes fonciers et d'utilisation des ressources qui sapent l'utilisation rationnelle;
- d) d'une mauvaise conception ou d'un mauvais fonctionnement des organes administratifs chargés des zones humides;
- e) de la répartition des compétences territoriales qui impose parfois des contraintes à la gestion, au niveau de l'écosystème, de bassins hydrographiques ou de régions côtières;
- f) de l'absence de procédures de surveillance, de mesures d'application et de mesures correctives efficaces;
- g) de l'absence de dispositions pour compenser les pertes de biotopes et de fonctions des zones humides.

Les lacunes, le double emploi et les incohérences sont importants pour l'évaluation et devraient être décrits dans l'étude.

3.2.1 Évaluer l'efficacité des mesures juridiques et institutionnelles existantes, relatives aux zones humides, pour la promotion de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides

- 31. L'équipe chargée de l'étude doit évaluer l'efficacité des mesures juridiques et institutionnelles existantes, relatives aux zones humides, pour assurer la promotion, la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. La conservation et l'utilisation rationnelle peuvent être encouragées de diverses manières, mais les Parties contractantes ont mis l'accent sur l'importance fondamentale de mesures juridiques, politiques, institutionnelles et d'organisation pertinentes. L'équipe chargée de l'étude pourrait prendre les *Lignes directrices sur l'utilisation rationnelle* comme point de départ pour évaluer les mesures juridiques et institutionnelles existantes dans le pays. Elle pourrait aussi élaborer des indicateurs d'efficacité adaptés aux circonstances nationales. Une liste non exhaustive des points à examiner est présentée dans les paragraphes 32 à 35 qui suivent.
- 32. Les points à prendre en considération dans le cas de mesures générales peuvent comprendre:
 - a) La définition juridique des zones humides ou le champ d'action des mesures institutionnelles et juridiques relatives aux zones humides sont-ils suffisamment larges pour s'appliquer à toutes les catégories de zones humides couvertes par la Convention de Ramsar?
 - b) Est-il possible, dans le cadre des lois d'aménagement du territoire (nationales, provinciales ou locales) de conférer un statut de protection aux zones humides et de limiter le développement urbain, industriel et de loisirs qui pourrait porter préjudice aux fonctions, valeurs et avantages fournis par les zones humides, y compris dans un contexte transfrontière?

- c) Les principes, normes et techniques applicables aux activités socio-économiques, notamment les études d'impact sur l'environnement, favorisent-ils le maintien des fonctions, des valeurs et avantages des zones humides et contiennent-ils des principes de précaution?
- d) Existe-t-il une base juridique pour encourager les mesures positives de conservation et de sauvegarde qui seraient prises par les propriétaires des zones humides, les utilisateurs et les organisations non gouvernementales (par exemple, contrats, dédommagement pour la conservation ou mesures fiscales)?
- e) Lorsque le développement suppose une perte ou une dégradation des zones humides existe-t-il une obligation juridique de fournir des

Information supplémentaire

A Guide to Undertaking Biodiversity Legal and Institutional Profiles

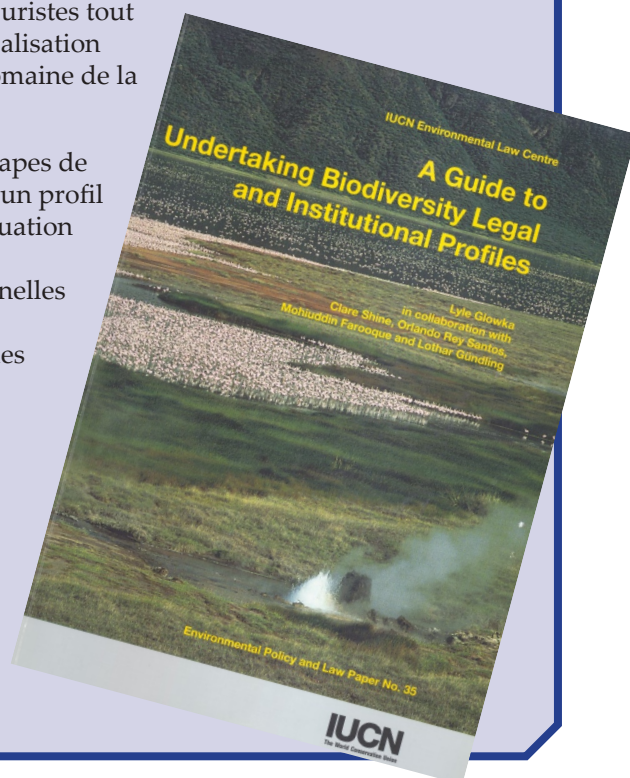
par Lyle Glowka en collaboration avec Clare Shine, Orlando Rey Santos, Mohiuddin Farooque et Lothar Gündling

Ce guide représente l'aboutissement de plus de deux années de travail du Centre droit de l'environnement de l'UICN. Il regroupe des leçons apprises sur le terrain, des recherches documentaires et une analyse comparative des études des lois et institutions et des documents de planification existants. Le but de ce guide est double: l'ouvrage est, en premier lieu, conçu pour mettre l'accent sur l'importance primordiale de l'étude des lois et des institutions dans les processus nationaux ou infranationaux de planification en matière de diversité biologique; mais ce guide se veut aussi une source de conseils pratiques à l'intention des planificateurs et des juristes tout en permettant de mieux saisir l'ampleur de la réalisation d'un profil juridique et institutionnel dans le domaine de la diversité biologique.

Le texte guide le lecteur à travers les diverses étapes de l'étude: phase préparatoire de l'établissement d'un profil juridique et institutionnel; établissement et évaluation de la base de connaissances; identification et évaluation des mesures juridiques et institutionnelles en rapport avec la diversité biologique; et recommandations de modifications des lois et des institutions.

Publié en 1998 par l'Union mondiale pour la nature (UICN) et disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante:

Service des publications de l'UICN
219c Huntingdon Road, Cambridge CB3 0DL,
Royaume-Uni
Courriel: info@books.iucn.org
Site Web: <http://www.iucn.org>



compensations notamment monétaires, cohérentes avec le principe pollueur-payeur?

- f) Le droit civil ou administratif prévoit-il des mesures correctives applicables aux Parties intéressées lorsque des zones humides sont détruites ou endommagées illégalement?
- g) Lorsque la perte ou la dégradation d'une zone humide constitue un délit, les procédures de sanction sont-elles adéquates et les pénalités sont-elles fixées à un niveau raisonnable?

33. Les points à considérer en ce qui concerne certains sites pourraient comprendre:

- a) Le statut juridique conféré aux sites Ramsar et aux réserves naturelles de zones humides est-il suffisant pour garantir la conservation et l'utilisation rationnelle?
- b) Est-il possible de classer et de gérer, au niveau juridique et institutionnel, des zones humides côtières protégées même si elles comprennent une partie terrestre et une partie marine?
- c) Lorsque les zones humides sont classées en aires protégées, la législation autorise-t-elle l'accès et l'utilisation par les communautés locales et autochtones lorsque cette mesure est compatible avec la conservation et l'utilisation rationnelle du site en question?
- d) La législation favorise-t-elle les lois, pratiques, systèmes fonciers et institutions coutumiers des communautés locales et autochtones lorsqu'ils encouragent l'utilisation durable des ressources des zones humides?
- e) Les utilisateurs des zones humides, notamment les communautés locales et autochtones, et d'autres parties prenantes ont-ils le droit à l'information, à la représentation et à la participation à la gestion du site?
- f) La législation soutient-elle l'élaboration et l'application de plans de gestion de la zone humide?
- g) Existe-t-il une obligation juridique de consulter les organes de gestion des zones humides en ce qui concerne des activités extérieures qui pourraient porter préjudice à une zone humide?

**Voir aussi Manuel 5,
Gestion participative**

**Voir aussi Manuel 16,
Gestion des zones
humides**

34. Les points à considérer à propos de la coordination entre les compétences territoriales et institutionnelles pourraient comprendre:

- a) Existe-t-il des procédures de coordination horizontale (intersectorielle) entre les autorités administratives des zones humides et les départements et agences sectoriels pertinents?
- b) Existe-t-il des procédures de coordination verticale de la conservation et de l'utilisation rationnelle entre les différents paliers de gouvernement, notamment dans les pays ayant un système fédéral ou décentralisé de gouvernement?

**Voir aussi Manuel 7,
Gestion des bassins
hydrographiques**

- c) Quelles mesures ont été prises, le cas échéant, pour promouvoir une cohérence entre les plans, politiques et programmes sectoriels et les obligations relatives à l'utilisation rationnelle (durable)?
 - d) Quelles mesures juridiques et institutionnelles ont été prises pour coordonner et intégrer la gestion des systèmes aquatiques intérieurs, (bassins hydrographiques, bassins versants) et des zones côtières?
 - e) Des mesures juridiques et institutionnelles ont-elles été prises pour faire participer les parties prenantes aux décisions et à l'élaboration des plans d'utilisation rationnelle des zones humides?
 - f) Les autorités administratives nationales ou infranationales ont-elles les pouvoirs adéquats et les ressources humaines, techniques et financières nécessaires pour appliquer les programmes de conservation et d'utilisation rationnelle des zones humides?
35. Les points à considérer, du point de vue de la coopération transfrontière et internationale pourraient comprendre:

**Voir aussi Manuel
17, Coopération
internationale**

- a) Existe-t-il une base juridique et institutionnelle pour la gestion coordonnée de zones humides partagées, de cours d'eau internationaux ou de flore et faune des zones humides se trouvant sur le territoire de plusieurs pays voisins? Si c'est le cas, l'efficacité de la coordination institutionnelle et des programmes de gestion conjointe pourrait-elle être renforcée ou élargie à l'avenir?
- b) Des mesures ont-elles été prises dans le cadre d'autres accords internationaux sur l'environnement pour développer la coopération bilatérale ou multilatérale? Si oui, pourraient-elles servir de base pour renforcer l'action internationale coordonnée à propos de questions relatives aux zones humides et aux ressources en eau?
- c) Y a-t-il des procédures en place pour garantir que les investissements étrangers et nationaux et les programmes d'aide ou de coopération au développement ne soutiennent pas des activités qui pourraient porter préjudice aux zones humides et qui ne sont pas pleinement compatibles avec l'obligation d'utilisation rationnelle?

3.2.2 Analyser comment les mesures juridiques et institutionnelles sectorielles touchent directement ou indirectement les zones humides

36. Les mesures juridiques et institutionnelles sectorielles qui soutiennent les facteurs et activités décrits dans la Section 3.1.2 font obstacle à l'application efficace des obligations découlant de Ramsar. Après avoir déterminé les facteurs et catégories d'activités qui menacent les zones humides d'un pays et la base juridique et institutionnelle, l'équipe chargée de l'étude devra étudier dans quelle mesure ces facteurs et activités entraînent la disparition des zones humides.
37. L'équipe chargée de l'étude pourrait être guidée par les questions suivantes:
- a) Quelles dispositions vont directement à l'encontre de l'utilisation rationnelle (par exemple, le drainage obligatoire des zones humides

ou des incitations fiscales et financières à la transformation des zones humides)?

- b) Quelles mesures favorisent indirectement la disparition et la dégradation des zones humides, notamment par l'intermédiaire d'incitations perverses telles que des subventions au développement des ceintures côtières ou des plaines d'inondation?
- c) Les utilisateurs des zones humides, les promoteurs et les pollueurs sont-ils tenus de défrayer les coûts de la disparition ou de la dégradation d'une zone humide ou d'apporter des compensations?
- d) Les activités qui pourraient porter directement ou indirectement préjudice aux zones humides sont-elles soumises à des évaluations d'impact sur l'environnement et les considérations relatives aux zones humides sont-elles inscrites dans le processus d'évaluation?
- e) Les lois et règlements (y compris en ce qui concerne les EIE) exemptent-ils certaines catégories d'activités qui portent préjudice aux zones humides et aux systèmes hydrologiques?
- f) Y a-t-il des procédures de surveillance, d'application et de correction disponibles?

3.3 Recommander les changements juridiques et institutionnels nécessaires pour promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides

- 38. Lorsque l'équipe chargée de l'étude aura déterminé les forces et les faiblesses du cadre juridique et institutionnel du pays, elle pourrait envisager au moins trois formes de recommandations comme résultat de l'étude.
- 39. Premièrement, et en priorité, l'équipe chargée de l'étude devrait recommander des moyens pour que les mesures institutionnelles et juridiques qui contribuent à la disparition des zones humides soient mises en conformité avec les objectifs de conservation et d'utilisation rationnelle. En cas d'impossibilité, l'équipe chargée de l'étude devrait recommander l'abrogation de ces mesures. Lorsque ce n'est pas possible à court terme, tout devrait être fait pour réduire progressivement l'impact de ces mesures.
- 40. Deuxièmement, l'équipe chargée de l'étude devrait déterminer et recommander des moyens d'application plus efficace des mesures juridiques et institutionnelles existantes sans qu'il soit nécessaire d'adopter de nouvelles lois ou de nouveaux règlements.
- 41. Troisièmement, l'équipe chargée de l'étude devrait déterminer les points sur lesquels les lois et institutions devraient être améliorées ou consolidées ou les domaines où il convient d'élaborer de nouveaux instruments législatifs ou économiques, et établir un ordre de priorité.

Section II

Étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides - Document d'information

par **Clare Shine, avocate et consultante en droit de l'environnement**

(ce document fait partie d'un projet plus vaste d'étude des lois et des institutions, coordonné par Lyle Glowka, duquel ont été tirées toutes les données du présent manuel)

Table des matières

1.0 Introduction	22
2.0 Ramsar, l'utilisation rationnelle et le droit	23
2.1 Engagements juridiques pris par les Parties contractantes	23
2.2 Élaboration du concept d'utilisation rationnelle	25
2.3 L'objet d'une étude des lois et des institutions	27
2.4 Domaines de complémentarité avec d'autres accords sur l'environnement	29
3.0 Déterminer les mesures juridiques et institutionnelles qui freinent la conservation et à l'utilisation rationnelle	32
3.1 Politiques sectorielles, lois, impôts et priorités institutionnelles conflictuelles	32
3.2 Les lois applicables aux zones humides: faibles ou incomplètes	33
3.3 Régime foncier et régimes d'utilisation des ressources qui font obstacle à l'utilisation rationnelle	34
3.4 Faiblesse opérationnelle des autorités administratives	35
3.5 Obstacles à la gestion des cours d'eau et des écosystèmes côtiers découlant de la répartition des compétences	35
4.0 Élaborer des mesures juridiques et institutionnelles pour promouvoir l'utilisation rationnelle	37
4.1 Mesures non spécifiques à un site	37
4.1.1 Aménagements des sols et gestion de l'eau	38
4.1.2 Mesures réglementaires	39
4.1.3 Législation sur l'étude d'impact sur l'environnement	42
4.1.4 Mesures non réglementaire (volontaires)	44
4.2 Mesures spécifiques à un site	45
4.3 Coordination juridictionnelle territoriale et institutionnelle	47
4.4 Mécanismes de coopération transfrontière et internationale	49
4.4.1 Accords relatifs aux cours d'eau et autres traités	49
4.4.2 Programme d'assistance internationale	51
5.0 Conclusion	52
6.0 Références	53

Note: les opinions exprimées par les auteurs de ce document ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de la Convention de Ramsar et ne font pas partie des Lignes directrices présentées ci-avant et adoptées par la Conférence des Parties lors de sa 7e Session.

1.0 Introduction

(Note: les paragraphes 1 et 2 du document original constituent maintenant l'avant-propos de ce manuel)

Introduction

3. La Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), premier traité à promouvoir la conservation d'écosystèmes particuliers, a été conclue bien des années avant qu'apparaisse et soit accepté, au plan international, le concept du développement durable¹⁰. L'obligation d'utilisation rationnelle inscrite dans la Convention (Article 3.1) peut donc être considérée comme un objectif pionnier et ambitieux pour l'époque.
4. La Convention elle-même ne définit pas «l'utilisation rationnelle», n'énonce pas de mesures concrètes pour son application et diffère, à cet égard, des traités plus récents de l'environnement qui ont adopté une optique plus complète. C'est peut-être pour cette raison que la Convention de Ramsar tend à être associée, aux yeux du public, à la conservation de sites spécifiques inscrits sur la Liste des zones humides d'importance internationale. Au niveau national, on s'est souvent contenté d'appliquer la Convention à la conservation des zones humides inscrites et des réserves de zones humides, en n'accordant qu'une faible priorité aux mesures plus générales relatives à l'utilisation rationnelle ou à la coopération transfrontière en matière de gestion des zones humides.



Les lois doivent tenir compte des pratiques traditionnelles qui reposent sur les zones humides et leurs ressources, comme celles de ces chevriers, dans le site Ramsar du lac Tabalak, au Niger. *Photo : WWF-Canon/ J. Newby.*

10 Elle a été signée un an avant la réunion de la Conférence de Stockholm de 1972, 11 ans avant l'adoption par l'Organisation des Nations Unies de la Charte mondiale de la nature et 21 ans avant l'adoption de la Convention sur la diversité biologique et d'autres instruments de l'environnement à la CNUED, à Rio de Janeiro.

[Note: la numérotation des notes de bas de page est continue avec la Section I de ce manuel et ne correspond donc pas à celle du document original.]

5. Les différents organes de Ramsar (Conférence des Parties – COP, Groupe d'évaluation scientifique et technique, Bureau) se sont efforcés de remédier à ce déséquilibre et d'aider les Parties à appliquer l'obligation d'utilisation rationnelle. Toutefois, celle-ci est loin d'être réalisée dans les faits. Les caractéristiques écologiques de 84% des sites de la Liste de Ramsar – qui, théoriquement, bénéficient du degré de protection le plus élevé – sont ou pourraient être menacées (Dugan et Jones, 1992). L'information sur l'étendue et l'état de conservation des zones humides «ordinaires» (c'est-à-dire non inscrites sur la Liste) varie considérablement de région en région mais on admet généralement que leur destruction ou dégradation se poursuit à un rythme alarmant à l'échelle du globe. Cette tendance remet en question le développement durable mondial car les zones humides sont vitales pour le fonctionnement des systèmes aquatiques intérieurs et côtiers et pour la gestion des ressources en eau (Acreman, Howard et Pirot, 1996).
6. Dans les politiques nationales et infranationales qui traitent de la destruction et de la dégradation des zones humides, les cadres juridiques et institutionnels pertinents sont des éléments essentiels. Le présent document qui fournit des informations générales sur le projet de *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* (Ramsar COP7 DOC. 15.7) profite de l'expérience acquise dans le monde entier. Le document d'information examine brièvement les engagements juridiques pris par les Parties contractantes, le rôle de l'étude des lois et des institutions et les domaines de complémentarité avec d'autres traités internationaux. Il détermine ensuite les mesures juridiques et institutionnelles qui pourraient freiner l'utilisation rationnelle et met en relief certaines des mesures juridiques et institutionnelles pouvant être appliquées en faveur de la conservation et de l'utilisation rationnelle aux niveaux local, national et international.

2.0 Ramsar, l'utilisation rationnelle et le droit

2.1 Engagements juridiques pris par les Parties contractantes

7. Les Parties contractantes à la Convention de Ramsar sont liées par trois catégories principales d'obligations:
 - **Des obligations générales:** élaborer et appliquer leurs plans d'aménagement de façon à favoriser, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire (Article 3.1).
 - **Des obligations spécifiques aux sites:** désigner les zones humides d'importance internationale appropriées à inclure dans la Liste (Article 2), élaborer et appliquer leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites (Article 3.1) et créer des réserves naturelles dans les zones humides et pourvoir de façon adéquate à leur surveillance (Article 4.1).
 - **Des obligations de coopération internationale:** se consulter sur l'exécution des obligations découlant de la Convention particulièrement dans le cas de zones humides transfrontières, de bassins hydrographiques partagés et coordonner la conservation de la flore et de la faune des zones humides (Article 5).



L'utilisation durable - rationnelle des zones humides, revêt de nombreux aspects qui doivent tous être pris en compte par les lois: delta du Mékong, Viet Nam. Photo: Ramsar / Hervé Lethier.

8. Toutes ces obligations s'appliquent également aux zones humides continentales et côtières, selon la très large définition des zones humides donnée à l'Article 1.1¹¹. Naturellement, les Parties peuvent concevoir des systèmes de classification plus précis comme base de leur législation nationale sur les zones humides et de leurs programmes de gestion¹². Toutefois, si une Partie choisit de donner aux zones humides une définition plus étroite (par exemple en excluant les zones humides marines/côtières), elle doit faire en sorte que les mesures juridiques et institutionnelles applicables à ces régions restent compatibles avec les obligations découlant de Ramsar.
9. Dans la plupart des cas, il est impossible d'isoler la conservation spécifique aux sites de considérations plus générales sur l'utilisation rationnelle. Les zones humides sont extrêmement vulnérables aux changements dans la qualité ou la quantité de l'eau qui les alimente, changements qui résultent, entre autres, de certaines formes d'utilisation des terres environnantes ou des ressources d'eau en amont. Les mécanismes spécifiques aux sites, y compris les instruments d'établissement des aires protégées, sont rarement conçus pour préserver les sites contre les impacts défavorables d'activités qui ont lieu à l'extérieur des sites: une autorité gestionnaire et/ou les propriétaires d'une zone humide ont rarement le pouvoir – sans parler du droit – d'obtenir des informations sur ce qui se passe au-delà des limites de la zone humide. L'obligation d'utilisation rationnelle donne aux Parties une base juridique leur permettant d'élaborer des mesures pour réglementer/

11 "Étendues de marais, de fagnes, de tourbières et 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".

12 Voir *Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides* (Résolution VII.6).

gérer des activités préjudiciables aux zones humides où qu'elles se produisent.

10. L'obligation de conserver les zones humides inscrites est une *obligation de résultat*: il s'agit de prévenir des changements dans les caractéristiques écologiques du site qui résulteraient d'évolutions technologiques, de pollution ou d'une autre intervention humaine et de surveiller le site pour y détecter de tels changements (Article 3.2). La Convention ne précise pas comment procéder ni quel statut juridique attribuer aux zones humides inscrites sur la Liste. Les Parties ont donc le libre choix des mesures à prendre pour assurer la protection à long terme des zones humides contre les processus ou activités qui pourraient modifier leurs caractéristiques. Les méthodes varient selon le système juridique de chaque pays (y compris le droit coutumier) et le régime de propriété des zones humides. Elles comprennent le classement des zones humides en aires protégées au titre de la loi sur la protection de la nature, l'attribution d'une protection dans le cadre des règlements d'aménagement du territoire et l'utilisation de mesures d'incitation pour promouvoir une conservation volontaire. Souvent, les propriétés naturelles des zones humides sont le résultat de décennies ou de siècles d'utilisation par les communautés locales et autochtones: dans ce cas, remplacer la gestion traditionnelle par des règlements publics risque d'anéantir l'objectif même de l'utilisation rationnelle. Dans les zones humides vierges, très sensibles ou gravement surexploitées, en revanche, l'utilisation rationnelle pourrait correspondre, en réalité, à une «absence d'utilisation» (utilisation et accès interdits).
11. La Conférence des Parties contractantes à la Convention de Ramsar, au fil de ses sessions, a élargi les Critères d'inscription des sites Ramsar qui portaient à l'origine sur les oiseaux d'eau migrateurs pour inclure des critères relatifs aux zones humides, aux plantes et aux animaux représentatifs ou uniques et récemment aux poissons. On examine actuellement la possibilité d'élaborer des critères sur la base des importantes fonctions hydrologiques naturelles telles que la recharge de la nappe phréatique ou l'amélioration de la qualité de l'eau¹³. Cet élargissement permanent du champ d'action rapproche la conservation spécifique aux sites des activités générales de l'économie et de la gestion des ressources et pourrait avoir des conséquences importantes pour des institutions qui ne sont pas directement concernées par les zones humides.

2.2 Élaboration du concept d'utilisation rationnelle

12. En 1987, la Conférence des Parties contractantes a approuvé la définition suivante de l'utilisation rationnelle: «utilisation durable au bénéfice de l'humanité d'une manière qui soit compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème». «Utilisation durable» est définie comme «l'utilisation par l'homme d'une zone humide de manière que les générations présentes en tirent le maximum d'avantages durables tout en maintenant sa capacité de satisfaire les besoins et les aspirations des générations futures». «Les propriétés naturelles de l'écosystème» sont définies comme «les éléments physiques, biologiques ou chimiques, tels

13 Résolutions VI.3 et VI.23, Brisbane 1996; Séance technique I, COP7 (Ramsar et l'eau).

que le sol, l'eau, la flore, la faune et les éléments nutritifs, ainsi que les interactions existant entre ces éléments» (Recommandation 3.3).

13. La Conférence des Parties contractantes a adopté trois textes clés pour aider les Parties à appliquer l'obligation d'utilisation rationnelle. Premièrement, les *Lignes directrices pour l'utilisation rationnelle des zones humides* (annexe à la Recommandation 3.3) qui décrivent la nécessité d'agir au niveau national pour: (1) améliorer les dispositions institutionnelles et d'organisation; (2) traiter les besoins législatifs et politiques; (3) améliorer les connaissances et la conscience des valeurs des zones humides; (4) faire l'inventaire et surveiller l'état des zones humides; et (5) déterminer les priorités programmatiques et élaborer des plans d'action pour des sites spécifiques comme éléments d'une politique nationale pour les zones humides.
14. Deuxièmement, les *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle* (annexe à la Recommandation 4.10, 1990) qui encouragent les Parties à se doter, à long terme, de politiques nationales globales relatives aux zones humides, formulées de la manière la plus appropriée aux institutions nationales. Les dispositions concernant l'utilisation rationnelle s'appliquent à «*toutes les zones humides et aux systèmes dont elles dépendent*»: elles supposent l'application de politiques générales pour les zones humides de même que l'utilisation rationnelle de zones humides spécifiques, de telles activités faisant partie intégrante du développement durable. Les politiques doivent, dans toute la mesure du possible, traiter de tous les problèmes et de toutes les activités en rapport avec les zones humides dans un contexte national.

**Voir aussi Manuel 2,
Politiques nationales
pour les zones
humides**

Les recommandations spécifiques comprennent:

- Au niveau institutionnel, établissement de mécanismes et de procédures qui permettent d'introduire une approche intégrée et pluridisciplinaire dans la planification et l'exécution des projets qui affectent les zones humides et les systèmes assurant leur soutien (paragraphe 1(b));
 - Aux niveaux législatif et politique, examen de la législation et des politiques en vigueur qui affectent la conservation des zones humides et utilisation des fonds d'aide au développement pour des projets favorisant la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources des zones humides (paragraphe 2);
 - Au niveau des sites, intégration de l'étude d'impact sur l'environnement dès le début de l'élaboration de tout projet qui pourrait affecter une zone humide, réglementation de l'utilisation des éléments naturels des zones humides afin d'éviter leur surexploitation, participation de la population locale à l'aménagement et à la restauration des zones humides dont les avantages et les valeurs ont été dégradés (paragraphe 5).
15. Troisièmement, les *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle* (annexe à la Résolution 5.6, 1993) apportent une aide supplémentaire aux personnes chargées d'appliquer la Convention de Ramsar. On y trouve les résultats principaux du Projet sur l'utilisation rationnelle mené de 1990 à 1993 (Davis 1993), à savoir:



La solidarité dans le travail au niveau local : Youvarou, site Ramsar du delta intérieur du Niger, Mali. Photo : Philippe Roch.

- les facteurs économiques et sociaux sont la cause principale de la perte des zones humides et doivent, en conséquence, être au cœur des programmes d'utilisation rationnelle;
 - ces programmes devraient chercher à faire participer les institutions publiques et privées, en plus des organismes de conservation des zones humides, lorsque de telles institutions ont une expertise pertinente;
 - l'utilisation rationnelle devrait tenir compte des zones côtières avoisinantes ou des bassins versants dont les zones humides font partie intégrante;
 - les activités affectant les zones humides devraient être gouvernées par le principe de précaution lorsque l'on ne dispose pas de connaissances sur les contraintes écologiques inhérentes à un système de zone humide.
16. En 1996, la Conférence des Parties contractantes a prié une fois encore les Parties d'élaborer des politiques nationales pour les zones humides, que ce soit séparément ou en tant qu'éléments clairement identifiables d'initiatives pertinentes de planification de la conservation telles que des plans d'action pour l'environnement ou des stratégies pour la diversité biologique. Un cadre d'élaboration et d'application des politiques nationales pour les zones humides est en train d'être élaboré¹⁴.

2.3 L'objet d'une étude des lois et des institutions

17. Dans le cadre de l'élaboration de politiques pour les zones humides, la COP a demandé aux Parties d'étudier les lois et politiques en vigueur (y compris les subsides et les mesures d'incitation) qui affectent la conservation des zones humides, d'appliquer, le cas échéant, des lois en vigueur et des

¹⁴ Recommandation 6.9 et ci-dessus, note 4.

politiques importantes pour la conservation des zones humides ou, au besoin, d'adopter de nouvelles lois et politiques¹⁵. Les Parties devraient étudier les contraintes juridiques et administratives qui empêchent de réaliser la gestion à l'échelle voulue, par exemple à l'échelle du bassin versant¹⁶ et veiller, de manière générale, à ce que les cadres juridiques et administratifs facilitent l'utilisation rationnelle au lieu de l'entraver.

18. Plus récemment, le Plan stratégique Ramsar 1997-2002 demandait aux Parties de:
- réviser et, si nécessaire, modifier la législation nationale ou supranationale (par exemple pour la Communauté européenne¹⁷), les institutions et les pratiques afin de garantir l'application effective des

Utilisation rationnelle – le rôle central du droit

L'utilisation rationnelle ne saurait être efficacement encouragée sans cadres juridiques et institutionnels appropriés, aux niveaux local et national. Les lois fondamentales et coutumières établissent les principes et règles de conduite pour les personnes et les entreprises et déterminent le régime foncier et les droits d'usage de la terre, de l'eau et des ressources naturelles ainsi que les impôts applicables. On peut recourir à la législation pour exiger l'évaluation et le contrôle des activités et des mesures d'aménagement susceptibles d'avoir des effets défavorables sur les zones humides, conformément au principe de prévention; pour établir des normes afin d'atténuer les dommages causés à la terre, à l'eau et à l'air; pour veiller à l'application des règlements; et pour sanctionner les pratiques illicites.

Le droit permet de conférer un statut spécial aux zones humides ou aux bassins versants, d'exiger une planification intersectorielle pour les questions relatives aux zones humides et de préserver le droit des communautés autochtones et locales à l'information et à la participation à la gestion des zones humides. La plupart des mesures non réglementaires, telles que les incitations financières accordées aux individus ou aux communautés pour qu'ils agissent en faveur de la conservation nécessitent un fondement juridique.

La législation définit les droits et les devoirs des pouvoirs publics et des agences vis-à-vis de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides, notamment par rapport à d'autres États, et énonce les conditions dans lesquelles un appui financier peut être fourni pour des activités spécifiques. Elle peut autoriser une enquête judiciaire sur les activités des organismes publics qui pourraient être dommageables pour les zones humides et peut permettre d'attaquer en justice des personnes physiques ou morales lorsque des zones humides sont endommagées. Elle peut prévoir des réparations tels que dédommagements et/ou restitution ou compensation obligatoire.

Le droit fournit donc le cadre dans lequel les scientifiques, les planificateurs, les gestionnaires et les économistes de l'environnement font des choix stratégiques et opérationnels et dans lequel les communautés et autres acteurs exploitent les ressources des zones humides.

15 par. 2, *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle* (annexe à la Recommandation 4.10, 1990).

16 I.2.4, *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle* (annexe à la Résolution 5.6, 1993).

17 N.B. La Communauté européenne elle-même n'est pas Partie à la Convention.

Lignes directrices pour l'utilisation rationnelle (Objectif opérationnel 2.1); et

- procéder à l'évaluation de la législation et des pratiques et décrire dans les rapports nationaux à la COP les moyens par lesquels les Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle sont appliquées (Action 2.1.1).
19. L'étude devrait tenir compte du droit fondamental, du droit coutumier et des décisions de tribunaux applicables à la conservation et à l'utilisation rationnelle des zones humides et aux activités sectorielles qui ont un effet direct ou indirect sur les zones humides, ainsi que des effets pratiques du droit. La législation sur les ressources naturelles donne, par exemple, souvent aux pouvoirs publics la compétence générale d'émettre des permis ou d'accorder une aide financière à certaines activités ou projets qui peuvent être inoffensifs (par exemple incitations pour une agriculture sensible à l'environnement) ou, éventuellement, dommageables (par exemple, drainage d'une zone humide, déboisement d'un bassin versant). La compatibilité de cette législation avec l'obligation d'utilisation rationnelle dépend des permis réellement accordés, de l'application de conditions d'atténuation / compensation et du recours, par les autorités administratives, à des procédures de surveillance et d'application des règlements.
20. Dans les *Lignes directrices pour l'étude des lois et institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides*, il est dit que l'étude a deux objectifs essentiels:
- déterminer les mesures juridiques et institutionnelles qui entravent la conservation et l'utilisation rationnelle;
 - soutenir l'élaboration de mesures juridiques et institutionnelles positives en faveur de la conservation et de l'utilisation rationnelle.

2.4 Domaines de complémentarité avec d'autres accords sur l'environnement

21. La Convention de Ramsar a servi de catalyseur en faisant connaître, au niveau international, le rôle des zones humides en tant que réservoirs de diversité biologique et éléments constitutifs, d'importance économique, des systèmes aquatiques intérieurs et côtiers. De nombreux accords sur l'environnement contiennent des dispositions en rapport direct avec la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Les Parties contractantes qui ont adhéré à de tels traités doivent faire en sorte que ces dispositions soient appliquées de manière compatible avec l'utilisation rationnelle. L'étude peut aider les Parties à rationaliser des mécanismes législatifs et institutionnels complémentaires.
22. Le traité le plus pertinent à cet égard est la **Convention de 1992 sur la diversité biologique (CDB)**¹⁸ dont presque toutes les Parties contractantes à la Convention de Ramsar sont signataires. La CDB demande expressément à ses Parties de promouvoir l'intégration de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique (y compris des écosystèmes et des

**Voir aussi Manuel
17, Coopération
internationale**

18 Voir Glowka *et al.* 1994.

produits des zones humides) dans les plans, programmes et politiques¹⁹ sectoriels et intersectoriels pertinents. Le 19 janvier 1996, le Bureau de la Convention de Ramsar et le Secrétariat de la CDB ont signé un Protocole de coopération, afin de promouvoir la coopération entre les deux institutions, l'échange d'informations et une action conjointe en faveur de la conservation. Les deux conventions ont adopté un Plan de travail conjoint²⁰.

23. Il existe des possibilités de recherche, de planification et d'action conjointes entre la Convention de Ramsar et la **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)** en ce qui concerne des questions telles que: la vulnérabilité des régions côtières et de basse altitude et des petits États insulaires à l'élévation prévue du niveau des mers; l'importance des zones humides côtières pour la protection contre l'inondation des régions côtières; le blanchissement de certains récifs coralliens qui résulterait, apparemment, d'une augmentation de la température de la mer; et le rôle éventuel des zones humides dans la lutte contre les changements climatiques en raison de leur fonction de puits naturel de carbone.
24. Il existe aussi des synergies potentielles entre Ramsar et la **Convention des Nations Unies de 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays les plus gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, particulièrement en Afrique (CCD)**. Applicable aux pays arides, semi-arides et subhumides secs de la planète, cette Convention contient plusieurs dispositions relatives à l'utilisation rationnelle. Les Parties doivent mettre au point des stratégies intégrées de remise en état, de conservation et de gestion durable des terres et des ressources d'eau (Article 2), encourager la coopération entre les pays touchés Parties pour la conservation de ces ressources qui ont un rapport avec la désertification et la sécheresse (Article 4), identifier et gérer les processus aboutissant à la désertification²¹, élaborer des programmes d'irrigation durable et renforcer la disponibilité des ressources d'eau (Article 17). Pour préparer de tels programmes d'action, il faut instaurer une coopération internationale. En décembre 1998, un Protocole de coopération a été signé entre la CCD et la Convention de Ramsar, préfigurant toute une gamme d'actions conjointes sur les points qui précèdent.
25. Parmi les autres accords visés à l'Article 5 sur la coopération transfrontière, on peut citer:
 - les accords bilatéraux ou multilatéraux sur les cours d'eau;
 - les conventions régionales sur les mers, notamment lorsque des protocoles ont été adoptés pour la conservation et la gestion d'aires protégées et d'espèces;

19 Articles 6 et 10.

20 Voir page 33 et ajout à la Note diplomatique 1998/5: Coopération avec la Convention sur la diversité biologique (UNEP/CBD/COP/4/Inf.8). [2e édition mise à jour, voir aussi COP8 DOC.18 (http://ramsar.org/cop8_doc_18_f.htm)]

21 C'est-à-dire «l'exploitation non durable des ressources en eau aboutissant à de graves atteintes à l'environnement, y compris à la pollution chimique, la salinisation et l'épuisement des nappes aquifères; ... et à l'agriculture irriguée» (Article 2 annexe concernant la mise en œuvre au niveau régional pour la Méditerranée septentrionale).

Mise en œuvre coordonnée des obligations au titre de la Convention de Ramsar et de la Convention sur la diversité biologique

[Mise à jour de la deuxième édition : les références aux Objectifs généraux du Plan stratégique ont été mis à jour pour refléter le Plan stratégique 2003-2008.]

Les domaines complémentaires entre les deux conventions comprennent:

- coopération internationale pour les bassins versants transfrontières et les espèces migratrices dépendant d'écosystèmes de zones humides ([CDB Art. 5; Ramsar Art. 5, Plan stratégique, Objectifs généraux 3 et 5]);
 - élaboration d'instruments politiques et législatifs appropriés pour une gestion intégrée des écosystèmes d'eaux intérieures et côtiers/marins selon une optique intersectorielle qui inscrit la diversité biologique et la conservation des zones humides dans des cadres plus larges; ([CDB, Art. 6, Décision II/10 («Mandat de Djakarta»), Décision III/21 (désignant Ramsar comme partenaire principal pour l'application des activités de la CDB concernant les zones humides), annexes aux Décisions IV/4 et IV/5 (Bratislava 1998); Ramsar Art. 3, Plan stratégique, Objectifs généraux 1 et 2]);
 - identification, surveillance et évaluation, notamment préparation d'inventaires nationaux des zones humides utilisables en planification et gestion, et identification de processus et catégories d'activités dommageables pour les systèmes aquatiques et la diversité biologique des zones humides ([CDB Art. 7; Ramsar Art. 2 et 3.2, Plan stratégique, Objectif général 2]);
 - mesures précises de conservation *in situ*, y compris protection de sites importants, restauration d'écosystèmes, réglementation et gestion de processus et catégories d'activités dommageables, notamment l'introduction d'espèces exotiques, et participation des communautés locales et autochtones ([CDB, Art. 8; Ramsar Art. 3.1 et 4.1, Plan stratégique, Objectif général 1]);
 - utilisation durable (rationnelle) des éléments constitutifs de la diversité biologique ([CDB, Art. 10; Ramsar Art. 3, Plan stratégique, Objectifs généraux 1 et 2]); élaboration de mesures d'incitation pour promouvoir l'utilisation durable des sols dans les bassins versants et les zones côtières ([CDB Art. 11; Ramsar Art. 2, Plan stratégique, Objectifs généraux 2 et 5]);
 - utilisation systématique des études d'impact sur l'environnement pour les zones humides (CDB Art.14; Ramsar Art. 2, Plan stratégique, Objectif général 2);
 - mesures en rapport avec la recherche, la formation et le renforcement des capacités, l'éducation et la sensibilisation du public, l'échange d'informations, la coopération technique et scientifique. ([CDB Art.12, 13, 18; Ramsar Art.4; Plan stratégique, Objectifs généraux 1 et 4])
- les accords de conservation régionaux (y compris les Directives adoptées par la CE);
 - la Convention de 1979 sur les espèces migratrices (CMS) en ce qui concerne la coopération multilatérale pour la conservation d'espèces

migratrices dépendant des zones humides (il existe un Protocole d'entente entre la Convention de Ramsar et la CMS); et

- la Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, dans la mesure où ses dispositions s'appliquent à des espèces animales et végétales dépendant des zones humides (les coraux, les crocodiles, certains poissons...).

3.0 Déterminer les mesures juridiques et institutionnelles qui entravent la conservation et l'utilisation rationnelle

3.1 Politiques sectorielles, lois, impôts et priorités institutionnelles antagoniques

26. Les zones humides sont touchées, directement ou indirectement, par de nombreuses activités sectorielles allant, entre autres, du transport maritime et de la construction portuaire au commerce et aux investissements nationaux et étrangers en passant par la pêche et la foresterie. Des activités sans rapport avec les zones humides peuvent avoir des effets secondaires sur celles-ci, par exemple: modifications hydrologiques causées par le pompage de l'eau ou la canalisation des cours d'eau et pollution aquatique due à l'agriculture, aux établissements industriels ou aux centres urbains (OCDE 1996).
27. Chaque secteur est généralement soumis à des lois spécialisées et la juridiction incombe aux ministères et services gouvernementaux qui n'ont aucune attribution concernant la conservation ou l'utilisation rationnelle des zones humides en soi. En conséquence, les cadres juridiques et institutionnels sont parfois complexes et redondants. La politique intersectorielle risque donc fort de souffrir d'incohérence (Turner et Jones 1991).
28. Dans certains cas, les entraves à l'utilisation rationnelle sont directement et facilement identifiables. La loi peut obliger à assécher et remblayer les zones humides pour l'agriculture, la construction, le transport, la gestion de l'eau, la production d'énergie ou la santé publique. Par ailleurs, la loi peut prévoir des subsides/incitations fiscales au drainage, au remblayage ou à la conversion sans qu'il soit nécessaire de procéder, au préalable, à des études d'impact sur l'environnement ou de consulter les gestionnaires des zones humides concernées. Dans certains cas, des impôts plus élevés frappent les propriétés qui ne sont pas mises en valeur ou les terres laissées en jachère: de telles dispositions ne sont pas spécifiques aux zones humides mais tendent à frapper les régions marginales de manière disproportionnée.
29. Parfois, les entraves à l'utilisation rationnelle sont indirectes. On qualifie souvent de «perverses» les incitations qui, loin d'avoir été mises en place dans ce but, ont néanmoins pour effet d'encourager la destruction des zones humides. Parmi les exemples, on peut citer les subventions ou les incitations fiscales à l'irrigation, à la lutte contre les inondations, à la foresterie intensive et à l'agriculture intensive ou à la construction de routes, de logements ou de centres de loisirs dans les zones humides. Si la législation n'exige pas que l'utilisateur, le promoteur ou le pollueur «s'acquitte» du coût de la destruction des zones humides, ce sont les contribuables (programmes de restauration

financés sur des fonds publics) ou, plus souvent encore, l'environnement et les générations futures qui en font les frais.

30. L'utilisation rationnelle peut aussi être court-circuitée lorsque des projets sont classés d'intérêt public et, en conséquence, n'ont pas à satisfaire aux obligations habituelles de contrôle de la planification ou d'étude d'impact sur l'environnement. Les zones humides peuvent être, par exemple, détruites ou dégradées par des projets d'infrastructure financés sur des fonds publics (rectification du cours d'une rivière, mesures de lutte contre les inondations, voies de transport) ou par le classement de zones de développement économique libre dans les régions côtières sensibles.
31. À moins que le droit administratif d'un pays n'autorise les citoyens ou les organisations non gouvernementales à demander un examen par les tribunaux des actes du secteur public ou des organismes publics, il peut être pratiquement impossible de prendre des sanctions contre des organismes publics qui détruisent illégalement des zones humides dans le cadre de leurs opérations.
32. Dans tous les pays, la coordination intersectorielle rencontre des obstacles mais ceux-ci revêtent des formes différentes. Dans les pays industrialisés qui possèdent des structures administratives complexes et redondantes la résistance des institutions à changer de méthode est parfois tenace. Les pays à l'économie en transition ont souvent connu des changements radicaux en matière de gestion des ressources et de régime foncier et il peut y avoir confusion entre les mandats des nouvelles institutions. Dans les pays en développement, la coordination est parfois entravée par le manque de ressources et les capacités limitées. Les petits États insulaires ont souvent des institutions traditionnelles qui régissent l'utilisation et la propriété des terres et celles-ci peuvent se heurter aux pressions modernes de l'utilisation et de l'accès aux ressources (Miller et Lanou, 1995).

3.2 Les lois applicables aux zones humides: faibles ou incomplètes

33. Pour le législateur, les zones humides représentent un défi particulier car elles contiennent une vaste gamme de types de biotopes (par exemple, grottes, tourbières, deltas intérieurs, récifs coralliens) et sont des systèmes dynamiques susceptibles de variations spatiales et temporelles. Leur point commun est la présence saisonnière ou permanente de l'eau: le maintien de leurs caractéristiques écologiques dépend de l'eau qui les alimente en quantité et en qualité pertinentes. Ces facteurs sont rarement reflétés dans le droit et les plans d'aménagement qui traitent généralement les zones humides comme de quelconques zones naturelles.
34. Le droit applicable aux zones humides a souvent évolué au cas par cas et l'on y trouve parfois des lacunes, des redondances et des incohérences, ce qui nourrit l'incertitude chez les propriétaires des zones humides, chez les utilisateurs et chez les organismes chargés de l'application. Parfois, on s'en remet exclusivement aux règlements dont l'application peut présenter des difficultés logistiques et n'est pas très incitative pour les communautés et les individus. Les règlements d'application sont parfois promulgués trop tard (ou pas du tout) ou prévoient des techniques et établissent des normes qui ne correspondent pas aux menaces réelles. Les lois fondamentales ne tiennent pas toujours compte du droit coutumier et des pratiques

traditionnelles relatifs à l'accès aux zones humides et à l'utilisation des zones humides et de leurs ressources.

35. Les faiblesses ou les lacunes dans le cadre juridique concernent parfois:
- le traitement réservé aux ressources des zones humides (par exemple, les oiseaux migrateurs sont parfois traités de manière plus complète que les biotopes des zones humides et les ressources génétiques);
 - les mesures en faveur de utilisation durable (par exemple, mention de la chasse mais non de la surexploitation ou du commerce des produits des zones humides tels que le poisson, les plantes médicinales, la tourbe ou le corail);
 - le niveau de protection attribué aux utilisations non destructrices des zones humides;
 - la gamme des activités dommageables couvertes (par exemple, le pompage de l'eau est réglementé de manière moins systématique que la pollution);
 - l'absence de mesures juridiques pour la gestion écologique de la quantité et de la qualité de l'eau; ou
 - l'absence de surveillance et de procédures d'application efficaces, de sanctions dignes de ce nom et de remèdes appropriés.

3.3 Régimes fonciers et régimes d'utilisation des ressources qui font obstacle à l'utilisation rationnelle

36. La disparition ou la dégradation des zones humides et des produits des zones humides peut résulter de faiblesses dans le régime foncier et dans le régime d'utilisation des ressources. Les incertitudes quant aux titres de propriété et aux droits des usagers vis-à-vis des sols, de l'eau et des ressources naturelles anéantissent souvent toute velléité – et capacité financière – d'investir ou de gérer ces ressources de façon durable. Cette insécurité, souvent aggravée par la croissance démographique, peut parfois nourrir le risque de conflit interne ou transfrontière à propos des ressources.
37. Ce type d'obstacle à l'utilisation rationnelle peut prendre de nombreuses formes. Par exemple:
- dans le cadre de certains systèmes collectifs d'accès/utilisation, il n'y a parfois pas de mécanisme efficace pour donner aux individus un sens de la propriété ou du devoir personnel de respecter la capacité de charge de la zone humide;
 - inversement, lorsque les régimes de propriété et de gestion communaux sont remplacés par des droits de propriété privée - résultat, parfois, de la reprivatisation des terres - la production est souvent intensifiée et les pressions qui s'exercent sur les ressources naturelles (surpâturage, surpêche, utilisation inefficace des produits chimiques agricoles) peuvent être fortement accentuées;
 - la mise en place de régimes juridiques modernes de propriété peut être source d'antagonisme entre le gouvernement et les communautés

locales: si les utilisateurs coutumiers ne peuvent plus récolter les ressources des zones humides et n'ont pas de solution de substitution viable, la pression s'accroît sur les terres marginales adjacentes;

- dans certains pays, la coexistence de systèmes de droit écrit et de droit coutumier peut entraver la mise en œuvre de mesures d'utilisation rationnelle et rendre difficile de modifier les méthodes d'exploitation des ressources naturelles.

3.4 Faiblesse opérationnelle des Autorités administratives

38. L'utilisation rationnelle peut être entravée par une mauvaise conception ou une faiblesse opérationnelle de l'Autorité administrative responsable de l'application de Ramsar au niveau national. On peut se trouver devant le cas d'une Autorité qui ne collabore pas avec les correspondants ou points focaux nationaux d'autres traités relatifs à la diversité biologique dont le pays est signataire, qui ne communique pas régulièrement avec les secteurs publics et privés pertinents ou avec le personnel technique (spécialistes des études d'impact sur l'environnement, par exemple) ou encore qui n'a pas conclu d'accord de coopération avec des pays voisins en matière de gestion conjointe de zones humides et d'espèces dépendant des zones humides qu'ils ont en commun.
39. D'un point de vue général, les obstacles institutionnels pour les gestionnaires des zones humides comprennent l'absence de mandat clair, de formation adéquate, de ressources, d'équipement et de personnel d'application. En conséquence, la loi est mal appliquée, ce qui se traduit par la rareté des poursuites et des sanctions.

3.5 Entraves juridictionnelles à la gestion des écosystèmes fluviaux et côtiers

40. Le seul moyen de conserver et d'utiliser rationnellement les zones humides consiste à les protéger contre le drainage et le remblayage et à maintenir le régime de leurs eaux d'alimentation dans toute l'unité écologique formée par le bassin hydrographique, bassin versant ou bassin fluvial²². Le terme bassin versant doit être interprété au sens large comme comprenant l'eau d'alimentation en eau amont, les liens hydrologiques, en aval, entre les plaines d'inondation et les cours d'eau et les eaux souterraines.
41. La législation nationale fournit rarement la base d'une méthode complète de planification et de gestion intégrée à l'échelle du bassin versant en raison de contraintes institutionnelles. Les limites du bassin versant diffèrent des limites politiques:



Chevaliers gambettes, mer des Wadden -- une zone humide partagée et cogérée par l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas et comprenant des sites Ramsar dans chaque pays

²² NB Les *Orientations complémentaires* utilisent l'expression «bassin versant» alors que, en 1998, la COP de la Convention sur la diversité biologique a utilisé ces trois expressions dans sa Décision IV/4 (*Diversité biologique des écosystèmes d'eaux intérieures*). Lorsque l'expression bassin versant est utilisée, elle doit être comprise au sens large incluant, selon les besoins, les bassins hydrographiques et les bassins fluviaux.

un cours d'eau peut arroser plusieurs unités juridictionnelles telles que des départements, des provinces autonomes ou des États souverains. Chaque unité a probablement ses propres droits et devoirs concernant l'aménagement territorial et la gestion de l'eau. La situation peut être particulièrement compliquée dans les pays fédéraux où la souveraineté sur les zones humides et la gestion des ressources est partagée entre le gouvernement national et les gouvernements infranationaux.

42. Les obstacles juridictionnels sont encore plus compliqués dans la zone côtière²³. Dans presque tous les pays, la limite de la rive à marée haute constitue une barrière juridique séparant le domaine maritime public de la terre. C'est, généralement, une législation différente qui gouverne chaque côté et la coordination est rare entre les administrations concernées (de manière typique l'administration des pêches gère le domaine maritime tandis que l'organe de conservation et les autorités locales sont responsables de la partie terrestre). Faute de législation spéciale et de coordination institutionnelle, il est difficile de veiller à l'utilisation rationnelle de l'interface terre-mer, d'établir des aires protégées mixtes (terre-mer) ou de promouvoir la gestion rationnelle des ressources marines et côtières.
43. Les obstacles juridiques et institutionnel à l'utilisation durable des zones humides côtières peuvent se présenter comme suit:
 - la législation et les institutions spécialisées responsables de la pêche ne couvrent pas les espèces non ciblées, les espèces marines protégées ou les zones d'alevinage et frayères d'importance critique. Les organes de conservation n'ont en général aucun pouvoir d'application des règlements du côté maritime (de Klemm, 1998);
 - incapacité des régimes institutionnels et juridiques de sauvegarder les fonctions multiples des forêts de mangroves (production de bois d'œuvre, protection des côtes contre les inondations, rôle de frayères et de zones d'alevinage pour les poissons). Les mangroves sont souvent administrées par les autorités responsables des forêts, en l'absence de toute coordination intersectorielle, et sont fréquemment surexploitées ou transformées pour l'aquaculture avec, bien souvent, des conséquences désastreuses pour l'économie;
 - plans et politiques d'aménagement terrestre mal adaptés à la nature dynamique et aux fonctions écologiques des zones côtières (zones tampons contre les tempêtes, défense naturelle contre les inondations, les processus d'érosion et de sédimentation). La législation, en général, ne reflète pas le principe de prévention et ne tient pas compte du principe de précaution permettant de préserver les caractéristiques écologiques des zones humides côtières, entre autres, contre l'élévation du niveau des mers qui est une des conséquences prévues des changements climatiques à l'échelle mondiale.

23 Les sites Ramsar peuvent comprendre des zones riveraines et côtières adjacentes aux zones humides et aux îles ou des masses d'eau marine d'une profondeur supérieure à six mètres à marée basse à l'intérieur des zones humides (Art.2.1).

4.0 Élaborer des mesures juridiques et institutionnelles pour promouvoir l'utilisation rationnelle

44. Presque tous les États ont des lois de conservation de la nature applicables aux zones humides même s'ils sont peu nombreux à avoir promulgué des lois spécifiques sur les zones humides et encore moins nombreux à avoir inscrit le principe de la conservation des zones humides dans leur constitution. Les dispositions et les techniques pertinentes varient considérablement mais ces lois ont eu tendance à évoluer dans le même sens: de la protection des espèces, à l'origine, à la conservation et à l'utilisation durable de biotopes d'importance critique et de la diversité biologique aujourd'hui. Beaucoup de pays ont aussi des lois coutumières établies de longue date et des pratiques qui favorisent la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides.
45. Les *Orientations complémentaires* établissent quatre catégories de mesures favorables à l'utilisation rationnelle que nous examinons ci-après: (1) des mesures non spécifiques à un site (lois et institutions généralement applicables aux zones humides); (2) des mesures spécifiques à un site (applicables à des sites particuliers); (3) la coordination juridictionnelle et institutionnelle; et (4) les mécanismes de coopération transfrontière²⁴.

4.1 Mesures non spécifiques à un site

46. L'obligation d'utilisation rationnelle suppose, implicitement, que les Parties doivent prendre des mesures appropriées pour lutter contre la destruction et la dégradation des zones humides sur leur territoire national. Les zones humides sont mises à mal par des processus tels que diminution de superficie, changements dans la qualité et la quantité de l'eau et surexploitation des produits des zones humides résultant d'activités anthropiques menées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones humides. Certaines formes d'activités humaines (par exemple, le drainage, la pollution, l'empiètement urbain et l'introduction d'espèces exotiques) ont presque invariablement des effets destructeurs sur les zones humides, soit individuellement soit de manière cumulative. D'autres types d'activités (par exemple, la pêche, l'agriculture et le tourisme dans la nature) sont parfois compatibles avec l'utilisation rationnelle, dans certaines limites, mais peuvent avoir des effets dommageables s'ils excèdent la capacité de charge du système aquatique, de la zone côtière ou de la zone humide concernée.
47. Lorsque les activités anthropiques ont ou risquent d'avoir des effets dommageables sur les zones humides, il convient d'avoir recours à des instruments politiques pour soutenir l'utilisation rationnelle. Des mesures juridiques bien conçues et la coordination institutionnelle sont des éléments essentiels de la solution. La législation devrait, en tout temps et en tout lieu, fournir une base solide pour l'aménagement, la réglementation ou la gestion des catégories pertinentes d'activités, afin d'atténuer les processus et de maintenir les propriétés naturelles des écosystèmes des zones humides²⁵.

24 Voir les *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides*.

25 Cette démarche est conforme aux Articles 7(b) et 8(l) de la Convention de 1992 sur la diversité biologique.

4.1.1 Aménagement des sols et gestion de l'eau

48. Les *Orientations complémentaires* recommandent d'intégrer les zones humides dans les zones des plans d'occupation des sols qui procurent le plus haut niveau de protection. Le Plan stratégique Ramsar, 1997-2002 met l'accent sur la nature intersectorielle de l'utilisation rationnelle et demande aux Parties «d'intégrer la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides dans les plans et décisions nationaux, provinciaux et locaux, relatifs à l'occupation des sols, à la gestion des eaux souterraines, aux bassins versants/fluviiaux et à la zone côtière, ainsi que dans toutes les autres mesures de planification et de gestion de l'environnement» (Objectif opérationnel 2).



49. Les lois d'aménagement du territoire réglementent les activités de mise en valeur et certaines activités économiques dans les zones naturelles. Les plans d'occupation des sols peuvent délimiter des

L'importance d'une planification rigoureuse pour l'utilisation rationnelle des zones humides. Photo: Tim Jones/Ramsar.

- types de biotopes particuliers, présents sur le territoire national, des zones écologiquement sensibles, des corridors écologiques pour lutter contre la fragmentation de l'habitat, des plaines d'inondation, des bandes riveraines de protection le long des cours d'eau et des zones où le développement est interdit sur les littoraux et les berges lacustres. La législation peut aussi prévoir que toutes les zones humides répondant à la définition légale ou qui sont répertoriées dans un inventaire officiel doivent être délimitées sur le plan. Toutefois, le relevé cartographique des zones humides à des fins juridiques peut poser des difficultés formidables en raison de variations spatiales et saisonnières de leurs limites.
50. Les règlements sur l'occupation des sols servent surtout à empêcher ou limiter la perte de superficie des zones humides suite à des projets résidentiels, récréatifs et industriels ou à la mise en place d'infrastructures. En général, la législation prévoit que les activités ou la mise en valeur des zones humides délimitées dans les plans d'occupation des sols sont soumises à autorisation. Toute proposition concernant cette mise en valeur ou ces activités doit donc être acceptée par les autorités compétentes qui, dans toute la mesure du possible, doivent privilégier le maintien de la zone humide existante et de ses fonctions.
51. L'aménagement des bassins versants et des zones côtières procure une échelle de gestion des terres et de l'utilisation de l'eau écologiquement plus rationnelle et permet de traiter une plus vaste gamme de processus

**Voir aussi Manuels
10, Gestion des
zones côtières, et 7,
Gestion des bassins
hydrographiques**

menaçant les zones humides²⁶. Dans ce cas, l'aménagement intégré nécessitera toujours une coordination institutionnelle intersectorielle et parfois l'élaboration d'une législation spéciale. Les cadres appropriés devraient prévoir:

- la réglementation ou la gestion de la qualité et de la quantité de l'eau pour garantir le maintien des régimes de l'eau (fournissant ainsi une base juridique pour sauvegarder l'alimentation en eau des zones humides afin de maintenir leurs propriétés naturelles);
- la gestion des plaines d'inondation et des zones humides côtières pour préserver les fonctions de maîtrise des crues et de production naturelle en interdisant la mise en valeur et le drainage et en fournissant des incitations pour la création de nouvelles zones de stockage et la restauration des régions naturelles;
- la conservation des berges, des rives et de la végétation des zones humides afin d'atténuer l'érosion et les problèmes associés et de maintenir la diversité biologique des zones humides;
- l'utilisation durable des ressources naturelles, soutenue, si nécessaire, par une réglementation du commerce décourageant la surexploitation; et
- la réglementation ou la gestion d'activités sectorielles telles que l'industrie, les mines, les constructions portuaires, le transport, l'agriculture, la foresterie, l'aquaculture et la pêche.

4.1.2 Mesures réglementaires

52. Les mesures réglementaires peuvent servir à contrôler les activités qui causent des dommages aux zones humides et à fixer des normes pour ces activités. Dans le cadre d'un système de permis, l'autorité compétente peut interdire une activité proposée ou l'autoriser en assortissant, éventuellement, l'autorisation de conditions d'atténuation ou de restauration. Toutefois, la mise en œuvre et l'application de mesures réglementaires imposent un lourd fardeau administratif et ces mesures suscitent parfois l'hostilité du public. Pour qu'il soit plus facile d'appliquer les mesures réglementaires, la législation peut fixer un seuil au-dessous duquel un permis est inutile et accorder une exemption générale pour certaines catégories d'activités qui, par leur nature, sont supposées être compatibles avec l'utilisation rationnelle.
53. Les mesures suivantes peuvent renforcer l'efficacité des mesures réglementaires:
 - élargir la gamme des activités couvertes. À l'échelle mondiale, peu de systèmes de planification et d'autorisation, s'appliquent aux activités agricoles et forestières même lorsque celles-ci ont des effets défavorables sur les zones humides. Certains pays, pourtant,

²⁶ La Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique a approuvé l'approche au niveau de l'écosystème pour la gestion des eaux intérieures et de l'interface côtière/marine (voir page 33). Les Parties aux deux Conventions devraient faire en sorte que les obligations découlant de Ramsar et de la CDB soient appliquées de manière coordonnée dans ce but.

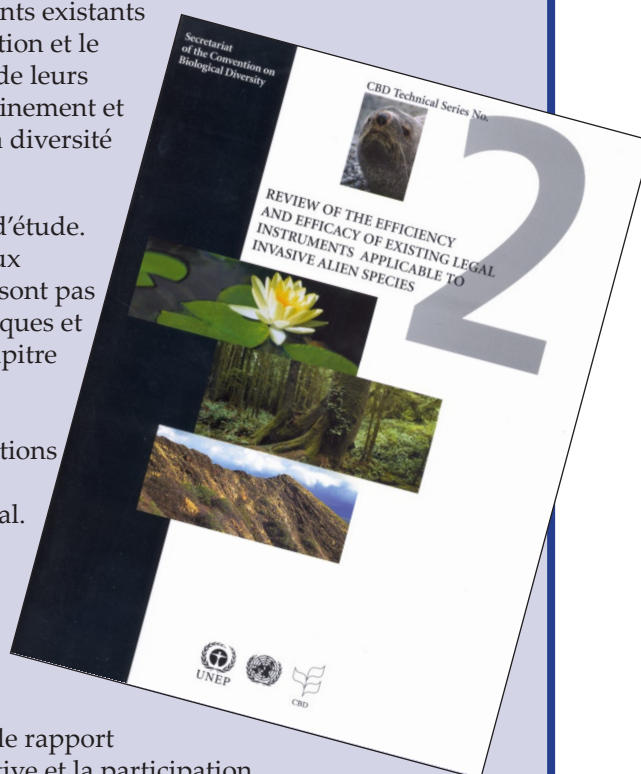
Information supplémentaire

Review of the efficiency and efficacy of existing legal instruments applicable to invasive alien species

**CBD Technical Series No. 2
Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CDB)**

Cette publication évalue l'efficacité des instruments existants pour la prévention, la détection rapide, l'éradication et le contrôle des espèces exotiques envahissantes et de leurs effets afin de définir des moyens d'appliquer pleinement et efficacement l'article 8 h) de la Convention sur la diversité biologique.

Le chapitre I décrit les objectifs et les méthodes d'étude. Il identifie les instruments mondiaux et régionaux pertinents notant que si les cadres nationaux ne sont pas discutés de manière approfondie, les caractéristiques et contraintes communes sont mentionnées. Le chapitre II présente des instruments clés dans différents secteurs ainsi que des recommandations, lignes directrices ou normes adoptées par des organisations internationales et discute de l'interface entre ces instruments et le système commercial multilatéral. Le chapitre III cherche à déterminer les lacunes, les chevauchements et les incohérences entre les instruments existants en ce qui concerne la portée, les éléments, les procédures et les normes des cadres réglementaires. Le chapitre IV considère les facteurs intersectoriels qui affectent l'efficacité tels que la coordination, le rapport coût-efficacité, la capacité de gestion administrative et la participation et l'engagement des acteurs. Le chapitre V présente des conclusions relatives à l'identification de solutions pour la mise en œuvre effective de l'article 8 h) de la CDB, et s'intéresse au perfectionnement des principes directeurs intérimaires de la CDB ainsi qu'à l'élaboration d'un instrument international ou d'instruments internationaux et à des actions complémentaires. L'ouvrage comprend aussi un ensemble de références et un appendice résumant les principaux instruments mondiaux relatifs aux espèces exotiques envahissantes.



Publié en 2001, il est disponible sous forme de fichier PDF sur le site Web de la CDB à l'adresse <http://www.biodiv.org/doc/publications/cbd-ts-02.pdf> ou peut être obtenu en version imprimée en écrivant au:

Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique
393 rue Saint-Jacques, suite 300
Montréal, Québec, Canada H2Y 1N9
Tél.: 1 (514) 288 2220; télécopie: 1 (514) 288 6588;
courriel: secretariat@biodiv.org

Information supplémentaire

A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species

Environmental Law and Policy Paper No. 40, par, Clare Shine, Nattley Williams et Lothar Gündling, Centre du droit de l'environnement de l'UICN

L'expansion du commerce et du transport à l'échelle mondiale a permis à la société moderne d'accéder plus facilement à la diversité biologique mondiale et d'en bénéficier. En conséquence, nos vies ont été enrichies par l'accès à différentes variétés d'espèces de plantes et d'animaux et à leur introduction, y compris d'espèces non indigènes ou exotiques. Que ce soit pour l'agriculture, la sylviculture, la pêche ou à des fins ornementales et de loisirs, l'introduction d'espèces non indigènes ou exotiques peut souvent être lourde de conséquences, notamment par la perte de biodiversité et par des dommages écologiques. Il est reconnu aujourd'hui que ces introductions sont parmi les menaces les plus graves à notre santé ainsi qu'à notre bien-être écologique et économique.



La jacinthe d'eau, une plante envahissante dans bien des régions du monde, menace l'utilisation des ressources naturelles par les communautés locales dans le site Ramsar de Reentrancias Maranhenses au

Brésil. Photo: Margarita Astrálaga

Ce guide cherche à fournir aux décideurs et aux législateurs nationaux des informations et des orientations pratiques en vue d'élaborer ou de renforcer des cadres juridiques et institutionnels sur les espèces exotiques envahissantes, conformément à l'article 8 h) de la CDB ainsi qu'à d'autres obligations pertinentes inscrites dans d'autres instruments internationaux. Il fournit un cadre structuré pour traiter des problèmes posés par les espèces exotiques envahissantes et contient des illustrations et des exemples pratiques pour aider à comprendre leurs effets.

Cet ouvrage complète les travaux de scientifiques, d'écologistes et d'économistes en démontrant comment les lois et les institutions peuvent soutenir les efforts de contrôle et d'atténuation des effets des espèces exotiques envahissantes.

Publié en 2000, ce guide peut être obtenu en version imprimée à l'adresse suivante:

Service des publications de l'UICN
219c Huntingdon Road
Cambridge CB3 0DL Royaume-Uni
Courriel: info@books.iucn.org
Tél.: +44 1223 277894
Télécopie: +44 1223 277175
Site Web: <http://www.iucn.org>



interdisent ou limitent l'utilisation des engrais et des biocides dans les zones humides et/ou toute activité entraînant la modification du profil des sols et pouvant entraîner l'érosion et la dégradation des bassins versants;

- exiger que l'autorité chargée d'émettre les permis consulte l'autorité de gestion de la zone humide avant d'accorder un permis et examine l'impact cumulatif des activités proposées et existantes sur la capacité de charge de la zone humide;
- inscrire les principes de prévention, précaution et de «pollueur-payeur» dans la prise de décision concernant des activités qui touchent les zones humides;
- lorsque la destruction d'une zone humide est inévitable, soumettre l'autorisation à des conditions de compensation, atténuation, restauration ou re-création de la zone humide et, si possible, à l'élaboration de plans d'urgence ou d'intervention;
- si possible, associer restrictions et incitations à la protection pour améliorer l'utilisation rationnelle et faciliter le respect des règlements.

54. La législation devrait spécifiquement prévoir une réglementation stricte de l'introduction intentionnelle d'espèces exotiques et d'organismes vivants modifiés²⁷ et des mesures préventives pour limiter les risques d'introduction accidentelle en cas, par exemple, de déversement d'eaux de ballast ou de fuites d'organismes maintenus en enceintes confinées. Les introductions intentionnelles devraient obligatoirement être soumises à autorisation et à une évaluation d'impact sur l'environnement rigoureuse en vue de déterminer les conséquences éventuelles de l'introduction, conformément au principe de précaution. Si possible, la législation doit exiger que tout soit fait pour éradiquer des espèces envahissantes introduites ou déplacées qui risquent de perturber fortement les systèmes aquatiques. Il serait peut-être bon d'envisager de réglementer le commerce d'espèces d'aquarium qui, lorsqu'elles sont abandonnées, peuvent devenir envahissantes et modifier l'équilibre aquatique. La législation devrait prévoir la possibilité de réclamer des dommages civils contre les responsables d'introductions illégales. Il serait également bon d'examiner la possibilité de prendre des sanctions pénales.

4.1.3 Législation sur l'étude d'impact sur l'environnement

55. Lorsqu'elles sont inscrites dans la loi, les procédures d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) constituent un mécanisme juridique qui permet de déterminer si les activités ou projets proposés sont compatibles avec le maintien des propriétés naturelles d'une zone humide particulière. La Conférence des Parties à la Convention de Ramsar a adopté différentes

**Voir aussi Manuel
13, Évaluation des
impacts**

²⁷ La Conférence des Parties à la Convention de 1992 sur la diversité biologique a déterminé que la prévention et l'atténuation des impacts causés par l'introduction d'espèces exotiques étaient des questions qui se recoupaient: les Parties à la CDB sont spécifiquement invitées à incorporer des mesures concernant les espèces exotiques dans leurs stratégies, programmes et plans d'action nationaux (Décision IV/1, 1998).

décisions en rapport avec l'application d'EIE lorsque des zones humides risquent d'être touchées²⁸.

56. En raison de la sensibilité écologique des zones humides, les Parties devraient faire en sorte, dans la plus grande mesure possible, qu'en vertu des lois pertinentes:
- l'EIE soit réalisée assez tôt pour que les mesures voulues puissent être prises, par exemple, refuser un permis avant qu'il n'y ait des dommages (Rec.1.6, Res.5.6);
 - le processus d'EIE se poursuive durant les étapes d'application du projet afin que les effets réels puissent être vérifiés et comparés aux prévisions (Rec.3.3 et 4.10);
 - les EIE ne se limitent pas à des projets particuliers mais portent également sur les effets cumulatifs de plusieurs projets et plans, programmes et politiques stratégiques (Res.5.6);
 - les EIE ne se limitent pas aux sites que l'on se propose de mettre en valeur mais tiennent compte également des influences extérieures (amont/aval) et des interactions entre tous les éléments des systèmes aquatiques au niveau du bassin versant (Rec.4.10, Res.5.6);
 - les considérations environnementales relatives aux zones humides soient inscrites dans les décisions d'aménagement de manière claire et transparente (Rec.6.2).
57. Tous les grands projets, dans quelque secteur que ce soit, et notamment dans les secteurs agricole, industriel, minier et de génie hydraulique, devraient être soumis à des EIE qui devaient comprendre, le cas échéant, une évaluation des risques écologiques. Les seuils, les champs d'action et les critères d'EIE devraient être particulièrement rigoureux pour les projets concernant les zones humides, y compris les tourbières, les mangroves et les récifs coralliens et lorsque la zone du projet comprend ou est liée, du point de vue hydrologique, à des écosystèmes importants de zones humides: on devrait tout particulièrement tenir compte des effets transfrontières. Toute activité risquant d'avoir des effets dommageables sur une zone humide d'importance écologique particulière devrait être soumise à une EIE ou à une autre forme d'évaluation et ne devrait être autorisée que si l'évaluation ne démontre aucun impact important pour la zone considérée²⁹.
58. La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 25 février 1991) établit des critères généraux pour déterminer l'importance de certaines activités pour l'environnement. L'un de ces critères est la proximité à un site Ramsar. Les Parties à la Convention d'Espoo doivent envisager spécifiquement de réaliser une EIE dans un contexte transfrontière, lorsque l'activité proposée est située à l'intérieur ou à proximité d'une zone écologiquement sensible ou

28 Résumées dans l'annexe à la Recommandation 6.2 (Brisbane, 1996).

29 Les recommandations du Conseil de l'OCDE sur l'évaluation environnementale des projets et programmes d'aide au développement [C(85)104 du 20 juin 1985] et concernant une liste de références (checklist) environnementales pour utilisation possible par des décideurs de haut niveau des institutions bilatérales et multilatérales d'aide au développement [C(89)2(Final) du 22 février 1989].

d'importance environnementale spéciale telle qu'une zone humide inscrite sur la Liste de Ramsar (Annexe III du texte de la Convention d'Espoo).

4.1.4 Mesures non réglementaires (volontaires)

59. Les mesures non réglementaires peuvent renforcer efficacement l'appui apporté à l'utilisation rationnelle et à la conservation par les propriétaires privés et les usagers des zones humides, sans avoir la connotation négative des mesures contraignantes (réglementaires): elles ont le pouvoir d'augmenter le nombre de zones humides consacrées à la conservation et de faire participer une gamme plus importante d'acteurs à la gestion des zones humides (Shine 1996). Une approche volontaire peut compléter les mesures de conservation des zones humides publiques et des aires légalement protégées.
60. Selon le système juridique de chaque pays, il est généralement nécessaire de rédiger des lois d'application pour les mécanismes d'acquisition et de gestion des zones humides énumérés ci-après, à savoir:
 - Création d'accords de gestion (contrats) entre les organismes publics pertinents, les propriétaires et les usagers afin de maintenir les caractéristiques écologiques de la zone humide. Des sanctions devraient être prévues en cas de non-respect.



La promotion d'un tourisme durable est un autre objectif des études des lois et des institutions. *Photo: Bill Phillips.*

- Fourniture d'une aide financière aux ONG ou aux parties prenantes pour qu'elles puissent acquérir ou gérer des zones humides, éventuellement sur la base de baux à long terme, conformément aux objectifs d'utilisation rationnelle convenus. Les réserves de zone humide créées volontairement et approuvées devraient recevoir une protection juridique, dans la mesure du possible, pour ne pas risquer une expropriation par les pouvoirs publics.
 - Attribution d'incitations fiscales pour encourager les propriétaires à conclure des accords de compensation pour la conservation avec des organismes de conservation ou des ONG. Dans la mesure du possible, la législation devrait faire en sorte que ces compensations lient de futurs acheteurs de la zone humide.
61. On peut aussi utiliser des instruments économiques pour décourager les pratiques non durables et fournir des incitations en faveur de la gestion des zones humides et de l'utilisation durable des ressources (OCDE, 1996). Une loi d'habilitation sera nécessaire pour certaines formes d'incitations et de droits, notamment:
- compensation pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs produits;
 - subventions pour la conservation, notamment compensation pour gérer les zones humides dans leur état naturel et pour les dommages causés par les animaux sauvages aux récoltes;
 - incitations fiscales telles que réduction de l'impôt sur le revenu, le capital ou les droits d'héritage pour les zones humides consacrées à la conservation ou vendues à cette fin et abattement fiscal sur la propriété pour les zones humides gérées pour la conservation;
 - taxe d'atténuation des pertes en zones humides: conformément au principe «promoteur-payeur», cela peut comprendre des droits de mise en valeur des zones humides ou des versements à un fonds public ou à une banque de terres (fourniture de zones humides naturelles ou restaurées comme compensation pour les zones humides détruites par le développement);
 - droits d'utilisateur (droits d'entrée et permis de pêche, chasse et loisirs dans la zone humide).

4.2 Mesures spécifiques à un site

62. Bien que l'obligation d'utilisation rationnelle s'applique à toutes les zones humides, il est juridiquement et pratiquement difficile d'appliquer des mesures de conservation à toutes les zones humides ou de réglementer/gérer toutes les activités qui pourraient être dommageables. En réalisant un inventaire national des zones humides, chaque Partie peut s'équiper d'une base de connaissances scientifiques permettant d'identifier les zones humides méritant des mesures de conservation ainsi que les zones humides nécessitant des mesures de restauration ou de remise en état et établir un ordre de priorité.

63. Les mesures d'utilisation rationnelle d'application générale, décrites au paragraphe 4.1 qui précède, peuvent être appliquées et adaptées à des zones humides spécifiques. En outre, on peut classer les instruments spécifiques à des sites en trois catégories générales (Untermaier 1991) qui peuvent être conçues de manière à répondre aux objectifs de conservation et d'utilisation rationnelle pour des sites particuliers:
- **Les instruments de protection générale** encouragent la conservation et la gestion de tous les éléments d'un site (habitats, espèces, diversité biologique, paysages) et prévoient souvent une structure administrative chargée d'appliquer les mesures pertinentes. Le système juridique devrait appuyer l'utilisation multiple des ressources naturelles d'une zone humide par les communautés locales et autres parties prenantes lorsque ces utilisations sont compatibles avec le maintien des caractéristiques écologiques du site, et devrait, de préférence, fournir une base juridique tant pour les mesures volontaires que pour les mesures réglementaires.
 - **Les instruments de protection spéciale** servent généralement à promouvoir la protection d'un élément du site (ressources cynégétiques ou halieutiques, diversité des plantes, paysages exceptionnels). Ces éléments disposent rarement de structures de gestion qui leur sont propres et le niveau de réglementation varie selon les objectifs de gestion du site (l'extrême étant la protection intégrale qui exclut l'accès et l'utilisation par l'homme). Ce type d'instrument est sans doute celui qui offre le plus grand potentiel de mise en œuvre et/ou de gestion par des entités privées, y compris des ONG de la conservation de la nature.
 - **Les instruments de protection indirecte** revêtent la forme de mesures de contrôle des modes d'occupation des sols dans une zone particulière. Ils peuvent être prévus par la loi d'aménagement, par exemple en ce qui concerne la mise en valeur d'une plaine d'inondation. Par ailleurs, la région peut être soumise à un régime juridique particulier qui confère, incidemment, une protection contre le développement même si son but premier n'a rien à voir avec la conservation de la nature. Dans beaucoup de pays, par exemple, le littoral et les cours d'eau navigables font partie du domaine public et sont au bénéfice d'un régime juridique particulier.
64. Les *Orientations complémentaires* énoncent des recommandations pour une législation spécifique aux sites, notamment l'application de règles d'EIE spéciales pour des zones humides importantes. La Conférence des Parties a également adopté des [*Nouvelles Lignes directrices relatives aux plans de gestion des sites Ramsar et autres zones humides* (annexe à la Résolution VIII.14, Valence, 2002)]. Le processus d'élaboration des plans de gestion est conçu de manière à trouver un accord entre les propriétaires, les occupants, les usagers et autres parties intéressées sur l'utilisation rationnelle des ressources d'une zone humide. Les *Lignes directrices* précisent qu'il conviendra peut-être que le «principe du plan de gestion soit ancré dans la législation» et qu'une autorité soit nommée pour conduire le processus d'élaboration des plans de gestion, notamment dans un site de grandes dimensions où il importe de tenir compte de tous les intérêts, de toutes les utilisations et de toutes les pressions relatives à la zone humide.

65. Tout en tenant dûment compte des lois et pratiques coutumières, les cadres juridiques et institutionnels nationaux devraient contenir des éléments tels que:
- les pouvoirs d'établir un zonage des zones humides³⁰ et de définir des règlements particuliers pour chaque type de zone afin de garantir qu'aucune activité autorisée ne dépasse la capacité de charge de la région concernée;
 - la combinaison de différentes zones afin de faciliter une protection intégrale de régions écologiquement fragiles tout en autorisant l'utilisation rationnelle du reste de la zone humide (Recommandation 5.3, 1993);
 - les pouvoirs d'établir des sites de conservation mixtes terre/mer dans le cadre des politiques de gestion intégrée de la zone côtière;
 - les pouvoirs pour les organismes gestionnaires des zones humides de promouvoir l'utilisation rationnelle et les besoins socio-économiques des communautés locales, d'inclure l'élaboration de plans de gestion, la surveillance continue, la réglementation de certaines activités, au besoin, et le recours à des accords de gestion et à des mesures non réglementaires pour faciliter la protection assurée par les propriétaires et les utilisateurs (McNeely 1995);
 - des procédures de consultation, de participation et de représentation des communautés locales et autres parties prenantes dans le cadre de la mise en place d'aires protégées dans les zones humides et de la gestion des zones humides. La création de comités, en particulier dans les sites Ramsar, où seraient représentés³¹ les usagers, les propriétaires, les gestionnaires, les promoteurs et les groupes d'intérêt communautaires, en particulier les groupes de femmes; et
 - des mesures de compensation pour la perte de terres, de droits d'utilisateur ou de revenu découlant du classement d'une zone humide en aire intégralement protégée.
66. Comme mentionné ci-dessus, le statut d'aire protégée et les plans de gestion spécifiques à des sites ne suffisent pas pour garantir le maintien des caractéristiques écologiques d'une zone humide. Tous les organismes officiels responsables d'activités dans des zones humides protégées ou affectant des zones humides protégées devraient être obligés, par la loi, d'informer et de consulter les autorités gestionnaires de la zone humide avant d'accorder des subventions ou d'autoriser des activités ou projets qui pourraient avoir des effets défavorables sur la zone humide en question.

4.3 Coordination juridictionnelle et institutionnelle

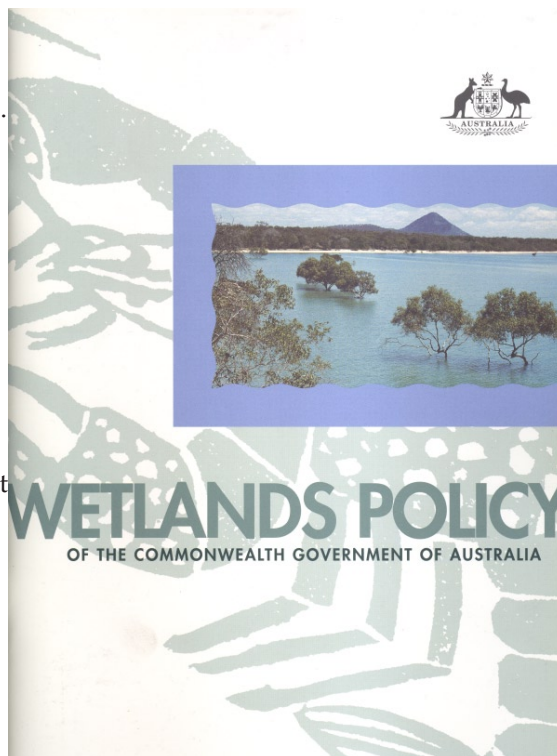
67. Par définition, l'utilisation rationnelle est une question intersectorielle si l'on considère le nombre étonnamment élevé d'utilisateurs et d'utilisations

30 L'UICN-Union mondiale pour la nature a conçu un système de catégories de gestion pour différents types d'aires protégées qui peut servir de référence dans ce but. Voir également le *Cadre pour les réserves de biosphère* adopté en 1995 sous les auspices du Programme de l'UNESCO pour l'homme et la biosphère.

31 Recommandé dans le cadre de l'Action 2.7.3, Plan stratégique Ramsar 1997-2002.

des zones humides (Ntambirweki 1997). Il est donc important que les cadres institutionnels encouragent la coordination horizontale³² et verticale³³ pour les questions relatives aux zones humides, entre les services gouvernementaux, les organismes publics, les institutions sectorielles et les parties prenantes pertinentes.

68. Selon le système politique et administratif du pays et selon la nature de la loi d'habilitation, la juridiction sur les zones humides varie. Les zones humides terrestres dépendent généralement des autorités compétentes en matière de conservation de la nature, soit un service gouvernemental indépendant soit plus souvent, une division du ministère de l'Environnement ou de l'Agriculture et des Forêts. Toutefois, la juridiction est parfois moins évidente dans le cas des zones humides côtières entrant dans le domaine maritime public, qui, par défaut, peuvent dépendre du ministère responsable de la Pêche ou de la Mer.



La Politique pour les zones humides du gouvernement de l'Australie (1997) consacre les objectifs et les valeurs de la Convention de Ramsar.

69. En ce qui concerne la coordination horizontale, les *Orientations complémentaires* fournissent des indicateurs de mécanismes aux niveaux international, national et local afin de promouvoir la coordination entre différents organismes gouvernementaux, le secteur privé et les ONG de la conservation. Au niveau national, de tels mécanismes peuvent prendre la forme de conseils ou comités interministériels, de comités nationaux pour les zones humides ou autres, chargés de superviser la coordination et la coopération pour la gestion des zones humides. Tous ces mécanismes de coordination devraient avoir pour point commun la représentation, basée sur une approche au niveau du bassin versant, de tous les organismes sectoriels ayant compétence pour des activités relatives aux zones humides.
70. La coordination verticale peut être particulièrement sensible dans les pays à structure de gouvernement fédéral. La responsabilité pour les zones humides et les produits des zones humides est déterminée par la division des compétences pour l'aménagement du territoire et les ressources naturelles, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements

32 C'est-à-dire, entre les secteurs administratifs pertinents.

33 C'est-à-dire, entre les différents paliers de gouvernement (national, sous-national et local).

infranationaux (états, provinces, cantons, länder). Elle peut être regroupée à un seul niveau³⁴ ou partagée entre le gouvernement national et les gouvernements infranationaux avec un degré variable de cohérence et d'efficacité politique et opérationnelle (Rubec 1998). Si les compétences administratives et opérationnelles pour les zones humides sont mal définies, s'il y a des lacunes ou s'il y a double emploi, il sera difficile de coordonner efficacement les politiques et la pratique d'utilisation rationnelle.

71. La coordination verticale suppose l'harmonisation des objectifs, politiques et normes d'utilisation rationnelle à tous les paliers de gouvernement. Ce point est essentiel si l'on veut atténuer les incohérences entre la prise de décisions au niveau national sur des questions sectorielles pertinentes et les programmes et actions de niveau local. Si la structure politique le permet, il serait bon d'examiner la possibilité de décentraliser la prise de décision et d'appliquer l'utilisation rationnelle aux niveaux infranational ou local, conformément, le cas échéant, à des orientations et objectifs stratégiques fixés par le gouvernement national.
72. La gestion à l'échelle du bassin versant nécessite généralement une coordination juridictionnelle et institutionnelle entre les unités administratives (ministères sectoriels de la gestion de l'eau, agriculture, industrie, mines, etc.) et les unités territoriales (collectivités régionales et locales). Dans la mesure du possible, le rôle de chaque organisme et collectivité devrait faire l'objet d'un accord tandis que la communication et le partage des informations devraient être encouragés dans le cadre d'un mécanisme institutionnel approprié.

4.4 Mécanismes de coopération transfrontière et internationale

4.4.1 Accords relatifs aux cours d'eau et autres traités

73. L'Article 5 de la Convention encourage les Parties à appliquer leurs obligations en coopération, notamment en prenant des mesures relatives aux zones humides transfrontières, aux cours d'eau partagés et à la conservation de la flore et de la faune des zones humides. Cette coopération peut commencer de manière informelle mais les pays auront généralement besoin de conclure un accord bilatéral ou multilatéral qui offre une base juridique à la coopération officielle et détermine le champ d'action et les pouvoirs des institutions compétentes. Lors de la Séance technique V de la COP7, les *Lignes directrices pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention* (Ramsar COP7 DOC. 20.3) seront examinées en détail. Sous le thème de la coopération internationale et régionale, elles portent, entre autres, sur les questions qui suivent.
74. Lorsque des systèmes aquatiques sont partagés entre deux pays ou plus, la coopération institutionnelle peut avoir lieu dans le cadre de commissions transfrontières de l'eau ou autres conseils de coordination. Le but est d'éviter que des mesures prises dans un pays soient dommageables pour les zones humides d'un autre pays et de garantir que la qualité et la quantité de l'eau sont maintenues de manière à préserver les fonctions des zones humides (*Orientations complémentaires*, par.I.1.2).

³⁴ Par exemple, la juridiction sur les cours d'eau navigables et le domaine maritime public incombe généralement au gouvernement national.

75. Il existe de nombreux accords relatifs aux cours d'eau (plus de 200) qui servent déjà de base juridique à ce type de coopération (de Klemm 1992)³⁵. Au niveau régional, la **Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux** (Helsinki, 17 mars 1992) établit des principes et des règles importants qui constituent une base complète pour l'élaboration de nouveaux accords. Au niveau mondial, la **Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation** (New York, 21 mai 1997: pas encore en vigueur) demande aux États de cours d'eau internationaux d'éviter, d'éliminer ou d'atténuer les dommages graves causés aux autres États du cours d'eau et établit des règles précises concernant les changements dans les utilisations d'un cours d'eau international. Ces dispositions prévoient la préparation d'EIE et de procédures de consultation entre les États des cours d'eau affectés³⁶. La Quatrième Partie (Protection, préservation et gestion) demande aux États, séparément ou, s'il y a lieu, conjointement, de protéger et de préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux. Les obligations spécifiques ont trait à la lutte contre la pollution; à l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles; à la gestion des cours d'eau en vue de la protection et de la préservation du milieu marin, y compris les estuaires, en tenant compte des règles et normes internationales généralement acceptées³⁷; et à la prévention ou l'atténuation de conditions dommageables pour d'autres États des cours d'eau, notamment l'envasement, l'érosion et l'intrusion d'eaux salées³⁸.
76. La liste indicative des mesures juridiques favorisant l'utilisation rationnelle des cours d'eau partagés comprend:
- coordonner la gestion des cours d'eau (approvisionnement en eau, lutte contre la pollution, conservation, restauration de zones humides importantes pour leurs fonctions hydrologiques);
 - coordonner l'aménagement des espaces afin de protéger les bassins versants et de réduire les dommages d'inondation;
 - prévenir ou atténuer les conditions dommageables pour d'autres États du cours d'eau;
 - donner notification aux États concernés et les consulter à propos des mesures et activités prévues qui pourraient avoir des effets négatifs sur les cours d'eau;
 - échanger régulièrement des données et des informations;
 - coopérer aux questions scientifiques et techniques;
 - élaborer des plans de coopération ou d'intervention conjoints en cas d'urgence.

35 Pour toute autre information, voir les documents préparés pour la Séance technique V, COP7.

36 Art. 12 et suivants.

37 Art.23. cette disposition importante pour la conservation des zones humides côtières appuie le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (Washington, 3 novembre 1995) (PNUE(OCA)/LBA/IG.2/7).

38 Art. 27.

77. Nombre de ces indicateurs sont également applicables à la conservation et à la gestion des zones humides transfrontières. La Conférence des Parties à la Convention de Ramsar a prié les Parties, notamment celles qui partagent un bassin versant/bassin hydrographique, d'identifier des zones humides transfrontières d'importance internationale et de préparer et d'appliquer des plans conjoints pour ces sites en adoptant une approche au niveau du bassin versant³⁹. Généralement, cela suppose un certain degré de coordination institutionnelle entre les différents États ou provinces⁴⁰. Des approches comparables vis-à-vis de la coordination juridique et institutionnelle sont également applicables pour des groupes de petits états insulaires qui pourraient élaborer des mécanismes de coopération régionaux en vue de l'utilisation rationnelle des ressources biologiques dans les écosystèmes marins et côtiers partagés (Miller et Lanou 1995).
78. Les Parties qui sont des États de l'aire de répartition d'espèces migratrices dépendant des zones humides devraient également s'efforcer d'établir des mécanismes coordonnés pour la conservation de ces espèces et de leurs habitats. La **Convention sur la Conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS)** (Bonn, 23 juin 1979) offre une base juridique à cette coopération internationale. Le 18 février 1997, un protocole d'entente a été signé entre le Secrétariat de la CMS et le Bureau Ramsar dans le but d'intensifier la coopération sur des questions relevant des deux conventions et/ou relevant d'accords sur certaines espèces conclus dans le cadre de la CMS. Le plus pertinent de ces accords pour Ramsar est l'**Accord de 1995 sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie** (qui devrait entrer en vigueur en 1999) et qui compte 117 États partageant des aires de répartition. Cet accord couvre l'ensemble de l'Afrique et de l'Eurasie, ainsi que le Moyen-Orient, le Groenland et certaines parties du Canada et établit des mesures de conservation et de gestion pour tous les oiseaux d'eau migrateurs.

4.4.2 Programmes d'assistance internationale

79. L'obligation d'utilisation rationnelle doit être interprétée au sens large comme s'appliquant à l'aide internationale à des programmes et projets relatifs aux zones humides. En 1980⁴¹, la Conférence des Parties contractantes a recommandé aux Parties de fournir une aide financière et technique aux pays en développement aux fins de la conservation des zones humides. Elle a recommandé également de contribuer au financement d'EIE avant la mise en œuvre de projets de mise en valeur des zones humides, et aux pays en développement d'accorder une attention plus soutenue à la conservation des zones humides dans toute demande et programme d'assistance.
80. Les Parties qui sont des pays donateurs devraient soutenir activement l'inscription d'éléments d'utilisation rationnelle dans les programmes multilatéraux et bilatéraux de coopération au développement. Le

39 Rec.5.3; Action 7.1.1 du Plan stratégique Ramsar. [Deuxième édition mise à jour: voir Objectif opérationnel 12, Action 12.11, Plan stratégique Ramsar 2003-2008]

40 La gestion de la mer des Wadden, site Ramsar trilatéral suppose une coordination non seulement entre trois Parties contractantes (l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas), mais aussi avec les trois länder allemands qui ont tous compétence sur une partie de la zone humide. Le Secrétariat conjoint de la mer des Wadden a été établi afin de rendre officielle la coordination institutionnelle après plusieurs années de coopération informelle.

41 Recommandations 1.2 et 1.6.

financement des projets devrait, dans la mesure du possible, renforcer la base d'avantages économiques pour les communautés locales et les usagers des zones humides, de manière compatible avec le maintien des propriétés naturelles des zones humides concernées.

81. Les pays donateurs devraient également établir les procédures nécessaires pour veiller à ce que leurs organismes bilatéraux bailleurs de fonds ne sapent pas l'obligation d'utilisation rationnelle en apportant une aide technique et financière à des programmes et projets qui détruisent ou dégradent gravement les zones humides d'autres pays. En l'absence de mesures adéquates d'atténuation ou de compensation, l'aide ne doit pas être utilisée au profit de projets qui seraient dommageables pour les caractéristiques écologiques de zones humides importantes ou qui auraient des effets défavorables sur les biotopes, les espèces, les ressources génétiques ou les fonctions hydrologiques des zones humides.
82. Les Parties qui ont besoin d'une aide internationale devraient veiller, en priorité, à ce que les projets et programmes proposés ne causent pas des dommages aux zones humides et soient compatibles avec l'obligation d'utilisation rationnelle. Il serait sans doute bon que ces Parties conçoivent une procédure d'évaluation pour toutes les demandes d'aide internationale afin de garantir que les autorités responsables des zones humides soient consultées pour toute proposition pertinente.

5.0 Conclusion

83. La procédure d'examen décrite dans le projet de *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* a pour objet d'aider les Parties à déterminer les obstacles éventuels qui entravent l'utilisation rationnelle et à rationaliser les mesures juridiques et institutionnelles qui favorisent la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Ce document présente certains des instruments politiques variés qui pourraient être utilisés dans ce but pour les zones humides, au niveau national et international.
84. D'un pays à l'autre, les cadres juridiques et institutionnels varient fortement. Ils peuvent adopter des approches extrêmement diverses allant de l'accent mis sur la réglementation, la propriété publique et le contrôle pour la plupart des zones humides, à des approches volontaires et à la gestion communautaire des zones humides. Le mélange approprié de mesures dépendra, entre autres, de la géographie, des conditions socio-économiques et des caractéristiques culturelles du pays concerné, de son système juridique et institutionnel et des règles applicables à la propriété et à l'utilisation des zones humides et de leurs produits.
85. Il n'est pas forcément nécessaire, ni même souhaitable, que les Parties promulguent des lois spéciales sur la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. On peut parfois obtenir des améliorations plus rapides et plus harmonieuses en associant ou en ciblant différemment des mesures existantes (réglementaires et non réglementaires) dans le but de simplifier la tâche d'application et de favoriser le plus possible l'intendance des zones humides par les propriétaires et par les usagers, y compris les collectivités locales et, le cas échéant, le secteur privé.

86. Chaque Partie devrait, en conclusion, selon sa propre structure politique et administrative, chercher à institutionnaliser le principe et la pratique de l'utilisation rationnelle dans tous les secteurs concernés. Le cadre juridique devrait établir des principes clairs, des règlements, des normes et des incitations et prévoir l'étude d'impact, la surveillance continue et l'application. Les mécanismes institutionnels devraient prévoir une coordination horizontale et verticale et soutenir la gestion intégrée à l'échelle de l'écosystème. Les responsables de la planification et les décideurs devraient pouvoir faire des choix objectifs, fondés sur des données scientifiques appropriées, entre des prétentions sur les ressources des zones humides et les utilisations des cours d'eau qui sont contradictoires, en tenant compte de leurs responsabilités vis-à-vis d'autres États et des générations futures.

6.0 Références

- Acreman, M., Howard, G. et Pirot, J-Y. 1996. *Reconciling Water Resources Management and Wetland Conservation: A Key Challenge for Ramsar in the 21st Century*, in *Themes for the Future: Special Interventions*, COP6 Brisbane 1996, Conference Proceedings Vol.9/12, pp.1-7.
- Comité d'aide au développement de l'OCDE. 1996. *Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide pour une meilleure préservation et une utilisation durable des zones humides tropicales et subtropicales*. Lignes directrices sur l'aide et l'environnement No.9, OCDE, Paris.
- Davis, T.J. (ed.). 1993. *Towards the Wise Use of Wetlands*, Ramsar Convention Bureau.
- de Klemm, C. 1992. *Legal Framework for the Application of Article 5 of the Ramsar Convention*. Ramsar Convention Bureau.
- de Klemm, C. (in press, 1998). *The Conservation of Marine Biological Diversity*
- de Klemm, C. 1999. Fisheries Conservation and Management and the Conservation of Marine Biological Diversity, in Hey, E., ed. *Developments in International Fisheries Law*. Kluwer
- de Klemm, C. and Shine, C. 1994. *Biological Diversity Conservation and the Law*. IUCN Environmental Policy and Law Paper no.29.
- Dugan, P.J. et Jones, T.A. 1992. *Ecological Change in Wetlands: a global overview* in Moser, M., Prentice, R.C et van Vesem, J. (eds.) 1992. *Waterfowl and Wetland Conservation in the 1990s: a global perspective* (Proceedings of the IWRB Symposium, St Petersburg, Florida, November 1992). IWRB Special Publication no.26.
- Glowka, L., Burhenne-Guilmin, F. et Synge, H. en collaboration avec McNeely, J. et Gündling, L.. 1994. *Guide de la Convention sur la diversité biologique*, Environmental Policy and Law Paper No.30, UICN – Union mondiale pour la nature.
- McNeely, J.A. (ed.). 1995. *Expanding Partnerships in Conservation*. Island Press and IUCN-The World Conservation Union.

- Miller, K.R et Lanou, S.M. 1995. *National Biodiversity Planning: Guidelines based on Early Experiences around the World*. World Resources Institute, United Nations Environment Programme and IUCN-The World Conservation Union.
- Ntambirweki, J.,1997. *Modalities for the Implementation of the Ramsar Convention through National Legislation in Africa*, Faculty of Law, Makerere University.
- Rubec, C. avec Mafabi, P., Mahy, M., Nathai-Gyan, M., Phillips, B. and Pritchard, D. (in preparation, 1998) *Draft Framework for Developing and Implementing National Wetland Policies*.
- Shine, C. 1996. *Private or voluntary systems of natural habitat protection and management*. Council of Europe, Nature and Environment, No.85.
- Shine, C. et C. de Klemm. 1999. *Wetlands, Water and the Law: Using laws to advance wetland conservation and wise use*. IUCN-The World Conservation Union.
- Turner, K. et Jones, T. (Eds.). 1991. *Wetlands: Market and Intervention Failures*. Earthscan Publications, London.
- Untermaier, J. 1991. *Aires protégées et zones humides in Legal Aspects of the Conservation of Wetlands*. Documents présentés à l'occasion d'une conférence internationale réunie à Lyon, 23 au 26 septembre 1987. IUCN Environmental Policy and Law Paper No.25.

Résolution pertinente

Résolution VII.7

(adoptée par la 7^e Session de la Conférence des Parties contractantes, San José, Costa Rica, 1999)

Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la Conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides

1. RAPPELANT la Recommandation 4.10 et la Résolution 5.6, ainsi que leurs annexes, qui contiennent respectivement des «*Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle*» et des «*Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle*»;
2. RAPPELANT EN OUTRE que les Lignes directrices sur l'utilisation rationnelle et l'Action 2.1.1 de l'Objectif opérationnel 2.1 du Plan stratégique 1997-2002 prient instamment les Parties contractantes d'évaluer leur législation et leurs pratiques afin de garantir qu'elles contribuent à l'application de la Convention et à l'utilisation rationnelle;
3. NOTANT que, selon les rapports nationaux remis à la présente session de la Conférence des Parties contractantes, 45 Parties ont entrepris une étude de leur législation et de leurs institutions pour s'assurer qu'elles favorisent la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides;
4. NOTANT EN OUTRE que la Séance technique II sur les plans nationaux pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides, qui s'est réunie durant la présente session de la Conférence des Parties contractantes, a présenté après l'avoir examinée en détail, l'annexe à la présente Résolution intitulée «*Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides*»; et
5. EXPRIMANT sa reconnaissance au Programme UICN pour le droit de l'environnement et, en particulier, aux auteurs des études de cas et de l'annexe à la présente Résolution, qui ont fourni des avis et des orientations en s'appuyant sur leur expérience personnelle de sorte que les Parties contractantes disposent de lignes directrices spécifiques pour pouvoir entreprendre l'étude de leur législation et de leurs institutions du point de vue des zones humides;

LA CONFÉRENCE DES PARTIES CONTRACTANTES

6. ADOPTE, comme orientation pour les Parties contractantes, l'annexe à la présente Résolution, intitulée *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* et PRIE INSTAMMENT les Parties qui n'ont pas encore entrepris cette étude de lui accorder la plus haute priorité.
7. PRIE INSTAMMENT les Parties contractantes de prendre note des orientations contenues dans l'annexe à la Résolution VII.6, *Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides* et de les appliquer avec une égale vigueur, compte tenu des rapports étroits qui existent entre les instruments de politique et la législation.
8. ENCOURAGE les Parties contractantes qui entreprennent ou qui prévoient d'entreprendre une étude de leurs lois et de leurs institutions à faire en sorte que le but ne soit pas simplement de lever des obstacles à la conservation et à la mise en œuvre de l'utilisation rationnelle mais aussi d'adopter des mesures d'incitation positives pour soutenir l'application effective de l'obligation d'utilisation rationnelle.

9. ENCOURAGE ÉGALEMENT les Parties contractantes à inscrire dans leur politique nationale pour les zones humides ou dans les instruments équivalents, dans la plus large mesure possible, les autres orientations pour les États membres adoptées au titre de la Convention, telles que les *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle* (Recommandation 4.10) et les *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle* (Résolution 5.6), les *Lignes directrices relatives aux plans de gestion des sites Ramsar et autres zones humides* (Résolution 5.7), les *Lignes directrices sur la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar* (Résolution VII.19) et le *Programme d'information de la Convention* (Résolution VII.9).
10. PRIE INSTAMMENT les organismes d'aide au développement de donner la priorité à des projets qui aboutiront à l'application des lignes directrices contenues en annexe et aux études des lois et des institutions qui en résulteront dans les pays en développement et dans les pays en transition économique.



L'Autorité de développement du lac Chilika, en Inde, a remporté le prix Ramsar 2002 pour la conservation des zones humides récompensant ses efforts novateurs en matière de gestion et de participation communautaire. *Photo : Ramsar/ Najam Khurshid.*

Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides	
<i>Pilier 1 de la Convention: Utilisation rationnelle</i>	
Utilisation rationnelle des zones humides	
Manuel 1	Cadre conceptuel pour l'utilisation rationnelle des zones humides
Politiques et législation relatives aux zones humides	
Manuel 2	Politiques nationales pour les zones humides Élaboration et application de politiques nationales pour les zones humides
Manuel 3	Lois et institutions Étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides
Les zones humides et l'homme	
Manuel 4	CESP-Zones humides Le Programme de communication d'éducation et de sensibilisation du public (CESP) de la Convention (2003-2008)
Manuel 5	Gestion participative Mise en œuvre et renforcement de la participation des communautés locales et des populations autochtones à la gestion des zones humides
Les zones humides et l'eau	
Manuel 6	Orientations relatives à l'eau Cadre intégré pour les orientations de la Convention relatives à l'eau
Manuel 7	Gestion des bassins hydrographiques Intégration de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides dans la gestion des bassins hydrographiques
Manuel 8	Attribution et gestion de l'eau Lignes directrices relatives à l'attribution et à la gestion de l'eau en vue de maintenir les fonctions écologiques des zones humides
Manuel 9	Gestion des eaux souterraines Gestion des eaux souterraines en vue du maintien des caractéristiques écologiques
Les zones humides et l'aménagement spatial	
Manuel 10	Gestion des zones côtières Questions relatives aux zones humides dans la Gestion intégrée des zones côtières
Inventaire, évaluation et suivi des zones humides	
Manuel 11	Inventaire, évaluation et suivi Cadre intégré pour l'inventaire, l'évaluation et le suivi des zones humides
Manuel 12	Inventaire des zones humides Cadre Ramsar pour l'inventaire des zones humides
Manuel 13	Évaluation des impacts Lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique
<i>Pilier 2 de la Convention: Inscription et gestion de sites Ramsar</i>	
Les zones humides d'importance internationale	
Manuel 14	Inscription de sites Ramsar Cadre stratégique et lignes directrices pour orienter l'évolution de la Liste des zones humides d'importance internationale
Manuel 15	Remédier aux changements dans les caractéristiques écologiques
Gestion des zones humides	
Manuel 16	Gestion des zones humides Cadres pour la gestion des sites Ramsar et autres zones humides
<i>Pilier 3 de la Convention: Coopération internationale</i>	
Coopération internationale	
Manuel 17	Coopération internationale Lignes directrices pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar sur les zones humides

Lois et institutions



Secrétariat de la Convention de Ramsar
Rue Mauverney 28
1196 Gland, Suisse
Tél: +41 22 999 0170
Courriel: ramsar@ramsar.org
Site Web: <http://www.ramsar.org>

