



“L’homme et les zones humides: un lien vital”
7e Session de la Conférence des Parties contractantes à la
Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971),
San José, Costa Rica, 10 au 18 mai 1999

Séance technique II:
Plans nationaux pour la conservation et l’utilisation rationnelle des zones humides
Document 3

Étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l’utilisation rationnelle des zones humides¹

Par **Clare Shine**, avocate et consultante en droit de l’environnement

- §1.0 **Rappel et introduction**
- §2.0 **Ramsar, l’utilisation rationnelle et le droit**
 - 2.1 Engagements juridiques pris par les Parties contractantes
 - 2.2 Élaboration du concept d’utilisation rationnelle
 - 2.3 Objectif d’une étude des lois et des institutions
 - 2.4 Domaines de complémentarité avec d’autres accords sur l’environnement
- §3.0 **Déterminer les mesures juridiques et institutionnelles qui freinent la conservation et à l’utilisation rationnelle**
 - 3.1 Politiques sectorielles, lois, taxes et priorités institutionnelles conflictuelles
 - 3.2 Lois faibles ou incomplètes applicables aux zones humides
 - 3.3 Régime foncier et régimes d’utilisation des ressources qui font obstacle à l’utilisation rationnelle
 - 3.4 Faiblesse opérationnelle des autorités administratives
 - 3.5 Obstacles à la gestion des cours d’eau et des écosystèmes côtiers découlant de la répartition des compétences
- §4.0 **Élaborer des mesures juridiques et institutionnelles afin de promouvoir l’utilisation durable**
 - 4.1 Mesures d’application générale
 - 4.1.1 Plans d’utilisation des terres et gestion de l’eau
 - 4.1.2 Mesures réglementaires
 - 4.1.3 Législation sur les études d’impact sur l’environnement
 - 4.1.4 Mesures non réglementaire (volontaires)
 - 4.2 Mesures spécifiques à un site
 - 4.3 Coordination entre les compétence territoriales et institutionnelles
 - 4.4 Mécanismes de coopération transfrontière et internationale
 - 4.4.1 Accords sur les cours d’eau et autres traités
 - 4.4.2 Programme d’aide internationale
- §5.0 **Conclusion**

¹ Voir aussi le projet de résolution connexe, Ramsar COP7 DOC. 15.7.

§1.0 Rappel et introduction

Rappel

1. 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 Bureau 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 Bureau Ramsar en juillet 1998.
2. 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 21^e réunion du Comité permanent. Le Comité permanent a décidé que ces documents serviraient d'introduction à la Séance technique II de la COP7, dont le thème est «Plans nationaux pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides» et qu'ils seraient examinés par cette Séance technique.

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 durable². 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.
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

² 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.

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 sous-nationales 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).

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 1.1³. 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 gestion⁴. 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/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

³ «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».

⁴ Voir *Cadre d'élaboration et d'application des politiques nationales pour les zones humides* (Ramsar COP7 DOC. 15.6).

migrateurs et les zones humides, les plantes et les animaux représentatifs ou uniques pour inclure récemment des critères relatifs 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'eau⁵. 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 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. 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));

⁵ Résolutions VI.3 et VI.23, Brisbane 1996; Séance technique I, COP7 (Ramsar et l'eau).

- 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:
- 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 élaboré⁶.

§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 politiques importantes pour la conservation des zones humides ou, au besoin, d'adopter de nouvelles lois et politiques⁷. Les Parties devraient étudier les contraintes juridiques et administratives qui empêchent de réaliser la gestion à l'échelle voulue, par exemple à l'échelle

⁶ Recommandation 6.9 et ci-dessus, note 4.

⁷ par. 2, *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle* (annexe à la Recommandation 4.10, 1990).

du bassin versant⁸ et veiller, de manière générale, à ce que les cadres juridiques et administratifs facilitent l'utilisation rationnelle au lieu de l'entraver.

Encadré 1: 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.

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 européenne⁹), les institutions et les pratiques afin de garantir l'application effective des 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).

⁸ I.2.4, *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle* (annexe à la Résolution 5.6, 1993).

⁹ N.B. La Communauté européenne elle-même n'est pas Partie à la Convention.

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)¹⁰ 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 produits des zones humides) dans les plans, programmes et politiques¹¹ 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 conjoint¹².

¹⁰ Voir Glowka *et al.* 1994.

¹¹ Articles 6 et 10.

¹² Voir encadré 2 et ajout à la Note diplomatique 1998/5: Coopération avec la Convention sur la diversité biologique (UNEP/CBD/COP/4/Inf.8).

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 de 1992 sur les changements climatiques 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 (CLD)**. 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 la désertification¹³, 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 CLD 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;
 - 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...).

**Encadré 2: MISE EN ŒUVRE COORDONNÉE DES OBLIGATIONS AU TITRE
DE LA CONVENTION DE RAMSAR ET DE LA CONVENTION SUR LA
DIVERSITÉ BIOLOGIQUE**

¹³ 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).

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 1 et 7);
- 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, Objectif général 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, Objectifs généraux 2, 5 et 6);
- 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, Objectifs généraux 2, 5 et 6);
- utilisation durable (rationnelle) des éléments constitutifs de la diversité biologique (CDB, Art. 10; Ramsar Art. 3, Plan stratégique, Objectif général 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, Objectif général 2);
- 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.

§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 versant ou bassin hydrographique. 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: 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 ou 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 côtière¹⁴. 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

¹⁴ 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).

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.

§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 transfrontière¹⁵.

§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'empiétement 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

¹⁵ Voir 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).

pertinentes d'activités, afin d'atténuer les processus et de maintenir les propriétés naturelles des écosystèmes des zones humides¹⁶.

§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/ fluviaux et à la zone côtière, ainsi que dans toutes les autres mesures de planification et de gestion de l'environnement» (Objectif opérationnel 2.2).
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 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 menaçant les zones humides¹⁷. 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:

¹⁶ Cette démarche est conforme aux Articles 7(b) et 8(l) de la Convention de 1992 sur la diversité biologique.

¹⁷ 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 encadré 2). 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.

- 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, 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 modifiés¹⁸ 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 décisions en rapport avec l'application d'EIE lorsque des zones humides risquent d'être touchées¹⁹.
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, Rés.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 (Rés.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, Rés.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

¹⁸ 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).

¹⁹ Résumées dans l'annexe à la Recommandation 6.2 (Brisbane, 1996).

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 considérée²⁰.

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

§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.
 - 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.

²⁰ 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].

- 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 spécialisés** 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 indirects** 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 *Lignes directrices relatives aux plans de gestion des sites Ramsar et autres zones humides* (annexe à la Résolution 5.7, Kushiro, 1993). 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 humides²¹ 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;

²¹ 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.

- 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 représentés²² 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 des zones humides (Ntambirweki 1997). Il est donc important que les cadres institutionnels encouragent la coordination horizontale²³ et verticale²⁴ 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

²² Recommandé dans le cadre de l'Action 2.7.3, Plan stratégique Ramsar 1997-2002.

²³ C'est-à-dire, entre les secteurs administratifs pertinents.

²⁴ C'est-à-dire, entre les différents paliers de gouvernement (national, sous-national et local).

zones humides côtières entrant dans le domaine maritime public, qui, par défaut, peuvent dépendre du ministère responsable de la Pêche ou de la Mer.

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 sous-nationaux (états, provinces, cantons, länder). Elle peut être regroupée à un seul niveau²⁵ ou partagée entre le gouvernement national et les gouvernements sous-nationaux 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 un 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 sous-national 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

²⁵ Par exemple, la juridiction sur les cours d'eau navigables et le domaine maritime public incombe généralement au gouvernement national.

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).
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)²⁶. 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 affectés²⁷. 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 acceptées²⁸; 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 salées²⁹.
76. La liste indicative des mesures juridiques favorisant l'utilisation rationnelle des cours d'eau partagés comprend:

²⁶ Pour toute autre information, voir les documents préparés pour la Séance technique V, COP7.

²⁷ Art. 12 et suivants.

²⁸ 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).

²⁹ Art. 27.

- 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.

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 versant³⁰. Généralement, cela suppose un certain degré de coordination institutionnelle entre les différents États ou provinces³¹. 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

³⁰ Rec.5.3; Action 7.1.1 du Plan stratégique Ramsar.

³¹ 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.

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 1980³², 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 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 (Ramsar COP7 DOC. 15.7)* 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

³² Recommandations 1.2 et 1.6.

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.

Références

Acreman, M., Howard, G. and 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.

Dugan, P.J. and Jones, T.A. 1992. *Ecological Change in Wetlands: a global overview* in Moser, M., Prentice, R.C and 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.

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. and Shine, C. 1994. *Biological Diversity Conservation and the Law*. IUCN Environmental Policy and Law Paper no.29.

McNeely, J.A. (ed.). 1995. *Expanding Partnerships in Conservation*. Island Press and IUCN-The World Conservation Union.

Miller, K.R and 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. with contributions from 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.

Turner, K. and 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.