



Strasbourg, le 09 décembre 2010
[pa12f_2010.doc]

T-PVS/PA (2010) 12

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

GROUPE D'EXPERTS ZONES PROTÉGÉES ET RÉSEAUX ÉCOLOGIQUES

Critères d'évaluation des Listes nationales de propositions de zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC) au niveau biogéographique et de procédure d'examen et de validation des sites candidats au Réseau Émeraude

*Document établi par la Direction de la Culture
et du Patrimoine naturel et culturel
en collaboration avec le CTE/DB et Marc Roekaerts*

*This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document ne sera plus distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire*

1. Historique

La création du Réseau Emerald de zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC) a été décidée par le Comité permanent de la Convention de Berne en 1989, avec l'adoption de la Recommandation n° 16 (1989) concernant ces zones. Cette dernière demande aux Parties contractantes de prendre, par la voie législative ou autrement, des dispositions pour désigner des ZISC afin que les mesures nécessaires et appropriées de conservation soient adoptées pour chaque zone située sur leur territoire ou sous leur responsabilité.

L'Article 4 de la Convention de Berne est le plus pertinent, en ce qu'il déclare que "Chaque Partie contractante prend les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour protéger les habitats des espèces sauvages de la flore et de la faune, en particulier de celles énumérées dans les Annexes I et II, et pour sauvegarder les habitats naturels menacés de disparition".

Cependant, la mise en oeuvre du Réseau Emerald n'a véritablement débuté qu'en 1998, avec l'adoption par le Comité permanent de la Résolution n° 3 (1996) concernant l'établissement d'un Réseau écologique paneuropéen, et de la Résolution n° 5 (1998), concernant le règlement sur le Réseau des zones d'intérêt spécial pour la conservation (Réseau Emerald).

La Résolution n° 3 (1996) encourage "les Parties contractantes et les Etats observateurs à désigner des zones d'intérêt spécial pour la conservation", et invite par conséquent tous les pays de l'Union européenne, les pays d'Europe non membres de l'Union européenne et les Etats africains concernés à participer au Réseau Emerald. Cette participation est donc facultative, car les Parties contractantes et les Etats observateurs peuvent invoquer le caractère non contraignant propre aux recommandations et aux résolutions du Conseil de l'Europe. Notons toutefois que les obligations des Parties contractantes en matière de protection des habitats naturels sont des exigences contraignantes, clairement énoncées par la Convention, qui est un élément du droit international contraignant.

L'Union européenne proprement dite est une des Parties contractantes à la Convention de Berne. La mise en oeuvre de la Convention de Berne par les Etats membres de l'UE consiste principalement à se conformer à toutes les dispositions des directives Habitats et Oiseaux, et à classer des sites pour le réseau Natura 2000 pour satisfaire aux exigences de la Convention de Berne concernant les milieux naturels. D'après la Résolution n° 5 (1998) du Comité permanent de la Convention de Berne concernant le règlement sur le Réseau des zones d'intérêt spécial pour la conservation *«pour les Parties contractantes qui sont Etats membres de l'Union européenne, les sites du Réseau Emerald sont constitués par les sites du Réseau Natura 2000»*. Les dispositions des Directives "Oiseaux" et "Habitats" sont donc les seules procédures applicables à ces pays. Comme l'indiquent tant la Directive Habitats de l'UE que la Convention de Berne, l'objectif ultime de la création de tels réseaux est "la survie à long terme et le maintien d'un statut de conservation favorable des espèces et des habitats d'intérêt européen".

Afin de pleinement assurer la complémentarité et la cohérence entre le réseau Natura 2000 de l'UE et le Réseau Emerald, le Groupe d'experts des zones protégées et des réseaux écologiques (GoEPAEN) a recommandé que toute évaluation des sites Emerald proposés devrait s'appuyer sur les mêmes règles et procédures que celles élaborées pour Natura 2000, c'est-à-dire adopter une approche biogéographique. Pleinement conscient du temps et des moyens nécessaires pour mener à bien un tel processus, le GoEPAEN a suggéré d'opter pour une démarche simplifiée sans nuire à l'intérêt de l'évaluation.

Des critères visant à définir une approche biogéographique simplifiée pour l'évaluation des sites Emerald (document T-PVS/Emerald (2007) 03), fondés sur les critères adoptés par le Comité Habitats en 1997 (Hab. 97/2 rev. 4 18/11/97), ont initialement été proposés en 2006. Depuis, l'UE a accumulé de l'expérience au fil des différents séminaires biogéographiques, et la procédure a graduellement été affinée en ce sens. Le présent document constitue une tentative de révision du document T-PVS/Emerald (2007) 03, en tenant compte de l'évolution récente de la mise en place du réseau Natura 2000 et en proposant un processus à mettre en oeuvre dans la préparation de la liste

paneuropéenne de ZISC dans le cadre de la Convention de Berne. Il concerne la réalisation des phases II et III du processus Emeraude décrit dans le document T-PVS/Emerald (2010)5.

Même si la création du Réseau Emeraude se poursuit, l'on peut distinguer trois étapes ou "Phases" dans cette mise en oeuvre:

Phase I: les pays participants évaluent leurs ressources naturelles et identifient les espèces et les habitats nécessitant une protection en vertu des résolutions pertinentes de la Convention de Berne. Ils sélectionnent ensuite les sites susceptibles de convenir pour garantir la survie à long terme des espèces et habitats "Emeraude", et soumettent au Secrétariat de la Convention de Berne une base de données renfermant des informations scientifiques sur les sites proposés.

Phase II: l'évaluation de l'efficacité des sites proposés doit se faire espèce par espèce et habitat par habitat. Idéalement, l'évaluation ne devrait donc débiter qu'à partir du moment où il existe un inventaire complet de sites proposés pour une région donnée. Concrètement, il serait réaliste d'attendre que plus de 80 % des sites définitivement proposés soient disponibles pour l'évaluation. L'exercice doit être mené en coopération avec l'Agence européenne pour l'environnement.

Dès que la valeur scientifique des sites proposés est établie, les sites candidats vont être soumis au Comité permanent, qui les valide le cas échéant en vue de leur intégration formelle au Réseau Emeraude. Pour les Etats membres de l'UE, un réseau validé de sites Natura 2000 permettra aux Parties de remplir automatiquement leurs engagements au titre de la Convention de Berne et du Réseau Emeraude.

Phase III: désignation nationale des ZISC adoptées et mise en oeuvre de mesures de gestion, de rapport et de suivi, sous la responsabilité des autorités nationales.

Les sites proposés par les divers pays pour figurer dans le Réseau Emeraude peuvent prétendre à devenir des ZISC uniquement s'ils contribuent à la sauvegarde des types d'habitats inscrits dans la Recommandation 4, et des espèces inscrites dans la Recommandation 6 de la Convention de Berne, et s'ils sont validés par le Comité permanent de la Convention.

La sélection des ZISC est régie par la Recommandation 16, paragraphe 1, qui énonce six conditions générales; toute ZISC doit en remplir au moins une:

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

D'après les principes énoncés à l'Annexe III de la Directive Habitats pour la mise en place des sites Natura 2000 en vertu de cette Directive, l'on peut distinguer deux étapes dans la création du Réseau Emeraude:

- 1) une évaluation du caractère suffisant des ZISC proposées, espèce par espèce et habitat par habitat (équivalente à celle de l'Annexe III, étape 1 dans la Directive Habitats); voir la section 2;
- 2) une évaluation des ZISC proposées site par site à l'échelle biogéographique (équivalente à celle de l'Annexe III, étape 2 de la Directive Habitats), suivie de la validation par le GoEPAEN et, par la suite, de l'adoption par le Comité permanent de la Convention de Berne; voir la section 3.

Tout comme les sites Natura 2000, les Zones d'intérêt spécial pour la conservation sont considérées comme des zones noyaux du Réseau écologique paneuropéen (REP). Elles constituent

donc des éléments essentiels du Réseau paneuropéen. La mise en place d'une vaste infrastructure naturelle, telle que l'envisage à terme le Réseau écologique paneuropéen, confèrera encore plus d'importance aux zones identifiées pour le Réseau Emeraude et incitera à concentrer l'attention sur les connexions possibles avec d'autres zones protégées. Le niveau de connexion écologique d'une certaine ZISC avec d'autres espaces naturels devrait être pris en compte à l'heure de déterminer si elle remplit les critères de la Recommandation n° 16 (1989). Tout cela justifierait d'encourager une certaine convergence entre les règles qui régissent les différents réseaux concernés (REP, Natura 2000 et Emeraude).

2. Evaluation du caractère suffisant des ZISC proposées pour les espèces et les habitats

2.1 Description générale de la procédure

Il convient d'envisager l'évaluation des bases de données Emeraude au niveau national comme un cycle constitué des étapes suivantes:

- (1) soumission au Secrétariat de la Convention de Berne par les autorités nationales des propositions sous la forme d'une base de données, en utilisant la *Common Data Repository* de l'Agence européenne pour l'environnement;
- (2) contrôle de qualité de la base de données par le Secrétariat du Conseil de l'Europe, suivi d'une correction des lacunes et des erreurs par les Parties;
- (3) désignation par le Comité permanent de la Convention de Berne des sites retenus pour être des candidats officiels;
- (4) évaluation préalable par l'AEE-CTE/DB du caractère suffisant de la liste de ZISC proposée (caractéristiques/pays/région biogéographique);
- (5) discussion scientifique dans le cadre du séminaire de la région biogéographique et évaluation du caractère suffisant;
- (6) si nécessaire, proposition de sites Emeraude supplémentaires et mise à jour de la base de données par les autorités nationales;
- (7) présentation d'une base de données révisée;
- (8) soumission de la liste finale de sites au GoEPAEN pour discussion;
- (9) soumission au Comité permanent de la Convention de Berne pour adoption.

La constitution des bases de données Emeraude au plan national doit être envisagée comme un cycle comprenant les sept premières étapes de la procédure.

L'évaluation du Réseau Emeraude est un processus itératif. Les conclusions sur le caractère suffisant des ZISCs nationales proposées appelleront un besoin de nouvelles propositions de sites Emeraude, voire l'extension de sites existants si les conclusions ne sont pas satisfaisantes. Avec le temps, le nombre de sites devrait augmenter grâce à l'amélioration des connaissances scientifiques et pour suivre l'évolution de la nature. Dans tous les cas, les propositions de ZISC qui seront soumises à nouveau seront une fois de plus évaluées afin d'obtenir des conclusions actualisées.

2.2 Soumission de bases de données Emeraude complètes et de qualité

Les bases de données devraient être transférées dans le dossier approprié du centre de données de l'AEE, accompagnées d'une lettre officielle des autorités nationales annonçant le dépôt d'une base de données officielle. Le deuxième envoi et les suivants devraient être accompagnés d'une description des changements apportés dans les nouvelles versions.

Les bases de données Emeraude devraient être élaborées conformément aux instructions du Manuel de l'utilisateur du Logiciel Emeraude (T-PVS/Emerald (2003) 2). Il est essentiel que les bases de données soient complètes pour le processus d'évaluation, y compris les discussions lors des séminaires biogéographiques. Il faut inscrire toutes les espèces de la Résolution 6 et de la Résolution 4

de la Directive Habitats qui sont habituellement présentes dans un site, et remplir tous les champs de données pertinents. Il convient de fournir autant que possible des données quantitatives sur les populations des diverses espèces et sur l'étendue des divers habitats au sein des sites. Par contre, il ne faut pas inscrire les espèces qui ont parfois été observées dans le site mais qui n'y sont pas régulièrement présentes (spécimens en errance, par exemple). Il est difficile de fixer des règles générales pour l'inscription d'espèces pour lesquelles l'on ne dispose que d'observations historiques, mais pour de nombreuses espèces de petite taille et mal connues, même d'anciens relevés peuvent encore être valables (ex: pour les bryophytes ou de petits mollusques comme *Vertigo* spp.), à moins que des inventaires récents démontrent qu'une espèce n'est plus présente, ou que l'habitat a été modifié et ne lui convient plus.

Avant d'évaluer si un réseau est suffisant, les bases de données soumises et les données topographiques qui les accompagnent seront vérifiées pour voir si elles sont complètes et de qualité. Dès réception du bilan de la qualité de la base de données, les autorités nationales sont invitées à corriger dans les meilleurs délais les lacunes et erreurs identifiées, et à transférer à nouveau la base de données mise à jour dans la *Common Data Repository* de l'AEE.

2.3 Évaluation préliminaire

L'évaluation préliminaire du caractère suffisant des propositions de ZISC nationales constituera essentiellement une préparation scientifique des discussions au sein des séminaires biogéographiques. Elle sera réalisée par une institution scientifique indépendante (AEE – CTE/DB). L'évaluation préliminaire examinera la dernière base de données soumise par une partie (au maximum 90 jours avant le séminaire biogéographique prévu) et tiendra compte de toutes les données scientifiques disponibles.

Elaboration des listes de référence des espèces et des habitats

Avant l'évaluation, une liste préliminaire de référence des espèces et des habitats des Résolutions n° 4 (1996) et 6 (1998) de la Convention de Berne régulièrement présents dans chacun des pays, ventilée par région biogéographique, sera établie sur la base des données scientifiques disponibles, afin de déterminer quel pays doit classer des ZISC pour chacune des caractéristiques. Les listes de référence ne devraient pas être envisagées comme des listes de contrôle d'espèces et d'habitats présents dans les pays et les régions respectives, et donc exclure les espèces errantes ou accidentelles. Un 'X' dans la liste signifiera pour les pays une obligation de classer des sites pour cette espèce ou pour cet habitat dans une région biogéographique donnée. Un point d'interrogation (?) signalera que le statut de l'espèce ou de l'habitat n'est pas clair, et qu'il faut procéder à des recherches complémentaires pour le clarifier.

Evaluation du caractère suffisant

La contribution du classement d'une certaine liste de ZISC au maintien d'un statut de sauvegarde favorable d'une espèce ou d'un type d'habitat dépend non seulement de la qualité intrinsèque des sites, mais aussi de l'intensité des mesures présentes ou futures de conservation en faveur de chaque habitat ou espèce, y compris celles prises à l'extérieur des zones désignées. L'évaluation doit reposer sur la valeur intrinsèque des sites proposés pour chaque espèce et type d'habitat, en tenant compte de leur contribution potentielle à la réalisation de l'objectif de conservation défini, c'est-à-dire maintenir ou rétablir les espèces et les habitats dans un état de conservation favorable.

Bien évidemment, les facteurs pertinents pour évaluer la valeur de chaque espèce ou type d'habitat pour le réseau varient fortement d'un cas à l'autre, et dépendent de multiples paramètres. D'une manière générale, il convient que les Parties suivent une démarche proportionnelle, pour que dans le cas des habitats et espèces d'intérêt européen les plus rares une part importante de la ressource soit intégrée au Réseau Emerald, tandis qu'une part moins importante de la ressource soit dans le réseau pour les plus abondants.

Il ne serait pas réaliste de tenter de définir un seul critère quantitatif universellement applicable à tous les habitats et espèces et à toutes les situations. L'évaluation attendue des listes de sites pour une région biogéographique doit reposer sur une discussion au cas par cas (caractéristiques/pays/région

biogéographique), qui tient compte des informations complémentaires sur divers paramètres concernant chacune des espèces ou des types d'habitat.

Exigences

Une liste représentative de sites qui puisse être considérée comme suffisante pour assurer un statut de conservation favorable à une espèce ou un type d'habitat donnés au niveau biogéographique doit répondre à quatre exigences:

- 1) elle doit représenter des sites de l'ensemble de l'aire de répartition de chacun des habitats et espèces du Réseau émeraude aux niveaux national et biogéographique si le territoire d'une partie comporte plus d'une région;
- 2) elle doit rendre compte de la diversité écologique de l'habitat et de l'espèce (génétique) à l'intérieur d'une région biogéographique. Pour les espèces, les propositions de sites doivent couvrir tout l'éventail des habitats nécessaires aux différentes étapes de son cycle vital (reproduction, migrations, recherche de nourriture, etc.);
- 3) elle doit être bien adaptée aux besoins spécifiques de conservation, notamment ceux liés aux caractéristiques de répartition (endémicité, degré d'isolement/ de morcellement, tendances historiques, changement climatique) et aux pressions humaines, aux menaces et à la vulnérabilité de l'espèce ou du type d'habitat envisagés;
- 4) il faut, si les 3 premières conditions sont remplies, que la superficie d'habitat et la part des populations des espèces présentes dans les sites du Réseau Emeraude soient significatives par rapport à l'ensemble de la ressource nationale.

Résultat de l'évaluation et préparation du projet de liste de sites Emeraude

Un projet de liste de ZISC candidates par région biogéographique concernée par un séminaire (ouest des Balkans, Caucase, etc...) sera préparé à partir des données des bases de données Emeraude respectives et suivant la structure du tableau 1. Les Parties seront chargées de vérifier les informations reprises dans ces listes afin de les préparer à la validation définitive lors des séminaires biogéographiques.

Tableau 1. Contenu du "projet de liste de sites Emeraude proposés"

Colonne	Description
A	Code de la ZISC comprenant neuf caractères, les deux premiers correspondant au code ISO de l'Etat membre concerné.
B	Nom de la ZISC.
C	Superficie de la ZISC (ha)
D	Coordonnées du centre de la ZISC (latitude et longitude).
E	Nombre d'espèces de la Résolution 6 présentes dans la ZISC.
F	Nombre de types d'habitat de la Résolution 4 présents dans la ZISC.

A l'issue de l'évaluation préliminaire, l'on disposera: (1) de projets de listes de référence des habitats et espèces; (2) de projets de conclusions détaillées et (3) de projets de listes de sites Emeraude proposés. Ces documents serviront de base aux discussions des séminaires biogéographiques.

L'évaluation des sites Emeraude proposés concernera également les espèces d'oiseaux, en s'appuyant sur la même méthodologie que pour les autres espèces, contrairement aux séminaires biogéographiques de Natura 2000 qui ne s'intéressent qu'aux espèces couvertes par la Directive Habitats.

Il sera peut-être nécessaire d'élaborer des lignes directrices plus détaillées pour la sélection des sites et l'évaluation des propositions pour certains groupes taxinomiques (ex: poissons) ou environnements (ex: oiseaux, marin) au fil de l'expérience acquise par les Parties concernées par la phase II du processus Emeraude.

2.4 Séminaires biogéographiques régionaux

Des séminaires biogéographiques régionaux seront organisés avec la participation de toutes les Parties représentées dans une région (ouest des Balkans, Caucase, etc.), à condition qu'elles aient soumis des bases de données Emeraude d'une qualité assez bonne pour permettre l'évaluation du caractère suffisant, conformément à la description faite plus haut. Les séminaires examineront (1) les listes de référence; (2) le caractère suffisant de chaque espèce et habitat, à la lumière des listes de référence validées, et (3) la pertinence d'une inscription des sites sur la liste finale des ZISC.

Chaque séminaire réunira des participants du Secrétariat de la Convention de Berne, du CTE/DB, les Parties à la Convention de Berne, des experts indépendants choisis par le Conseil de l'Europe et par le CTE/DB, un nombre convenu de représentants des ONG concernées et d'observateurs des pays voisins.

Le séminaire sera organisé sous la forme d'un forum de discussion pour les parties prenantes susmentionnées, qui évaluera chaque espèce et habitat par partie et par région biogéographique, en s'appuyant sur la liste de référence validée. Les discussions aboutiront à une conclusion (voir les catégories dans le Tableau 2) sur le caractère suffisant/ insuffisant des propositions de sites pour chacun des habitats et espèces présentes dans les pays. Les sites dépourvus d'espèces de la Résolution n° 4 (1996) ou d'habitats de la Résolution n° 6 (1998) feront l'objet d'une évaluation de leur éligibilité au statut de ZISC, en se référant aux conditions générales pour la sélection des sites énoncées par la Recommandation n° 16. Les conclusions finales du séminaire, ainsi que les Listes de référence révisées et les listes de sites validés, seront publiées sur le site Emeraude du Conseil de l'Europe.

Plus avant dans l'élaboration du Réseau Emeraude, après le(s) séminaire(s) biogéographique(s), de nouvelles évaluations pourraient être nécessaires en raison de nouvelles propositions de sites ou de modifications intervenues dans des sites existants, et des réunions bilatérales pourraient être organisées entre une certaine Partie à la Convention de Berne et le Secrétariat de cette dernière (avec la participation du CTE/DB, intervenant en qualité de jury indépendant) pour suivre l'avancement des désignations de sites dans le pays concerné.

2.5 Actions après le séminaire

Les Conclusions finales détaillées orienteront les Parties à propos des mesures qu'elles pourraient prendre afin d'améliorer le Réseau Emeraude aux niveaux national et biogéographique. Le Tableau 2 présente les types et les catégories de conclusions qui seront utilisées au cours du séminaire, et les actions attendues de la part des Parties après le séminaire.

Parallèlement à la diffusion des Conclusions finales détaillées, le Groupe d'experts des zones protégées et des réseaux écologiques et le Secrétariat de la Convention de Berne décideront de la date à laquelle les Parties seront invitées à soumettre les modifications demandées et les ajouts aux propositions de sites.

L'évaluation des propositions de sites sera un processus itératif, et de nouveaux travaux devront être menés avec l'arrivée de nouvelles propositions de sites résultant des conclusions des séminaires et/ou l'évolution des connaissances scientifiques.

Tableau 2. Conclusions et abréviations usitées dans les séminaires biogéographiques. Les codes sont parfois combinés: ainsi, 'IN MOD et CD' indique qu'il faut des sites supplémentaires et que les propositions existantes doivent être corrigées ou complétées.

Code	Sens	Action nécessaire
SUF	Suffisance	Pas besoin de sites supplémentaires
IN MAJOR	Insuffisance majeure	Pas de sites actuellement proposés. Appelle un grand effort pour désigner des sites.
IN MOD	Insuffisance modérée	Prévoir un ou plusieurs sites supplémentaires (voire une extension de sites). IN MOD GEO: désigner des sites supplémentaires dans une certaine région pour éliminer

		une lacune géographique.
IN MIN	Insuffisance mineure	Pas besoin de désigner de nouveaux sites mais les habitats / espèces doivent être mentionnés pour les sites déjà proposés pour d'autres habitats/espèces
CD	Correction de données	Données à corriger, à compléter ou à supprimer
Sci Res	Réserve scientifique	Impossible de tirer de conclusion certaine: problème scientifique à examiner/clarifier – interprétation de l'habitat, présence d'espèces controversée, etc.

3. Validation et adoption des sites au niveau biogéographique

Dès qu'un niveau suffisant de consensus sera intervenu sur le processus itératif d'évaluation des sites candidats Emeraude, les deux dernières étapes de la procédure seront lancées:

(8) Soumission de la base de données avec la liste définitive de sites au GoEPAEN pour discussion;

(9) Soumission de la liste de sites au Comité permanent de la Convention de Berne pour adoption.

Le Groupe d'experts des zones protégées et des réseaux écologiques recevra pour discussion la base de données définitive et officielle de sites candidats. Le GoEPAEN transmettra ensuite la liste définitive au Comité permanent de la Convention de Berne pour adoption. Cette liste définitive sera publiée dans le format décrit plus haut (Tableau 1).

Des exemples de listes communautaires de sites NATURA 2000 tels qu'elles sont publiées peuvent être consultés à l'adresse:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:030:0001:0042:FR:PDF>

Figure 1. Schéma du cycle d'évaluation du Réseau Emeraude: de la soumission des bases de données à la validation des ZISC.

