UNIVERSITE DE LIMOGES
Ecole Doctorale n° 88 Pierre Couvrat

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES
Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques

THESE
POUR L'OBTENTION DU GRADE DE
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE LIMOGES

Discipline : Droit public

Présentée et soutenue publiquement le 19 novembre 2014 par

Simon JOLIVET

LA CONSERVATION DE LA NATURE TRANSFRONTALIERE

Thèse dirigée par

Mme Jessica MAKOWIAK
Professeur de droit public à l'Université de Limoges

JURY

Rapporteurs
M. Philippe BILLET, *Professeur de droit public à l'Université Jean Moulin - Lyon 3, Directeur de l'Institut de droit de l'environnement (EDPL – EA 666)*
M. Jean-Marc SOREL, *Professeur de droit public à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Université Paris 1), Directeur de l'Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne*

Suffragants
M. Francis HAUMONT, *Professeur extraordinaire à l'Université catholique de Louvain*
M. Michel PRIEUR, *Professeur émérite à l'Université de Limoges, Doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges*
Mme Aude ROUYERE, *Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux, Directrice du Centre d'étude et de recherche sur le droit administratif et la réforme de l'Etat*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Je tiens à remercier particulièrement ma directrice de thèse, Madame le Professeur Jessica Makowiak, pour la confiance qu'elle m'a témoignée, pour ses encouragements, sa disponibilité, et pour les conseils prodigués tout au long du travail.

J'exprime également toute ma reconnaissance à Monsieur le Professeur Michel Prieur, pour ses conseils stimulants et pour le partage généreux de son savoir.

Je remercie plus largement l'ensemble de l'équipe du CRIDEAU, notamment Carole Lissandre pour son aide à la recherche, et Stéphanie Bartkowiak pour son soutien logistique.

Enfin, j'adresse des remerciements plus intimes à mes proches, pour leur soutien et leur patience.

A la mémoire de Françoise Burhenne-Guilmin,

A mes parents,

Pour Ophélie,

SOMMAIRE

PARTIE 1 : LA CONSERVATION DE LA NATURE CONDITIONNEE PAR LE DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

TITRE 1 : LA FRONTIERE REPOUSSEE PAR LE ZONAGE ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER

CHAPITRE 1 : LA RECONNAISSANCE D'UNE OBLIGATION DE COOPERER POUR CONSERVER LES ZONES NATURELLES TRANSFRONTALIERES REMARQUABLES

CHAPITRE 2 : LA JURIDICISATION INACHEVEE DE LA NOTION DE ZONE PROTEGEE TRANSFRONTALIERE

TITRE 2 : LA FRONTIERE TRANSCENDEE PAR LE RESEAU ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER

CHAPITRE 1 : L'EMERGENCE DE LA NOTION DE RESEAU ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER

CHAPITRE 2 : LA DIMENSION TRANSFRONTALIERE CONTRARIEE DU RESEAU NATURA 2000

PARTIE 2 : LA CONSERVATION DE LA NATURE DYNAMISEE PAR LE DROIT DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE INFRA-ETATIQUE

TITRE 1 : LA COMPLEMENTARITE AFFIRMEE DES DROITS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE 1 : LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT A LA COOPERATION POUR LES ACTEURS DE LA CONSERVATION DE LA NATURE

CHAPITRE 2 : LA MISE A DISPOSITION D'OUTILS DE COOPERATION ADAPTES A LA CONSERVATION DE LA NATURE

TITRE 2 : LA COMPLEMENTARITE DES DROITS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT MISE A L'EPREUVE

CHAPITRE 1 : LA DIVERSITE AMBIVALENTE DES DROITS NATIONAUX

CHAPITRE 2 : LA RESPONSABILISATION INSUFFISANTE DES ACTEURS

Principaux sigles et abréviations

AFDI : Annuaire français de droit international
AJDA : Actualité juridique du droit Administratif
ASEAN : Association des nations de l'Asie du sud-est
ASPIM : Aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne
BDEI : Bulletin de droit de l'environnement industriel
CAA : Cour administrative d'appel
CC : Conseil constitutionnel français
CDB : Convention sur la diversité biologique
CDE : Cahiers de droit européen
CDI : Commission du droit international
CE : Conseil d'Etat français
CEE : Communauté économique européenne
CEE-NU : Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CEMAT : Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire
C. envir. : Code de l'environnement
C. for. : Code forestier
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CIJ : Cour internationale de justice
CIP : Commission internationale des Pyrénées
CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées
CJCE : Cour de justice des communautés européennes
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
CPLRE : Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
C. urb. : Code de l'urbanisme
DA : Revue Droit administratif
DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
EPL : Environmnental Policy and Law
FEDER : Fonds européen de développement régional
Gaz. Pal. : La Gazette du Palais
GEC : Groupement eurorégional de coopération
GECT : Groupement européen de coopération terrritoriale
GEIE : Groupement européen d'intérêt économique
GIP : Groupement d'intérêt public
GLCT : Groupement local de coopération transfrontalière
IJCML : International journal of marine and coastal law
JCP A : La semaine juridique – Administrations et Collectivités territoriales
JCP G : La semaine juridique – Editions générales
JDI : Journal du droit international
JOAN : Journal officiel de l'Assemblée nationale
JOCE : Journal officiel des communautés européennes
JORF : Journal officiel de la République française

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne
LPA : Les Petites affiches
MAB : Man and Biosphere
M.B. : Moniteur belge
MOT : Mission opérationnelle transfrontalière
OCDE : Oganisation de coopération et de développement économique
ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF : Office national des forêts
ONG : Organisation non gouvernementale
OPOCE : Office des publications officielles des Communautés européennes
PLU : Plan local d'urbanisme
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement
RAE : Revue des affaires européennes
RBDI : Revue belge de droit international
RBT : Réserve de biosphère transfrontalière
RCADI : Recueil de cours de l'Académie de droit international
RDI : Revue de droit immobilier
RDP : Revue de droit public et de la science politique
RDR : Revue de droit rural
RDUE : Revue du droit de l'Union européene
RECIEL : Review of european Community & international environmental law
REDE: Revue européenne de droit de l'environnement
RFAP : Revue française d'administration publique
RFDA : Revue française de droit administratif
RFDC : Revue française de droit constitutionnel
RGCT : Revue générale des collectivités territoriales
RGDIP : Revue générale de droit international public
RIDC : Revue internationale de droit comparé
RJE : Revue juridique de l'environnement
RLCT : Revue Lamy des collectivités territoriales
RMCUE : Revue du marché commun et de l'Union européenne
R.S.A : Recueil des sentences arbitrales
R.T.N.U. : Recueil des traités des Nations Unies
SADC : Communauté de développement de l'Afrique australe
SFDE : Société française pour le droit de l'environnement
SFDI : Société française pour le droit international
SPDBP : Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère
SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
TA : Tribunal administratif
TC : Tribunal des conflits
TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE : Traité sur l'Union européenne
UICN (ou IUCN, en anglais) : Union internationale pour la conservation de la nature
UE : Union européenne
WWF : World wildlife fund
YIEL : Yearbook of international environmental law
ZPS: Zone de protection spéciale
ZPT : Zone protégée transfrontalière
ZSC: Zone spéciale de conservation

INTRODUCTION

« Résultats de viols répétés de la géographie par l'histoire, ou de l'écologie par la politique, ou de la culture par les intérêts économiques et des raisons de prestige étatique, les frontières actuelles ont été fixées pour des raisons historiques qui pour la plupart ont cessé d'être des raisons ».

Denis de ROUGEMONT[1]

La nature ne connaîtrait pas de frontières. C'est du moins ce que prétend une célèbre formule[2], également déclinée à propos de l'environnement dans son ensemble et des pollutions qui l'affectent. Pour J. SOHNLE, c'est une « banalité de rappeler que certains phénomènes factuels ignorent les frontières politiques, tels des phénomènes naturels (p. ex. les migrations animales, le débit d'un fleuve international, la circulation des masses d'air) ou des phénomènes liés aux activités humaines, notamment la pollution »[3]. Or la frontière est, de son côté, un élément structurant du système juridique international, en tant qu'elle délimite les territoires et, partant, la sphère de compétence des Etats. Dans un article fameux, P.-M. DUPUY a résumé en trois phrases, aussi courtes qu'éloquentes, l'opposition existant entre la frontière et l'environnement : « la frontière est une ligne homogène, l'environnement est un ensemble instable. La frontière divise, tronçonne, distribue. L'environnement unifie, tout entier animé par l'interpénétration et les influences réciproques de ses éléments constitutifs »[4]. Le caractère problématique d'une telle opposition a grandi à mesure que l'environnement devenait, lui-même, l'objet d'une protection juridique.

L'opposition entre la nature (conçue comme un élément de l'environnement) et les frontières est ainsi un « classique » des études menées en droit de l'environnement. Elle est logiquement le point de départ de cette recherche, son postulat (1). Elle n'en est toutefois pas l'objet, à proprement parler. Non seulement parce que la chose est déjà bien connue, mais aussi parce qu'envisager les rapports entre nature et frontières uniquement sous l'angle d'un antagonisme radical serait très réducteur. L'hypothèse est en effet qu'il existe, aujourd'hui,

[1] D. de ROUGEMONT, « Aspects culturels de la coopération dans les régions frontalières », texte présenté lors de la « première confrontation européenne des régions frontalières », Strasbourg, 29 juin – 1er juillet 1972 ; publié dans le *Bulletin du Centre européen de la culture*, n° 6, 1972, p. 71.

[2] Cette formule a été reprise pour constituer en partie le titre d'un ouvrage : v. CONSEIL DE L'EUROPE, *1er Symposium international du Réseau écologique paneuropéen « La nature ne connaît pas de frontières : vers des réseaux écologiques transfrontaliers »*, Actes, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Rencontres environnement, n° 44, Strasbourg, 2000, 177 p.

[3] J. SOHNLE, « Les enjeux du droit international et européen pour la coopération en matière d'environnement », in *Les évolutions récentes de la coopération au-delà des frontières en Europe*, Annales de la Faculté de Droit, Economie et Administration de l'Université Paul VERLAINE-Metz, 2005, n° 5, pp. 103-120, p. 106.

[4] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », in SFDI, *La frontière*, actes du colloque de Poitiers du 17 au 19 mai 1979, Pedone, Paris, 1980, 304 p., p. 268.

une remise en cause conceptuelle de l'opposition classique entre nature et frontières. L'objet de la recherche est donc plutôt constitué par l'étude des manifestations du dépassement de cette opposition (2).

1. NATURE ET FRONTIERES : UNE OPPOSITION CLASSIQUE

L'opposition entre nature et frontières est indéniable. Toutefois, son intensité fluctue dans une certaine mesure selon l'acception que l'on retient des termes « nature », « conservation » de la nature (a), et surtout « frontière(s) », car ce dernier a beaucoup évolué au fil du temps (b). Opposée aux frontières, la nature est poussée à les franchir. L'idée générale de franchissement d'une frontière a donné naissance à une terminologie riche, qui comprend notamment l'adjectif « transfrontalier » dont l'emploi sera privilégié dans le cadre de cette thèse. Sa signification devra donc également être précisée, d'autant que l'emploi de cet adjectif interagit lui aussi avec la façon de concevoir l'opposition entre la nature et les frontières, en particulier lorsqu'il est accolé au substantif « nature » (c).

A. LA NATURE, SA CONSERVATION

« La nature sera respectée et ses processus essentiels ne seront pas altérés », proclame l'article 1er de la Charte mondiale de la nature, solennellement adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies[5]. C'est parce qu'il y a une exigence morale et bientôt juridique de conservation de la nature[6] que l'opposition entre la nature et les frontières est problématique en droit. Dès lors, on ne peut se contenter d'essayer de définir la nature (i). Il est nécessaire de faire de même avec la notion de conservation, ce qui implique également de justifier qu'on y ait recours de préférence à celle de « protection » (ii).

i. Nature

D'un point de vue étymologique, le substantif « nature » apparaît dans la langue française au XIIème siècle ; il provient du latin *natura,* qui est lui-même dérivé de *nasci*,

[5] Rés. 37/7 du 28 octobre 1982. Dans le même esprit, v. plus récemment la Résolution 64/196 « Harmonie avec la nature » (21 décembre 2009) : l'Assemblée générale, après avoir rappelé la Charte mondiale de la nature, invite les Etats membres et les institutions dépendant des Nations Unies à examiner la question de la promotion d'une vie en harmonie avec la nature.

[6] Précisons que l'on n'entrera pas ici (du moins pas directement) dans le débat entre conceptions anthropocentrique et écocentrique de la conservation, qui oppose ceux qui considèrent que la conservation de la nature est un devoir pour l'Homme, et ceux qui pensent au contraire qu'elle est un droit pour la nature. A supposer même que « le tabou de la personnification de la nature [soit] tombé » (V. DAVID, « La lente consécration de la nature, sujet de droit : le monde est-il enfin Stone ? », RJE n° 3/2012, pp. 469-485, p. 483), il suffit de constater que la conception anthropocentrique est encore très largement dominante en droit positif (international comme comparé). Sur ce débat, outre l'article précité de V. DAVID, v. notamment F. OST, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, Paris, 1995, rééd. 2003, 346 p. ; M. SERRES, *Le contrat naturel*, Bourin, Paris, 1990, 191 p. ; L. FERRY, *Le nouvel ordre écologique : l'arbre, l'animal et l'homme*, Grasset, Paris, 1992, 274 p.

« naître »[7]. Dans la *natura* latine, la nature est ainsi « ce qui naît, ce qui n'arrête pas de venir à l'existence, ce qui se donne en permanence »[8]. Elle n'en demeure pas moins une notion vague, délicate à définir précisément[9]. La question fondamentale porte sur la conception plus ou moins extensive que l'on en retient, et corrélativement sur les éléments que l'on y inclut ou que l'on choisit d'exclure. Les trois premiers sens du mot « nature » donnés par le dictionnaire *Le petit Larousse* illustrent ce tiraillement. Dans une première acception, sans conteste la plus large, la nature est l'« ensemble des êtres et des choses qui constituent l'univers, le monde physique ; [la] réalité ». Dans une deuxième, déjà un peu plus restreinte, c'est l'« ensemble du monde physique, considéré en dehors de l'homme ». Enfin, le troisième sens poursuit le rétrécissement puisque la nature est alors l'« ensemble de ce qui, dans le monde physique, n'apparaît pas comme transformé par l'homme »[10].

Une conception particulièrement extensive de la nature pourrait ainsi aller jusqu'à considérer que « tout est nature », y compris l'Homme (qui reste une espèce animale) et ses réalisations. Mais il s'agit d'une « conception négative, peu satisfaisante pour l'esprit : on sent bien qu'un monde sépare la forêt reculée du Jura ou le marais encore sauvage, de la zone industrielle, du centre de la ville ou de l'aérodrome »[11]. A l'exact opposé, l'on pourrait tout aussi bien estimer que la nature n'est que ce que l'Homme n'a pas fait et n'a absolument pas modifié. Elle se réduit alors à très peu de choses, et pour caricaturer, on serait tenté de dire que « rien n'est nature ». En effet, il n'existe aujourd'hui quasiment plus de nature vierge, les impacts des activités humaines se faisant ressentir jusque dans les zones les plus reculées de la planète[12]. Pour éviter l'impasse théorique à laquelle risquerait de conduire, pour des raisons opposées, chacune de ces deux conceptions, une approche médiane est sans doute préférable. Elle seule devrait permettre de cerner un tant soit peu la notion fuyante de nature. C'est celle que nous choisirons, à la suite de J. UNTERMAIER, pour qui « la nature est tout ce qui est en dehors de l'activité rationnelle et technique de l'homme »[13]. Il ajoute, comme une sorte de

[7] Entrée « nature » in *Dictionnaire de l'académie française* (disponible en ligne sur le site : http://atilf.atilf.fr).
[8] F. OST, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, *op.cit.*, p. 11.
[9] Sur ce point, v. notamment J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, Thèse droit, Lyon II, 1972, 814 p., p. 3 et s.
[10] On retrouve aussi ces trois sens (présentés dans un ordre différent) du mot « nature » dans le dictionnaire de l'*Encyclopaedia Universalis* : « 1. ensemble de tous les éléments qui composent l'univers. 2. ce qui n'est pas modifié par l'intervention de l'Homme. 3. monde physique en dehors de l'homme et de ses réalisations ».
[11] J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, *op.cit.*, p. 3.
[12] Une illustration récente a encore été fournie par cette étude démontrant que la pollution de l'Antarctique au plomb a débuté dès 1889, soit plus de vingt ans avant que l'Homme ne foule ce continent pour la première fois (en 1911) : J. R. Mc CONNELL et al., « Antarctic-wide array of high resolution ice core records reveals pervasive lead pollution began in 1889 and persists today », Scientific Reports, 4 : 5848, published 28 July 2014 (disponible en ligne : http://www.nature.com).
[13] J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, *op.cit.*, p. 4. L'auteur ajoute, pour justifier cette conception de la notion de nature, que « à notre époque et depuis longtemps déjà, la nature est inconcevable sans les êtres humains. Elle demeure là où leurs activités ont laissé subsister un certain équilibre entre l'occupant et le milieu ».

second critère, que la nature sauvage « implique l'existence d'une certaine forme de vie animale ou végétale, même réduite »[14].

Se pose ensuite la question plus précise des éléments que l'on inclut dans la notion de nature, et de ceux qu'au contraire l'on exclut. Pour M. PRIEUR, « la nature vue dans sa globalité regroupe les sites et paysages et les écosystèmes »[15]. Les espaces naturels et les espèces sauvages constituent indéniablement le cœur de la notion[16], étant précisé que l'écosystème est, pour les écologues, une unité fonctionnelle formée par l'association d'un environnement physico-chimique spécifique – le biotope – avec une communauté vivante – la biocénose. Au sein de l'écosystème, les relations des êtres vivants entre eux et avec le support abiotique sont faites d'interactions perpétuelles[17]. Comme le suggère cette référence à l'écosystème, la nature est désormais souvent appréhendée à travers le prisme d'une terminologie scientifique, en particulier la notion de diversité biologique (ou sa forme contractée « biodiversité »), apparue au début des années 1980[18]. Celle-ci, qui n'est finalement guère plus facile à définir que la notion de nature[19], comprend la diversité au sein des espèces, la diversité entre espèces ainsi que celle des écosystèmes[20]. Elle privilégie les organismes vivants. Notre conception de la nature dépasse la seule biodiversité, puisque nous y inclurons à notre tour les minéraux et les paysages[21], du moins les paysages naturels ou, pour le dire de façon plus scientifique, ceux qui remplissent une fonction écologique[22].

S'agissant des éléments exclus, c'est la distinction de la notion de nature avec celle, voisine, d'environnement qui va nous permettre de les préciser. M. PRIEUR et A. VAN LANG se rejoignent pour définir l'environnement par rapport à l'environné, c'est-à-dire l'Homme. Cette approche prioritairement anthropocentrique est sans doute la différence

---

[14] *Idem.*

[15] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 6ème éd., Paris, 2011, 1152 p., p. 4.

[16] Ainsi pour A. VAN LANG, le concept de nature évoque « l'ensemble des êtres et des choses composant le monde physique (les règnes minéral, animal et végétal) dans une organisation (paysage, site, écosystème), qui échappe à l'influence humaine ». A cette conception « illusoire » d'une nature sauvage, l'auteur adjoint « les espaces et les interactions marqués par l'activité humaine » : A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis droit, 3ème éd., Paris, 2011, 517 p., p. 19.

[17] V. F. RAMADE, *Eléments d'écologie : écologie fondamentale*, Dunod, 4ème éd., Paris, 2009, 689 p., p. 62 et s.

[18] V. R. DAJOZ, *La Biodiversité : l'avenir de la planète et de l'homme*, Ellipses, Paris, 2008, 275 p., p. 3.

[19] V. J. BLONDEL, « Qu'est-ce que la biodiversité ? », Institut français de la biodiversité, 2007 (disponible en ligne : http://www.cnrs.fr). L'auteur, après avoir rappelé qu'il existe une centaine de définitions de la biodiversité, conclut à l'impossibilité de fait de la définir. Selon lui, « la principale difficulté vient de ce que l'amplitude des champs et domaines de la connaissance que le concept de biodiversité recouvre empêche qu'elle puisse être considérée comme une discipline scientifique unitaire dotée de ses propres théories et lois ».

[20] La diversité biologique est définie par la Convention sur la diversité biologique (CDB, Rio, 5 juin 1992) comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie » (art. 2).

[21] La Convention européenne du paysage (Florence, 20 octobre 2000) définit le paysage comme « une partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels/et ou humains et de leurs interrelations » (art. 1 a).

[22] Sur cette question, v. M. PRIEUR, « Paysage et biodiversité », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, RJE, n° spécial 2008, pp. 185-203. Pour M. PRIEUR, « le paysage traduit la relation sensible entre l'homme et la nature » (p. 186).

essentielle avec la nature[23]. Pour le premier auteur, « l'environnement est l'ensemble des facteurs qui influent sur le milieu dans lequel l'homme vit »[24]. Pour la seconde, c'est « l'ensemble des éléments, naturels et culturels, dont l'existence et les interactions constituent le cadre de la vie humaine »[25]. Si la nature peut être considérée comme une composante de l'environnement[26], elle ne lui est donc pas parfaitement assimilable. A bien des égards, l'environnement paraît plus large que la nature. En fait, selon J. UNTERMAIER, l'environnement « ajoute et retranche tout à la fois, à la notion de nature. Il englobe des éléments qui lui sont étrangers, en particulier l'espace urbain. A l'inverse, la nature pose des problèmes qui n'intéressent pas l'environnement *stricto sensu*, notamment celui de la conservation des espèces »[27]. L'urbanisme, et le droit qui le régit, ne nous concerneront qu'en tant qu'ils intègrent ou devraient intégrer la nature. De même, les pollutions (et les nuisances, évidemment) ne seront abordées que pour autant que leurs impacts se font ressentir sur la nature, et pas seulement sur l'Homme.

Du point de vue de l'opposition avec les frontières, on peut déjà retenir à ce stade que la notion de nature contient à la fois une idée de dynamique[28] (voire de dynamisme) propre et surtout une certaine forme d'indépendance vis-à-vis de l'Homme[29], de l'artificiel (l'un des antonymes de naturel[30]).

ii. Conservation de la nature

Le mouvement conservationniste apparaît dans le monde anglo-saxon au XIXème siècle, en réaction contre le phénomène déjà avancé de destruction de la nature[31], auquel le

[23] « La modernité occidentale a transformé la nature en « environnement » : simple décor au centre duquel trône l'homme qui s'autoproclame « maître et possesseur » » : F. OST, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit, op.cit.*, pp. 9-10.
[24] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op.cit.*, p. 1.
[25] A. VAN LANG, *Droit de l'environnement, op.cit.*, p. 21.
[26] En ce sens, v. notamment *ibid.*, p. 19.
[27] J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public, op.cit.*, p. 5.
[28] Cette idée de dynamique ressort particulièrement de la définition de l'écosystème donnée par la CDB : « le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non-vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle » (art. 2).
[29] Cette idée d'indépendance vis-à-vis de l'Homme est particulièrement nette dans le premier sens donné au mot « nature » par le *Dictionnaire de l'académie française* (http://atilf.atilf.fr) : « ce qui, dans la réalité, apparaît comme donné, comme indépendant de la volonté ou de l'action humaines ».
[30] V. l'antonymie sous l'entrée « naturel » sur le site internet du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr). Créé en 2005 par le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), le CNRTL est le résultat d'un travail commun à plusieurs universités.
[31] V. notamment J.-P. DELEAGE, « Protection de la nature. Histoire », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 1er août 2014 (URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/protection-de-la-nature-histoire/) ; J.-P. RAFFIN, « De la protection de la nature à la gouvernance de la biodiversité », Ecologie & Politique n° 30, 2005, pp. 97-109 ; E. RODARY et Ch. CASTELLANET, « Les trois temps de la conservation », in E. RODARY, Ch. CASTELLANET, G. ROSSI (dir.), *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ?*, Kathala et GRET, Paris, 2003, 308 p., pp. 5-44.

droit n'est pas étranger[32]. Il se diffusera plus tard en Europe, surtout à partir du début du XXème siècle. Hélas, loin de s'inverser, la tendance à la destruction de la nature s'est au contraire largement amplifiée depuis. A tel point que l'on parle aujourd'hui de « crise de la biodiversité »[33], voire de sixième extinction en masse des espèces, celles-ci disparaissant à une vitesse qui est « vraisemblablement 1000 fois plus grande que lors des temps géologiques, avant l'apparition de l'homme »[34]. Sur les 73686 espèces dont l'état de conservation a été évalué par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), en vue de la publication de sa liste rouge annuelle, 22103 étaient considérées comme menacées d'extinction en 2014, soit environ 30 % du total[35]. Les principales menaces anthropiques qui pèsent sur la biodiversité[36] sont toujours, seules ou le plus souvent en combinaison : la destruction et la fragmentation des habitats naturels ; la pollution ; la surexploitation des ressources (par le prélèvement d'individus d'espèces sauvages dans le milieu naturel, à des fins de subsistance ou de commerce) ; l'introduction d'espèces exotiques (qui deviennent envahissantes dans des écosystèmes où elles n'étaient pas présentes originellement). En outre, une nouvelle menace est venue s'ajouter plus récemment à la liste : celle représentée par les changements climatiques, qui contraignent déjà les espèces (du moins celles qui le peuvent) à se déplacer vers le nord et (ou) en altitude. Face à l'ampleur des menaces, la communauté internationale, après un premier échec pour y parvenir en 2010, s'est fixée pour objectif d'enrayer le déclin de la biodiversité d'ici à 2020[37].

Pour des raisons de commodité de langage, les termes de « conservation » et de « protection » de la nature seront le plus souvent employés indifféremment dans la suite des développements. Toutefois, si le sens de ces deux notions est proche, elles ne sont pas exactement synonymes. Le choix de la « conservation » dans l'intitulé de la thèse n'est donc pas fortuit, et peut être justifié à l'aide de deux types d'arguments. Le premier a trait à la place respectivement faite à l'Homme dans les modèles conservationniste et protectionniste, tandis que le second concerne plutôt leur rapport au résultat visé par les actions en faveur de la nature. En premier lieu, la notion de conservation a une signification plus large et à notre avis mieux adaptée à la réalité de ce qu'est la nature au début du XXIème siècle, et à ce dont elle a

[32] « De Charlemagne ordonnant aux officiers gestionnaires des domaines de défricher (802) et Louis le Débonnaire interdisant les nouvelles plantations de bois, aux lois de Vichy sur la mise en valeur des terres incultes, le droit a toujours été et demeure destructeur de la nature » : J. UNTERMAIER, « La protection des espaces naturels. Généalogie d'un système », RJE n° 2/1980, pp. 111-145, p. 124, note de bas de p. n° 50.

[33] M. DUROUSSEAU, « Le constat : la biodiversité en crise », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, *op.cit.*, pp. 11-19.

[34] R. DAJOZ, *La Biodiversité : l'avenir de la planète et de l'homme*, *op.cit.*, p. 97. V. aussi R. BARBAULT, *Un éléphant dans un jeu de quilles : l'homme dans la biodiversité*, Seuil, Paris, 2006, 265 p.

[35] Données disponibles en ligne (http://www.iucn.org).

[36] Sur ce point, v. notamment R. DAJOZ, *La Biodiversité : l'avenir de la planète et de l'homme*, *op.cit.*, p. 97 et p. 147 et s.

[37] Décision X/2 « Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique » de la Conférence des Parties à la CDB (Nagoya, 2010).

besoin pour être maintenue en bon état[38]. Comme l'indiquait J. UNTERMAIER pour justifier le recours à cette notion dans sa thèse, la protection « a l'inconvénient de se rattacher, aux yeux des naturalistes, à une conception biologique largement périmée, dont le but était de protéger en interdisant toute activité artificielle dans des zones conservant leurs conditions originales. (…) Erreur, bien sûr, que veut réparer le concept de conservation lorsqu'il admet l'intervention de l'homme pour contrebalancer des facteurs impossibles à éliminer. La conservation a donc théoriquement pour objectif la défense d'une nature humanisée, par des moyens proches de l'idée d'aménagement »[39]. La connotation péjorative de la conservation, qui peut rappeler le conservatisme[40], provient du sens commun qu'elle revêt dans la langue française. Ce n'est pas l'acception qui sera retenue dans le cadre de cette recherche, mais plutôt celle qui domine en anglais et par extension au niveau (du droit) international et européen[41]. C'est elle qui est par exemple à l'origine du changement de dénomination de l'UIPN (Union Internationale pour la Protection de la Nature), créée en 1948 et devenue UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) en 1956. En effet, comme le rappelle J.-P. DELEAGE, « en anglais, *protection* a le sens de mise à l'écart et *conservation* implique, à l'inverse, la réintégration de l'activité humaine au sein de la nature »[42]. Or, selon ce même auteur, « dans les régions marquées par un impact ancien et profond des activités humaines, comme c'est bien souvent le cas dans la vieille Europe, la non-intervention absolue serait inefficace. Ainsi, en France ou au Japon, ce qu'on nomme « nature » est l'aboutissement d'une coévolution millénaire entre diversité biologique sauvage et emprises humaines variées. Ces dernières ont d'ailleurs pu accroître la diversité biologique comme c'est le cas avec le pâturage, la création d'un paysage bocager ou la construction d'aménagements hydrauliques »[43]. Opter pour la notion de conservation permettra d'inclure dans le champ de l'étude, outre la protection au sens strict ou conservation « préventive » (fondée sur des interdictions et des autorisations avant l'entreprise d'activités), la conservation « active », soit celle qui est fondée sur des interventions positives de l'Homme, destinées à maintenir ou à restaurer des éléments naturels dégradés. Cela nous paraît d'autant plus opportun que la conservation active occupe en pratique une place essentielle en Europe, comme dans tous les milieux fortement anthropisés.

En second lieu, la conservation serait une notion finalisée qui se rapporte assez précisément à un but à atteindre, ce que ne ferait pas ou en tout cas pas avec autant de force la

[38] Selon le dictionnaire *Le petit Larousse*, le verbe conserver (première acception) signifie « maintenir en bon état, préserver de l'altération ».
[39] J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, *op.cit.*, pp. 17-18, note de bas de p. n° 9.
[40] *Idem.*
[41] Etant précisé que, comme on le verra *infra*, même si notre étude n'est pas limitée aux droits international et de l'Union européenne, ces deux ordres juridiques constituent néanmoins le point de référence, avant le droit interne et comparé.
[42] J.-P. DELEAGE, « Protection de la nature. Histoire », *op.cit.* (l'italique n'est pas de nous). Dans le même sens, v. aussi J.-P. RAFFIN, « De la protection de la nature à la gouvernance de la biodiversité », *op.cit.*, spéc. pp. 106-107 ; E. RODARY et Ch. CASTELLANET, « Les trois temps de la conservation », *op.cit.*, pp. 8-10.
[43] J.-P. DELEAGE, « Protection de la nature. Histoire », *op.cit.*

protection[44]. On le perçoit surtout en droit international et européen. Preuve en est le dictionnaire de droit international public dirigé par J. SALMON, qui distingue en ces termes les notions de protection et de conservation : protection désigne « un acte, un moyen, tandis que *conservation* fait davantage référence à un résultat. Ainsi, le droit, par la *protection*, vise la *conservation*. Un devoir de protection est une obligation de moyen ; un devoir de conservation est une obligation de résultat »[45]. En droit de l'Union européenne (UE), la directive habitats[46] est exemplaire de cette thèse, qui définit la conservation comme « un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable » (art. 1 a)). Plus loin, l'état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire est érigé en obligation de résultat fondamentale posée par la directive (art. 2, § 2). Conçu comme une obligation de résultat, le devoir de conservation nous semble se combiner particulièrement bien avec le critère finaliste de la définition du droit de l'environnement, sur lequel nous reviendrons. Il jette une lumière d'autant plus crue sur l'opposition entre la nature et les frontières.

B. LES FRONTIERES, LEUR EVOLUTION

Comparée à la nature, la notion de frontière[47] paraît à première vue plus aisée à circonscrire. C'est au sens propre la « limite qui sépare deux Etats », et par extension deux régions ou contrées voisines[48], même si, en ce qui nous concerne, le champ de l'étude sera essentiellement limité aux frontières internationales[49]. Au sens figuré, la frontière est la « limite, lisière entre deux choses différentes »[50]. Par une sorte de métonymie, la définition de

[44] En ce sens, v. notamment S. STAFFOLANI, *La conservation du sol en droit français*, Thèse droit, Limoges, 2008, 673 p., p. 56 et s.

[45] J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 p., p. 241 (les italiques ne sont pas de nous). Ce critère de distinction n'apparaît qu'en filigrane dans les définitions données par le *Vocabulaire juridique* dirigé par G. CORNU (G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 10ème éd., Paris, 2013, 1099 p., p. 242 et p. 815), lequel ne semble pas envisager l'hypothèse d'un sens spécifique des notions de conservation et de protection en matière environnementale. La conservation y est définie comme la ou les « opération(s) juridique(s) ou (et) matérielle(s) destinée(s) à assurer la sauvegarde d'un droit, d'une chose, d'un patrimoine, etc. ». Quant à la protection, elle désigne la « précaution qui, répondant au besoin de celui ou de ce qu'elle couvre et correspondant en général à un devoir pour celui qui l'assure, consiste à prémunir une personne ou un bien contre un risque, à garantir sa sécurité, son intégrité, etc., par des moyens juridiques ou matériels ».

[46] Directive 92/43/CEE du Conseil européen du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JOUE L 206 du 22/07/1992, p. 7).

[47] Sur la notion de frontière, v. notamment SFDI, *La frontière*, *op.cit.* ; M. LAFOURCADE (dir.), *La Frontière des origines à nos jours*, Actes des journées de la Société internationale d'Histoire du droit, tenues à Bayonne, les 15, 16, 17 mai 1997, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 1998, 519 p. ; P. de LA PRADELLE, « Théorie de la frontière », Répertoire de droit international, Sirey, Paris, 1930, tome VIII, pp. 487-514 ; J.-M. SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *Ceriscope*, publication en ligne du CERI Sciences-Po, 2011, http://ceriscope.sciences-po.fr.

[48] Entrée « frontière » in *Dictionnaire de l'académie française*, http://atilf.atilf.fr.

[49] Sans nier les problèmes que certaines frontières internes peuvent poser à la conservation de la nature, notamment dans les Etats fédéraux, il reste qu'ils ne sont pas de même nature, grâce au rôle de régulateur que peut (du moins en théorie) jouer l'Etat fédéral. Nous y consacrerons néanmoins un court développement dans l'avant-dernier chapitre de la thèse, consacré au droit comparé des Etats frontaliers de la France.

[50] Entrée « frontière » dans le dictionnaire *Le petit Larousse*.

la frontière juridico-politique s'impose donc comme le cadre de référence prioritaire de la notion générique de frontière. Or les frontières politiques modernes, forcément linéaires (i), s'opposent toujours à la nature, y compris lorsque la notion de frontières « naturelles » est, de manière impropre, évoquée en droit international (ii).

i. Frontière-zone ou frontière-ligne

Dérivé de « front » (du latin *frons, frontis*), au sens militaire[51], le substantif « frontière » apparaît en ancien français à la fin du XIVème siècle dans son sens de « limite bordant un territoire »[52]. Comme le suggèrent les différentes définitions précédemment citées, « limite » est le synonyme le plus proche de « frontière »[53]. De fait, les deux notions sont extrêmement liées. Limite vient du latin *limes, limitis*[54], le *limes* désignant précisément la frontière de l'Empire romain dans l'antiquité. Mais qui dit association ne dit pas forcément assimilation : le mot « frontière » est beaucoup plus fort et parlant que « limite »[55]. Alors que la limite évoque l'image « paisible, bucolique »[56] d'un « chemin bordant un domaine, un sentier entre deux champs »[57], la frontière véhicule plutôt, dans notre imaginaire, une idée de combat, d'af*front*ement[58].

Toujours est-il que le rôle de la frontière moderne est bien, d'abord, de marquer la *limite* du territoire national[59], et, par là même, sa séparation d'avec les territoires étrangers[60]. En effet, « dans une société internationale qui reste largement une société d'Etats juxtaposés, la frontière permet d'individualiser les composantes étatiques de cette société étant entendu, qu'à l'intérieur de ses frontières, chaque Etat exerce l'ensemble des compétences attachées à sa souveraineté territoriale et que ces compétences viennent se briser contre la frontière de même, d'ailleurs, que celles de l'Etat voisin »[61]. Un premier élément d'opposition, déterminant car il est à la source de tous les autres, apparaît d'ores et déjà : alors que la nature est relationnelle, c'est-à-dire qu'elle fonctionne (notamment au sein de l'écosystème) grâce aux liens et aux échanges entre ses éléments constitutifs[62], la frontière est cloisonnement[63].

---

[51] Entrée « frontière » in *Dictionnaire de l'académie française*, http://atilf.atilf.fr.
[52] V. l'étymologie sous l'entrée « frontière » in CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr.
[53] V. la synonymie sous l'entrée « frontière » in CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr.
[54] V. l'étymologie sous l'entrée « limite » in CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr.
[55] V. O. MORETEAU, « Les frontières de la langue et du droit : vers une méthodologie de la traduction juridique », RIDC n° 4/2009, pp. 695-713, p. 696.
[56] *Idem.*
[57] *Idem.*
[58] C'est nous qui soulignons.
[59] V. C. BLUMANN, « Frontières et limites », in SFDI, *La frontière*, *op.cit.*, pp. 3-33, p. 3.
[60] V. J.-F. LACHAUME, « La frontière-séparation », in SFDI, *La frontière*, *op.cit.*, pp. 77-94.
[61] *Ibid.*, p. 78.
[62] La définition de l'écosystème donnée par la CDB est exemplaire de ce point de vue, avec la centralité de la notion d'interaction entre ses composantes : « le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non-vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle ».

Elle isole et « capture » l'environnement national, en l'assimilant de manière réductrice au territoire[64].

La frontière remplit d'autant mieux son office de cloison qu'en droit positif international, le concept de frontière-ligne a largement triomphé de celui de frontière-zone[65]. Il n'en a pas toujours été ainsi, cependant : la notion de frontière – dont l'existence même implique une société relativement sédentarisée - a beaucoup évolué, ce qui lui fait (enfin) un point commun avec celle de nature. On peut même raisonnablement penser que la frontière a d'abord été une zone de transition et de contact, relativement indéterminée, avant d'être une ligne de séparation, précisément délimitée. Dans la République puis dans l'Empire romain, en tous cas, les deux notions coexistent : l'on distingue d'abord les *fines* (« confins volontairement indéterminés, dans un but de conquête, de la portion non encore livrée à la propriété »), des *limites* (« lignes tracées par les arpenteurs, les *agrimensores*, pour diviser la portion du territoire pacifié déclarée susceptible d'appropriation privée »), puis le *fines esse* (« qui servait à désigner l'ensemble du territoire romain »), du *limes imperii* (« simple ligne de défense stratégique »)[66]. L'analogie entre les frontières-lignes modernes et le *limes imperii*, leur lointain ancêtre, ne doit cependant pas être exagérée. Pour J.-M. SOREL, le *limes* est un « dispositif a-linéaire consacré à l'apogée de l'empire sur près de 9000 km, prenant parfois la forme d'une frontière naturelle (le limes rhénan) ou d'une frontière artificielle matérialisée par une succession de places fortifiées, voire de murs comme le fameux mur d'Hadrien (long de 177 km) ou le mur d'Antonin (long de 57 km) »[67].

La frontière, ou du moins la représentation dominante que l'on s'en fait aujourd'hui (frontière-ligne), s'estompe au cours du Moyen Age européen. Dans la France en devenir elle est, selon l'historien Y. DURAND, « souvent plus une zone qu'une ligne précise. Une forêt peut en tenir lieu, comme des landes, des marais, ou une montagne. L'enchevêtrement des droits et des fiefs gêne beaucoup la matérialisation de la frontière, qu'il s'agisse des limites des seigneuries ou de celles du Royaume »[68]. La catégorie particulière des marches (du

[63] V. les développements sur la « frontière-cloison » in J.-F. LACHAUME, « La frontière-séparation », *op.cit.*, p. 78 et s.
[64] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 270 et 273.
[65] Sur la distinction entre frontière-zone et frontière-ligne, v. C. BLUMANN, « Frontières et limites », *op.cit.*, p. 25 et s.
[66] P. de LA PRADELLE, « Théorie de la frontière », *op.cit.*, p. 488.
[67] J.-M. SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *op.cit.* C. BLUMANN (« Frontières et limites », *op.cit.*, p. 4) nuance également l'existence du concept de frontière-ligne dans la Rome antique : « le *limes* romain est pour une large part une reconstitution de l'histoire. (…) A Rome, la frontière est en perpétuel devenir. Elle n'est que le point d'arrêt provisoirement atteint par les légions en marche. Et même lorsqu'elle tend à se consolider, elle n'est pas une limite brutale. Au contraire, c'est une zone de transition, de commerce, de communication entre le monde romain et le monde barbare ».
[68] Y. DURAND, « France (Histoire et institutions) – Formation territoriale », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 8 août 2014 (URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/france-histoire-et-institutions-formation-territoriale/). C. BLUMANN (« Frontières et limites », *op.cit.*, p. 4) est encore plus catégorique, quand il affirme que « le système politique du moyen-âge européen n'est guère propice à la frontière. Qu'elle soit ligne ou qu'elle soit zone, la frontière suppose des collectivités publiques juxtaposées sur

germanique *marka*, frontière[69]), ces « zone[s] de confins entre deux dominations »[70] utilisées à partir des Carolingiens, est exemplaire à cet égard. Sur les frontières septentrionales et orientales de la France, les éléments du milieu naturel présentant une certaine cohérence - on dirait probablement des écosystèmes, aujourd'hui – ont été particulièrement mobilisés pour matérialiser des frontières-zones, en raison de leur aspect de « barrières naturelles ». Tel est le cas, au Nord, des marais des vallées de la Somme et de la Saône, des forêts d'Arrouaise entre l'Escaut supérieur et la Meuse ardennaise, ou encore de la forêt d'Argonne protégeant la Champagne. De même à l'Est, « la Meuse ne faisait pas frontière, mais bien plutôt les zones boisées immédiatement à l'est du fleuve »[71]. Ici la frontière-zone coïncide, du moins en apparence, avec une frontière naturelle.

La frontière-ligne resurgit à la Renaissance avec l'apparition de l'Etat moderne, souverain ; progressivement et inéluctablement, elle s'impose au détriment de la frontière-zone. Les deux phénomènes – évolution de la perception de la frontière et processus de constitution de l'Etat moderne – sont étroitement liés : selon J.-M. SOREL, en effet, « la frontière crée l'Etat selon un processus qui donne à l'Etat une définition frontalière »[72]. La Révolution française a aussi contribué à ce succès, avec la conception linéaire qu'elle se faisait de la séparation du territoire des Etats[73]. Plus précisément, pour C. BLUMANN, l'explication de l'inclination pour la frontière-ligne est à la fois juridique et physique : juridique, car « l'évolution du droit fait de l'Etat un faisceau de compétences », et du territoire la base spatiale de leur exercice. Or, « le principe fondamental de l'exclusivisme de la compétence territoriale implique que les frontières soient rigoureusement fixées »[74]. Physique, « car il est loin le temps où les peuples pouvaient se réserver des zones de sécurité et s'étaler sur des territoires immenses. L'espace est compté, alors que la population augmente. Immédiatement, un peuple se trouve face à son voisin. Le seul moyen d'éviter le choc frontal, c'est de répartir rigoureusement l'espace dont on dispose de part et d'autre »[75].

A l'époque moderne, la victoire de la frontière-ligne dans les représentations est si éclatante que même la langue a progressivement effacé les traces de la distinction, héritée du latin et conservée par l'ancien français, entre frontière (la zone) et limite (la ligne)[76]. D'où

---

le plan géographique et égales sur le plan juridique. Or, au moyen-âge, le pouvoir politique est dilué et en même temps superposé : sur un même territoire, plusieurs autorités politiques s'exercent et s'enchevêtrent les unes dans les autres. La suzeraineté remplace la souveraineté ».

[69] V. l'étymologie sous l'entrée « marche » in CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr.

[70] R. FOLZ, « Marche, histoire », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 7 août 2014 (URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/marche-histoire/).

[71] Y. DURAND, « France (Histoire et institutions) – Formation territoriale », *op.cit.*

[72] J.-M. SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *op.cit.*

[73] J.-F. LACHAUME, « La frontière-séparation », *op.cit.*, p. 77.

[74] C. BLUMANN, « Frontières et limites », *op.cit.*, p. 5.

[75] *Idem.*

[76] P. de LA PRADELLE (« Théorie de la frontière », *op.cit.*, p. 488) fait l'historique de la perte progressive de la distinction entre frontière et limite, dont le stade ultime est l'utilisation indifférenciée des deux termes (au

l'obligation qu'il y a, aujourd'hui, de recourir à la technique des mots composés (frontière-zone et frontière-ligne). Ce n'est toutefois pas le cas d'autres langues, tel l'anglais, qui a toujours deux mots différents pour désigner, d'une part, la frontière en tant que ligne de séparation : « boundary », et, d'autre part, la frontière en tant que zone de contact : « frontier »[77]. Chez les anglo-saxons, la « frontier » peut revêtir le sens d'une zone frontière entre la civilisation et le sauvage, la « wilderness »[78]. Mais on sait aussi que ce dernier terme, chargé d'une connotation plus positive désigne parfois, en droit international de l'environnement, la nature sauvage en tant qu'elle serait vierge et pure, inviolée et mythifiée[79].

Finalement, la fameuse affaire du lac Lanoux[80], en 1957, constitue sans doute l'acte de décès d'un concept de frontière-zone déjà moribond. En l'espèce, il s'agit d'un projet de détournement des eaux du lac, situé en territoire français, et qui pourrait avoir des conséquences sur le territoire espagnol. Le gouvernement espagnol estime que l'exécution du projet français doit être soumise à son accord préalable. A l'appui de son argumentation, il s'attache notamment à démontrer que « la ligne de démarcation à la frontière pyrénéenne constitue, plutôt qu'une limite aux droits souverains des Etats frontaliers, une zone organisée conformément à un droit spécial de caractère coutumier »[81]. Dans sa sentence, le Tribunal arbitral franco-espagnol réfute cette thèse, et avec elle la notion de frontière-zone[82] ; il rappelle au contraire que la frontière doit être purement linéaire, et les compétences territoriales exclusives.

La conception hégémonique de la frontière en tant que ligne précisément délimitée est évidemment un autre point de conflit avec la nature, ou plus exactement un prolongement de celui relatif à son rôle de cloison. Tandis que la nature est mouvement, dans l'espace (« les oiseaux migrateurs méconnaissent le douanier »[83]) mais aussi dans le temps (le lit d'une

---

tournant des XVIIIème et XIXème siècles) pour désigner une seule et même réalité, la « frontière-ligne » (expression qui n'est pas employée par l'auteur).

[77] C. BLUMANN, « Frontières et limites », *op.cit.*, p. 8. Sur la distinction entre « frontier » et « boundary », v. aussi C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, éd. Harriet, Bayonne, 1989, 453 p., p. 19 et s. ; J.-M. SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *op.cit.*

[78] J.-M. SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *op.cit.*

[79] V. notamment C. F. KORMOS (éd.), *A Handbook on International Wilderness Law and Policy*, Fulcrum Publishing, Golden, Colorado, 2008, 400 p.

[80] Sentence Arbitrale du Tribunal arbitral franco-espagnol, 16 novembre 1957, *Affaire du Lac Lanoux*, R.S.A., vol. XII, pp. 281-317. Pour un commentaire, F. DULERY, « L'affaire du Lac Lanoux », RGDIP 1958, pp. 469-516 ; A. GERVAIS, « L'affaire du lac Lanoux, étude critique de la sentence arbitrale du Tribunal arbitral », AFDI 1960, pp. 372-434 ; A. MESTRE, « Quelques remarques sur l'affaire du lac Lanoux », in *Mélanges offerts à Jacques MAURY*, Tome 1, Droit international privé et public, Dalloz et Sirey, Paris, 1960, 600 p., pp. 261-271.

[81] § 12 de la sentence. Ce « droit spécial de caractère coutumier » est en fait une référence au système communautaire de gestion des droits de pâturage dans les vallées pyrénéennes, appelé « compascuités » ou « faceries ».

[82] « Quant au recours à la notion de « frontière zone », il ne peut, par l'usage d'un vocabulaire doctrinal, ajouter une obligation à celles que consacre le droit positif » (§ 12).

[83] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 269.

rivière, par exemple, se déplace au fil des siècles), la frontière-ligne est fixité, stabilité. Elle est même intangibilité, car « pour séparer et stabiliser effectivement les souverainetés la frontière ne doit pas être une cloison mobile dans l'espace »[84]. En somme, la rigidité de la frontière-ligne s'oppose à une forme de souplesse de la nature. Sans refaire l'Histoire, on pressent que la frontière-zone aurait sans doute mieux correspondu à la nature, avec son absence de délimitation nette, qui plus est souvent calquée sur un écosystème (forêt, marais, landes, etc.), ainsi que son rôle d'espace de transition et de lieu d'échanges. Cette impression se confirme lorsque l'on analyse plus précisément la notion de frontières naturelles.

ii. Frontières artificielles ou frontières « naturelles »

La notion de frontières naturelles est entrée dans le langage courant. Ainsi, selon le dictionnaire *Le petit Larousse*, une frontière naturelle serait une « frontière formée par un élément du milieu naturel (fleuve ou montagne) »[85]. L'origine de la théorie qui l'a popularisée a cependant fait l'objet d'une controverse historiographique. Au départ, certains historiens ont soutenu que la volonté de doter la France de frontières naturelles apparaît dès le XVIIème siècle, en particulier avec Richelieu. Pour Y. DURAND, au contraire, il s'agit d'une reconstruction *a posteriori*, parce qu'on a « voulu indûment marquer une continuité de la politique extérieure entre l'Ancien Régime et celle de la Révolution »[86]. C'est bien lors de la Révolution française que la politique des frontières naturelles voit véritablement le jour. En témoigne ce discours de Danton devant la Convention, le 31 janvier 1793 : « c'est en vain qu'on veut nous faire craindre de donner trop d'étendue à la République. Ses limites sont marquées par la nature. Nous les atteindrons toutes des quatre coins de l'horizon, du côté du Rhin, du côté de l'Océan, du côté des Pyrénées, du côté des Alpes. Là sont les bornes de la France ; nulle puissance humaine ne pourra nous empêcher de les atteindre, aucun pouvoir ne pourra nous engager à les franchir »[87]. Parce que les frontières seraient naturelles, un lien d'ordre affectif – sous-jacent dans le discours de Danton - se tisse entre elles et la nation[88]. Aussi, c'est officiellement pour assurer la sécurité nationale que la politique extérieure de la France mit en œuvre la théorie des frontières naturelles, à partir de 1789 et jusqu'en 1918 à l'Est[89].

Encore aujourd'hui, la théorie des frontières naturelles semble avoir valeur de référence en droit international : elle est « ancrée dans l'inconscient collectif comme une sorte

[84] J.-F. LACHAUME, « La frontière-séparation », *op.cit.*, p. 82. Ce même auteur (p. 83) définit l'intangibilité de la frontière comme « l'impossibilité de remettre en cause, par la force, les frontières existantes, que cette existence résulte d'une situation de fait bien établie ou d'un accord international ».
[85] Entrée « frontière » dans le dictionnaire *Le petit Larousse*.
[86] Y. DURAND, « France (Histoire et institutions) – Formation territoriale », *op.cit.*
[87] Cité in Y. DURAND, « France (Histoire et institutions) – Formation territoriale », *op.cit.*
[88] C. BLUMANN, « Frontières et limites », *op.cit.*, pp. 4-5.
[89] J.-F. LACHAUME, « La frontière-séparation », *op.cit.*, p. 93.

de notion idéale de frontière »[90]. Ainsi pour C. BLUMANN, « la quête de frontières naturelles, version ancienne des frontières sûres et reconnues de notre époque, constitue pour la plupart des peuples un gage de sécurité irremplaçable. L'histoire agitée de l'Europe prouve à quel point la présence de frontières naturelles protège les nations et évite les contestations. L'Angleterre dans son île, l'Espagne derrière ses montagnes n'ont guère souffert de l'invasion étrangère. A l'inverse, la malheureuse Pologne égarée dans la grande plaine continentale a été plusieurs fois dépecée »[91]. Cela ne signifie pas pour autant que certains, tel J.-F. LACHAUME, n'émettent pas de doutes quant à la validité de la théorie sur le plan géopolitique : « derrière l'idée que ces frontières naturelles devaient assurer la paix dans les relations internationales, puisqu'elles correspondaient à des données géographiques qui s'imposent à l'homme, il y avait aussi le désir d'étendre le territoire français et l'on peut se demander si la référence aux frontières naturelles n'a pas engendré plus de conflits que la théorie des frontières proprement politiques »[92].

En tout état de cause, on oppose classiquement lesdites frontières naturelles aux frontières artificielles, ou, pour reprendre l'expression révélatrice de J.-F. LACHAUME, aux frontières « proprement politiques ». Sont par là signifiées les lignes qui « relient des points déterminés par des repères astronomiques ou géométriques »[93], comme un degré de longitude ou de latitude. Peu répandues en Europe elles sont nombreuses en Afrique et en Amérique, où elles furent tracées par le colonisateur mais durent être respectées par les nouveaux Etats en vertu du principe de l'*uti possidetis juris*[94]. En réalité cette dichotomie est, si l'on ose dire, très artificielle elle aussi, dès lors que l'on se replace dans la perspective d'une réflexion sur les rapports entre la nature et les frontières. L'absurdité écologique des frontières artificielles est certes patente, surtout lorsqu'elles coupent en plein milieu une forêt primaire ou un désert. La juxtaposition des termes « frontière » et « naturelle » dans une même expression pourrait, à l'inverse, suggérer que la contradiction entre ce type de frontières et la nature est moins forte, voire qu'une harmonie serait envisageable. Il n'en est pourtant rien car, comme l'affirme P.-M. DUPUY, « à bien y regarder, la frontière est en définitive toujours artificielle »[95]. Elle l'est même, serait-on tenté d'ajouter, à un double titre : au niveau de l'intention créatrice, et au niveau du résultat matériel. Sur le premier point, le même P.-M. DUPUY a bien exprimé l'idée que, loin d'être le fruit du hasard, ou de la nature, la frontière politique résulte toujours d'une construction humaine : « elle [la frontière] doit généralement plus à l'histoire et à l'art militaire qu'à la géographie. Lorsque, baptisée « naturelle », elle

[90] J.-M. SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *op.cit.*
[91] C. BLUMANN, « Frontières et limites », *op.cit.*, pp. 4-5.
[92] J.-F. LACHAUME, « La frontière-séparation », *op.cit.*, p. 93.
[93] J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op.cit.*, p. 520. Selon ce même dictionnaire, on parle à l'inverse de frontières naturelles « s'il s'agit d'un obstacle géographique séparant deux contrées voisines (fleuve, montagne, etc.) ».
[94] Sur ce principe, v. notamment J.-M. SOREL et R. MEHDI, « L'*uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », AFDI 1994, pp. 11-40.
[95] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 268.

s'appuie sur des données physiques, thalweg ou ligne de crêtes, c'est en fait qu'elle procède des obstacles historiques à la circulation des hommes et de leur industrie, non qu'elle cherche à rendre compte des césures écologiques, même si, d'aventure, elle leur correspond »[96]. Ph. BILLET estime, dans le même sens, que la frontière est « un fait politique où la nature apparaît instrumentalisée »[97]. On aura compris que la dépendance de la frontière par rapport à la volonté humaine est un autre élément de contraste avec la nature, précisément définie par son indépendance vis-à-vis d'une telle volonté.

Sur le second point, à supposer même que la frontière s'appuie effectivement sur des données physiques, elle ne respecte toujours qu'en apparence ce que l'on pourrait appeler les frontières « de la nature », si l'on veut éviter toute confusion avec les susnommées frontières « naturelles ». Il faut au préalable rappeler, à la suite de Ph. BILLET, que la notion de frontière a bien un sens en écologie, elle est un « fait scientifique »[98]. C'est la raison pour laquelle la portée de la formule « la nature ne connaît pas de frontières », rappelée au début de l'introduction, doit être restreinte aux frontières humaines. Comme l'Homme, la nature a des frontières. Simplement elles ne coïncident pas entre elles, et l'on peut même dire qu'elles sont de « nature » différente. La notion scientifique d'écotone, soit la zone de contact située à la frontière entre deux écosystèmes[99], l'illustre parfaitement. Il s'agit bien davantage d'un espace de transition que d'une limite, puisque l'on y retrouve « non seulement des espèces présentes dans chacune des communautés en contact mais encore des espèces qui lui sont propres. La richesse et la diversité spécifique ainsi que la densité des populations sont supérieures à celles propres aux deux écosystèmes frontaliers »[100]. Un tel phénomène est dénommé « effet de haie » par les écologues[101].

Si l'on semble à nouveau s'approcher de la structure de la frontière-zone, donc de l'histoire du droit, l'on s'éloigne en revanche encore de la frontière linéaire moderne, même formée à partir d'un élément du milieu naturel. Le choix d'un fleuve comme frontière politique « naturelle » le confirme tout à fait. Ce n'est jamais lui qui, en réalité, forme la frontière, car, « aussi resserré soit-il, [il] constitue un espace d'une certaine largeur »[102]. Ce sera donc soit la ligne médiane soit la ligne du thalweg, en fonction de la navigabilité du fleuve, mais dans tous les cas une ligne purement imaginaire. Il en va de même avec une chaîne de montagnes : c'est la ligne de crêtes ou la ligne de partage des eaux qui marque la frontière, non la chaîne dans son ensemble qui, seule, est pourtant susceptible de présenter une certaine cohérence au plan écologique. Dès lors, l'absence de correspondance entre

[96] *Idem.*
[97] Ph. BILLET, « La frontière en droit de l'environnement », in *Les évolutions récentes de la coopération au-delà des frontières en Europe*, *op.cit.*, pp. 41-53, p. 43.
[98] *Ibid.*, pp. 42-43.
[99] V. F. RAMADE, *Eléments d'écologie : écologie fondamentale*, *op.cit.*, p. 500 et s.
[100] *Ibid.*, p. 501.
[101] *Idem*.
[102] C. BLUMANN, « Frontières et limites », *op.cit.*, p. 10.

frontières humaines et naturelles pousse irrémédiablement la nature à franchir les limites artificiellement établies par l'Homme.

C. NATURE ET FRANCHISSEMENT D'UNE FRONTIERE : LA NATURE « TRANSFRONTALIERE »

On peut concevoir au moins deux modalités de franchissement d'une frontière politique par la nature. D'une part, l'assise d'un élément naturel peut s'étendre sur plus du territoire d'un Etat. Cette première hypothèse de franchissement « statique » vise évidemment un élément naturel à dimension spatiale : espace naturel, écosystème, paysage. D'autre part, le déplacement d'un élément naturel peut devoir s'effectuer à travers un espace qui excède le territoire d'un Etat. Cette seconde hypothèse de volonté de franchissement « mobile » concerne essentiellement[103] les êtres vivants, individus et populations d'espèces sauvages. L'ensemble compose ce que l'on propose de nommer de façon générique « nature transfrontalière ».

En raison de l'opposition entre la nature et les frontières, des menaces particulières pèsent sur la nature transfrontalière, alors même que les espaces frontaliers sont aussi souvent plus riches d'un point de vue écologique. C'est ce qui justifie que le juriste (notamment) s'intéresse à la nature transfrontalière et y consacre une étude spécifique (ii). Encore faut-il au préalable justifier l'emploi de l'adjectif « transfrontalier » dans la notion de nature transfrontalière, et en particulier sa préférence au détriment de « transfrontière », pourtant en vogue (i). Ceci permettra par la même occasion d'apporter une précision quant au champ d'application géographique de la thèse.

i. Le choix de la notion de « transfrontalier » plutôt que « transfrontière »

Le fait que « transfrontalier » soit plus correct, en français, que « transfrontière », ne peut être tenu pour négligeable à l'heure du choix entre deux adjectifs pour qualifier la nature franchissant une frontière. En effet si, pour le dictionnaire *Le petit Larousse*, est transfrontalier ce « qui concerne le franchissement d'une frontière, les relations entre pays de part et d'autre d'une frontière », on n'a en revanche pas trouvé de définition du mot « transfrontière » dans un dictionnaire généraliste. Ce n'est cependant pas, à notre sens, l'argument décisif. En droit international, la notion de « transfrontière » a bien un contenu, proche sans être synonyme de celle de « transfrontalier ». Les deux adjectifs, respectivement dérivés du substantif « frontière » et de l'adjectif « frontalier », sont réunis par le partage du dérivatif « trans- », signifiant « qui traverse l'espace ou la limite, qui est de l'autre côté de la

[103] On peut aussi penser à l'eau et à l'air, qui sont cependant autant des milieux physiques que des éléments naturels (*cf* le Livre II « Milieux physiques » du Code de l'environnement, dont les deux « Titres » sont consacrés respectivement à l'eau et à l'air).

limite »[104]. L'idée de franchissement de la limite (en l'occurrence la frontière) est donc présente dans les deux cas. C'est plutôt dans la portée, l'ampleur du franchissement que réside la distinction entre les deux notions.

L'adjectif « transfrontalier » a le privilège de l'antériorité en droit international, où il se rapporte classiquement à l'espace transfrontalier[105]. Lui-même est composé des espaces frontaliers situés de part et d'autre d'une même frontière. Ici, l'ampleur du franchissement de la frontière dépend donc de la signification exacte que l'on donne à la notion d'espace frontalier. Or, au-delà de l'idée très générale selon laquelle l'espace frontalier est un espace « avoisinant une frontière »[106], sa délimitation précise, son étendue, reste une affaire d'espèce[107]. Ainsi selon Ch. de VISSCHER, les confins (terme que cet auteur choisit pour désigner l'espace frontalier) sont une « zone de densité et de profondeur variables selon les rapports d'interdépendance auxquels donne naissance la proximité de deux espaces considérés »[108]. La largeur de l'espace frontalier varie en particulier suivant la matière considérée. M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE constate à cet égard que si, dans la plupart des cas, la délimitation conventionnelle de l'espace frontalier ne dépasse pas 30 kilomètres de chaque côté de la frontière, l'étendue peut être beaucoup plus importante dans le domaine de l'environnement, du fait de la spécificité des problèmes abordés[109]. Il cite à l'appui de son propos l'Accord entre les Etats-Unis et le Mexique du 14 août 1983, portant sur la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans l'espace frontalier[110]. Ce texte (article 4) fixe la largeur de l'espace frontalier jusqu'à 100 kilomètres de chaque côté de la frontière entre les deux Parties. La Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages (Bruxelles, 8 juin 1982), quant à elle, définit sans grande précision la zone transfrontalière comme une « zone située de part et d'autre d'une frontière intra-Benelux » (art. 1). En combinant cette définition avec celle, donnée par le même document, de la zone naturelle, on pourra considérer que la notion de zone naturelle transfrontalière désigne une zone située de part et d'autre d'une frontière internationale « dans laquelle les biocénoses ne sont pas, plus, ou faiblement influencées par l'action de l'homme, sauf lorsque celle-ci vise la préservation ou le développement de ces biocénoses ».

---

[104] V. la lexicographie sous l'entrée « trans- » in CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr.

[105] En ce sens, v. notamment A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Pedone, 4ème éd., Paris, 2010, 588 p., pp. 132-133.

[106] Selon le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* (Sirey, Paris, 1960, 755 p., p. 293), « frontalier » est un « adjectif qualifiant les personnes, les corps administratifs, les choses ou l'espace avoisinant une frontière (terres, pâturages, immeubles, cours d'eau, personnes physiques ou morales, municipalités, etc.) ».

[107] En ce sens, v. notamment M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », RCADI 1993, VI, vol. 243, pp. 293-418, p. 327.

[108] Ch. de VISSCHER, *Problèmes de confins en droit international public*, Pedone, Paris, 1969, 200 p., p. 11.

[109] M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*, p. 327.

[110] Agreement between the United States of America and the United Mexican States on cooperation for the protection and improvement in the border area, La Paz, 14 août 1983, R.T.N.U., Vol. 1465, A-22805.

Nonobstant une certaine souplesse dans la détermination de l'espace frontalier, la proximité vis-à-vis de la frontière demeure indissociable du transfrontalier[111]. C'est précisément en réaction contre cette exigence qu'a été créé l'adjectif « transfrontière ». Ce néologisme (issu de l'anglais « transfrontier ») a été popularisé à la fin des années 1970 par les travaux de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) sur les pollutions dites transfrontières[112]. L'OCDE est partie du constat qu'avec le développement des nouvelles technologies, les pollutions sont désormais susceptibles de traverser les frontières sur de longues distances, et en tous cas bien au-delà de l'espace transfrontalier *stricto sensu*. Aussi a-t-il été admis que « la base de l'intervention du droit doit être le phénomène lui-même et non l'aire géographique où il se produit »[113]. L'adjectif « transfrontalier » est de ce fait apparu trop restrictif pour permettre un traitement adéquat du problème. A l'inverse l'adjectif « transfrontière » a l'avantage, du point de vue de ses concepteurs, de ne plus comporter aucune trace de proximité géographique entre l'origine de la pollution et le lieu où ses effets se font ressentir. La définition de la pollution transfrontière donnée par la Recommandation de l'OCDE, du 17 mai 1977, pour la mise en œuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière, en est le reflet fidèle : « toute pollution volontaire ou accidentelle dont l'origine physique est soumise à la juridiction nationale d'un pays et qui se situe en tout ou en partie dans la zone placée sous la juridiction nationale de ce pays, et qui a des effets dans la zone placée sous la juridiction nationale d'un autre pays »[114].

En somme, l'adjectif « transfrontière » étend la perspective du phénomène transfrontalier, ce qui, à première vue, pourrait renforcer son attractivité. Mais d'une certaine manière il en constitue aussi la dénaturation, d'où son rejet préférable dans le cadre d'une thèse qui a pour point de départ l'opposition entre la nature et les frontières. Le transfrontalier est, selon la jolie formule de J.-D. CHAUSSIER, l'« assomption de la frontière en tant qu'elle y est à la fois remarquée et effacée »[115]. On ne saurait mieux dire : toute la richesse de cette notion réside en effet dans le rapport dialectique qu'elle sous-tend entre l'obstacle que constitue la frontière, et le possible effacement de cet obstacle. Ce rapport dialectique est dilué avec le transfrontière, précisément du fait de l'éloignement vis-à-vis de la frontière. Le transfrontière est « sans considération des frontières », comme le résume M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE[116]. Autrement dit, ni la frontière en tant que coupure physique, ni le

[111] En ce sens, v. notamment M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*, p. 328.
[112] Parmi les travaux de l'OCDE sur les pollutions transfrontières, v. notamment *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, Paris, 1977, 525 p. ; *La non-discrimination en matière de pollution transfrontière*, Paris, 1978, 78 p. ; *La pollution transfrontière et le rôle des Etats*, Paris, 1981, 180 p.
[113] A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 132.
[114] Recommandation C(77)28/FINAL.
[115] J.-D. CHAUSSIER, « La frontière devant ses limites. Transgression et recomposition », in M. LAFOURCADE (dir.), *La Frontière des origines à nos jours*, *op.cit.*, pp. 5-26, p. 6.
[116] M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*, p. 339.

« fait frontalier »[117] n'y sont des problèmes en tant que tels, mais « seulement » la pluralité et la juxtaposition des souverainetés. L'utilité du transfrontière ne saurait être niée pour autant : il permet de répondre à d'autres besoins, au demeurant tout aussi légitimes, que ceux découlant de la proximité d'une frontière[118].

A la limite, si l'on appliquait la conception du transfrontière à la nature, la biosphère[119] dans son ensemble pourrait être qualifiée de la sorte, ou du moins la partie qui est placée sous la souveraineté des Etats. L'ampleur démesurée de la tâche rendrait aléatoire la tentative de problématisation d'un tel sujet. On serait en définitive conduit à réaliser une étude classique sur la protection internationale de la nature, qui n'apporterait que peu de choses aux nombreux travaux existants[120]. C'est donc bien l'espace transfrontalier qui constitue le champ géographique privilégié de notre investigation. Dès lors, les éléments naturels qui, comme le feraient les pollutions, sont susceptibles de franchir les frontières sur de longues distances, ne nous concerneront qu'en tant qu'ils traversent ou séjournent dans un espace transfrontalier. On pense ici en particulier aux espèces migratrices[121], qui ont par ailleurs déjà fait l'objet de la thèse d'I. MICHALLET[122]. A cette délimitation négative, par exclusion, correspond enfin un choix positif : dans l'espace transfrontalier, la nature est riche et subit des menaces spécifiques, précisément du fait de la frontière.

---

[117] Expression empruntée à M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*

[118] L'adjectif « transfrontière » ne sera d'ailleurs pas proscrit de la thèse. Mais on l'utilisera toujours dans son sens véritable, à propos notamment des études d'impact transfrontières et des dommages transfrontières.

[119] La biosphère étant « la partie de l'univers où, selon nos connaissances actuelles, se concentre toute forme de vie » (A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 25). Elle est « constituée de trois compartiments : la basse atmosphère, l'hydrosphère – essentiellement constituée par l'océan mondial – et les couches les plus superficielles de la lithosphère (sols et sédiments superficiels marins). [Elle s'étend] du fond des grandes fosses océaniques (-11000 mètres) jusqu'à 6000 mètres d'altitude » (P. DUVIGNEAUD, M. LAMOTTE, F. RAMADE, « Biosphère », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 12 août 2014, URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/biosphere/).

[120] Parmi les thèses, v. notamment S. MALJEAN-DUBOIS, *La protection internationale des oiseaux sauvages*, Thèse droit, Aix-Marseille, 1996, 527 p. ; M. FRITZ-LEGENDRE, *La protection de la biodiversité en droit international et en droit comparé : vers un renforcement de la dimension préventive du droit de l'environnement*, Thèse droit, Dijon, 1997, 530 p. Parmi les traités et manuels, N. de SADELEER et Ch.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, Paris, 2004, 780 p. ; J. BEER-GABEL, B. LABAT, *La protection internationale de la faune et de la flore sauvages*, Bruylant, coll. de droit international, Bruxelles, 1999, 266 p. ; M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge University Press, 2nd edition, New York, 2010, 755 p. ; C. F. KORMOS (éd.), *A Handbook on International Wilderness Law and Policy*, *op.cit.*

[121] L'espèce migratrice est définie à l'article 1 de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 23 juin 1979) comme « l'ensemble de la population ou toute partie séparée géographiquement de la population de toute espèce ou de tout taxon inférieur d'animaux sauvages, dont une fraction importante franchit cycliquement et de façon prévisible une ou plusieurs des limites de juridiction nationale ».

[122] I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, Thèse droit, Lyon III, 2000, 984 p.

ii. La nature transfrontalière, spécialement riche et spécialement menacée

Les espaces frontaliers sont connus pour compter, en règle générale, parmi les plus riches écologiquement. De fait, « si l'on considère un planisphère sur lequel figurent les parcs et réserves naturels comme autant de points, on verra au premier coup d'œil que nombre d'entre eux se situent dans les zones frontalières, surtout en Europe et en Afrique »[123]. Cela s'explique aisément. La configuration géographique n'y est pas étrangère, en premier lieu, puisque les espaces frontaliers sont souvent des zones montagneuses, avec leur écosystème particulier et leur faible démographie (due aux obstacles naturels à l'implantation humaine). La proximité de la frontière, en second lieu, ajoute elle-même à la moindre occupation humaine, soit du fait de relations conflictuelles avec le pays voisin, soit, tout simplement, de l'isolement de l'espace frontalier par rapport à l'intérieur du pays et aux grandes voies de communication. Or dans le même temps, la nature transfrontalière peut être spécifiquement menacée du fait de sa localisation géographique, et ce de deux façons : par le marquage physique de la frontière, d'abord, et plus généralement ensuite par le fait frontalier, autrement dit la proximité de la frontière.

La volonté de marquer physiquement la frontière est inhérente à sa conception moderne : il s'agit de connaître et faire connaître la localisation exacte de la « ligne d'arrêt des compétences étatiques »[124]. Le marquage physique de la frontière est juridiquement le résultat de la démarcation, l'une des deux opérations, avec la délimitation, à intervenir dans la détermination de la frontière terrestre. Tandis que la délimitation est une opération juridique et politique consistant à « choisir l'emplacement de la frontière et à préciser l'étendue spatiale du pouvoir étatique », la démarcation est une « opération matérielle et technique de vérification et de concrétisation sur le terrain de la limite préalablement fixée »[125]. Autrement dit elle « reporte sur le sol les termes d'une délimitation établie », selon la formule évocatrice de Ch. de VISSCHER[126]. Concrètement, il s'agit au minimum de mettre des bornes pour préciser l'emplacement de la frontière, comme dans le bornage du droit civil, même si le droit international préfère le terme d'abornement[127]. Certains internationalistes considèrent d'ailleurs l'abornement comme une étape autonome dans la détermination de la frontière, faisant suite à la délimitation et à la démarcation[128]. Opération technique « parfois difficile à réaliser en fonction de la configuration du terrain », l'abornement « s'avère utile lorsque la démarcation résulte d'un différend entre des Etats »[129]. Rappelons par ailleurs que, contrairement à la frontière terrestre, la frontière maritime fait l'objet d'une détermination

[123] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », Année de l'Environnement, Revue du CEDRE, vol. 1, PUF, 1981, pp. 157-173, p. 157.
[124] P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, 11ème éd., Paris, 2012, 929 p., p. 66.
[125] *Idem*.
[126] Ch. de VISSCHER, *Problèmes de confins en droit international public, op.cit.*, p. 28.
[127] C. BLUMANN, « Frontières et limites », *op.cit.*, p. 11.
[128] V. J.-M. SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *op.cit.*
[129] *Idem*.

juridique uniformisée par la coutume et la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982[130]. La souveraineté de l'Etat côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, sur une zone adjacente nommée « mer territoriale », et ce jusqu'à une limite de 12 milles nautiques depuis la ligne de base. Des droits souverains peuvent également lui être reconnus dans les zones contiguës et économiques exclusives jusqu'à 24 et 200 milles nautiques de la ligne de base, voire sur le plateau continental (200 milles nautiques au minimum, et au-delà dans une limite de 350 milles nautiques si le plateau continental naturel s'étend effectivement plus loin sur les grands fonds marins[131]). Ils comprennent, dans la zone économique exclusive, les droits souverains aux fins de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques. De plus, toujours dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier exerce sa juridiction en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin[132]. La frontière aérienne, enfin, est fixée par référence à la frontière terrestre et maritime : « la souveraineté de l'Etat sur son espace aérien est totale dans les limites du territoire terrestre et de la mer territoriale »[133]. La limite supérieure de l'espace aérien n'est pas précisément déterminée, pas plus, à l'opposé, que la frontière « subterrestre »[134].

Le marquage physique ne concerne en principe que la frontière terrestre. De plus, il est généralement limité dans le cas où a été choisie une frontière « naturelle » (au sens du droit international classique), car la ligne est déjà visible sur le terrain, qu'il s'agisse d'un fleuve ou de la ligne de crêtes d'une chaîne de montagnes. L'impact sur la faune sauvage est alors réduit, lui aussi – la théorie des frontières naturelles a au moins cet avantage écologique. En fait, le problème concerne surtout les frontières dites artificielles. On peut mentionner à cet égard la pratique des coupes claires le long de certaines frontières situées dans des zones forestières, qui ont notamment pour intérêt de les rendre visibles depuis les airs. Malheureusement, les coupes claires peuvent fragmenter un habitat naturel et gêner la dispersion de certaines espèces, sans parler de la toxicité éventuelle des produits chimiques déversés pour les réaliser. Par ailleurs, lorsque l'on est en présence d'une « frontière-tension », pour reprendre l'expression de J.-F. LACHAUME[135], le marquage peut ne plus avoir seulement pour but de faire connaître la localisation exacte de la frontière, mais de rendre cette dernière infranchissable par le voisin perçu comme un ennemi. La frontière peut alors devenir un obstacle également pour la faune sauvage, même si tel n'est pas le but poursuivi[136]. Il arrive ainsi que des clôtures grillagées ou des fils barbelés soient posés. Hélas

[130] *Idem*. V. aussi D. BARDONNET, « Frontières terrestres et frontières maritimes », AFDI 1989, pp. 1-64.
[131] P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, p. 823 et s.
[132] Art. 56 de la Convention de Montego Bay.
[133] J.-M. SOREL, « La frontière comme enjeu de droit international », *op.cit.*
[134] L. SAÏDJ, *La notion de territoire en droit public français contemporain*, Thèse droit, Lyon II, 1972, 899 p., p. 139 et s.
[135] J.-F. LACHAUME, « La frontière-séparation », *op.cit.*, p. 86 et s.
[136] Encore que J.-M. SOREL nous rappelle que « *Wall Street*, souvent envisagée comme le mur de l'argent, doit son nom à un mur de protection érigé à cet endroit par les premiers colons pour se protéger des animaux

les murs n'appartiennent pas au passé des relations internationales[137], comme peut l'illustrer la multiplication, ces dernières années, des murs et des barrières aux frontières entre Israël et ses voisins égyptien et libanais[138]. En 2004, L'UICN s'était (notamment) alarmée des conséquences sur la diversité biologique du mur de séparation édifié en Palestine[139]. De même à la frontière américano-mexicaine, une clôture a été installée afin d'empêcher l'immigration clandestine mexicaine aux Etats-Unis. Son extension programmée pourrait contrarier la dispersion à travers la frontière de plusieurs espèces sauvages, telles que les ours et les jaguars[140]. Même aux portes de l'Europe, il subsiste en certains endroits des tentations d'ériger de nouveaux murs, souvent pour des questions liées à l'immigration. Tel est le cas à la frontière entre la Grèce et la Turquie, à proximité du fleuve Evros, dans une zone humide à la richesse écologique notoire[141].

Les menaces que le marquage physique de la frontière peut faire peser sur la nature sont à la fois les plus évidentes, et à certains égards les plus dangereuses. Heureusement, elles sont aussi les plus faciles à faire disparaître. Quand bien même le retrait d'une clôture grillagée ou la destruction d'un mur peuvent sembler politiquement impossibles, à un moment donné de l'histoire des relations entre deux pays voisins, il s'agit toujours d'une opération matériellement facile à exécuter, dès lors que la volonté politique en ce sens est présente. Juridiquement, il suffira que les deux pays s'entendent, sans même forcément conclure un accord contraignant, en vue de procéder à une telle destruction. Par comparaison, les menaces liées non plus à la frontière elle-même mais à sa proximité sont souvent plus insidieuses, exception faite de celles qui découlent de conflits armés dans des zones frontalières. De tels conflits sont en effet susceptibles d'endommager brutalement la nature transfrontalière, comme celui entre la Colombie et le Panama qui, au tournant du siècle, s'est déroulé dans des zones naturelles protégées établies de chaque côté de la frontière[142]. En toute hypothèse, les menaces liées à la proximité de la frontière sont beaucoup plus difficiles à faire disparaître

---

sauvages et des indiens » : J.-M. SOREL, « Les murs murent… », in J.-M. SOREL (dir.), *Les murs et le droit international*, Pedone, Paris, 2010, 202 p., pp. 8-23, p. 11.

[137] Sur cette question, v. partic. J.-M. SOREL (dir.), *Les murs et le droit international*, *op.cit.*

[138] V. L. ZECCHINI, « Israël accélère la construction d'une barrière le long de la frontière égyptienne », *Le Monde*, 8 – 9 avril 2012 ; L. STEPHAN, « A la frontière avec le Liban, Israël érige un mur », *Le Monde*, 3 mai 2012.

[139] Rés. 3.046 « La conservation dans les régions en proie à des conflits violents en Asie de l'Ouest », adoptée au Congrès mondial de la nature (nom donné à l'Assemblée générale de l'UICN depuis 1996) de Bangkok (2004). Cet argument a (malheureusement) eu, semble-t-il, plus de poids que l'argument humanitaire puisque la décision, en janvier 2007, de suspendre la construction de 30 km de mur en Judée, a précisément été prise au motif que celui-ci gênait les déplacements naturels des animaux : J.-M. SOREL, « Les murs murent… », *op.cit.*, p. 19, note de bas de p. n° 33.

[140] V. J. BECKMANN, « Conserving our Wild Border », *U-T San Diego*, 23 juin 2012.

[141] V. G. PERRIER, « Immigration : un mur aux portes de l'Europe », *Le Monde*, 15 - 16 avril 2012. Peu de temps auparavant, la Grèce et la Turquie avaient signé une déclaration sur le développement durable du bassin Evros / Meric (Joint Declaration between the Minister for Environment, Energy and Climate Change of the Hellenic Republic and the Minister for Environment and Forestry of the Republic of Turkey, Athènes, 14 mai 2010).

[142] Sur cet exemple, v. la Rec. 2.83 « Les conflits armés dans les aires naturelles (Panama et Colombie) », adoptée par le Congrès mondial de la nature de l'UICN à Amman, en 2000.

que celles liées à son marquage physique. Alors que les secondes semblent être l'apanage des « frontières-tensions », les premières concernent tous les types de frontières. Elles peuvent même se renforcer dans une certaine mesure avec l'ouverture des frontières qui, comme dans l'UE ces vingt-cinq dernières années, confère une nouvelle centralité aux espaces frontaliers, et y engendre inévitablement l'accroissement des activités humaines.

Ph. BILLET a remarquablement synthétisé la teneur et l'ampleur des menaces liées à la proximité de la frontière, lesquelles pèsent autant sur les espaces naturels que sur les espèces sauvages : « l'existence de frontières interdit *a priori* qu'un espace cohérent puisse faire l'objet de mesures de gestion coordonnées, similaires de part et d'autres, alors que les bénéficiaires de ces mesures ignorent les frontières. Le risque est que la protection d'une espèce donnée dans un Etat donné voit ses effets ruinés par le passage de la frontière et l'arrivée dans un autre Etat où cette espèce ne trouvera pas la même protection, le régime juridique de l'espace d'accueil étant différent »[143]. Tel fut effectivement le cas du bouquetin des Alpes : malgré sa protection dès la fin du XIXème siècle dans la réserve royale du Grand Paradis (devenue un parc national depuis), une baisse des effectifs continuait à s'observer sur le versant italien, du fait de la poursuite d'une chasse intensive et du braconnage de l'autre côté de la frontière, en France. Cette situation perdura jusqu'à la création du parc national de la Vanoise (en 1963)[144].

Au-delà de cet exemple particulier, on pressent que les menaces liées à la proximité de la frontière requièrent l'élaboration de mécanismes juridiques d'un degré de raffinement bien supérieur à la simple décision politique de retirer une clôture grillagée. C'est en effet, de façon sous-jacente, toutes les différences entre législations nationales ayant un impact sur la nature (droit de l'environnement, de l'urbanisme, des transports, etc.) qui sont susceptibles, en théorie du moins, de s'avérer problématiques pour la conservation de la nature transfrontalière. Ainsi, la fragmentation politique et juridique peut être la source d'une fragmentation écologique rampante. Dès lors, même si le retrait des obstacles physiques au déplacement de la faune à travers la ligne-frontière constitue évidemment un pré-requis, ce sont plutôt les menaces liées à sa proximité - et surtout les moyens d'y faire face - qui constitueront le cœur des enjeux de la thèse.

2. NATURE ET FRONTIERES : UNE OPPOSITION CONCEPTUELLEMENT DEPASSEE

« Le renversement des frontières par une révolution écologique n'est évidemment pas à envisager. En tant que divisions politiques et lignes de partage des compétences étatiques,

[143] Ph. BILLET, « La frontière en droit de l'environnement », *op.cit.*, p. 49.
[144] Sur cet exemple, v. Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, p. 158 ; G. van KOTE, « Chassé puis réintroduit par l'homme, le bouquetin recolonise les Alpes », *Le Monde*, 29 – 30 août 2010.

les frontières ont encore de beaux lendemains ! »[145]. P.-M. DUPUY exprime bien, ici, l'idée selon laquelle l'opposition entre la nature et les frontières ne se résoudra pas par la disparition d'un des termes de l'opposition, en l'occurrence la frontière. La solution est ailleurs, dans une conciliation que le jeune droit de l'environnement, désormais garant des intérêts de l'autre terme de l'opposition, la nature, a dû lui-même rechercher.

Deux pistes conceptuelles ont été empruntées concomitamment, avec un rapport d'implication évident entre elles. En créant de nouvelles frontières adaptées à son objet (a), le droit de l'environnement a été naturellement conduit à recourir à la coopération transfrontalière (b), afin précisément de donner vie à ces nouvelles frontières. Mais la coopération transfrontalière étant régie par un droit spécifique, son utilisation par le droit de l'environnement est aussi, nécessairement, un recours au droit de la coopération transfrontalière. Or, la mise en présence de ces deux champs juridiques différents ne manque pas de susciter un certain nombre de questionnements (c).

A. LA CREATION DE NOUVELLES FRONTIERES PAR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Pour qualifier la propension du droit de l'environnement à créer de nouvelles frontières, mieux adaptées à son objet, A. TEISSIER-ENSMINGER emploie une expression très évocatrice : elle parle de « créativité frontalière »[146]. L'analyse des manifestations de cette créativité frontalière du droit de l'environnement suppose de s'interroger au préalable sur son origine et sur ses raisons profondes.

On peut évidemment invoquer l'objet même du droit de l'environnement, lequel est par nature rétif aux frontières humaines. Cependant le facteur explicatif majeur est plutôt à rechercher, à notre avis, dans le caractère finaliste du droit de l'environnement, trait qu'il partage avec de nombreuses autres disciplines juridiques nées depuis l'avènement du droit « post-moderne », au sens où l'entend J. CHEVALLIER[147]. Le droit de l'environnement est, de fait, un droit relativement jeune qui apparaît dans les différents ordres juridiques au tournant des années 1960 et 1970. On considère généralement la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972), comme l'acte de naissance du droit international de l'environnement contemporain. En droit interne français, il s'agirait plutôt des deux grandes lois de 1976, l'une du 10 juillet relative à la protection de la nature[148], et l'autre du 19 juillet relative aux installations classées pour la protection de l'environnement[149]. Au moment de définir ce nouveau droit, la doctrine dans sa grande

[145] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 275.
[146] A. TEISSIER-ENSMINGER, « Au zénith des zones : les nouvelles frontières de l'environnement », in M. LAFOURCADE (dir.), *La Frontière des origines à nos jours*, *op.cit.*, pp. 43-64, p. 64.
[147] J. CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 3ème éd., Paris, 2008, 266 p.
[148] Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, JORF du 13 juillet 1976, p. 4203.
[149] Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976, JORF du 20 juillet 1976, p. 4320.

majorité, interniste comme internationaliste, opte précisément pour un critère finaliste. Dans son manuel, M. PRIEUR rejette ainsi l'hypothèse que le droit de l'environnement ne soit que le droit « relatif à l'environnement », et le définit au contraire comme « celui qui par son contenu contribue à la santé publique et au maintien des équilibres écologiques, c'est un droit pour l'amélioration progressive de l'environnement ou droit environnemental »[150]. Dès lors, selon ce même auteur, il comporte une obligation de résultat[151]. De façon analogue, au niveau international, A. KISS et J.-P. BEURIER affirment que le droit international de l'environnement « a pour objet de protéger la biosphère contre les détériorations majeures et les déséquilibres qui pourraient en perturber le fonctionnement normal »[152].

Or, la définition reposant sur un critère finaliste rejaillit implicitement sur l'appréhension des frontières : elle sous-entend que ces dernières ne devraient pas être un obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par le droit de l'environnement. Ou plus exactement que, si elles le sont au départ, des moyens doivent être trouvés pour qu'elles ne le soient plus à l'arrivée, de façon à satisfaire effectivement l'obligation de résultat précédemment évoquée. Ce non-dit a d'ailleurs été explicité par M. PRIEUR, non plus dans son manuel, mais dans une étude assez récente consacrée au principe de non régression. Il y affirme : « le but principal du droit de l'environnement est de contribuer à la diminution de la pollution et à la préservation de la diversité biologique sans restrictions territoriales puisque l'environnement n'a pas de frontières »[153]. Pour résumer, on pourrait dire que là où le droit interne de l'environnement poursuit essentiellement la protection de l'environnement national, le droit international de l'environnement vise quant à lui la protection de l'environnement transfrontalier, régional et mondial[154].

La dynamique propre du droit de l'environnement le conduit, par conséquent, à tenter de mettre à mal les frontières politiques (et administratives) classiques, chaque fois que celles-ci contrarient ses propres fins. On peut parler d'effet dissolvant sur les frontières, ou, selon les mots de P.-M. DUPUY, d'une progressive « abolition fonctionnelle des compartimentages frontaliers »[155] sous l'influence du droit de l'environnement. Au-delà de ce mouvement de rejet des frontières existantes, le génie propre du droit de l'environnement est d'avoir su, dans un second mouvement concomitant du premier, recréer des frontières mieux adaptées à son

[150] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 8. Dans le même sens, v. notamment M. DESPAX, *Droit de l'environnement*, Litec, 1980, 879 p., p. XV (selon cet auteur, le droit de l'environnement « a pour objet de supprimer ou de limiter l'impact des activités humaines sur les éléments ou les milieux naturels ») ; A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 52 et s.
[151] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 9.
[152] A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 25.
[153] M. PRIEUR, « De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de "non régression" en droit de l'environnement », Revue roumaine de droit de l'environnement, n° 2/2010, pp. 9-30, p. 9.
[154] Sur les finalités évolutives du droit international de l'environnement, v. J. FROMAGEAU, « Du droit transfrontalier à la protection de la biosphère », in *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre KISS*, Frison-Roche, Paris, 1998, 691 p., pp. 283-296.
[155] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 272.

objet. A. TEISSIER-ENSMINGER l'a bien montré dans un article important[156] qui introduit de la complexité dans l'analyse des rapports entre le droit de l'environnement et les frontières, loin de la tentation simplificatrice consistant à les concevoir exclusivement sous l'angle d'un antagonisme radical. L'auteur développe en effet la thèse selon laquelle, « si le droit de l'environnement bat volontiers en brèche des cloisonnements juridiques invétérés », ce n'est pas tant « à cause d'une incompatibilité méthodologique avec tout procédé de délimitation », que d'une « capacité structurelle à sécréter des frontières concurrentes »[157]. Pour elle, la meilleure preuve en est le recours récurrent à la notion de « zone » et à la technique corrélative du zonage[158], dès lors qu'il s'agit de délimiter de nouveaux périmètres et autres circonscriptions environnementales[159]. Le propos d'A. TEISSIER-ENSMINGER est, certes, plutôt centré sur le droit interne, mais nous nous attacherons à démontrer qu'il conserve toute sa pertinence au niveau international. Ironie de l'Histoire (du droit), le droit de l'environnement choisirait donc le modèle de la zone pour créer des frontières adaptées à son objet, peu de temps après que la frontière-zone a, pour sa part, été définitivement bannie du droit international public[160]. Par la suite, ces réflexions d'A. TEISSIER-ENSMINGER ont été précieusement complétées par celles de Ph. BILLET[161], qui met en lumière la diversité des frontières sécrétées par le droit de l'environnement, bien au-delà du seul modèle de la zone. Il insiste en particulier et à juste titre sur le modèle du réseau[162], qui est lui aussi porteur, comme on le verra, d'une nouvelle conception – encore plus révolutionnaire - du territoire écologique et de ses frontières. Mais que l'on se place dans l'un ou dans l'autre de ces modèles, le constat ancien de P.-M. DUPUY reste d'actualité : l'abolition des compartimentages frontaliers n'est toujours « que » fonctionnelle. La fonctionnalisation suppose que la frontière subsiste, seuls ses inconvénients étant atténués voire effacés, grâce précisément à la coopération transfrontalière.

B. LE RECOURS A LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE PAR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Ligne de séparation, la frontière peut aussi être espace de coopération, comme le démontra magistralement A.-Ch. KISS[163]. Plus souvent qu'à son tour, du fait de sa créativité

[156] A. TEISSIER-ENSMINGER, « Au zénith des zones : les nouvelles frontières de l'environnement », *op.cit.*
[157] *Ibid.*, pp. 43-44.
[158] Sur l'importance du zonage en droit de l'environnement, v. aussi CEDRE (dir.), *Le zonage écologique*, Bruylant, Bruxelles, 2002, 302 p.
[159] A. TEISSIER-ENSMINGER, « Au zénith des zones : les nouvelles frontières de l'environnement », *op.cit.*, p. 44.
[160] Il ne faudrait cependant pas exagérer l'analogie entre les deux réalités : la zone environnementale est un « cas de figure originale parmi les diverses combinaisons géo-juridiques déjà repérées – ou répudiées – par les spécialistes : ni frontière naturelle, ni zone-frontière, ni frontière-zone » : A. TEISSIER-ENSMINGER, « Au zénith des zones : les nouvelles frontières de l'environnement », *op.cit.*, p. 64.
[161] Ph. BILLET, « La frontière en droit de l'environnement », *op.cit.*, spéc. p. 49 et s.
[162] V. aussi F. CRUCHAUDET, *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, Thèse droit, Lyon III, 2001, 1143 p.
[163] A.-Ch. KISS, « La frontière-coopération », in SFDI, *La frontière*, *op.cit.*, pp. 183-223.

frontalière, le droit de l'environnement se trouve contraint à appeler et à recourir à la coopération transfrontalière. Cela se conçoit sans difficulté : si le droit de l'environnement a vocation à s'inscrire dans un cadre transfrontalier, afin de mieux respecter les frontières de son objet, les compétences spatiales des autorités nationales de chaque côté de la frontière demeurent, quant à elles, strictement bornées par la frontière internationale. La mise en place effective des nouvelles frontières de l'environnement passe inévitablement par la coopération de ceux qu'elles rassemblent autour d'un objectif commun. Dès lors il n'est pas étonnant que dans son article sur la « frontière-coopération », paru en 1980 et dressant un portrait général de la situation, A.-Ch. KISS affirme déjà que la coopération transfrontalière est « particulièrement souhaitable » dans les domaines de la protection de la faune et de la flore, ainsi que des espaces protégés[164]. P.-M. DUPUY estime, de façon convergente, que la coopération permet enfin aux Etats de « mettre en accord le régime juridique de leurs richesses écologiques respectives avec l'unité et l'interdépendance qui les caractérisent d'un point de vue physique »[165]. Il ajoute que l'intérêt des accords de coopération transfrontalière est de produire une « *unification normative* abolissant la diversité des réglementations existantes du fait des compartimentages territoriaux »[166].

La coopération transfrontalière est donc perçue par la doctrine majoritaire, sinon unanime, comme la solution essentielle au franchissement de l'obstacle que la frontière représente pour la protection de l'environnement (en ce compris la nature) transfrontalier[167]. On admettra volontiers que la coopération – pas seulement transfrontalière - est effectivement une technique éprouvée, dès lors que les efforts individuels de deux ou plusieurs personnes s'avèrent insuffisants pour assurer l'obtention d'un résultat qui leur serait mutuellement profitable. C'est ce qu'enseigne l'histoire de la notion de coopération. Dans le langage courant, le verbe coopérer, du latin *cooperari*, signifie « agir, travailler conjointement avec quelqu'un en vue de quelque chose, participer, concourir à une œuvre ou à une action commune »[168]. Lorsqu'il apparaît en français au XVème siècle, il a plutôt une connotation religieuse (au sens d'une coopération à la grâce divine)[169]. Synonyme de « collaboration »[170],

[164] Il précise que « différentes méthodes ont été utilisées dans cette perspective : elles vont de la réglementation conventionnelle des mesures de protection, instituant ou coordonnant, notamment, des périodes de fermeture de la chasse ou de la pêche à la création de zones de surveillance spéciales le long des frontières pour combattre certaines maladies et à la création coordonnée d'espaces protégés de part et d'autre de frontières » : A.-Ch. KISS, « La frontière-coopération », *op.cit.*, p. 196.
[165] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 276.
[166] *Ibid*., p. 277 (l'italique n'est pas de nous).
[167] Dans le même sens, v. aussi par exemple J. SOHNLE, « Les enjeux du droit international et européen pour la coopération en matière d'environnement », *op.cit.* ; Ph. BILLET, « La frontière en droit de l'environnement », *op.cit.*
[168] V. la lexicographie sous l'entrée « coopérer » in CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr. On notera que pour le dictionnaire *Le petit Larousse*, coopérer signifie simplement « agir conjointement avec quelqu'un » : l'idée d'une finalité de la coopération, de la participation à un but commun est quelque peu diluée, du moins explicitement.
[169] V. l'étymologie sous l'entrée « coopérer » in CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr.
[170] V. l'entrée « coopération » in G. CORNU (dir), *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 269.

le substantif « coopération » est généralement opposé à ses antonymes « concurrence », « individualisme », « rivalité », voire « conflit »[171].

La coopération n'est au demeurant pas une aptitude propre à l'être humain, qui le singulariserait du reste du monde vivant ; on la retrouve aussi dans la nature, contrairement à ce qu'a pu laisser croire une interprétation réductrice de l'œuvre de Darwin, mettant l'accent uniquement sur la compétition pour la survie de l'individu (dans le cadre de la sélection naturelle) et, *in fine*, la perpétuation de l'espèce[172]. De fait, la coopération se manifeste non seulement entre individus d'une même espèce mais aussi entre individus d'espèces différentes[173]. Deux notions sont employées dans ce second cas, pour décrire un phénomène longtemps sous-estimé : lorsqu'il y a « association obligatoire et à bénéfices réciproques entre deux ou plusieurs espèces » on parle de symbiose, et « lorsque l'association est bénéfique mais non obligatoire on parle de mutualisme »[174]. Le lichen, par exemple, est la symbiose d'une algue et d'un champignon. Chez les animaux, « la coopération peut avoir d'autres fins que l'alimentation, au moins pour l'une des deux espèces. Il peut arriver que se forment des troupeaux mixtes (girafes et éléphants, zèbres et autruches) qui, en doublant la possibilité de déceler un danger éventuel, augmentent leur sécurité mutuelle. De même les dortoirs nichoirs, qui rassemblent ibis, cormorans, anhingas, spatules, aigrettes, ont pour résultat de décourager les rapaces qui pourraient s'attaquer à des nichées isolées »[175].

La coopération n'est pas une notion inconnue en droit non plus, avant même la naissance du droit de l'environnement. Au niveau interne, le thème de la coopération entre personnes publiques fait ainsi classiquement l'objet de réflexions en droit administratif général[176]. En droit international, le terme de coopération apparaît véritablement au sortir de la seconde guerre mondiale[177]. Le *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, paru en 1960, définit la coopération comme « l'action coordonnée de deux ou plusieurs Etats en vue d'atteindre des résultats par eux jugés désirables »[178]. Plusieurs références y sont déjà faites dans la Charte des Nations Unies, en 1945. Ce document énonce, parmi les buts des Nations Unies, celui qui consiste à « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en

[171] V. l'antonymie sous l'entrée « coopération » in CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr.
[172] V. J.-M. PELT, *La solidarité chez les plantes, les animaux, les humains*, Fayard, Paris, 2005, 195 p.
[173] V. R. BARBAULT, *Un éléphant dans un jeu de quilles : l'homme dans la biodiversité*, *op.cit.*, p. 101 et s.
[174] R. DAJOZ, *La Biodiversité : l'avenir de la planète et de l'homme*, *op.cit.*, p. 258.
[175] P. CACHAN, G. MANGENOT, « Symbiose », in *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 15 août 2014 (URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/symbiose/).
[176] V. par exemple, pour des réflexions récentes, J.-F. SESTIER, « La coopération contractuelle comme alternative à la coopération institutionnelle », AJDA 2013, p. 857.
[177] V. E. Mc WHINNEY, « Le concept de coopération », in M. BEDJAOUI (dir.), *Droit international : bilan et perspectives*, UNESCO et Pedone, Tome 1, Paris, 1991, 630 p., pp. 445-458.
[178] *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, *op.cit.*, pp. 172-173. Beaucoup plus récente (2001), la définition de J. SALMON envisage la coopération (internationale) comme l'« action coordonnée de deux ou plusieurs sujets en vue d'atteindre des objectifs communs dans un domaine déterminé » : J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op.cit.*, p. 268.

développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion » (art. 1, § 3). Il faut toutefois attendre les années 1960 pour que le principe de coopération soit communément énoncé sous ce nom[179]. La manifestation la plus tangible du succès sémantique grandissant est sans doute, en 1970, la « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies »[180]. Elle érige le devoir de coopération entre Etats comme une obligation de caractère général[181]. Progressivement, émerge alors ce que d'aucuns n'hésitent plus à qualifier de droit international de la coopération, nouvelle et vaste branche du droit international public[182].

Au sein de l'importante sphère de la coopération internationale, la coopération transfrontalière se singularise d'abord par son lieu d'exercice : l'espace transfrontalier, tel que précédemment défini. Mais la coopération transfrontalière n'est pas réductible à une simple manifestation particulière de la coopération internationale. Elle en est bien souvent la première expression : du fait de la contiguïté, c'est entre Etats voisins, et spécialement dans l'espace frontalier, que le besoin de coopération se fait le plus immédiatement ressentir. S'il est vrai que la coopération internationale naît d'une situation objective d'interdépendance, alors on peut affirmer, à la suite de M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, que l'espace frontalier « concentre les facteurs d'interdépendance », et que de ce fait la coopération y « équivaut peut-être plus qu'ailleurs à un bénéfice mutuel »[183]. E. Mc WHINNEY nous rappelle d'ailleurs que le droit international de la coopération puise ses origines historiques dans le droit international du voisinage[184]. L'existence de ce dernier, qui peut être défini comme « l'ensemble des règles conventionnelles ou coutumières internationales régissant les rapports mutuels entre Etats voisins dans les portions limitrophes de leurs territoires »[185], avait été théorisée dès le début des années 1950 par J. ANDRASSY[186].

Traditionnellement, la coopération transfrontalière s'exerce au niveau intergouvernemental, du fait du monopole des autorités centrales (concentrées voire

[179] Sur ce point, v. E. Mc WHINNEY, « Le concept de coopération », *op.cit.*, p. 447.
[180] Rés. 2625/XXV de l'Assemblée générale des Nations Unies (24 octobre 1970).
[181] V. l'entrée « obligation de coopération » in J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op.cit.*, p. 271. La Déclaration précitée énonce notamment que « les Etats ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences ».
[182] V. E. Mc WHINNEY, « Le concept de coopération », *op.cit.*, p. 448 et s.
[183] M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*, p. 345.
[184] E. Mc WHINNEY, « Le concept de coopération », *op.cit.*, p. 450 et s.
[185] V. KOUTIKOV, « Quelques aspects de l'évolution récente du droit fluvial international en Europe », rapport présenté à la conférence sur le droit international à Lagonissi, 1961, et publié dans les *Cours d'eau internationaux*, Centre européen de la dotation Carnegie, Genève, 1967, p. 17 (note 13). Cité par I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Pedone, Paris, 1980, 383 p., p. 26.
[186] J. ANDRASSY, « Les relations internationales de voisinage », RCADI, 1951, II, vol. 79, pp. 77-182.

déconcentrées) dans la conduite des relations extérieures. Toutefois, dès les années 1970[187] mais surtout depuis l'adoption, sous l'égide du Conseil de l'Europe, de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Madrid, 21 mai 1980)[188], la coopération transfrontalière se développe aussi au niveau infra-étatique, c'est-à-dire entre entités dépourvues de la souveraineté territoriale (collectivités ou autorités territoriales[189], mais aussi établissements publics locaux voire nationaux[190]). Ce phénomène demeure, encore aujourd'hui, presque exclusivement cantonné au continent européen, où il a néanmoins pris une importance considérable. Un nouveau corpus juridique se structure progressivement à partir de la Convention de Madrid, généralement nommé par la doctrine « droit de la coopération transfrontalière »[191]. Nous le qualifierons expressément d'infra-étatique[192], pour éviter de le confondre avec le droit international du voisinage (ou droit de la coopération transfrontalière intergouvernementale). Ce droit de la coopération transfrontalière infra-étatique est distinct à la fois du droit international du voisinage – qui régit donc la coopération transfrontalière intergouvernementale, aussi dénommée « relations internationales de voisinage »[193] - et du droit de l'environnement. Selon H. COMTE, il n'existe pas une mais deux entrées pour définir ce nouveau droit. La première, et sans doute la plus classique aux yeux des spécialistes, « consiste à retenir comme élément premier de

[187] Pour un état des lieux de la coopération transfrontalière infra-étatique avant l'adoption de la Convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980, v. notamment P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », AFDI 1977, pp. 837-860 ; G. BURDEAU, « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », in *Le droit international : unité et diversité : Mélanges offerts à Paul REUTER*, Pedone, Paris, 1981, 582 p., pp. 103-126.

[188] Ci-après « Convention de Madrid ». Elle est entrée en vigueur le 22 décembre 1981. Au 14 septembre 2014, 38 pays l'avaient ratifiée, dont la France (le 14 février 1984, entrée en vigueur le 15 mai 1984) et tous ses voisins, à l'exception de l'Andorre et du Royaume-Uni. Source : Bureau des Traités du Conseil de l'Europe (http://www.conventions.coe.int/). Pour un commentaire, v. E. DECAUX, « La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales », RGDIP 1984, pp. 557-620.

[189] L'article 2 alinéa 2 de la Convention de Madrid définit les collectivités ou autorités territoriales comme « des collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat ». Le rapport explicatif de la Convention précise, dans le sens d'une définition extensive de cette notion, que « le terme de « collectivités ou autorités territoriales » a été choisi pour recouvrir l'ensemble des hypothèses susceptibles de se présenter sans avoir de rapports trop étroits avec le droit positif de l'un des Etats membres. L'expression « territorial » indique une localisation géographique, une compétence spatiale limitée par rapport à celle de l'Etat. Elle ne doit pas être entendue comme se référant seulement aux « collectivités territoriales », concept précis du droit de certains Etats membres, mais trop étroit pour les besoins de l'application de la Convention ».

[190] Sur ce point spécifique, v. notamment G. BURDEAU, « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », *op.cit.*

[191] Sur ce point, v. notamment les travaux du RENTI (Réseau d'étude des normes transfrontalières et inter-territoriales) : Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, coll. Droit des relations et de la coopération transfrontières, n° 1, Bruxelles, 2005, 213 p. ; H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005, Bruylant, coll. Droit des relations et de la coopération transfrontières, n° 2, Bruxelles, 2006, 267 p. ; C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, Actes de la journée d'étude du 13 septembre 2006, Bruylant, coll. Droit des relations et de la coopération transfrontières, n° 3, Bruxelles, 2007, 181 p.

[192] La notion de « coopération transfrontalière infra-étatique » est par exemple utilisée par M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*

[193] J. ANDRASSY définit les relations internationales de voisinage comme « tous les rapports entre deux Etats qui ont leur source directe dans le fait que les territoires de ces Etats sont contigus » : J. ANDRASSY, « Les relations internationales de voisinage », *op.cit.*, p. 78.

définition les *sujets* de cette coopération, à savoir les entités détentrices de pouvoirs locaux. Ces entités, qu'elles soient autonomes ou non par rapport aux Etats, sont investies de compétences de nature locale, c'est-à-dire s'exerçant sur une fraction clairement délimitée du territoire de l'Etat dont elles relèvent »[194]. La seconde entrée, plus novatrice, « consiste à retenir comme élément premier non pas les sujets de la coopération mais leur *objet*, à savoir les espaces transfrontaliers. (…) Ces derniers sont donc saisis dans leur unité, leur spécificité et leur globalité. Il en découle que les politiques concernant ces espaces doivent impliquer tous les acteurs qui y exercent des responsabilités et surtout une mise en cohérence des actions à y entreprendre »[195]. On verra que les deux approches coexistent en droit positif, ce qui n'est pas sans créer un certain nombre de tiraillements entre les textes (ou les institutions) choisissant plutôt la première ou la seconde entrée.

En définitive, la situation se trouve passablement complexifiée, au-delà même de ce problème de définition. En effet, dès lors que, d'une part, le droit de l'environnement doit recourir à la coopération transfrontalière pour satisfaire ses objectifs et que, d'autre part, celle-ci est régie par un droit spécifique, ces deux domaines juridiques se trouvent nécessairement associés, tous deux, à la conservation de la nature transfrontalière. Or, si elle est indispensable au dépassement effectif de l'opposition entre la nature et les frontières, cette association est néanmoins problématique.

C. L'ASSOCIATION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DROIT DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE INFRA-ETATIQUE : INDISPENSABLE ET PROBLEMATIQUE

Précisons d'emblée que la mise en présence du droit international de l'environnement et du droit international du voisinage ne suscite pas vraiment d'interrogations. En effet, il n'y a pas de distinction étanche, au sein du droit international public, entre le droit de l'environnement et le droit du voisinage. La raison essentielle est que le droit international de l'environnement est né dans le droit du voisinage[196]. Dans sa thèse intitulée *Voisinage et bon voisinage en droit international*, publiée en 1980 (donc peu de temps après la naissance officielle du droit international de l'environnement), I. POP a bien mis en exergue la connexité des droits de l'environnement et du voisinage, laquelle peut parfois tendre à la franche confusion[197]. D'un côté, nous dit-il, les premières normes environnementales sont apparues en tant que normes de voisinage – par exemple l'interdiction des dommages transfrontières. Mais, réciproquement, on peut tout aussi bien considérer que ces mêmes normes de voisinage sont devenues des normes de protection de l'environnement, suite à

[194] H. COMTE, « Conclusion générale », in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*, pp. 179-190, p. 179 (l'italique n'est pas de nous).
[195] *Ibid.*, p. 180 et 181 (l'italique n'est pas de nous).
[196] En ce sens, v. J. FROMAGEAU, « Du droit transfrontalier à la protection de la biosphère », *op.cit.*
[197] I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, *op.cit.*, spéc. pp. 175-179.

l'essor fulgurant du droit international de l'environnement. Partant, l'auteur conclut ses développements sur le voisinage et la protection de l'environnement en affirmant que « les règles de voisinage sont dans une grande mesure des règles de protection du milieu et vice-versa »[198]. On pourrait objecter que, par la suite, le droit international de l'environnement s'est émancipé en devenant un droit de la protection de la biosphère[199], prenant en charge des problèmes universels totalement indifférents au voisinage, tels que les changements climatiques[200]. Cependant, comme l'a montré J. FROMAGEAU, il l'a fait sans jamais abandonner sa qualité primordiale de « droit transfrontalier »[201]. De plus, selon E. Mc WHINNEY, le droit international de l'environnement et celui du voisinage constituent, l'un comme l'autre, des composantes essentielles du nouveau droit international de la coopération[202].

La situation est assez différente en ce qui concerne le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique. Ce dernier a – en dépit du problème de définition susmentionné - un objet qui lui est tout à fait propre, la coopération transfrontalière infra-étatique, et surtout une finalité corrélative : le développement et le renforcement des rapports de voisinage entre entités publiques infra-étatiques. Cela ressort particulièrement de la définition de la coopération transfrontalière donnée par la Convention de Madrid, qui reste une référence : « toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin » (art. 2, al. 1)[203]. De moyen utilisé en vue de parvenir à un but, comme dans la symbiose écologique, la coopération tend donc parfois, en droit, à devenir sa propre fin. La coopération transfrontalière infra-étatique peut aussi avoir comme finalité plus ou moins assumée le respect des libertés locales. Tel est le cas par exemple lorsque la Charte européenne de l'autonomie locale (Strasbourg, 15 octobre 1985)[204] consacre un développement à la coopération transfrontalière, à l'intérieur d'un article 10 qui porte plus généralement sur le droit d'association des collectivités locales[205]. En tout état de cause, contrairement au droit

[198] *Ibid.*, p. 177.
[199] J. FROMAGEAU, « Du droit transfrontalier à la protection de la biosphère », *op.cit.*, p. 291 et s. V. aussi Y. PETIT, « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation *versus* souveraineté nationale », RJE n° 1/2011, pp. 31-55.
[200] Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 9 mai 1992).
[201] J. FROMAGEAU, « Du droit transfrontalier à la protection de la biosphère », *op.cit.*, p. 291 : « tout en restant un droit des relations de voisinage bilatérales ou régionales, le droit international de l'environnement est aussi un droit de la protection de la biosphère, patrimoine commun de l'humanité ».
[202] E. Mc WHINNEY, « Le concept de coopération », *op.cit.*, pp. 456-457.
[203] Notons dans le même esprit le rappel, par le préambule de la Convention de Madrid, que « le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et de promouvoir la coopération entre ceux-ci » (1er considérant).
[204] La Charte, entrée en vigueur le 1er septembre 1988, n'a été ratifiée par la France qu'en 2006 (loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006, JORF n° 159 du 11 juillet 2006, p. 10335).
[205] Le troisième paragraphe de l'article 10 de la Charte affirme que « les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats ». V. H. RUIZ FABRI, « Le Conseil de l'Europe et les collectivités infra-étatiques : peut-on parler de libertés locales ? », in

(international) de l'environnement, la finalité du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique n'est pas, ou du moins pas directement, la protection de l'environnement transfrontalier. A la limite, dans cet univers conceptuel, le besoin de coopérer afin de conserver la nature transfrontalière serait presque perçu comme un moyen au service d'une fin supérieure : le développement des rapports de voisinage pour la construction de relations amicales. Pour le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, l'environnement n'est donc, en théorie, qu'un domaine matériel de la coopération parmi d'autres, tels que l'économie, la santé, les travailleurs frontaliers, etc.

Par ailleurs, le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique a aussi un champ juridique singulier. Contrairement au droit international de l'environnement qui est une branche du droit international public, le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique est au croisement entre le droit international public et le(s) droit(s) public(s) interne(s). Selon les spécialistes, cet éclatement contrarierait d'ailleurs l'émergence d'un « droit commun » de la coopération transfrontalière[206]. L'encadrement de la coopération infra-étatique est certes principalement le fait de traités de droit international public – multilatéraux comme bilatéraux - conclus entre Etats souverains[207], auxquels se sont ajoutés plus récemment des instruments de droit dérivé de l'UE[208]. Mais la source de compétence des entités infra-étatiques se trouve, quant à elle, dans chaque ordre juridique national. De plus, les conventions conclues dans l'exercice de la coopération infra-étatique – les « conventions de coopération transfrontalière » - ont un régime de droit interne. Certains Etats européens ont de ce fait développé leur propre législation nationale en matière de coopération transfrontalière infra-étatique[209], laquelle est parfois, comme en France avec le droit dit de la « coopération décentralisée », une branche du droit des collectivités territoriales[210].

Il résulte de tout ce qui précède qu'avec les droits de l'environnement et de la coopération transfrontalière infra-étatique, nous sommes incontestablement en présence de deux champs ou domaines juridiques distincts, autonomes l'un de l'autre. Par conséquent, notre problématique de recherche consistera à nous demander si, nonobstant cette autonomie,

---

SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, Pedone, Paris, 2002, 208 p., pp. 169-184.

[206] V. H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*

[207] V. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales », in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*, pp. 89-118.

[208] V. en particulier le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JOUE L 210 du 31/07/2006, p. 19. Il a été modifié par le règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013 en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type, JOUE L 347 du 20/12/2013, p. 303.

[209] V. D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*, pp. 63-87.

[210] V. notamment P. COMBEAU, « Coopération décentralisée », JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 60, 2010 ; v. aussi les développements sur « la liberté contractuelle dans l'ordre international » in B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 2ème éd., Paris, 2011, 686 p., p. 452 et s.

une complémentarité peut s'exercer entre eux au bénéfice de la nature transfrontalière. On peut la décliner en séries de sous-questions : d'abord, existe-t-il une répartition des rôles entre le droit de l'environnement et le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, dans les actions pour la conservation de la nature transfrontalière ? A supposer qu'une telle répartition des rôles existe, elle n'est jamais explicitement posée par les textes, et l'un des enjeux de la présente thèse sera précisément de la rendre intelligible. Ensuite, quelle est la nature des liens entretenus par ces deux champs juridiques, si tant est qu'ils en entretiennent : prise en compte mutuelle, coordination, confrontation, opposition, etc. ? Est-il souhaitable et possible, enfin, d'améliorer leurs contributions respectives au dépassement effectif de l'opposition entre la nature et les frontières, voire de renforcer leur coordination dans cette entreprise ?

De telles questions revêtent un intérêt fondamental, à partir du moment où l'on admet que la coopération est indispensable à la conservation de la nature transfrontalière, laquelle est elle-même un objectif du droit de l'environnement. L'intérêt juridique d'une telle étude n'est d'ailleurs pas limité à la matière environnementale ; en effet, dès lors qu'une action de coopération transfrontalière infra-étatique est engagée, deux domaines juridiques au moins se trouvent nécessairement mis en présence : le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, et le droit matériel du secteur dans lequel la coopération est entreprise (droit de la santé publique pour les soins transfrontaliers, droit de l'urbanisme pour l'urbanisme transfrontalier[211], droit du travail pour les travailleurs frontaliers, etc.). Partant, la tentative de compréhension des mécanismes qui président à l'articulation d'un droit matériel déterminé – en l'occurrence l'environnement – avec le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, pourrait aussi être utile en vue de comparaisons avec d'autres politiques publiques, pour lesquelles la coopération est également un enjeu essentiel.

Etant donné l'ampleur du champ juridique couvert par le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, on aura compris que, pour répondre à de telles interrogations, notre étude ne saurait se limiter au droit international public, ni même au droit de l'UE. Son domaine sera donc constitué aussi du droit interne et dans une certaine mesure du droit comparé, puisque la coopération transfrontalière infra-étatique met en présence les droits nationaux des partenaires à la coopération. S'agissant du droit interne, le droit français sera le cadre privilégié de l'investigation, une sorte de point fixe de référence. La France est un cas de figure intéressant en raison de ses nombreuses frontières[212], elles-mêmes à l'origine d'autant de situations frontalières particulières. De plus, la question de la coopération pour conserver la nature transfrontalière s'y pose concrètement : on estime par exemple qu'une dizaine de zones naturelles protégées françaises sont à la fois frontalières et contiguës à un

[211] Sur ce secteur, v. H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, Actes du colloque de Lille des 26 et 27 septembre 1996, L'Harmattan, Paris, 1998, 363 p.
[212] La France métropolitaine compte huit frontières terrestres (Allemagne, Andorre, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg, Monaco, Suisse).

espace similaire de l'autre côté de la frontière[213]. En ce qui concerne le droit comparé, la comparaison portera principalement sur les Etats qui partagent une frontière terrestre avec la France métropolitaine, dans la mesure où le développement de la coopération infra-étatique est, comme on l'a déjà dit, une spécificité du continent européen. Il conviendra de s'interroger sur la réceptivité de chacun de ces droits nationaux vis-à-vis de la coopération transfrontalière dans le domaine de la conservation de la nature, mais aussi sur leur degré de compatibilité avec les droits français de l'environnement et de la coopération infra-étatique.

Enfin, la thèse que l'on défendra en réponse à la problématique exposée ci-dessus est qu'il existe effectivement une complémentarité des droits de l'environnement et de la coopération transfrontalière infra-étatique, qui se fait au bénéfice de la nature transfrontalière. Ce même si, comme on le verra, cette complémentarité est parfois mise à l'épreuve et pourrait sans doute être améliorée par une meilleure coordination. En vertu d'une répartition implicite des rôles, chacun des deux champs juridiques assume des fonctions indispensables à la conservation de la nature transfrontalière, et il est probablement le seul à pouvoir les remplir.

Comme on a commencé à le voir, l'évolution de l'appréhension des frontières par le droit international de l'environnement *lato sensu* (c'est-à-dire incluant le droit de l'environnement de l'UE) va vers la composition de territoires écologiques qui sont de plus en plus déconnectés des frontières traditionnelles. C'est ce que traduira en particulier le passage du modèle de la zone protégée au réseau écologique. Une telle évolution légitime le recours croissant à la coopération transfrontalière, parfois rendu obligatoire dès lors qu'il apparaît comme le seul moyen susceptible de satisfaire les objectifs que le droit international de l'environnement s'est assignés. Cette évolution du droit international de l'environnement nous semble donc exercer une influence déterminante sur la conservation de la nature transfrontalière, qu'elle contribue à rendre possible. De plus, elle était un préalable indispensable à l'entrée en jeu éventuelle du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique.

[213] Le décompte exact pourra varier en fonction de la définition de la zone protégée (et celle de la contiguïté) que l'on retient. On peut néanmoins citer avec certitude, pour la frontière franco-espagnole : le parc national des Pyrénées et celui d'Ordesa, le parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises et le parc naturel Alt Pirineu ; pour la frontière franco-italienne : le parc national du Mercantour et le parc naturel Alpi Marittime, le parc naturel régional du Queyras et le parc naturel du Pô Cuneese, le parc national de la Vanoise et le parc national du Gran Paradiso, la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio et le parc national de l'archipel de la Maddalena ; pour la frontière franco-suisse : le parc naturel régional du Haut-Jura et le parc naturel régional du Jura Vaudois, le (futur) parc naturel régional du Doubs français et le parc naturel régional du Doubs suisse ; pour la frontière franco-allemande : le parc naturel régional des Vosges du Nord et le Naturpark Pfälzerwald ; pour la frontière franco-belge : le parc naturel régional Scarpe-Escaut et le parc naturel des Plaines de l'Escaut ; enfin, pour la frontière franco-brésilienne (en Guyane) : le parc amazonien de Guyane et le parc national « Montagnes du Tumucumaque », le parc naturel régional de Guyane et le parc national do Cabo Orange. Pour mieux visualiser la plupart de ces zones protégées frontalières, nous invitons le lecteur à se rendre sur le site internet de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), qui en comporte une carte régulièrement mise à jour : http://www.espaces-transfrontaliers.org.

Précisément, l'émergence du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, depuis les années 1980, multiplie les occasions d'entreprendre des actions de coopération dont l'objectif pourrait être la conservation de la nature transfrontalière. En effet, elle accroît quantitativement le nombre des acteurs susceptibles de participer à la coopération, en même temps qu'elle leur fournit des outils opérationnels pour mettre en œuvre leurs nouveaux droits en la matière. En outre, d'un point de vue plus qualitatif, ces acteurs locaux frontaliers ont davantage de chance d'être sensibilisés à la conservation de « leur » nature quotidienne que les gouvernements centraux. Non seulement ces derniers sont éloignés des réalités frontalières locales[214] mais, s'agissant des problèmes transfrontaliers, ils sont généralement plus préoccupés par les questions considérées comme relevant de la haute politique (comme celles liées à la défense nationale) que par la conservation de la nature. La pratique a confirmé ces potentialités : l'environnement (y compris la nature) s'est vite imposé comme un domaine privilégié du développement de la coopération transfrontalière infra-étatique, et il l'est resté. Conditionnée[215] par l'évolution de l'appréhension des frontières en droit international de l'environnement (Partie 1), la conservation de la nature transfrontalière a été dynamisée[216] par l'émergence du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique (Partie 2).

[214] Sur ce point, v. notamment C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, *op.cit.*, p. 39.

[215] V. le deuxième sens du substantif « condition » dans le *Dictionnaire de l'académie française* (http://atilf.atilf.fr) : « II. Ce qui exerce une influence déterminante sur une chose, une action, un évènement. 1. Ce qui contribue à rendre une chose possible ».

[216] L'idée de « dynamisme » de la coopération transfrontalière infra-étatique est déjà présente précocement chez P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 279.

PARTIE 1 : LA CONSERVATION DE LA NATURE CONDITIONNEE PAR LE DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Dans le secteur de la nature, le droit international de l'environnement a connu une évolution significative au cours des vingt-cinq dernières années. Traditionnellement, le droit international de la conservation de la nature avait essentiellement deux finalités : d'une part la conservation des espèces sauvages, d'autre part celle des espaces naturels remarquables. Le moyen presque exclusif de parvenir à la conservation des espaces naturels (y compris en tant qu'ils sont l'habitat des espèces sauvages) consistait en leur sanctuarisation, par la création de zones juridiquement protégées. Mais, avec l'intégration progressive en droit international de concepts issus de l'écologie scientifique[217], on assiste à partir du début des années 1990 à l'émergence d'une nouvelle notion, voire d'un nouveau paradigme : celui de réseau écologique. A présent, s'il s'agit toujours de conserver les espaces naturels de valeur en les dotant d'une protection juridique stricte, il convient aussi et surtout de les relier entre eux par des corridors écologiques. L'objectif est de permettre la dispersion et la migration d'individus des espèces sauvages entre les différentes zones protégées, afin notamment d'éviter l'appauvrissement génétique qui résulterait immanquablement de l'isolement des différentes populations. Plus précisément, les réseaux écologiques reposent normalement sur trois éléments : les zones noyaux (c'est-à-dire les zones protégées « classiques »), les zones tampons (qui protègent les zones noyaux des influences extérieures néfastes causées par les activités humaines) et les corridors écologiques[218].

Ce passage au « troisième temps » du droit de la conservation de la nature, suivant l'excellente formule de M. BONNIN[219], rejaillit logiquement sur le rôle et la place de la coopération transfrontalière au sein des stratégies de conservation, parce qu'il modifie l'appréhension de la frontière par le droit de l'environnement. Jadis, les initiatives de coopération transfrontalière se limitaient essentiellement à poursuivre la conservation de zones naturelles transfrontalières remarquables, à travers la création de zones protégées frontalières contiguës et l'organisation de la coopération entre elles. Dorénavant, la coopération transfrontalière doit bien plus largement participer à la constitution de réseaux écologiques transfrontaliers. Or on constate qu'avec le passage du modèle de la zone à celui

[217] N. de SADELEER, « La conservation de la nature au-delà des espèces et des espaces : l'émergence des concepts écologiques en droit international », in Ph. GERARD, F. OST et M. van de KERCHOVE (dir.), *Images et usages de la nature en droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1991, 681 p., pp. 165-206.

[218] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, L'Harmattan, coll. Droit du Patrimoine culturel et naturel, Paris, 2008, 270 p., pp. 18-19.

[219] *Idem.* Le premier temps du droit de la conservation de la nature consistait dans la protection des espèces sauvages par la réglementation de leur prélèvement et de leur commerce, tandis que le deuxième équivalait à la protection des espaces naturels (et donc des habitats des espèces) par la création de zones protégées.

du réseau, les appels au développement de la coopération transfrontalière se font de plus en plus nombreux et pressants. Autrement dit, la coopération transfrontalière voit sa légitimité renforcée en tant qu'instrument de conservation de la nature.

En effet la notion de réseau écologique, en raison de ses fondements scientifiques, véhicule une conception dynamique du territoire qui s'accommode fort mal des frontières politiques et juridiques[220], et en tout cas beaucoup moins bien que l'approche quelque peu « statique » de sanctuarisation de l'espace. Avec le seul zonage écologique[221], la frontière reculait certes aux limites des zones protégées frontalières contiguës, mais elle demeurait presque intacte au-delà. Avec le réseau écologique, la frontière est bien davantage mise en danger dans sa structure même, par la nécessité de multiplier les connexions écologiques transfrontalières. Autrement dit, un changement qualitatif s'est opéré dans l'appréhension de la frontière par le droit international de l'environnement : simplement repoussée par le zonage écologique transfrontalier (Titre 1), la frontière est véritablement transcendée[222] par le réseau écologique transfrontalier (Titre 2).

[220] En ce sens, pour les réseaux en général et les réseaux écologiques en particulier, v. notamment F. CRUCHAUDET, *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, *op.cit.*

[221] Entendu comme la « désignation de zones en droit de l'environnement, zones auxquelles sont assignées diverses obligations juridiques favorables à la conservation de la nature ou à la gestion de l'environnement » : D. MISONNE, « Le zonage en droit de l'environnement : inventaire et critères de désignation », in CEDRE (dir.), *Le zonage écologique*, *op.cit.*, pp. 13-61, p. 13.

[222] L'idée que des territoires écologiques définis par le droit de l'environnement puissent transcender les frontières est présente chez Ph. BILLET, « La frontière en droit de l'environnement », *op.cit.*, p. 41. Selon le dictionnaire *Le petit Larousse*, transcender signifie « dépasser quelque chose en lui étant supérieur ».

TITRE 1 : LA FRONTIERE REPOUSSEE PAR LE ZONAGE ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER

Le droit international de l'environnement, comme le droit international du voisinage, sont des manifestations particulières du principe général de coopération internationale[223]. Il arrive que ces manifestations soient distinctes, lorsque la coopération prescrite par les normes environnementales ne vise pas spécifiquement un contexte transfrontalier, ou que les normes de voisinage concernent un domaine autre que l'environnement. A l'inverse il est fréquent qu'elles se croisent jusqu'à se confondre, en particulier lorsque le droit international de l'environnement promeut voire prescrit la coopération transfrontalière en tant que moyen d'améliorer la protection de l'environnement. Les normes de protection de l'environnement deviennent alors des normes de voisinage, et inversement[224]. C'est précisément le cas en matière de conservation des zones naturelles transfrontalières. Dès lors qu'est intervenue la prise de conscience à la fois de l'importance de conserver les zones naturelles transfrontalières remarquables et de la nécessité, pour y parvenir, d'encourager le développement de la coopération transfrontalière, une obligation spécifique de coopérer en cette matière a peu à peu été reconnue en droit international de l'environnement (Chapitre 1).

La formalisation d'une obligation est en effet probablement le meilleur moyen, pour le droit international en général et le droit international de l'environnement en particulier, d'inciter les Etats à l'action et d'orienter leur comportement dans le sens souhaité. Pour mettre en œuvre l'obligation dont il est question ici, les Etats ont progressivement intégré dans leur pratique traditionnelle de voisinage un nouveau domaine de coopération : la conservation des zones naturelles transfrontalières. Plus précisément, la coopération pour la conservation des zones naturelles transfrontalières a pris la forme d'une coopération dans les zones protégées contiguës à la frontière. De telles zones protégées avaient parfois été préalablement créées en vertu de décisions unilatérales par les Etats se partageant une zone naturelle transfrontalière, afin de conserver la partie de la zone naturelle soumise à leur juridiction. En effet la création de zones protégées, c'est-à-dire d'espaces « soumis à un régime juridique spécial, exorbitant du droit commun, qui permet d'interdire ou de réglementer les activités humaines susceptibles de porter atteinte au milieu naturel »[225], est un mécanisme classique de conservation des zones naturelles remarquables, tant en droit interne qu'international[226]. L'émergence de la notion de zone protégée transfrontalière est, dans ce contexte, significative. Même si l'on verra qu'elle fait l'objet de définitions juridiques

[223] V. E. Mc WHINNEY, « Le concept de coopération », *op.cit.*
[224] I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, *op.cit.*, spéc. pp. 175-179.
[225] C. de KLEMM et al., « Les qualifications des éléments de l'environnement », in A. KISS. (dir.), *L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan, Paris, 1989, 391 p., pp. 90-91.
[226] V. notamment C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 29, IUCN, Gland, 1993, 292 p., spéc. p. 141 et s.

multiples, la notion de zone protégée transfrontalière permet de marquer au moins symboliquement l'union - et même la réunion - de zones protégées contiguës à la frontière, en principe engendrée par l'instauration d'une coopération transfrontalière à leur sujet. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles elle connaît un si grand succès politique sur la scène internationale. Sa juridicisation, en revanche, demeure inachevée (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LA RECONNAISSANCE D'UNE OBLIGATION DE COOPERER POUR CONSERVER LES ZONES NATURELLES TRANSFRONTALIERES REMARQUABLES

Différentes sources peuvent être à l'origine de la formation d'une obligation en droit international, les sources coutumière et conventionnelle étant certainement les principales[227]. Le *hiatus* entre, d'une part, le temps long nécessaire à l'émergence de normes coutumières et, d'autre part, l'apparition récente du droit international de l'environnement, a provoqué des interrogations concernant l'éventuelle présence de coutumes internationales en matière environnementale[228]. Si les normes coutumières sont de fait incomparablement plus rares que les normes conventionnelles en droit international de l'environnement, l'existence de certaines coutumes fait aujourd'hui l'objet d'un consensus assez large. Parmi elles figure le principe d'utilisation équitable des ressources naturelles partagées, lui-même porteur de plusieurs règles, dont une obligation de coopération. Le rattachement des zones naturelles transfrontalières à la catégorie juridique des ressources naturelles partagées semblant difficilement contestable, l'obligation de coopération qui s'impose en présence de ces dernières devrait être applicable aux zones naturelles transfrontalières, ou au moins aux plus remarquables d'entre elles ; elle découle simplement de leur statut juridique (Section 1).

En raison de son origine coutumière, une telle obligation revêt à ce stade un caractère doublement général. Générale - au sens d'universelle -, l'obligation de coopérer fondée sur le statut juridique des zones naturelles transfrontalières l'est d'abord par l'étendue de son champ d'application *ratione personae*. La coutume faisant partie du droit international général, l'obligation de coopérer pour conserver les zones naturelles transfrontalières devrait, comme telle, être applicable à l'ensemble des sujets de l'ordre juridique international[229]. Générale - cette fois-ci au sens d'imprécise -, l'obligation de coopérer l'est ensuite car la coutume a, par rapport aux conventions internationales, la caractéristique de perdre « en spécificité de l'assentiment ce qu'elle gagne en extension »[230]. De surcroît, les éléments de l'environnement susceptibles d'entrer dans la catégorie juridique des ressources naturelles partagées sont aussi nombreux que divers. Il est donc légitime que des règles conçues pour être communément applicables à l'ensemble de ces éléments conservent un certain degré de généralité. Mais cela signifie que la reconnaissance d'une obligation internationale de coopérer pour conserver les zones naturelles transfrontalières remarquables ne sera complète, et surtout opératoire, que si elle est précisée par le droit conventionnel. De nombreux instruments multilatéraux du droit

[227] Les « principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées », également cités comme source du droit international public par l'art. 38 du Statut de la CIJ, ont en effet un rôle plus marginal, sans parler des décisions judiciaires et de la « doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations » qui sont des moyens auxiliaires de détermination des règles de droit. V. P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, spéc. p. 293 et s.
[228] A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, spéc. pp. 68-70.
[229] P.-M. DUPUY et Y.KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, p. 360.
[230] *Ibid.*, p. 294.

international de la conservation de la nature ont opportunément contribué, au fil du temps, à adapter l'obligation de coopérer applicable à toutes les ressources naturelles partagées au contexte spécifique des zones naturelles transfrontalières (Section 2).

SECTION 1 : L'OBLIGATION GENERALE DECOULANT DU STATUT JURIDIQUE DES ZONES NATURELLES TRANSFRONTALIERES

La détermination du statut juridique des ressources naturelles est une préoccupation assez récente : dans le droit international « classique », celles-ci étaient censées suivre simplement la délimitation spatiale entre souverainetés[231]. La course au contrôle des ressources naturelles, mais également la prise de conscience environnementale, ne sont pas étrangères à ce nouveau questionnement. En réalité, c'est à partir des années 1970 que le droit international commence à distinguer trois types de ressources naturelles, dotées chacune d'un statut propre. A côté des traditionnelles ressources appartenant en propre à chaque Etat et celles appartenant à la communauté internationale (les ressources « communes »), émerge la catégorie des ressources naturelles partagées entre deux ou plusieurs Etats[232].

Le statut juridique étant classiquement « l'ensemble formé par la qualification et le ou les régimes juridiques qui lui sont associés »[233], la qualification des zones naturelles transfrontalières, autrement dit « le processus qui conduit le juriste à faire entrer les faits jugés pertinents dans les catégories du Droit »[234], revêt une importance cruciale dans la détermination dudit statut. D'autant que si, comme indiqué précédemment, la qualification des zones naturelles transfrontalières en tant que ressources naturelles partagées semble indiscutable, paradoxalement cet état de fait est rarement souligné, que ce soit par les textes de droit positif ou par les auteurs. Un éclaircissement est donc nécessaire afin de démontrer en quoi la qualification des zones naturelles transfrontalières comme ressources naturelles partagées, bien que souvent implicite, n'en est pas moins absolument logique (§ 1). Une fois cette qualification acquise, l'application aux zones naturelles transfrontalières du régime juridique des ressources naturelles partagées, c'est-à-dire de l'ensemble des règles qui s'appliquent normalement à cette catégorie, devrait naturellement en découler (§ 2).

§ 1 : La qualification des zones naturelles transfrontalières comme ressources naturelles partagées

L'unité écologique des zones naturelles transfrontalières, comme celle de nombreuses autres ressources naturelles écartelées entre plusieurs souverainetés, pousse à la reconnaissance d'une communauté d'intérêts afin d'assurer leur conservation. Néanmoins, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles constitue un obstacle redoutable à la reconnaissance d'un statut proprement international en faveur de certains espaces situés sous

[231] I. BROWNLIE, « Legal Status of Natural Resources in International Law (Some Aspects) », RCADI 1979, I, vol. 162, pp. 245-317, p. 253.
[232] J.-A. BARBERIS, *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, editorial Tecnos, colección de ciencias sociales, Madrid, 1979, 181 p., p. 11.
[233] C. de KLEMM, « Les éléments de l'environnement », in A. KISS. (dir.), *L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement*, *op.cit.*, p. 51.
[234] *Idem.*

juridiction étatique. Aussi, les rares et atypiques exemples de zones naturelles mises en indivision ne permettent pas, en dépit de leur caractère hautement symbolique et plutôt séduisant, d'envisager raisonnablement, dans un avenir proche, la complète internationalisation d'un nombre significatif de zones naturelles transfrontalières (A).

L'émergence de la notion de ressources naturelles partagées, appliquée ici aux zones naturelles transfrontalières, permet en revanche d'envisager une voie médiane entre la concurrence pure et simple des souverainetés dans l'utilisation d'une ressource, qui mène celle-ci droit à la destruction, et l'inacceptable renoncement de la compétence exclusive sur une partie du territoire national. A la suite de P.-M. DUPUY, il est possible de qualifier d'« internationalisation partielle »[235] ce processus, lequel paraît inévitable s'agissant des zones naturelles transfrontalières (B).

A. L'improbable internationalisation complète de zones naturelles transfrontalières

Une véritable internationalisation de zones naturelles transfrontalières, autrement dit leur indivision, pourrait théoriquement emprunter deux voies. La première reposerait sur l'institution d'un condominium, géré par une communauté internationale « partielle » constituée des Etats frontaliers (1). A l'inverse la seconde, congruente avec le mouvement de patrimonialisation de la nature, consisterait en la qualification de patrimoine commun de l'humanité[236] d'une zone naturelle transfrontalière. La gestion de ladite zone serait alors confiée à une communauté internationale élargie (2). L'une et l'autre semblent toutefois fortement compromises en l'état actuel des relations internationales.

1. Le rejet de la théorie du condominium appliquée aux zones naturelles transfrontalières

Le condominium est défini par A. CORET comme « le statut d'un territoire à l'égard duquel la jouissance et l'exercice des compétences reconnues aux Etats par le droit des gens, appartient à une communauté internationale partielle, caractérisée par l'égalité juridique et fonctionnelle des Etats qui en sont membres, cette communauté exerçant ses compétences par l'intermédiaire d'organes internationaux particuliers, immédiats ou médiats »[237]. Encore faut-il préciser que, dans le cadre d'un condominium, « la souveraineté appartient, non aux divers Etats pris séparément, mais à l'union formée par eux sur la base d'un acte du droit

[235] P.-M. DUPUY, « Technologie et ressources naturelles, nouvelles et partagées », in *Droit et libertés à la fin du XX siècle : influence des données économiques et technologiques : études offertes à Claude-Albert COLLIARD*, Pedone, Paris, 1984, 655 p., pp. 207-230, p. 212.
[236] Sur cette notion, v. notamment A. KISS, « La notion de Patrimoine commun de l'humanité », RCADI 1982, II, vol. 175, pp. 99-256 ; M. FLORY, « Le patrimoine commun de l'humanité dans le droit international de l'environnement », in *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, Aix-en-Provence, 1995, 143 p., pp. 39-50.
[237] A. CORET, *Le Condominium*, LGDJ, Paris, 1960, 333 p., p. 55.

international »[238]. Son institution est donc toujours le fruit d'une volonté consciente, matérialisée par une convention, et ne saurait en tout état de cause se présumer. Selon la typologie établie par A. CORET, le condominium frontalier, c'est-à-dire celui établi par deux ou plusieurs Etats dans leur zone transfrontalière commune, est un des trois types de condominia possibles, avec le colonial et le successoral[239].

La théorie du condominium a parfois été présentée par les spécialistes de la conservation de la nature transfrontalière comme une sorte d'idéal d'internationalisation d'une zone naturelle transfrontalière[240], dans la mesure où elle garantirait tant la poursuite exclusive d'intérêts collectifs que l'intervention au niveau de l'unité écologique pertinente. En dépit du précédent célèbre constitué par le condominium franco-espagnol sur l'Ile des Faisans (a), l'examen des conditions menant à la création de condominia conduit nécessairement au rejet de cette théorie dans son applicabilité aux zones naturelles transfrontalières (b).

a. Une singularité : le condominium franco-espagnol sur l'Ile des Faisans

Un des rares cas de condominium encore en vigueur concerne une zone naturelle transfrontalière : l'Ile des Faisans ou Ile de la Conférence, condominium franco-espagnol situé à proximité de l'embouchure de la Bidassoa, fleuve international qui sépare les deux pays. Une des raisons de l'intérêt porté au modèle du condominium par les promoteurs de la conservation de la nature transfrontalière peut être recherchée dans le régime juridique de ce minuscule territoire (environ 3000 m²), lequel est caractérisé par la prépondérance de la dimension conservatoire[241]. La souveraineté sur l'Ile des Faisans était de longue date revendiquée à la fois par la France et l'Espagne, avant que l'article 27 du Traité de limites du 2 décembre 1856 entre la France et l'Espagne[242] n'entérinât son indivision. Celle-ci fut vraisemblablement précipitée par la menace imminente de disparition physique pesant sur l'île, du fait de l'extraction de gravier qui y était alors pratiquée. Il n'est dès lors pas étonnant que l'article 27 précité aborde, dans son alinéa 3, la problématique de la conservation de l'Ile des Faisans en stipulant que « les deux gouvernements prendront, d'un commun accord, toutes les mesures qui leur paraîtront convenables pour préserver cette île de la destruction qui la menace, et pour l'exécution, à frais communs, des travaux qu'ils jugeront utiles à sa conservation et à son embellissement ». Il serait évidemment anachronique d'affirmer que ce

[238] P. LAMPUE, « Préface », in A. CORET, *Le Condominium*, *op.cit.*
[239] A. CORET, *Le Condominium*, *op.cit.*, p. 133.
[240] R. J. Mc NEIL, « International Parks for Peace », in J. W. THORSELL (éd.), *Parks on the Borderline : Experience in Transfrontier Conservation*, IUCN, Gland, 1990, 98 p., pp. 25-38, spéc. p. 30. V. aussi, plus récemment, l'initiative « earth condominium » réunissant une association écologiste portugaise et un centre de recherches en droit de l'Université de Coimbra : http://www.earth-condominium.org.
[241] Sur ce régime assez peu étudié, v. partic. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, *op.cit.*, pp. 137-145 ; A. CORET, *Le Condominium*, *op.cit.*, pp. 135-136 et 265-266.
[242] Traité pour déterminer la frontière depuis l'embouchure de la Bidassoa jusqu'au point où confinent le département des Basses-Pyrénées, l'Aragon et la Navarre, signé à Bayonne.

faisant, les gouvernements espagnols et français poursuivaient un objectif direct de protection de l'environnement. Bien davantage, la volonté affirmée de préserver l'île de la disparition était motivée par les « souvenirs historiques communs aux deux nations » (art. 27, al. 1) qui y sont rattachés, à savoir la tenue de deux conférences franco-espagnoles en 1659 et 1660. Reste que cette stipulation possède une force symbolique remarquable pour l'histoire - voire la « préhistoire »[243] - de la conservation de la nature transfrontalière. L'embryon de régime juridique protecteur de l'Ile des Faisans esquissé par le Traité de 1856 fut par la suite avantageusement complété, dans ses aspects juridictionnels, par la Convention du 27 mars 1901[244]. En particulier, cet accord règle le problème de la compétence policière et pénale dans l'île, par la mise en place d'un système de rotation du droit de police (art. 1). La compétence personnelle de chacun des Etats membres à l'égard des délinquants nationaux est maintenue (art. 2), cependant que les délinquants d'une autre nationalité sont soumis aux tribunaux du pays en charge du droit de police lors de l'infraction (art. 3).

b. Les raisons du rejet

Malheureusement peut-être pour la conservation de la nature transfrontalière, il est fort peu probable que la catégorie juridique du condominium s'enrichisse à l'avenir de nouveaux territoires dotés de ce statut pour des considérations écologiques. En effet, les circonstances qui ont, par le passé, présidé à l'institution de condominia sont toujours les mêmes, et elles sont étrangères à ce type de considérations. Comme l'affirme P. LAMPUE, « le condominium répond à une situation exceptionnelle, née de circonstances historiques qui ont empêché un Etat d'établir son autorité exclusive sur un territoire et qui l'ont amené à s'associer à un autre pour exercer cette autorité en commun »[245]. Ainsi, seul le souci de solder pacifiquement un conflit territorial peut pousser des Etats modernes à renoncer à l'exclusivisme de leur compétence, conçue comme un dû. L'Ile des Faisans ne déroge pas fondamentalement à cette règle, même si la volonté de conservation de ce territoire a joué le rôle de catalyseur dans la détermination de son statut.

Plus largement on doit prendre acte, à la suite de C. BLUMANN, de l'échec des constructions doctrinales ayant tenté d'imposer, en droit positif, la théorie du condominium ou ses épigones à un nombre significatif d'espaces frontaliers[246]. Même ce que cet auteur dénomme la théorie du « condominium partiel », plus couramment connue sous le nom de « frontière-zone », a été, comme indiqué précédemment[247], sèchement rejetée par le Tribunal arbitral franco-espagnol dans l'affaire du lac Lanoux[248]. L'opposition frontale entre, d'une

[243] Au sens qu'a donné à ce terme A. KISS à propos du droit international de l'environnement : A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, pp. 37-40.
[244] Convention pour régler l'exercice de la juridiction dans l'Ile de la Conférence, signée à Bayonne.
[245] P. LAMPUE, « Préface », in A. CORET, *Le Condominium*, *op.cit.*
[246] C. BLUMANN, « Frontières et limites », *op.cit.*, spéc. pp. 27-28.
[247] *Cf supra*, Introduction générale.
[248] Sentence Arbitrale du 16 novembre 1957, *Affaire du Lac Lanoux*, R.S.A., vol. XII, pp. 281-317.

part, la logique du condominium, fût-il partiel, et, d'autre part, l'évolution du droit international vers l'exclusivisme de la compétence territoriale, y a grandement contribué.

Contrairement au condominium, le patrimoine commun de l'humanité a bien pour finalité première – quoique non exclusive - la conservation des espaces ou des ressources qualifiés comme tels. D'autres éléments sont à l'origine de l'inadéquation de ce statut vis-à-vis des zones naturelles transfrontalières.

2. L'ambivalence des zones naturelles transfrontalières à l'égard du concept de patrimoine commun de l'humanité

Le statut de patrimoine commun de l'humanité est clairement inapplicable aux zones naturelles transfrontalières, car il nécessite la non-appropriation des biens qualifiés comme tels (a). Pour autant, la conservation des zones naturelles transfrontalières correspond indubitablement à un intérêt commun de l'humanité. On reprendra alors la distinction établie par A. KISS[249] entre d'une part le patrimoine commun de l'humanité « par nature », lequel est effectivement insusceptible d'appropriation, et d'autre part le patrimoine commun de l'humanité « par affectation », soumis pour sa part aux souverainetés territoriales. Dans ce contexte, il devient envisageable que les zones naturelles transfrontalières ressortissent d'un patrimoine commun « par affectation ». Une telle qualification a néanmoins une portée limitée quant au degré d'internationalisation de la ressource considérée (b).

a. L'inapplicabilité du statut de patrimoine commun de l'humanité « par nature »

A l'instar du condominium, le statut du patrimoine commun de l'humanité apparaît séduisant pour assurer la conservation des zones naturelles transfrontalières, dans la mesure où il signifie non seulement l'internationalisation de la ressource qualifiée comme telle, mais également la recherche de sa conservation. Malheureusement, la qualification des zones naturelles transfrontalières en tant que patrimoine commun de l'humanité « par nature » est quasiment impossible, car elles n'en remplissent pas tous les critères. Ceux-ci, qu'A. KISS a fortement contribué à dégager, sont les suivants : la non-appropriation par les Etats de l'espace considéré ou des ressources qui s'y trouvent ; la poursuite exclusive de fins pacifiques dans leur utilisation ; l'existence d'un système de gestion internationale ; une utilisation rationnelle des ressources du patrimoine ; une répartition équitable des avantages tirés de l'utilisation du patrimoine[250]. S'il est imaginable – c'est même éminemment souhaitable – que la gestion des zones naturelles transfrontalières réponde aux quatre derniers critères, elle ne peut par définition répondre au premier. Loin d'être des *res communes*, les zones naturelles transfrontalières sont irrémédiablement attachées à une conjonction de

[249] A. KISS, « La notion de Patrimoine commun de l'humanité », *op.cit.*, p. 225 et s.
[250] *Ibid.*, p. 135.

souverainetés étatiques. Le refus constant par la communauté internationale de qualifier les ressources naturelles sous juridiction de patrimoine commun de l'humanité, particulièrement manifeste lors de la négociation de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB, Rio, 5 juin 1992), provient d'ailleurs de la menace qu'aurait fait peser une telle qualification sur la souveraineté permanente de chaque Etat sur ses ressources naturelles[251]. Or le caractère coutumier de ce dernier principe, expression particulière de la souveraineté territoriale en droit international, ne fait plus aucun doute aujourd'hui[252].

Suite à la CDB, le recul du patrimoine commun de l'humanité sur la scène internationale s'est aussi manifesté par l'émergence d'un concept concurrent, mais beaucoup plus flou[253] : celui de biens publics mondiaux[254]. Au niveau institutionnel, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) définissent les biens publics mondiaux comme « des commodités, ressources ou services – ainsi que les systèmes de règles ou régimes politiques ayant des externalités transfrontalières substantielles qui sont importants pour le développement et la réduction de la pauvreté, et qui ne peuvent être produits dans une quantité suffisante que par une coopération et une action collective des pays développés et en voie de développement »[255]. La diversité biologique, et l'environnement dans son ensemble, entreraient dans cette catégorie[256]. Tirant son origine des sciences économiques[257], le concept de bien public mondial n'a toutefois « pas de signification juridique propre. Il ne s'agit pas d'un terme technique, le passage par une source de droit consacrant des conséquences à son emploi faisant défaut. Pour l'instant, cette notion ne fait allusion qu'à d'autres qui, elles, sont

[251] M.-A. HERMITTE, « La Convention sur la diversité biologique », AFDI 1992, pp. 844-870, p. 859. En conséquence de quoi la diversité biologique est seulement qualifiée de « préoccupation commune à l'humanité » (préambule).

[252] CIJ, arrêt du 19 décembre 2005, *Affaires des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, Recueil 2005, p. 168, § 244. Pour un commentaire, F. LATTY, « La Cour internationale de Justice face aux tiraillements du droit international : les arrêts dans les affaires des *activités armées sur le territoire du Congo* (RDC c. Ouganda, 19 décembre 2005 ; RDC c. Rwanda, 3 février 2006) », AFDI 2005, pp. 205-236.

[253] En ce sens, v. Y. PETIT, « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation *versus* souveraineté nationale », *op.cit.*, p. 37 et s.

[254] Sur ce concept, v. notamment F. CONSTANTIN (dir.), *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, L'Harmattan, Paris, 2002, 385 p. ; S. HEATHCOTE, « Les biens publics mondiaux et le droit international. Quelques réflexions à propos de la gestion de l'intérêt commun », L'Observateur des Nations Unies, n° 13, 2002, pp. 137-161 ; J.-M. SOREL, « La notion de bien public mondial vue du droit international », in S. MALJEAN-DUBOIS, R. MEHDI (dir.), *La société internationale et les grandes pandémies*, Pedone, Paris, 2007, 222 p., pp. 163-167 ; M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit. Vers une communauté de valeurs ?*, vol. 4, Seuil, coll. la couleur des idées, Paris, 2011, 423 p., p. 281 et s.

[255] « Poverty Reduction and Global Public Goods : Issues for the World Bank in Supporting Global Collective Action », World Bank Document, DC/2000-16, 6 September 2000, p. 2, note 19. Cité par S. HEATHCOTE, « Les biens publics mondiaux et le droit international. Quelques réflexions à propos de la gestion de l'intérêt commun », *op.cit.*, pp. 141-142.

[256] S. HEATHCOTE, « Les biens publics mondiaux et le droit international. Quelques réflexions à propos de la gestion de l'intérêt commun », *op.cit.*, spéc. p. 142 et 148. V. toutefois D. COMPAGNON, « La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial », in F. CONSTANTIN (dir.), *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, *op.cit.*, pp. 163-189.

[257] P. SAMUELSON, « The Pure Theory of Public Expenditure », Review of Economics and Statistics, 1954, vol. 36, n° 4, p. 387.

connues du droit international »[258]. Parmi celles-ci, S. HEATHCOTE cite précisément le patrimoine commun de l'humanité[259].

Certes, il pourrait être objecté que la plus grande zone naturelle terrestre du monde, à savoir l'Antarctique, est soumise à un régime juridique qui s'apparente à celui du patrimoine commun de l'humanité[260]. En effet, cependant qu'il acte le gel des revendications territoriales sur le continent blanc pour une durée indéfinie, le Traité de Washington (1er décembre 1959) voue l'immense espace inclus dans son champ d'application aux activités pacifiques et de recherche scientifique[261]. Plus récemment, avec l'intervention du Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement antarctique en 1991, la dimension conservationniste du « système Antarctique » est devenue prépondérante[262]. Cet instrument qualifie l'Antarctique de réserve naturelle consacrée à la paix et à la science (art. 2), et instaure un régime juridique concordant de sanctuarisation de la zone. Cependant, l'exemple de la mise en indivision de l'Antarctique, zone et réserve naturelle internationale (et non transfrontalière), n'apparaît pas aisément reproductible. En effet, en dépit des doutes parfois exprimés, il n'y a jamais eu de frontières internationales en Antarctique. Les revendications territoriales des Etats dits « possessionnés »[263] sur des portions du continent blanc n'avaient pas été reconnues par l'ensemble de la communauté internationale, avant la signature du Traité de Washington[264]. Quant aux secteurs nationaux, qui subsistent sous son empire et dans lesquels chaque Etat possessionné exerce certaines compétences territoriales, ils ne peuvent non plus être assimilés à des frontières. De sorte que l'Antarctique est bien une « nouvelle frontière sans frontières », selon la formule évocatrice de L. CAFLISCH[265]. Or cette absence de frontières a autant facilité l'internationalisation de l'Antarctique que leur présence obère celle des zones naturelles authentiquement transfrontalières.

---

[258] S. HEATHCOTE, « Les biens publics mondiaux et le droit international. Quelques réflexions à propos de la gestion de l'intérêt commun », *op.cit.*, p. 144.

[259] *Ibid.*, p. 147 et s.

[260] En ce sens, A. KISS, « La notion de Patrimoine commun de l'humanité », *op.cit.*, spéc. pp. 136-145 ; plus récemment S. MALJEAN-DUBOIS, *La protection internationale des oiseaux sauvages*, *op.cit.*, p. 68. *Contra* G. GUILLAUME, « Le statut de l'Antarctique, réflexions sur quelques problèmes récents », in *Humanité et droit international*, Mélanges René-Jean DUPUY, Pedone, Paris, 1991, 382 p., pp. 171-177, spéc. pp. 72-74 ; F. AUMOND, « La convergence antarctique. Radioscopie de l'actuel consensus concernant la gestion du continent blanc », JDI n° 4/2009, pp. 1213-1236, spéc. p. 1233.

[261] Sur ce traité, v. R.-J. DUPUY, « Le Traité sur l'Antarctique », AFDI 1960, pp. 111-132 ; A. CHOQUET, « Le Traité sur l'Antarctique, 40 ans après », LPA, 29 février 2000, n° 42, pp. 9-18.

[262] Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991. V. A. CHOQUET, *Vers une protection globale de l'environnement en Antarctique : l'apport du protocole de Madrid*, Thèse droit, Brest, 2003, 820 p. ; J.-P. PUISSOCHET, « Le Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement », AFDI 1991, pp. 755-773.

[263] Les Etats « possessionnés » sont ceux qui se sont reconnu des droits souverains sur l'Antarctique. Il s'agit de l'Argentine, Australie, Chili, France, Grande-Bretagne, Norvège et Nouvelle-Zélande.

[264] Sur la situation antérieure à la signature du Traité de Washington, v. R.-J. DUPUY, « Le statut de l'Antarctique », AFDI 1958, pp. 196-229.

[265] L. CAFLISCH, « L'Antarctique, nouvelle frontière sans frontières ? » in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement : Mélanges Michel VIRALLY*, Pedone, Paris, 1991, 511 p., pp. 157-173.

Même en Arctique, espace qui pourrait pourtant présenter un terreau favorable à l'expansion du concept de patrimoine commun de l'humanité et où des constructions doctrinales en ce sens ont été élaborées, on constate que ce dernier rencontre de nombreux obstacles pour s'imposer[266]. Dans leur déclaration d'Ilulissat du 28 mai 2008, les cinq Etats côtiers[267] ont d'ailleurs exclu l'hypothèse d'une évolution du statut juridique de l'Arctique[268]. Plus largement il n'existe, selon S. G. KAUFMANN, « quasiment aucune réglementation générale protégeant la biodiversité arctique »[269]. Les textes concernant la nature en Arctique sont majoritairement non contraignants. Ils émanent du Conseil arctique[270], une structure de coopération dépourvue de personnalité juridique qui comporte un groupe de travail sur la conservation de la faune et de la flore[271]. Parmi ces textes, on doit mentionner la stratégie coopérative pour la conservation de la diversité biologique dans la région arctique (1997), et les recommandations pour la conservation de la faune et de la flore arctiques (2002)[272]. Il faut finalement bien se résoudre à considérer que les zones naturelles transfrontalières ne peuvent faire partie d'un patrimoine commun que « par affectation ».

b. La portée limitée du statut de patrimoine commun « par affectation »

Selon A. KISS, toutes les conventions de conservation de la nature, multilatérales comme bilatérales, sont fondées, implicitement ou explicitement, sur l'idée qu'il s'agit d'un patrimoine à préserver dans l'intérêt commun de l'humanité[273]. Si tel n'était pas le cas, il serait difficile de comprendre ce qui pousse les Etats à conclure ce type de conventions, caractérisées par l'absence de réciprocité. Or l'intérêt commun de l'humanité serait l'élément qui permet, en tant que fondement commun, de faire la synthèse entre patrimoine commun

[266] C. LE BRIS, « Le dégel en Arctique : briser la glace entre Etats dans l'intérêt de l'Humanité », RGDIP n° 3/2008, pp. 329-359. V. aussi S. G. KAUFMANN, « L'océan Arctique et la coopération intergouvernementale non contraignante, un défi pour la protection internationale de l'environnement », RJE n° 4/2010, pp. 627-641 ; N. ROS, « L'Arctique face au changement climatique », JDI n° 2/2013, pp. 363-403 ; Ph. BILLET, « Pour ne pas perdre le (Grand) Nord », Environnement et Développement Durable, janvier 2013, pp. 3-4.

[267] Canada, Danemark, Etats-Unis, Norvège, Russie.

[268] « We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Artic Ocean » (extrait de la declaration d'Ilulissat). Le texte intégral de la déclaration est disponible, en anglais, sur le site internet du Conseil arctique : http://www.arctic-council.org. V. S. G. KAUFMANN, « L'océan Arctique et la coopération intergouvernementale non contraignante, un défi pour la protection internationale de l'environnement », *op.cit.*, spéc. p. 634.

[269] « La réglementation dans ce domaine se limite à quelques traités régionaux et bilatéraux protégeant certaines espèces, notamment l'Accord d'Oslo du 15 novembre 1973 relatif à la conservation des ours blancs » : S. G. KAUFMANN, « L'océan Arctique et la coopération intergouvernementale non contraignante, un défi pour la protection internationale de l'environnement », *op.cit.*, p. 631, note de bas de p. n° 16.

[270] Le Conseil arctique, créé en 1996, comporte huit Etats membres : Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Islande, Norvège, Suède et Russie. Six communautés arctiques indigènes possèdent le statut de participants permanents, trandis que plusieurs pays non arctiques et des organisations internationales ont celui d'observateurs. V. le site internet du Conseil arctique (http://www.arctic-council.org).

[271] Le « Conservation of Artic Flora and Fauna » (CAFF).

[272] Le texte de la « Cooperative Strategy for the Conservation of Biological Diversity in the Arctic Region », comme celui des « Artic Flora and Fauna Recommandations for Conservation » sont disponibles, en anglais, sur le site internet du Conseil arctique (http://www.arctic-council.org).

[273] A. KISS, « La notion de Patrimoine commun de l'humanité », *op.cit.*, p. 180.

« par nature » et « par affectation », par-delà la diversité des régimes juridiques visant à leur conservation[274].

Contrairement à la qualification de patrimoine commun de l'humanité « par nature », celle de patrimoine commun « par affectation » n'a pas d'impact direct sur la juridiction du ou des Etats dont relève le bien considéré. En revanche, par la théorie du « dédoublement fonctionnel » chère à G. SCELLE[275], l'Etat est alors tenu d'agir à la fois pour son compte propre et pour celui de l'humanité tout entière dans l'utilisation du patrimoine. Il en découle un devoir général de conservation du bien considéré à la charge du ou des Etats concernés, certes plus moral que juridique[276]. Celui-ci s'accompagne, dès lors que l'action individuelle dudit Etat n'est pas suffisante pour assurer la conservation du patrimoine, d'un devoir de coopération internationale, le cas échéant transfrontalière[277]. Malgré cette portée juridique limitée, l'application de la notion de patrimoine commun « par affectation » à propos des zones naturelles ne conserve pas moins un intérêt certain, singulièrement pour celles qui sont transfrontalières. En effet, la notion de patrimoine est dotée à la fois d'une dimension transtemporelle – le patrimoine est hérité des générations passées par la génération présente, qui doit elle-même le transmettre aux générations futures - et d'une dimension translocale, c'est-à-dire que l'importance de sa conservation transcende les frontières politiques et administratives[278]. La définition de la valeur universelle exceptionnelle du patrimoine, donnée par le Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, est éloquente à cet égard : celle-ci signifie une importance naturelle « tellement exceptionnelle qu'elle transcende les frontières nationales et qu'elle présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'ensemble de l'humanité »[279]. En l'espèce, il s'agit d'ailleurs au moins autant du dépassement de frontières physiques que de frontières mentales et culturelles, accompli par le patrimoine doté d'une valeur universelle exceptionnelle. Quoi qu'il en soit, la même perception d'un intérêt commun au-delà des frontières, en l'occurrence fondée sur l'unité écologique d'une zone naturelle, est aussi à l'origine de toute initiative de conservation de la nature transfrontalière. Partant, la reconnaissance des zones naturelles transfrontalières en tant que patrimoine commun « par affectation », sans impliquer *ipso facto*

[274] *Ibid.*, p. 225 et s.
[275] G. SCELLE, *Droit international public*, Domat-Montchrestien, Paris, 1944, 764 p., spéc. pp. 21-22.
[276] M. DEJEANT-PONS, *La méditerranée en droit international de l'environnement*, Economica, coll. coopération et développement, Paris, 1990, 374 p., p. 148.
[277] A. KISS, « The Common Concern of Mankind », EPL, 27/4 (1997), pp. 244-247. Le constat de l'insuffisance de l'action individuelle est présent explicitement comme fondement de la coopération dans le préambule de plusieurs textes portant sur la conservation d'une zone naturelle transfrontalière ; v. notamment Agreement on the Protection and Sustainable Development of the Preska Park Area (Grèce, Albanie, Macédoine, Commission Européenne), Pily, Prespa, 2 février 2010. Les parties se disent « *Aware that individual actions of countries are not sufficient to bring about conservation of the ecosystems of Prespa and its cultural heritage* ».
[278] F. OST, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, *op.cit.*, pp. 326-328.
[279] Nous soulignons. § 49 des « Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial », dont la dernière édition date de juillet 2013 (WHC.13/01). Pour un commentaire de cette expression, v. F. FRANCIONI, « The Preamble », in F. FRANCIONI with F. LENZERINI (éd.), *The 1972 World Heritage Convention : A Commentary*, Oxford University Press, New York, 2008, 576 p., pp. 11-21, spéc. p. 17 et s.

des droits et obligations spécifiques, pourrait constituer le point de départ de l'élaboration d'une réglementation protectrice[280].

Malheureusement le mouvement de patrimonialisation de la nature n'a pas connu, dans la pratique internationale, le succès escompté par les auteurs. Très nombreux sont certes les textes multilatéraux et bilatéraux faisant référence à l'intérêt commun en tant que fondement de leur action, desquels on peut déduire la présence implicite de la notion de patrimoine naturel. En revanche, ceux qui reconnaissent explicitement une valeur patrimoniale aux espaces naturels sont beaucoup moins abondants. Le plus célèbre d'entre eux, au niveau universel, est la Convention de l'UNESCO du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (art. 2). La notion de patrimoine mondial présente dans ce document est une traduction emblématique, en droit positif international, du concept doctrinal plus large de patrimoine commun de l'humanité « par affectation »[281]. Au plan régional, quelques rares instruments qualifient expressément les zones naturelles de patrimoine commun, le plus souvent en tant qu'habitats d'espèces sauvages[282]. La patrimonialisation des zones naturelles concerne aussi parfois nommément des zones naturelles transfrontalières dans les accords – le plus souvent bilatéraux, mais pas toujours - portant spécifiquement sur leur conservation, mais ce cas de figure est davantage l'exception que la règle[283].

Dans l'hypothèse souhaitable et néanmoins incertaine où l'application de la notion de patrimoine à l'égard des zones naturelles transfrontalières se généraliserait, la question de l'identité de son titulaire ne manquerait pas de se poser. Est-ce l'humanité tout entière ou seulement les peuples des Etats frontaliers de la zone naturelle en question ? Au-delà d'un intérêt théorique, la réponse fournie détermine les personnes dont l'intérêt devra être pris en compte dans l'utilisation du patrimoine. Il s'agit sans doute en premier lieu des peuples des Etats frontaliers, voire de la région géographique au sens large. Néanmoins l'exégèse de

[280] S. MAHMOUDI, « Common Heritage of Mankind, Common Concern of Humanity », in J.-P. BEURIER, A. KISS, S. MAHMOUDI (éd.), *New Technologies and Law of the Marine Environment – Nouvelles Technologies et Droit de l'Environnement Marin*, Kluwer Law International, International Environmental Law and Policy Series, vol. 55, The Hague, 2000, 257 p., pp. 215-223, p. 221.

[281] Dans le sens d'une dissociation nette des concepts de patrimoine mondial et de patrimoine commun de l'humanité, v. M. FLORY, « Le patrimoine commun de l'humanité dans le droit international de l'environnement », *op.cit.*, p. 42.

[282] Ainsi la directive 92/43/CEE du Conseil européen du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et la Convention d'Apia sur la Protection de la nature dans le Pacifique Sud, signée le 12 juin 1976. La formulation choisie par le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée (Barcelone, 10 juin 1995) est plus sibylline quant aux éléments constitutifs du patrimoine naturel méditerranéen, limité à la faune et à la flore ou étendu aux zones naturelles elles-mêmes. A l'inverse la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979) réserve clairement le qualificatif de patrimoine naturel à la flore et la faune sauvages, excluant de fait les zones naturelles qui en sont néanmoins les accessoires indispensables.

[283] V. toutefois l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial (Rio de Janeiro, 23 décembre 2008) ; ainsi que l'Accord relatif à la gestion concertée de la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W, signé en 2008 par le Bénin, Burkina Faso et Niger.

certains textes dénote une absence d'exclusive à l'égard des titulaires du patrimoine, en incluant également une référence à l'intérêt pour l'humanité tout entière lié à la conservation d'une zone naturelle transfrontalière de valeur exceptionnelle[284].

De toute façon, les conséquences juridiques découlant du statut de patrimoine commun « par affectation » sont pour l'heure trop limitées pour assurer seules la conservation des zones naturelles transfrontalières. Par chance la patrimonialisation n'est qu'une des trois techniques de protection de l'environnement naturel au niveau international, avec l'interdiction des pollutions transfrontières et l'utilisation raisonnable et équitable des ressources naturelles partagées[285].

B. L'inévitable internationalisation partielle des zones naturelles transfrontalières

« Le droit international de l'environnement peut être ramené à deux conceptions fondamentales, peu compatibles à vrai dire entre elles, mais dont l'influence se complète : l'interdiction des pollutions transfrontières et l'utilisation raisonnable des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats. (…) La première est assez étroitement enracinée dans le droit international traditionnel et, en particulier, reste liée au principe de la souveraineté territoriale, tout en y apportant des atténuations et tout en imposant la coopération entre Etats souverains pour sauvegarder l'environnement. La conception imposant la protection et une utilisation raisonnable des ressources partagées est plus révolutionnaire : elle va ouvertement à l'encontre de la souveraineté et va jusqu'à imposer une gestion internationale des ressources naturelles »[286].

Historiquement, l'approche centrée sur l'interdiction des pollutions transfrontières fut la première à tenter de réduire les conséquences néfastes, pour l'environnement transfrontalier, d'une application trop absolue de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles (1). Si cette approche traditionnelle demeure utile en ce qui concerne la conservation de zones naturelles transfrontalières, elle ne saurait être suffisante. Plus ambitieuse, l'approche reposant sur la notion de ressources naturelles partagées est aussi plus adéquate s'agissant des zones naturelles transfrontalières (2).

[284] Ainsi par exemple les parties à l'Accord relatif à la gestion concertée de la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W (déjà cité) se disent conscientes des « valeurs (…) exceptionnelles des écosystèmes partagés par les trois Etats notamment les zones couvertes par la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W pour les peuples de la Sous région, du continent africain et pour l'humanité ».
[285] A. KISS, « La notion de Patrimoine commun de l'humanité », *op.cit.*, p. 176.
[286] A. KISS, « L'état du droit de l'environnement en 1981 : Problèmes et solutions », JDI 1981, pp. 499-543, pp. 542-543.

1. L'insuffisance de l'approche centrée sur l'interdiction des pollutions transfrontières

Certes réelle, la limitation du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles entraînée par l'interdiction des pollutions transfrontières et les règles qui lui sont associées (a) est toutefois trop timide pour assurer seule la conservation des zones naturelles transfrontalières (b).

a. Une limitation du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles

Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles, déjà évoqué, a été solennellement reconnu dans le contexte d'affirmation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, par la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies 1803 (XVII) du 14 décembre 1962, précisément intitulée « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles »[287]. La notion de souveraineté permanente sur les ressources naturelles n'y est pas définie, mais son caractère permanent souligne l'impossibilité de priver un Etat souverain quelconque de la capacité de changer la finalité ou le mode d'exploitation de ses ressources naturelles[288]. Ceci paraît d'ailleurs légitime. Pour autant, une conception absolutiste de ce principe pourrait avoir des effets désastreux, car elle signifierait l'indifférence des Etats vis-à-vis des impacts négatifs que pourrait causer l'exploitation de leurs propres ressources naturelles sur l'environnement d'autres Etats. Heureusement, cette conception, soutenue à la fin du XIX siècle par l'Attorney General HARMON dans l'affaire opposant les Etats-Unis et le Mexique au sujet de l'utilisation du Rio Grande, a été depuis vigoureusement repoussée par la jurisprudence internationale. Précurseur, le Tribunal arbitral américano-canadien a considéré, dans ses sentences de 1938 et 1941 concernant l'affaire de la Fonderie du Trail, qu'« aucun Etat n'a le droit d'utiliser son territoire, ou d'en permettre l'utilisation de façon à causer, par l'émission de fumées, un préjudice au territoire d'un autre Etat, ou à la propriété des personnes qui s'y trouvent, lorsque cela entraîne des conséquences graves, et que le préjudice est établi par des moyens de preuve clairs et convaincants »[289]. La CIJ a par la suite confirmé et donné une portée plus générale à ce principe dans l'affaire du Détroit de Corfou, en estimant que tout Etat a l'obligation « de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats »[290].

[287] Sur la Rés. 1803/XVII et les origines du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles, v. G. FISCHER, « La souveraineté sur les ressources naturelles », AFDI 1962, pp. 516-528. Sur ses implications plus contemporaines en matière de protection de l'environnement, A. DIAZ, « Permanent Sovereignty over Natural Resources », EPL, 24/4 (1994), pp. 157-173.

[288] E. JIMENEZ de ARECHAGA, « International Law in the Past Third of a Century – General Course in Public International Law », RCADI, 1978, I, vol. 159, pp. 1-344, p. 297. Cité in I. BROWNLIE, « Legal Status of Natural Resources in International Law (Some Aspects) », *op.cit.*, p. 269.

[289] Sentences Arbitrales, 16 avril 1938 et 11 mars 1941, *Fonderie du Trail (Etats-Unis c. Canada)*, R.S.A., Vol. III., pp. 1905-1982, p. 1965.

[290] CIJ, arrêt du 9 avril 1949, *Affaire du Détroit de Corfou*, Rec. 1949, p. 4, spéc. p. 22.

Non sans avoir préalablement rappelé la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain du 16 juin 1972 a étendu le champ d'application de l'interdiction des dommages transfrontières en visant non pas le territoire des autres Etats, mais leur environnement. Ainsi, aux termes de son Principe 21, « les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Telle que formulée par le Principe 21, l'interdiction des dommages transfrontières est aujourd'hui solidement ancrée dans le droit international coutumier[291]. La CIJ a par ailleurs récemment précisé le contenu de l'interdiction des dommages transfrontières, dans son arrêt relatif à l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay[292]. Elle a ainsi considéré, au cours d'un *obiter dictum*, qu'il s'agit d'une obligation de moyens de ne pas causer un « préjudice sensible à l'environnement d'un autre Etat » (§ 101). Cette qualification du préjudice (« sensible ») est une nouveauté[293].

L'interdiction des dommages transfrontières fédère de nombreuses règles de comportement, que l'OCDE a grandement contribué à mettre au jour à travers sa « Recommandation concernant les principes relatifs à la pollution transfrontière », en date du 14 novembre 1974[294]. La pollution transfrontière y est appréhendée en tant que cause de dommages transfrontières. On retrouve spécialement dans cette Recommandation les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement des victimes de pollutions nationales et transfrontières, d'information et consultation des pays susceptibles d'être affectés par une pollution transfrontière, et d'alerte rapide en cas d'accident. Bien qu'ils soient initialement issus d'un texte non-contraignant, ces principes, ou au moins certains d'entre eux, font aujourd'hui vraisemblablement partie des règles coutumières[295].

Toutes ces règles, qui tendent à limiter les conséquences potentiellement fâcheuses de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, sont évidemment applicables aux zones naturelles transfrontalières. Ceci ressort entre autres de la définition de la pollution donnée par l'OCDE dans la Recommandation précitée, laquelle vise « l'introduction par

[291] CIJ, Avis consultatif du 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Rec. 1996, p. 226, § 29 ; CIJ, arrêt du 25 septembre 1997, *Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, Rec. 1997, p. 7, § 53.
[292] CIJ, arrêt du 20 avril 2010, *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, Rec. 2010, p. 14. Pour un commentaire, J. SOHNLE, « L'arrêt des usines de pâte à papier de la CIJ du 20 avril 2010 : un mode d'emploi pour violer des obligations procédurales sans peine », RJE n° 4/2010, pp. 605-625 ; Y. KERBRAT et S. MALJEAN-DUBOIS, « La Cour internationale de Justice face aux enjeux de protection de l'environnement : réflexions critiques sur l'arrêt du 20 avril 2010, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay) », RGDIP n° 1/2011, pp. 39-75.
[293] J. SOHNLE, « L'arrêt des usines de pâte à papier de la CIJ du 20 avril 2010 : un mode d'emploi pour violer des obligations procédurales sans peine », *op.cit.*, p. 615.
[294] Recommandation C(74)224.
[295] A. KISS, « L'état du droit de l'environnement en 1981 : Problèmes et solutions », *op.cit.*, p. 542.

l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans l'environnement, qui entraîne des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux systèmes écologiques, à porter atteinte aux agréments ou à gêner les autres utilisations légitimes de l'environnement ». Elles ne peuvent cependant constituer, à leur bénéfice, qu'un socle minimal de règles protectrices.

b. Une limitation trop timide pour la conservation des zones naturelles transfrontalières

« Nous devons réagir contre un certain penchant à concevoir l'environnement comme une notion négative. L'environnement, ce n'est pas l'absence de pollution. L'environnement, dans une conception positive, c'est l'ensemble des conditions qui doivent permettre aux hommes et aux peuples de s'épanouir, de s'accomplir (…). C'est tout un univers à aménager »[296].

D'un point de vue plus strictement juridique, l'approche centrée sur les pollutions transfrontières demeure encore trop liée à la souveraineté territoriale pour permettre une conservation effective des zones naturelles transfrontalières. Il faudrait donc la dépasser. Tout d'abord, tandis que les zones naturelles transfrontalières constituent le plus souvent une unité sur le plan écologique, le point de départ de l'approche centrée sur l'interdiction des pollutions transfrontières est bien la division du monde entre les divers territoires nationaux, et non l'indivisibilité de l'environnement. La volonté de concilier la tension entre souveraineté territoriale et indivisibilité de l'environnement est d'ailleurs patente dans le langage utilisé par le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm : ces deux valeurs constituent, chacune, l'un des termes du Principe[297]. Mais cet élément est aussi perceptible dans la sentence du Tribunal arbitral franco-espagnol dans l'affaire du lac Lanoux, manifestement empreinte de la même conception, en particulier lorsqu'elle énonce que l'unité d'un écosystème « n'est sanctionnée sur le plan juridique que dans la mesure où elle correspond à des réalités humaines »[298]. En somme, la spécificité de l'environnement susceptible d'être pollué, ici l'unité écologique des zones naturelles transfrontalières, n'est qu'assez faiblement prise en compte dans la conception « pollutions transfrontières » ; en tout cas, elle n'en constitue pas le point de départ.

[296] R.-J. DUPUY, « Conclusions », in R.-J. DUPUY (éd.), *L'avenir du Droit International de l'Environnement*, Actes du colloque de l'Académie de droit international de La Haye du 12-14 novembre 1984, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, 514 p., pp. 502-503.
[297] W. RIPHAGEN, « The International Concern for the Environment as Expressed in the Concepts of Common Heritage of Mankind and of Shared Natural Resources », in M. BOTHE (coord.), *Trends in Environmental Policy and Law – Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 15, Gland, 1980, 404 p., pp. 343-362, spéc. pp. 343-344.
[298] § 8 de la sentence précitée.

Ensuite, dans cette approche traditionnelle des problèmes environnementaux transfrontaliers, l'accent est d'abord mis sur la responsabilité *ex post facto* de l'Etat pour le dommage causé à un autre, même si *in fine* l'interdiction de telles pollutions ne peut qu'aboutir à la mise en place de systèmes de prévention[299]. C'est d'ailleurs l'objet du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières adopté en 2001 par la Commission du droit international (CDI), auquel les Etats refusent toujours, cependant, de donner force contraignante[300]. Or, une telle focalisation est regrettable pour la conservation de zones naturelles transfrontalières. Sans revenir trop longuement sur ce point car il n'est pas spécifique à l'objet étudié, il convient tout de même de rappeler l'existence du « divorce paradoxal entre atteintes à l'environnement et responsabilité »[301]. Il se matérialise par la rareté des occurrences de mise en jeu de la responsabilité internationale d'un Etat, nonobstant la fréquence des situations objectives de violation de l'obligation de ne pas causer de dommages transfrontières. Dans ces conditions, la conservation des zones naturelles transfrontalières par la seule interdiction des pollutions transfrontières risquerait de demeurer largement théorique.

Au-delà de ce constat, s'agissant plus spécialement de l'adéquation entre les normes découlant de l'interdiction des pollutions transfrontières et les exigences de la conservation des zones naturelles transfrontalières, il convient de souligner la nécessité de dépasser les obligations strictement négatives ou d'abstention, que se limite essentiellement à prodiguer l'approche traditionnelle[302]. On sait en effet depuis relativement longtemps que, dans le cadre du droit interne, la simple abstention de causer des dommages aux zones naturelles et aux espèces sauvages qui les peuplent n'est souvent pas suffisante pour assurer leur conservation à long terme[303]. Ceci est particulièrement vrai dans les milieux fortement anthropisés. Les mécanismes de gestion active, constitués par des actions positives de gestion soutenable de la ressource, doivent alors compléter les obligations négatives. Il en va de même dans un cadre transfrontalier ; à cet égard, l'application de la notion de ressources naturelles partagées, en supplément de l'interdiction traditionnelle des pollutions transfrontières, serait pour le moins bienvenue.

---

[299] W. RIPHAGEN, « The International Concern for the Environment as Expressed in the Concepts of Common Heritage of Mankind and of Shared Natural Resources », *op.cit.*, p. 344 et 350.

[300] Assemblée générale des Nations Unies, sixième commission, 16ème séance, AG/J/3464 (22 octobre 2013).

[301] P.-M. DUPUY, « A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des Etats dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement », in *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre KISS*, *op.cit.*, pp. 269-282, p. 269.

[302] En ce sens, v. notamment A. GESLIN, « Aires protégées transfrontalières et parcs pour la paix : entre géopolitique des conflits et protection transnationale de la diversité bio-culturelle », in A. ALINCAY et S. LAVOREL (dir.), *Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2013, 252 p., pp. 105-120, p. 107.

[303] C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, p. 177 et s.

2. L'adéquation de la notion de ressources naturelles partagées

La notion de ressources naturelles partagées prend le contrepied de l'approche traditionnelle, en partant de l'unité écologique des ressources considérées. Son application paraît de ce fait indiquée pour la conservation des zones naturelles transfrontalières. A cette adéquation indiscutable en théorie (a) répond paradoxalement, en pratique, une certaine réticence des Etats à qualifier explicitement de ressources naturelles partagées les zones naturelles transfrontalières (b).

a. Une adéquation indiscutable en théorie

On peut dater du milieu de la décennie 1970 l'apparition de la notion de ressources naturelles partagées, avec une première mention dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats (art. 3)[304], mais surtout l'adoption par le Conseil d'Administration du PNUE[305] des « Principes de conduite dans le domaine de l'environnement pour l'orientation des Etats en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats »[306]. Ce texte non-contraignant demeure, à ce jour, le seul spécifiquement dédié à la question.

La philosophie sous-tendant la notion de ressources naturelles partagées correspond bien aux caractéristiques et aux exigences de la conservation des zones naturelles transfrontalières. L'unité écologique de la ressource, expression particulière de l'indivisibilité de l'environnement, est ici le fondement matériel de la nécessité de coordonner les usages. P.-M. DUPUY évoque à ce propos la « reconnaissance d'une solidarité objective des codétenteurs de la ressource (…) due à l'unité physique et, dans bien des cas, écologique de cette dernière »[307]. En d'autres termes, c'est le « constat objectif de l'impossibilité d'une gestion individuelle qui appelle la qualification de ressource naturelle partagée »[308]. Par ailleurs, la notion de ressources naturelles partagées « tend à la fois à rendre compte de l'unité naturelle de la richesse envisagée et de sa fragmentation politique et administrative, engendrée par la frontière »[309]. En conséquence, si l'approche novatrice des ressources naturelles

[304] Rés. 3281/XXIX du 12 décembre 1974. En raison d'une mauvaise traduction de l'anglais « shared natural resources », c'est l'expression « ressources naturelles communes » qui est employée dans ce texte en lieu et place de celle, plus correcte, de « ressources naturelles partagées ».
[305] Programme des Nations Unies pour l'environnement.
[306] Décision du 19 mai 1978 (Doc. UNEP GC1/L.6/Add.5 du 22 mai 1978). La rédaction des Principes représente la mise en œuvre d'une résolution de Assemblée Générale des Nations Unies (Rés. 3129/XXVIII du 13 décembre 1973). Sans les adopter formellement (elle en prend seulement « note »), l'Assemblée Générale a par la suite demandé aux Etats d'utiliser les Principes du PNUE comme des recommandations dans le cadre de leurs relations bilatérales et multilatérales en matière de ressources naturelles partagées (Rés. 34/186 du 18 décembre 1979). Pour un commentaire exhaustif des Principes et de leur contexte d'adoption, v. A.-O. ADEDE, « Utilization of Shared Natural Resources : Towards a Code of Conduct », EPL, 5 (1979), pp. 66-76.
[307] P.-M. DUPUY, « Technologie et ressources naturelles, nouvelles et partagées », *op.cit.*, p. 212.
[308] S. MALJEAN-DUBOIS, *La protection internationale des oiseaux sauvages*, *op.cit.*, p. 49.
[309] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 283.

partagées aspire dans l'idéal à une gestion internationale des ressources naturelles qualifiées comme telles, elle ne perd jamais de vue leur soumission à une pluralité de souverainetés territoriales. D'où découlent des « lignes de conduite moyennes, destinées à rendre compatibles les usages parallèles d'un même ensemble écologique »[310] ; toutes règles qui seront détaillées plus avant (*cf infra*, § 2).

La difficulté à laquelle on se heurte néanmoins lorsqu'il s'agit de déterminer avec certitude si un élément de l'environnement, en l'espèce les zones naturelles transfrontalières, entre dans la catégorie des ressources naturelles partagées, est l'absence de définition juridique consensuelle de cette notion[311]. En effet, les Principes du PNUE précités n'en comportent pas. Deux éléments issus des travaux préparatoires à ce texte de référence militent toutefois clairement dans le sens de l'intégration des zones naturelles transfrontalières parmi les ressources naturelles partagées. Le premier peut être lu dans un rapport préparatoire du Directeur exécutif du PNUE[312]. Celui-ci, constatant l'absence de définition satisfaisante, préféra s'en tenir à citer cinq exemples, parmi les plus évidents à ses yeux, d'éléments constituant des ressources naturelles partagées. En leur sein figure notamment « (e) A special ecosystem spanning the frontiers between two or more States, such as a series of mountains, forests or areas of special conservation nature »[313], soit une catégorie dans laquelle on reconnaît aisément les traits essentiels de la zone naturelle transfrontalière telle que précédemment définie. Le second élément important est la proposition de définition des ressources naturelles partagées, formulée par le groupe d'experts chargé par le PNUE de rédiger les Principes de conduite, et qu'un manque de temps pour la discussion a prosaïquement empêché d'adopter ou de rejeter fermement[314]. Celle-ci inclut nécessairement les zones naturelles transfrontalières, puisqu'elle est construite autour du critère de l'« unité biogéophysique » de la ressource envisagée[315]. La différence avec l'opinion exprimée par le Directeur exécutif du PNUE est l'absence de restriction de la qualification à certains espaces remarquables.

---

[310] *Idem*.

[311] V., par analogie, les travaux de S. MALJEAN-DUBOIS et d'I. MICHALLET visant à déterminer la qualification juridique la plus adéquate respectivement des oiseaux sauvages et des espèces migratrices : S. MALJEAN-DUBOIS, *La protection internationale des oiseaux sauvages*, *op.cit.*, p. 46 et s. ; I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, *op.cit.*, p. 353 et s.

[312] « Co-operation in the Field of the Environment Concerning Natural Resources Shared by two or more States », *Report of the Executive Director*, UNEP/GC/44, 20 February 1975, 47 p. Sur ce rapport, A.-O. ADEDE**,** « Utilization of Shared Natural Resources : Towards a Code of Conduct », *op.cit.*, pp. 66-67.

[313] *Report of the Executive Director*, *op.cit.*, pp. 40-41. Les autres éléments cités par le Directeur exécutif du PNUE sont les suivants : « (a) An international water system, including both surface and ground waters ; (b) An air-shed or air mass above the territories of a limited number of States ; (c) Enclosed or semi-enclosed seas and adjacent coastal waters ; (d) Migratory species which move between the waters or territories of several States ».

[314] Doc. UNEP/IG.12/2, p. 7. Cité par P.-M. DUPUY, « La gestion concertée des ressources naturelles partagées : A propos du différend entre l'Argentine et le Brésil relatif au barrage d'Itaipu », AFDI 1978, pp. 866-889, p. 884, note de bas de p. n° 74.

[315] Pour le groupe d'experts du PNUE, « the term "shared natural resource" means an element of the natural environment used by man which constitutes a biogeophysical unity and is located in the territory of two or more States » (Doc. UNEP/IG. 7/3, p. 17).

L'analyse de la doctrine permet de confirmer l'hypothèse de l'appartenance des zones naturelles transfrontalières aux ressources naturelles partagées[316], même si les bassins hydrographiques transfrontaliers sont, de loin, les éléments les plus fréquemment cités pour illustrer la notion. Ainsi D. SHELTON et A. KISS classent-ils expressément les zones protégées transfrontalières parmi les ressources naturelles partagées[317], bien qu'en la circonstance il eût été plus correct, à notre sens, de désigner de la sorte les zones naturelles transfrontalières. La notion de zone protégée transfrontalière peut en effet déjà s'apparenter à la qualification juridique d'une réalité écologique (*cf infra*, chap. 2), tandis que celle de zone naturelle transfrontalière n'est encore que le reflet de cette même réalité. Par ailleurs, selon P.-M. DUPUY, dont la définition doctrinale semble faire référence, sont susceptibles de constituer des ressources naturelles partagées « des éléments du patrimoine naturel morcelés par deux ou plusieurs frontières »[318].

Dès lors, on s'attendrait légitimement à ce que tant les textes régionaux de conservation de la nature que ceux centrés sur la conservation d'un espace transfrontalier particulier, qualifient massivement les zones naturelles transfrontalières de ressources naturelles partagées. C'est pourtant loin d'être le cas.

b. Une qualification paradoxalement rare en pratique

Qu'il s'agisse des conventions mondiales et régionales de conservation de la nature ou bien des conventions portant sur la conservation d'une zone naturelle transfrontalière particulière, la qualification explicite de zones naturelles transfrontalières en tant que ressources naturelles partagées est rare en droit positif. La majorité des textes étudiés

[316] *Contra* J.-A. BARBERIS, *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, *op.cit.*, p. 148, qui ne cite pas les zones naturelles transfrontalières parmi les ressources naturelles partagées, et dont la définition restrictive de cette notion exclut de fait la plupart de ces zones. Tout au plus considère-t-il les zones naturelles transfrontalières, en tant qu'habitats d'espèces sauvages, comme un accessoire à la ressource naturelle partagée constituée par les animaux dont l'habitat comprend le territoire de plus d'un Etat. Ainsi pour cet auteur, lorsque l'on parle de ressources naturelles partagées, il s'agit uniquement « por una parte, de sustancias fluidas (liquidas o gaseosas) que pasan del territorio de un Estado a otro, o que se extendien a través del territorio de más de un Estado. Por otra parte, son también recursos naturales compartidos los animales que migran de un país a otro y aquellos cuyo hábitat comprende el territorio de más de un Estado ».

[317] D. SHELTON et A. KISS, « Des ressources naturelles partagées, un intérêt commun pour l'humanité », in M. KALIKA (dir.), *Les Hommes et le Management : des Réponses à la Crise. Mélanges en l'honneur de Sabine URBAN*, Economica, Paris, 2009, 344 p., pp. 42-57, spéc. pp. 50-51. Dans le même sens, v. P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 3rd ed., Oxford, 2009, 851 p., p. 603 ; ou encore, à propos spécifiquement des zones humides transfrontalières, A. S. TIMOSHENKO, « Protection of Wetlands in International Law », in J. UNTERMAIER (dir.), *Legal Aspects of the Conservation of Wetlands / Aspects Juridiques de la protection des zones humides*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 25, Gland, 1991, 202 p., pp. 27-33, p. 29.

[318] P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », *op.cit.*, p. 283.

escamote purement et simplement le processus de qualification juridique des zones naturelles transfrontalières, en étant totalement silencieux sur ce point[319].

Il est possible d'imputer au moins une partie de cette lacune à la réticence générale de nombreux Etats quant à l'emploi de la notion de ressources naturelles partagées dans leurs relations internationales[320]. Celle-ci s'explique paradoxalement par la précision du régime juridique associé aux ressources naturelles partagées - en parfaite opposition avec le flou entourant leur définition -, laquelle peut susciter de la méfiance chez les Etats soucieux d'altérer le moins possible leur souveraineté. Peut-être convient-il de ne pas sous-estimer non plus la force du réflexe qui consiste à associer trop exclusivement les cours d'eau transfrontaliers au qualificatif de ressources naturelles partagées.

Quoi qu'il en soit, les textes emploient assez fréquemment des terminologies approchantes de la notion de ressources naturelles partagées dans lesquelles on peut sans doute déceler sa présence implicite, mais qui ont un contenu et une portée juridique beaucoup moins précis. Il semble que l'on ne puisse guère inférer de ces formules davantage qu'une simple prise de conscience de la nécessité d'internationaliser, dans une certaine mesure, la gestion de la ressource concernée. Tel est le cas, sur un plan régional, de la Convention africaine (révisée) sur la Conservation de la nature et des ressources naturelles qui parle de ressources naturelles « transfrontalières » (« transboundary »)[321]. Il en va de même de la référence à la notion d'« écosystème partagé », que l'on retrouve dans plusieurs textes relatifs à une zone naturelle transfrontalière identifiée[322]. A cet égard les zones humides transfrontalières jouissent d'un traitement légèrement privilégié, car elles sont quelquefois spécifiquement affublées du qualificatif « partagées », par exemple dans des décisions de la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar[323]. Peut-être ceci est-il dû à la perception

[319] Encore plus problématique bien qu'heureusement isolé, l'Accord bilatéral entre le Mexique et le Guatemala relatif à la protection et à l'assainissement de l'environnement dans la zone frontalière (Guatemala, 10 avril 1987, R.T.N.U., Vol. 1509, I-26065) utilise en préambule une périphrase qui tend à nier carrément le caractère partagé des ressources naturelles : il y est en effet question de « los recursos naturales que se encuentran a ambos lados de la frontera y que forman parte de sus respectivos patrimonios ».

[320] V. notamment les constats similaires formulés par S. MALJEAN-DUBOIS et I. MICHALLET, à propos des oiseaux sauvages et des espèces migratrices : S. MALJEAN-DUBOIS, *La protection internationale des oiseaux sauvages*, *op.cit.*, pp. 46-49 ; I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, *op.cit.*, pp. 359-362.

[321] Convention signée à Maputo le 11 juillet 2003 et qui remplacera, à son entrée en vigueur, la Convention d'Alger du 15 septembre 1968. Si dans la version française il est en fait question de ressources naturelles et d'écosystèmes « répartis de part et d'autre des frontières », ceci est traduit dans la version anglaise par « transboundary natural resources or ecosystems » (art. XXII e)).

[322] V., à ce propos, le préambule de l'Accord relatif à la gestion concertée de la Réserve de biosphère transfrontalière du W (précité) ; art. 2 de la Ministerial declaration on the preparation of the establishment of the « Mura-Drava-Danube Transboundary Biosphere Reserve », signée le 25 mars 2011 à Budapest par l'Autriche, la Croatie, la Hongrie, la Serbie et la Slovénie (texte non-contraignant) ; ou encore le préambule de la Tripartite Declaration On the Transboundary Natural Resources Management of the Transfrontier Protected Area Network of the Central Albertine Rift, signée le 14 octobre 2005 par la République Démocratique du Congo, le Rwanda et l'Ouganda (texte non-contraignant).

[323] La Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, a été signée le 2 février 1971, c'est-à-dire avant l'apparition de la notion de

plus immédiate de l'unité écologique des zones humides, renforcée par leur fréquente inféodation à un cours d'eau transfrontalier, c'est-à-dire à « la » ressource naturelle partagée par excellence.

Seules trois conventions régionales de conservation de la nature qualifient explicitement de ressources naturelles partagées les zones naturelles transfrontalières. Il s'agit de l'Accord de l'ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles[324], du Protocole sur la conservation de la vie sauvage et l'application du droit de la Communauté de développement d'Afrique Australe[325], et du Protocole sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles de la Communauté d'Afrique de l'Est[326]. En ce qui concerne les conventions destinées à la conservation d'une espace particulier, c'est ici aussi en Afrique que l'on trouve les rares exemples de qualification explicite de zones naturelles transfrontalières en ressources naturelles partagées. Particulièrement intéressants à cet égard sont le Traité entre la Namibie et l'Afrique du Sud sur la création du parc transfrontalier « Ai-Ais-Richtersveld »[327], et l'Accord de coopération entre le Burkina Faso et le Ghana en matière de conservation des ressources naturelles partagées[328]. Au titre du droit comparé, mentionnons le Code colombien des ressources naturelles renouvelables et de la protection de l'environnement, lequel cite, au sein d'une liste non exhaustive des ressources naturelles partagées par la Colombie et ses voisins, une catégorie spécifique de zones naturelles transfrontalières, à savoir les forêts situées de part et d'autre d'une frontière[329]. Enfin, s'agissant de la jurisprudence, il faut rappeler que si la CIJ a déjà consacré la notion de ressources naturelles partagées à propos d'un fleuve dans l'affaire précitée du Projet Gabcikovo-Nagymaros (§ 85)[330], il n'en va pas de même, à notre connaissance, pour une zone naturelle transfrontalière. Il fait néanmoins peu de doute, eu égard aux arguments exposés ci-dessus, qu'elle prendrait position en ce sens si elle était un jour amenée à se prononcer[331].

---

ressources naturelles partagées sur la scène internationale. Mais par exemple les « lignes directrices pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar » (Rés. 7.19, San Jose, 1999) évoquent sans ambages les zones humides « partagées » (§ 10, i.).

[324] Signé à Kuala Lumpur, le 9 juillet 1985. Sont qualifiés de ressources naturelles partagées les : « border or contiguous protected areas ; shared habitats of species listed in Appendix 1 ; shared habitats of any other species of common concern » (art. 19 (3) (a)).

[325] Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement (Maputo, 18 août 1999). Article 7, § 5, a).

[326] Protocol on Environment and Natural Resources Management, (Arusha, 3 avril 2006). Article 12, § 6. Cet accord n'est pas encore entré en vigueur.

[327] Signé le 1er août 2003. Son préambule évoque « the necessity to conserve and sustainably use shared natural resources and the environment for present and future generations of Southern Africa ».

[328] Signé à Accra le 10 juillet 2008. Cet accord définit les ressources naturelles partagées entre les deux pays de la façon suivante : « les sols, les eaux, l'air, la flore et la faune (…) qui (i) s'étendent sur le territoire des deux Etats parties ou (ii) dont les chances de survie dépendent de parcours ou d'habitat incluant des parties de territoire de chacun des Etats parties » (art. 2 m. et n.).

[329] Código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente, Décret n° 2811 du 18 décembre 1974, Diario Oficial du 27 janvier 1975.

[330] Sur ce point, v. notamment Ch. NOUZHA, « Réflexions sur la contribution de la Cour Internationale de Justice à la protection des ressources naturelles », RJE n° 3/2000, pp. 391-420, spéc. pp. 393-394, note de bas de p. n° 11.

[331] Une occasion pourrait lui être fournie par l'affaire pendante qui oppose le Costa Rica au Nicaragua à propos de certaines activités menées par ce dernier dans la région frontalière. Le Costa Rica, qui a déposé sa requête

Ressources naturelles partagées, les zones naturelles transfrontalières le sont donc assurément ; les rares occurrences de qualification explicite ne doivent tromper personne, même si l'on concède qu'il reste une incertitude sur le point de savoir si, en droit positif, ce statut est réservé aux espaces remarquables ou s'étend à ceux plus ordinaires. Il est subséquemment possible d'affirmer, au terme de cette analyse, que les zones naturelles transfrontalières sont susceptibles de jouir de deux statuts distincts qui se superposent et se complètent : celui de patrimoine commun « par affectation » et celui de ressources naturelles partagées. La première notion possède une puissante résonance temporelle, dont est moins bien pourvue la seconde[332]. Mais le régime juridique des ressources naturelles partagées est incomparablement plus dense et précis que celui de patrimoine commun « par affectation ».

§ 2 : Les conséquences de l'application du régime des ressources naturelles partagées

L'idée d'élaborer des normes communes à l'ensemble des ressources naturelles partagées est contemporaine de l'apparition de cette notion. Auparavant, le régime de chacune des ressources naturelles partagées en puissance s'était développé à des époques distinctes, et de façon séparée. La base commune de ce régime juridique - laquelle n'exclut pas l'adoption de règles spécifiques adaptées aux particularités de chacun des éléments de la catégorie - a pu être dégagée à partir des fortes analogies relevées entre les différents régimes préexistants[333].

Dans l'ensemble, la conséquence majeure de la qualification d'un bien en tant que ressource naturelle partagée est une obligation générale de coopération transfrontalière pour sa gestion, à la charge des Etats détenteurs de la ressource[334]. Cette obligation, qui fédère et implique la mise en œuvre de diverses techniques, est essentiellement de nature procédurale. Elle prescrit certes une façon d'agir, l'action conjointe, qui incline presque nécessairement à une forme de solidarité, mais elle ne donne pas précisément le but à atteindre, ni les fondements philosophiques et éthiques sur lesquels doit reposer une telle action. C'est la raison pour laquelle l'obligation d'utilisation équitable et raisonnable, appliquée aux ressources naturelles partagées, revêt une importance considérable. A l'inverse du principe de

---

introductive d'instance le 18 novembre 2010, reproche notamment au Nicaragua d'avoir causé des dommages à des zones humides protégées par la Convention de Ramsar et à d'autres écosystèmes situés dans la région frontalière. En réponse, le Nicaragua a lui-même introduit une instance le 22 décembre 2011 à propos de la construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan. Les deux procédures ont été jointes par deux ordonnances de la CIJ du 17 avril 2013. Sur ces affaires, v. B. SJÖSTEDT, « Costa Rica and Nicaragua before the International Court of Justice : Trying to Work Out the Complicated Relationship between Law and the Environment », RECIEL 22 (3) 2013, pp. 366-370.

[332] M. DEJEANT-PONS, *La méditerranée en droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 148, note de bas de p. n° 9.

[333] J.-A. BARBERIS, *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, *op.cit.*, pp. 143-144.

[334] V. notamment l'art. 3 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats (précitée), et l'art. 1 des Principes de conduite du PNUE en matière de ressources naturelles partagées (déjà cités également).

coopération, celui d'utilisation équitable et raisonnable est d'ordre substantiel. Il est le guide qui doit inspirer le contenu des normes choisies par les parties comme cadre initial de leur coopération, ainsi que les solutions aux problèmes pratiques pouvant être rencontrés à tout moment. Par une contradiction qui n'est qu'apparente, on peut d'ailleurs tout aussi bien soutenir que c'est l'obligation d'utilisation équitable et raisonnable qui est première, et qu'on est tenu de lui adjoindre une obligation de coopération en vue de son exécution dans un contexte transfrontalier[335]. En tout état de cause, l'association du principe d'utilisation équitable et raisonnable avec celui de coopération est potentiellement très fertile en matière de conservation des zones naturelles transfrontalières. Elle peut contribuer à surmonter, dans ce domaine précis, la sempiternelle opposition entre mécanismes de justice substantielle et de justice procédurale[336]. Définissant concrètement les termes de la coopération, les obligations procédurales (B) seraient alors les meilleures garantes du respect de l'obligation substantielle d'utilisation équitable (A).

A. L'obligation substantielle d'utilisation équitable et raisonnable

L'existence d'une obligation d'utilisation équitable et raisonnable des ressources naturelles partagées s'est assez rapidement imposée en droit positif international. Cette obligation a vocation à s'appliquer à l'ensemble des ressources naturelles partagées, et donc aux zones naturelles transfrontalières. Sa contribution à une meilleure justice distributive interétatique, dans le partage des coûts et des bénéfices issus de la conservation des zones naturelles transfrontalières, pourrait d'ailleurs être appréciable. Pourtant, la réalité de son application n'est pas toujours évidente à percevoir. Dès lors, l'effectivité de l'obligation existante d'utilisation équitable et raisonnable constitue en soi un enjeu s'agissant des zones naturelles transfrontalières, étant donné le retard pris en la matière par rapport à d'autres ressources naturelles partagées (1). Cela étant, la récente irruption, sur la scène internationale, du concept de justice environnementale[337], pourrait contribuer à renouveler le contenu de l'obligation d'utilisation équitable et raisonnable, et combler, ce faisant, certaines de ses lacunes. En particulier, la diffusion du concept de justice environnementale élargirait la conception de la justice distributive véhiculée par l'obligation existante d'utilisation équitable et raisonnable, laquelle est pour l'heure encore trop restreinte aux rapports interétatiques et intra-générationnels (2). La rencontre de ces deux processus pourrait, *in fine*, déboucher sur une conservation plus équitable des zones naturelles transfrontalières.

[335] En ce sens, v. notamment S. MALJEAN-DUBOIS, *La protection internationale des oiseaux sauvages*, *op.cit.*, p. 55.
[336] Sur ce conflit et l'opportunité de le dépasser, v. notamment M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*, vol. 1, Seuil, coll. la couleur des idées, Paris, 2004, 439 p., spéc. pp. 158-168.
[337] A. MICHELOT (dir.), *Equité et environnement : quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Larcier, Bruxelles, 2012, 478 p.

1. L'enjeu de l'effectivité pour l'obligation existante d'utilisation équitable et raisonnable

Il est sans doute nécessaire de rappeler les origines de l'obligation d'utilisation équitable et raisonnable des ressources naturelles partagées, lesquelles mènent notamment sur la piste du droit des cours d'eau transfrontaliers (a), pour bien saisir l'enjeu s'attachant à son application dans le contexte spécifique des zones naturelles transfrontalières (b).

a. Les origines de l'obligation

« Proclamer que quelque chose est une ressource partagée (…) est une chose; arriver à résoudre de façon acceptable le problème de sa distribution, inhérent à une telle proclamation, en est une autre ! »[338]. C'est précisément pour tenter de répondre à l'épineux problème de la distribution des charges et des bénéfices tirés de l'utilisation et de la conservation d'une ressource naturelle partagée, soulevé ici par W. RIPHAGEN, qu'a été avancé le principe d'utilisation équitable et raisonnable. Aussi les Principes de conduite du PNUE en matière de ressources naturelles partagées stipulent-ils que la coopération des Etats doit se faire « conformément au concept d'utilisation équitable » (principe 1). En définitive, une telle affirmation est la suite logique de deux décisions jurisprudentielles anciennes, desquelles on peut inférer le fondement du principe d'utilisation équitable en matière de ressources naturelles partagées. La première d'entre elles est l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI) relative au fleuve Oder, qui consacre l'idée selon laquelle la « communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres »[339]. Aux idées centrales de communauté d'intérêts et de parfaite égalité, le Tribunal arbitral franco-espagnol dans l'affaire du lac Lanoux ajoute, pour sa part, celle de la nécessaire recherche de conciliation des intérêts des divers Etats dans l'utilisation d'une ressource partagée[340]. Outre ces deux décisions, la fréquente répétition de la référence au principe d'utilisation équitable dans les textes a permis à de nombreux auteurs d'affirmer sa valeur coutumière[341]. La CIJ l'a par la suite confirmée, pour ce qui concerne le domaine

[338] W. RIPHAGEN, « The International Concern for the Environment as Expressed in the Concepts of Common Heritage of Mankind and of Shared Natural Resources », *op.cit.*, p. 347, notre traduction : « To proclaim something to be a shared resource (…) is one thing ; to arrive at an acceptable solution of the distribution problem, inherent in such a proclamation, is quite another ! ».

[339] CPJI, arrêt du 10 septembre 1929, *Affaire relative à la juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, Recueil, Série A, n° 23, p. 27.

[340] « L'Etat d'amont a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts et de montrer qu'il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres » (§ 22).

[341] V. notamment G. HANDL, « Le principe d'utilisation équitable dans son application aux ressources naturelles partagées au niveau international : son rôle dans le règlement d'éventuels litiges internationaux en matière de pollution transfrontière », in OCDE, *La pollution transfrontière et le rôle des Etats, op.cit.*, pp. 97-

fluvial, dans l'arrêt Gabcikovo-Nagymaros[342]. L'autre nouveauté de cet arrêt réside dans l'association expresse du principe d'utilisation équitable et raisonnable et de la notion de ressource naturelle partagée[343], laquelle n'était pas si évidente au vu des réticences manifestées précédemment par plusieurs pays en voie de développement[344]. S'il est indéniable que le principe d'utilisation équitable et raisonnable a jusqu'ici surtout trouvé à s'exprimer en matière de fleuves internationaux[345], il n'y a néanmoins pas de raison qu'il ne s'applique pas également aux autres ressources naturelles partagées, et notamment aux zones naturelles transfrontalières. Pourtant, même si l'on peut aisément soutenir que l'équité, en tant que finalité, est sous-jacente dans l'ensemble des initiatives de conservation transfrontalière, il est encore extrêmement rare que les textes portant sur la conservation d'une zone naturelle transfrontalière fassent explicitement référence à ce principe. A cet égard, l'Accord sur la réserve de biosphère transfrontalière du W (précité) constitue une exception remarquable puisqu'il affirme, tant au niveau de ses objectifs que des principes en guidant la réalisation (art. 2 et 3), le « partage équitable des bénéfices » issus de la gestion de l'aire protégée, entre les différents acteurs y concourant. Mais les conséquences attendues de l'application du principe d'utilisation équitable et raisonnable aux zones naturelles transfrontalières vont au-delà du seul partage équitable des bénéfices.

b. Les conséquences attendues d'une telle obligation aux zones naturelles transfrontalières

D'une manière générale, le principe d'utilisation équitable et raisonnable, appliqué aux ressources naturelles partagées, emporte deux conséquences principales. Il implique d'abord, en vertu du caractère équitable de l'utilisation, la recherche d'une répartition équitable dans la distribution des charges et des bénéfices tirés de l'utilisation de la ressource. Ensuite, conformément au caractère raisonnable, qui a eu plus de difficulté à s'imposer mais semble aujourd'hui bien acquis, il impose d'utiliser la ressource de telle façon que sa conservation à long terme ne soit pas compromise. Concernant une ressource renouvelable, tel un

121, p. 98 ; F. ARMAS PFIRTER, « Le Tribunal arbitral international de Salto Grande et sa jurisprudence », AFDI 1993, pp. 540-566, p. 546.

[342] Arrêt précité, § 78, qui parle, à propos de la Hongrie, du « droit fondamental (…) à une part équitable et raisonnable des ressources d'un cours d'eau international ». Pour un commentaire, J. SOHNLE, « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J. : l'affaire Gabcikovo-Nagymaros », RGDIP n° 1/1998, pp. 85-121, spéc. pp. 113-115 ; S. MALJEAN-DUBOIS, « L'arrêt rendu par la Cour Internationale de Justice le 25 septembre 1997 en l'affaire relative au projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie-Slovaquie) », AFDI 1997, pp. 286-332, spéc. pp. 308-311.

[343] « La Tchécoslovaquie, en prenant unilatéralement le contrôle d'une ressource partagée, et en privant ainsi la Hongrie de son droit à une part équitable et raisonnable des ressources naturelles du Danube (…) n'a pas respecté la proportionnalité exigée par le droit international » (§ 85).

[344] P.-M. DUPUY, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », RGDIP n° 4/1997, pp. 873-903, p. 882.

[345] V. notamment, à cet égard, l'art. 5 de 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), intitulé « utilisation et participation équitables et raisonnables ».

écosystème transfrontalier, il s'agira essentiellement de préserver les conditions de son renouvellement[346].

Le principe du partage équitable n'est pas inconnu en droit de la conservation des espaces naturels, comme en témoigne par exemple le Programme de travail des aires protégées adopté par la Conférence des Parties à la CDB[347]. Toutefois, l'assurance de son respect est complexifiée dans un contexte transfrontalier : il faut concevoir également le partage équitable sur un plan spatial ou horizontal, c'est-à-dire par rapport aux différents Etats devant participer à l'effort de conservation de la zone naturelle, et qui sont susceptibles d'en retirer des bénéfices. On peut déceler dans des domaines assez divers l'utilité du principe d'utilisation équitable et raisonnable, en tant que guide pour l'action des initiatives de conservation de la nature transfrontalière. Sur le plan du partage des efforts de conservation, tout d'abord, le respect de ce principe pourrait par exemple contribuer à éviter les tensions survenant parfois à propos de la conservation d'une ressource dans une zone naturelle transfrontalière. La France et l'Italie l'ont expérimenté à propos de la protection du bouquetin des Alpes[348]. Les tensions entre les deux pays résultaient de l'injustice, ressentie du côté italien, de voir les effets de sa politique de protection ruinés par la poursuite de la chasse côté français. Elles ne purent s'apaiser que lorsque la France consentit à son tour à protéger l'espèce. Sur le plan du partage des bénéfices, ensuite, l'on sait par exemple que les revenus issus du tourisme sont considérables dans certaines zones protégées. La crainte d'un partage injuste, car anarchique, des revenus issus de la manne touristique, peut freiner le développement de certaines initiatives de conservation de la nature transfrontalière. Aussi l'Accord entre l'Afrique du Sud et le Botswana concernant le parc transfrontalier Kgalagadi reconnaît-il expressément, au titre d'objectif de la coopération, le partage équitable des revenus issus des droits d'entrée du parc payés par les touristes (art. 2(2))[349].

Des recherches récentes tendent par ailleurs à démontrer que le principe d'utilisation équitable et raisonnable, outre son aspect éthique évident, est bien souvent une condition indispensable pour l'efficacité des initiatives de conservation transfrontalière[350]. Dès lors son

---

[346] J.-A. BARBERIS, *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, *op.cit.*, pp. 155-156.

[347] Le partage équitable des coûts et des bénéfices découlant de la création et de la gestion des zones protégées est un élément important de ce Programme de travail (Décision VII/28 « *Protected Areas* », Programme Element 2, Goal 2.1.).

[348] *Cf supra*, Introduction générale.

[349] « The parties undertake (d) to achieve an equitable apportionment of revenues generated by the Parks, provided that the audited gate fees for entry into the Parks shall be shared equally between the Parties, while all other tourism and commercial revenues shall accrue to the Park generating such revenue unless otherwise agreed » : Bilateral Agreement between the Governement of the Republic of Botswana and the Government of the Republic of South Africa on the Recognition of the Kgalagadi Transfrontier Park, 1999.

[350] M. LIM, « Transboundary Conservation of Mountain Biodiversity in a Climate Change Impacted World : Governance Perspectives from Central Asia and the Island of Borneo », communication présentée au 8ème colloque annuel de l'Académie de droit international de l'environnement de l'UICN, Gand, 13-17 septembre 2010, pp. 20-21 (non publiée).

affermissement et l'extension de son contenu, dans le cadre de l'émergence du concept de justice environnementale, n'en deviennent que plus désirables.

2. Le renouvellement potentiel du contenu de l'obligation par le concept de justice environnementale

D'après P.-M. DUPUY, la force du principe d'utilisation équitable et raisonnable des ressources naturelles partagées provient de son rattachement à l'équité[351] en tant que principe général de droit international public, dont il constitue l'application au domaine particulier de la protection de l'environnement[352]. Ainsi que la CIJ a pris soin de le préciser dans l'affaire du Plateau continental de la Mer du Nord[353], il ne s'agit pas ici de l'équité *ex aequo et bono*, « substitut au droit », mais bel et bien de « la mise en œuvre d'une règle juridique »[354], c'est-à-dire de principes équitables formant le contenu matériel de la norme. A son sujet, les internationalistes parlent d'équité *infra legem*[355]. S'il contribue effectivement à renforcer sa portée, le rattachement du principe d'utilisation équitable et raisonnable à l'équité *infra legem* du droit international peut néanmoins constituer, dans une certaine mesure, une faiblesse.

De fait, l'équité en droit international possède traditionnellement surtout une dimension spatiale ou intra-générationnelle[356]. Certes, l'obligation d'utilisation raisonnable a quelque peu tempéré ce tropisme du droit international, pour intégrer progressivement une dimension temporelle dans le régime des ressources naturelles partagées. Pour autant, il demeure assez certain que l'émergence du concept de justice environnementale peut, *de lege feranda*, encore élargir la conception légèrement restrictive de l'équité en droit international. D'autant que l'équité en droit international, suivant en cela la structure interétatique de cet ordre juridique, a également comme défaut de vouloir assurer presque exclusivement l'équité entre Etats, en l'espèce dans le domaine spécifique des ressources naturelles partagées. Elle risque ainsi, si l'on n'y prend garde, de restreindre excessivement la justice distributive aux relations interétatiques. Cela se produirait au détriment des populations frontalières, parfois transnationales dans le cas de communautés locales ou autochtones, qui sont les premières

---

[351] Sur l'équité, v. notamment J.-M. SOREL, « Le juge international face à l'équité dans le règlement des différends territoriaux », in Ph. WECKEL (dir.), *Le juge international et l'aménagement de l'espace : la spécificité du contentieux territorial*, Pedone, Paris, 1998, 229 p., pp. 131-175.

[352] P.-M. DUPUY, « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats : bilan et perspectives » in R.-J. DUPUY (éd.), *L'avenir du Droit International de l'Environnement*, *op.cit.*, pp. 29-50, spéc. pp. 46-47.

[353] CIJ, arrêt du 20 février 1969, *Affaire du plateau continental de la Mer du Nord*, Rec. 1969, p. 3, § 88.

[354] P.-M. DUPUY, « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats : bilan et perspectives », *op.cit.*, p. 46.

[355] V. notamment P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, pp. 393-395.

[356] E. BROWN WEISS, *Justice pour les générations futures : droit international, patrimoine commun et équité intergénérations*, Ed. Sang de la terre, Paris, 1993, 356 p., p. 2.

concernées – et affectées, le cas échéant - par les initiatives de conservation des zones naturelles transfrontalières[357].

Il existe de nombreuses conceptions de la justice environnementale. Toutes ont en commun d'être des modèles de justice distributive qui recherchent la répartition équitable des coûts et bénéfices environnementaux, indépendamment de facteurs non justifiables rationnellement[358]. Certaines théories mises au point au Royaume-Uni sont particulièrement intéressantes, en ce qu'elles tentent de dépasser la conception quelque peu étroite développée aux Etats-Unis, où sont nés les premiers mouvements de justice environnementale. Ainsi, transcendant la focalisation sur des enjeux locaux liés à l'implantation d'industries polluantes et de décharges dans les quartiers défavorisés – la « discrimination environnementale » -, la justice environnementale s'est progressivement parée d'une dimension internationale et intergénérationnelle. Pour certains, encore minoritaires, la justice environnementale devrait même inclure une dimension interspécifique : elle consacrerait la responsabilité de l'espèce humaine tout entière vis-à-vis des éléments naturels[359], reconnus dans leur valeur intrinsèque comme le fait déjà le préambule de la Charte mondiale de la nature. On peut probablement en voir une première concrétisation dans la reconnaissance de droits subjectifs à la nature par la nouvelle Constitution de l'Equateur[360], ou encore par une loi bolivienne[361].

Bien que l'enjeu de l'équité spatiale ou intra-générationnelle soit plus instinctivement perceptible en ce qui concerne la conservation des zones naturelles transfrontalières, celui de l'équité intergénérationnelle, mis en lumière par les théories de la justice environnementale, n'est pas moins fondamental. Dans une perspective de justice environnementale intergénérationnelle, il va sans dire que la localisation d'une zone naturelle riche dans un espace transfrontalier à un moment donné de l'histoire est contingente, et pour tout dire indifférente au devoir de la génération présente de transmettre ce patrimoine aux générations futures[362]. En particulier, la présence d'une frontière ne saurait être un obstacle légitime à

---

[357] Sur les rapports entre conservation des zones naturelles transfrontalières et protection des peuples autochtones, v. partic. A. GESLIN, « Aires protégées transfrontalières et parcs pour la paix : entre géopolitique des conflits et protection transnationale de la diversité bio-culturelle », *op.cit.*

[358] F. de SALLES CAVEDON, *Justicia ambiental y creación jurisprudencial del derecho : las aportaciones de la Corte Europea de Derechos Humanos*, Thèse droit, Alicante, 2009, 761 p., p. 227.

[359] Sur l'extension du concept de justice environnementale, v. notamment ESRC Global Environmental Change Programme, *Environmental justice : Rights and Means to a healthy environment for all*, Special Briefing n° 7, November 2001, University of Sussex, Royaume-Uni, non paginé.

[360] 20 octobre 2008, Registro Oficial 449. En vertu de ce texte, la nature a droit « au maintien et à la régénération de ses cycles vitaux », et le respect de ces droits peut être exigé auprès de l'autorité publique par tout individu ou toute communauté (art. 71). Sur les tendances récentes allant dans le sens de la reconnaissance de droits à la nature, v. de façon plus générale V. DAVID, « La lente consécration de la nature, sujet de droit : le monde est-il enfin Stone ? », *op.cit*.

[361] Loi 71 sur les droits de la Terre-Mère, 21 décembre 2010, Gaceta Oficial 205NEC. Le droit de la nature à la vie et au maintien de son intégrité est reconnu.

[362] V., par analogie, les réflexions formulées par E. BROWN WEISS à propos de la localisation des espèces sauvages dans une perspective d'équité intergénérationnelle : E. BROWN WEISS, *Justice pour les générations futures : droit international, patrimoine commun et équité intergénérations*, *op.cit.*, p. 181.

l'accomplissement de l'équité intergénérationnelle. Signe encourageant, il semblerait que l'idée d'inclure, en sus de sa dimension horizontale traditionnelle, une dimension verticale à la notion de partage équitable, commence à doucement faire son chemin dans la jurisprudence internationale. C'est ce dont témoigne notamment l'opinion individuelle du juge WEERAMANTRY dans l'affaire de la délimitation maritime dans la région située entre le Groenland et Jan Mayen, opposant le Danemark à la Norvège[363].

E. BROWN-WEISS, précurseur de la théorie de l'équité environnementale intergénérationnelle, précisait bien que celle-ci ne devrait en aucun cas être un prétexte au sacrifice de l'équité intra-générationnelle, mais au contraire l'englober dans une véritable perspective d'équité « transgénérationnelle »[364]. Or l'équité intra-générationnelle s'entend non seulement d'une équité entre Etats, mais également entre individus et groupes humains, indépendamment de leur nationalité. Etant donné la focalisation excessive de l'équité du droit international sur l'équité interétatique, il convient de ne pas négliger l'apport potentiel du concept de justice environnementale à la prise en compte des besoins spécifiques des populations frontalières.

Plusieurs pistes sont envisageables relativement aux voies de pénétration du droit des ressources naturelles partagées – y compris les zones naturelles transfrontalières – par le concept de justice environnementale. L'une d'entre elles consisterait en l'affirmation d'un authentique principe de solidarité des Etats dans l'utilisation des ressources naturelles partagées, lequel principe est précisément central dans tout modèle de justice environnementale[365]. En matière de ressources naturelles partagées il complèterait avantageusement celui d'utilisation équitable et raisonnable, en mettant l'accent à la fois sur la responsabilité solidaire des Etats se partageant une ressource envers la communauté internationale tout entière, en même temps que sur l'obligation de chacun d'entre eux de ne rien faire qui puisse porter atteinte aux droits légitimes des autres sur la ressource considérée[366]. De plus, le principe de solidarité a une dimension intergénérationnelle

[363] CIJ, arrêt du 14 juin 1993, Rec. p. 38. Les fondements théoriques de l'extension de l'équité en droit international au niveau intergénérationnel sont exposés par le juge WEERAMANTRY aux § 233 à 246 de son opinion individuelle.

[364] E. BROWN WEISS, *Justice pour les générations futures : droit international, patrimoine commun et équité intergénérations*, *op.cit.*, p. 19 et s. La dénomination de cette forme holiste d'équité comme équité « transgénérationnelle » est toutefois postérieure à l'ouvrage d'E. BROWN WEISS. Sur ce dernier point, v. E. GAILLARD-SEBILLEAU, « L'équité transgénérationnelle : perspectives de justice pour les générations futures ? », in A. MICHELOT (dir.), *Equité et environnement : quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, *op.cit.*, pp. 51-69.

[365] F. de SALLES CAVEDON, *Justicia ambiental y creación jurisprudencial del derecho : las aportaciones de la Corte Europea de Derechos Humanos*, *op.cit.*, p. 290 et s. : « el principio de la solidaridad como principio de justicia ambiental ».

[366] Proposition fortement inspirée de celle formulée par C. de KLEMM à propos des espèces migratrices : C. de KLEMM, « Principes Juridiques Applicables à la Conservation des Espèces Migratrices », EPL, 2 (1976), pp. 16-20, p. 18. V. aussi, par analogie avec le concept de patrimoine commun, J. ATTARD, « Le fondement solidariste du concept environnement – patrimoine commun », RJE n° 2/2003, pp. 161-176.

affirmée[367]. Plusieurs auteurs, et en particulier A.-Ch. KISS, avaient soutenu au début des années 1980 la thèse de l'émergence d'un tel principe de solidarité dans l'utilisation des ressources naturelles partagées[368]. Plus de trente ans après ces analyses doctrinales, le principe de solidarité n'a malheureusement toujours pas atteint le stade de la maturité.

En définitive, l'émergence du concept de justice environnementale pourrait contribuer au « verdissement » de l'équité *infra legem* du droit international. De toute façon, demeurera cruciale la question des procédures permettant de déterminer le caractère équitable et raisonnable des utilisations d'une ressource naturelle partagée, en l'occurrence une zone naturelle transfrontalière.

B. Les obligations procédurales de coopération

Il est possible de distinguer deux grands types d'obligations procédurales attachées au statut de ressource naturelle partagée, suivant qu'elles se manifestent à l'occasion d'un projet ou programme susceptible d'avoir des conséquences négatives sur ladite ressource, ou bien en dehors d'un tel cadre. Dans le premier cas, il s'agira d'obligation de coopération ponctuelle ; dans le second, d'obligation de coopération continue ou permanente, c'est-à-dire au long cours. Parce que les projets ponctuels sont susceptibles d'avoir des conséquences dommageables plus immédiatement perceptibles pour la souveraineté territoriale, on observe de façon générale que les obligations de coopération ponctuelle sont déjà fermement ancrées dans le droit coutumier international (1). A l'inverse, dans la mesure où elles nécessitent une conscience plus développée de la communauté d'intérêts découlant de l'existence d'une ressource naturelle partagée, les obligations de coopération continue sont encore majoritairement dépendantes de la volonté des Etats, autrement dit du droit conventionnel (2).

1. Les obligations de coopération ponctuelle, consacrées en droit coutumier

La forme la plus élémentaire de coopération ponctuelle engendrée par l'existence d'une ressource naturelle partagée est probablement l'information-consultation préalable à l'entreprise d'activités susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement d'autres Etats. Egalement mise en œuvre à l'occasion d'un projet d'activité, l'évaluation environnementale transfrontière est étroitement liée à ce principe d'information-consultation. Pour certains elle en constitue un corollaire inévitable, pour d'autres la condition première de sa mise en œuvre[369]. Quoi qu'il en soit, l'obligation d'information-consultation préalable (a) et celle d'évaluation environnementale transfrontière (b) sont bien les deux principales obligations de coopération ponctuelle identifiables.

[367] F. de SALLES CAVEDON, *Justicia ambiental y creación jurisprudencial del derecho : las aportaciones de la Corte Europea de Derechos Humanos*, *op.cit.*, pp. 296-297.
[368] A.-Ch. KISS, « La frontière-coopération », *op.cit.*, p. 223.
[369] A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 153.

a. L'information-consultation préalable

On trouve trace du principe d'information-consultation préalable dès la Sentence du lac Lanoux[370] ; par la suite, il a été repris et systématisé à l'ensemble des ressources naturelles partagées par un nombre considérable d'instruments. L'information-consultation figure aussi bien dans des textes non-contraignants de référence, tels les Principes du PNUE en matière de ressources naturelles partagées (principe 6)[371] ou la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992 (principe 19), que dans des textes contraignants multilatéraux et bilatéraux. Il est clair depuis relativement longtemps pour la doctrine majoritaire que le principe d'information-consultation préalable possède valeur coutumière[372]. La CIJ l'a semble-t-il confirmé, même si c'est implicite, dans l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay[373].

Devant être menée de bonne foi et dans un esprit de bon voisinage (principe 7 du PNUE), la procédure d'information-consultation commence par la notification, dans un délai suffisant, de l'existence et des caractéristiques du projet. Elle doit contenir les données scientifiques suffisantes pour que l'Etat potentiellement affecté puisse évaluer ses effets sur

[370] Celle-ci déclarait ainsi que « l'Etat exposé à subir les répercussions des travaux entrepris par un Etat limitrophe est seul juge de ses intérêts et si ce dernier n'en a pas pris l'initiative, on ne saurait méconnaître à l'autre le droit d'exiger notification des travaux ou concessions qui sont l'objet d'un projet » (§ 21). Sur l'origine du principe d'information-consultation, v. notamment P.-M. DUPUY, « La gestion concertée des ressources naturelles partagées : A propos du différend entre l'Argentine et le Brésil relatif au barrage d'Itaipu », *op.cit.*, p. 885.

[371] Constituant toujours une formulation de référence pour l'obligation d'information-consultation préalable, le principe 6 mérite d'être cité : « 1. il est nécessaire que chaque Etat partageant une ressource naturelle avec un ou plusieurs autres Etats, a) notifie au préalable l'autre Etat ou les autres Etats des détails pertinents des plans visant à entreprendre la conservation et l'utilisation de la ressource ou à apporter un changement à cette utilisation quand on peut raisonnablement s'attendre à ce que cette utilisation affecte de façon sensible l'environnement du territoire de l'autre Etat ou des autres Etats ; et b) entre en consultations au sujet des plans précités si l'autre ou les autres Etats le demandent ; et c) fournisse des renseignements supplémentaires spécifiques pertinents concernant ces plans si l'autre Etat ou les autres Etats les demandent ; et d) entre en consultations au sujet de ces plans avec l'autre Etat ou les autres Etats, qui en feraient la demande au cas où la notification mentionnée à l'alinéa a) ci-dessus n'aurait pas été effectuée ».

[372] En ce sens, v. notamment A. KISS**,** « Activités scientifiques et techniques et devoir d'information en droit international », in *Droit et libertés à la fin du XX siècle : influence des données économiques et technologiques : études offertes à Claude-Albert COLLIARD*, *op.cit.*, pp. 273-288, p. 285 ; Experts group on environmental law of the World Commission on Environment and Development, *Environmental Protection and Sustainable Development. Legal Principles and Recommendations*, Graham and Trotman, Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1987, 196 p., p. 99.

[373] La Cour estime « que les obligations d'informer, de notifier et de négocier constituent un moyen approprié, accepté par les Parties, de parvenir à l'objectif qu'elles se sont fixé à l'article premier du statut de 1975. Ces obligations s'avèrent d'autant plus indispensables lorsqu'il s'agit, comme dans le cas du fleuve Uruguay, d'une ressource partagée qui ne peut être protégée que par le biais d'une coopération étroite et continue entre les riverains » (§ 81). Comme le relèvent Y. KERBRAT et S. MALJEAN-DUBOIS, « l'obligation est déduite du traité ; elle est conventionnelle. Mais la formule très générale de la Cour laisse envisager une extension au-delà, un caractère coutumier » : « La Cour internationale de Justice face aux enjeux de protection de l'environnement : réflexions critiques sur l'arrêt du 20 avril 2010, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay) », *op.cit.*, pp. 48-49.

son territoire[374]. En raison de leur complémentarité, les principes d'information et de consultation préalables sont le plus souvent présentés comme indissociables. Ainsi, suite à la notification, l'Etat potentiellement affecté est en droit de demander une discussion à propos du projet, et peut éventuellement faire des observations. L'Etat qui envisage de mener l'activité est tenu d'accepter la consultation. C'est à ce stade, lorsqu'une zone naturelle transfrontalière est concernée, que l'Etat potentiellement affecté pourra le cas échéant insister sur la prise en compte des caractéristiques écologiques spécifiques du milieu, et notamment sa sensibilité. L'entrée en consultation implique la volonté de rechercher des solutions communes par le dialogue. En revanche, l'on sait depuis la Sentence du lac Lanoux que l'obligation de consultation ne va pas jusqu'à exiger l'initiation d'une véritable négociation ni, *a fortiori*, qu'un accord soit forcément trouvé entre les parties[375]. Les obligations de négociation et d'accord ne peuvent donc découler, en l'état actuel du droit positif international, que d'une disposition conventionnelle.

Enfin, l'information préalable à l'entreprise d'activités est à distinguer d'une autre obligation d'information ponctuelle de valeur coutumière : l'information d'urgence des Etats susceptibles d'être affectés par une situation ou un évènement grave – y compris d'origine naturelle – en rapport avec une ressource naturelle partagée, et pouvant causer soudainement des effets nuisibles à leur environnement[376]. En dehors des hypothèses classiques de pollution transfrontière, la mise en œuvre de cette dernière obligation pourrait s'avérer extrêmement précieuse, s'agissant spécifiquement des zones naturelles transfrontalières, lors de l'introduction accidentelle d'espèces exotiques potentiellement envahissantes d'un côté de la frontière. On sait combien l'action rapide, en vue du cantonnement voire de l'éradication, est primordiale en pareilles circonstances.

b. L'évaluation environnementale transfrontière

L'évaluation environnementale transfrontière consiste à étudier, à titre préalable, les incidences prévisibles d'une activité susceptible d'avoir des effets sensibles sur l'environnement transfrontalier. Le plus souvent mise en œuvre grâce à la technique de l'étude d'impact, l'évaluation environnementale est un moyen de rendre effectif le principe de prévention, auquel la CIJ a reconnu valeur coutumière en droit international[377]. On ne compte plus les textes incitant à la mise en œuvre d'évaluations environnementales au niveau national

[374] J.-A. BARBERIS, *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, *op.cit.*, p. 137.
[375] § 13 de la sentence. Pour un commentaire, F. DULERY**,** « L'affaire du Lac Lanoux », *op.cit.*, p. 503 et s.
[376] L'information d'urgence est notamment présente au principe 9, al. 1, des Principes du PNUE en matière de ressources naturelles partagées.
[377] Après avoir souligné dans l'arrêt relatif au Projet Gabcikovo-Nagymaros (§ 140), « que, dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages », la CIJ a expressément reconnu valeur coutumière au principe de prévention dans l'arrêt précité sur les Usines de pâte à papier (§ 101).

et transfrontière. Au titre des textes non-contraignants, notons la présence de l'évaluation environnementale dans les Principes du PNUE en matière de ressources naturelles partagées (principe 4), dans la Charte mondiale de la nature (art. 11), ou encore dans la Déclaration de Rio (principe 17). Parmi les textes contraignants, on peut mentionner, au niveau universel, la Convention de Montego Bay (art. 206). Surtout, au niveau régional (européen), la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière fait de cette procédure l'élément central du dispositif conventionnel (exemple développé *infra*, *cf* sect. 2). Face à la somme d'instruments convergents et à l'expansion de la pratique internationale en la matière, la CIJ a été amenée à se prononcer sur l'existence éventuelle d'une coutume internationale obligeant les Etats à mener des évaluations environnementales. Après une première prise de position relativement peu explicite dans l'arrêt Gabcikovo-Nagymaros[378], la Cour a affirmé avec force, à l'occasion de l'affaire des Usines de pâte à papier, « qu'il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée » (§ 204)[379].

Dans ce même arrêt, la CIJ fixe les « contours généraux de l'obligation » d'évaluation environnementale en droit international[380]. Renforçant encore le lien entre évaluation environnementale et devoir d'information-consultation, la CIJ indique ainsi que la transmission de l'étude d'impact doit s'effectuer lors de la notification du projet d'activité (§ 119). Mais l'évaluation environnementale ne s'arrête pas, selon la Cour, à une évaluation *ex ante* du projet ; elle doit ensuite s'accompagner d'une surveillance continue de ses effets sur l'environnement (§ 205). En revanche, faisant preuve d'une extrême prudence, la Cour est peu diserte quant au contenu et à la portée de l'obligation d'évaluation environnementale. Arguant de l'absence de précisions fournies par le droit international général, le juge se contente de renvoyer au droit international spécial (tel la Convention d'Espoo) ou au droit interne le soin de trancher ces questions (§ 205). Afin de tenter de remédier à cette lacune du droit international général pointée par la CIJ, l'idée a été lancée, lors de la troisième réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement (Limoges, 29 septembre-1er octobre 2011), d'amener les Etats à s'engager, lors de la Conférence « Rio + 20 » de juin 2012, à entreprendre des négociations en vue d'une convention mondiale sur les évaluations

[378] § 112 et 140. Pour un commentaire, J. SOHNLE, « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J. : l'affaire Gabcikovo-Nagymaros », *op.cit.*, pp. 115-119.

[379] Pour un commentaire des développements de l'arrêt consacrés à l'évaluation environnementale, v. J. SOHNLE, « L'arrêt des usines de pâte à papier de la CIJ du 20 avril 2010 : un mode d'emploi pour violer des obligations procédurales sans peine », *op.cit.*, pp. 612-613 ; Y. KERBRAT et S. MALJEAN-DUBOIS, « La Cour internationale de Justice face aux enjeux de protection de l'environnement : réflexions critiques sur l'arrêt du 20 avril 2010, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay) », *op.cit.*, p. 53 et s.

[380] J. SOHNLE, « L'arrêt des usines de pâte à papier de la CIJ du 20 avril 2010 : un mode d'emploi pour violer des obligations procédurales sans peine », *op.cit.*, p. 612.

environnementales[381]. Cette recommandation n'a malheureusement pas été reprise dans le texte intitulé « L'avenir que nous voulons » qui a été adopté à l'issue de la Conférence.

2. Les obligations de coopération continue, toujours dépendantes du droit conventionnel

La coopération continue est évidemment préférable à la simple coopération ponctuelle, dans la mesure où elle est la seule à pouvoir assurer une véritable prise en compte de l'unité écologique constituée par une ressource naturelle partagée, en l'occurrence une zone naturelle transfrontalière. On l'a rappelé précédemment, la notion même de ressources naturelles partagées incline nécessairement vers une forme de gestion commune basée sur l'unité écologique. Malheureusement, les obligations de coopération continue, en raison de leur nature plus intensive, ne jouissent pas de la même assise coutumière que les obligations de coopération ponctuelle. Ceci explique sans doute, au moins partiellement, leur moindre effectivité en matière de conservation des zones naturelles transfrontalières. Encore faut-il distinguer le cas de l'obligation d'information continue (a) et celui de l'obligation de conclure des accords et de créer des institutions conjointes (b), la première étant parvenue à un stade nettement plus avancé de cristallisation coutumière que la seconde.

a. L'information continue

La première des obligations de coopération continue est sans conteste le principe d'information mutuelle concernant tout élément intéressant la gestion d'une ressource naturelle partagée, en particulier par l'échange de renseignements de caractère scientifique et technique. Outre qu'elle est présente dans de nombreux textes contraignants (*cf infra*, sect. 2), cette obligation a été l'objet du principe 5 des Principes du PNUE en matière de ressources naturelles partagées[382], et figurait parmi les principes juridiques proposés par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans le cadre des travaux préparatoires de la Conférence de Rio (art. 15)[383]. L'accent mis, dans ce principe, sur les informations scientifiques s'explique par la place centrale occupée par la science dans toute action moderne de conservation. Parmi les obligations de coopération continue, le principe d'information continue est le seul à pouvoir d'ores et déjà prétendre éventuellement à un statut de droit coutumier[384]. Beaucoup s'accordent toutefois pour dire que son ancrage en droit international

[381] Recommandation n° 7 « Pour une convention mondiale sur les évaluations environnementales ». L'ensemble des recommandations issues de la réunion mondiale sont consultables sur le site internet du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE) : http://www.cidce.org.
[382] « Les Etats qui partagent une ressource naturelle devraient, dans la mesure où cela est réalisable, sur une base régulière, échanger des renseignements et engager des consultations sur les aspects environnementaux de cette ressource ».
[383] V. Experts group on environmental law of the World Commission on Environment and Development, *Environmental Protection and Sustainable Development. Legal Principles and Recommendations, op.cit.*, pp. 29-30.
[384] En ce sens, *ibid.*, p. 95.

général ne saurait être aussi fort que celui de son voisin : le principe d'information-consultation préalable à l'entreprise d'activités, précédemment évoqué[385].

b. La conclusion d'accords et la création d'institutions conjointes

La deuxième obligation de coopération continue, qui s'inscrit dans une certaine progressivité par rapport à la précédente, est celle qui enjoindrait aux Etats partageant une ressource naturelle de conclure des accords internationaux au sujet de leur gestion, et ce faisant de mettre en place des institutions conjointes. Le Principe 24 de la Déclaration de Stockholm jugeait déjà indispensable la conclusion d'accords de coopération, multilatéraux mais aussi bilatéraux, pour traiter les questions environnementales internationales. A l'instar de l'obligation d'information continue, celle consistant à conclure des accords et à créer des institutions est évoquée à la fois dans les Principes du PNUE en matière de ressources naturelles partagées (principe 2)[386], et dans les principes de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (art. 18)[387]. Les différents textes abordant la question assignent en premier lieu aux accords bilatéraux et aux institutions conjointes la mission d'assurer l'effectivité de l'échange d'informations et de la consultation, ponctuels comme continus. Mais les institutions conjointes peuvent bien sûr, de façon plus ambitieuse, être aussi dotées d'un certain degré d'autonomie et par exemple chargées de définir et/ou mettre en œuvre des objectifs communs de conservation (*cf infra*, chap. 2).

Quoi qu'il en soit, il est certain que le processus de cristallisation coutumière concernant l'obligation de conclure des accords et de créer des institutions est encore bien moins avancé que celui relatif à l'obligation d'information continue. En la matière, le droit conventionnel est toujours le seul à pouvoir constituer la source d'une obligation[388]. Or, si la mise en place d'institutions n'est peut être pas utile pour l'utilisation raisonnable et équitable de l'ensemble des ressources naturelles partagées, elle est presque toujours indispensable à celle des zones naturelles transfrontalières. Voilà donc l'illustration qu'en dépit de la progression indéniable du droit coutumier, les instruments conventionnels multilatéraux restent fondamentaux pour la conservation des zones naturelles transfrontalières.

---

[385] V. notamment P.-M. DUPUY et Y.KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, pp. 126-127 ; M. DEJEANT-PONS, *La méditerranée en droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 158 et s.

[386] « Afin d'assurer une coopération internationale efficace dans le domaine de l'environnement en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs Etats, les Etats se partageant ces ressources naturelles devraient s'efforcer de conclure entre eux, pour réglementer spécifiquement leur conduite, des accords bilatéraux ou multilatéraux prévoyant, comme il est nécessaire, l'application des présents principes d'une manière juridiquement obligatoire, ou s'efforcer de conclure d'autres arrangements à cette fin, selon que de besoin. En concluant ces accords ou arrangements, les Etats devraient envisager de créer des structures institutionnelles, telles que des commissions internationales, aux fins de consultations sur les problèmes liés à l'environnement et relatifs à la protection et à l'utilisation des ressources naturelles partagées ».

[387] Experts group on environmental law of the World Commission on Environment and Development, *Environmental Protection and Sustainable Development. Legal Principles and Recommendations*, *op.cit.*, p. 31.

[388] M. DEJEANT-PONS, *La méditerranée en droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 176.

SECTION 2 : L'OBLIGATION PRECISEE PAR LES INSTRUMENTS MULTILATERAUX DU DROIT INTERNATIONAL DE LA CONSERVATION DE LA NATURE

« Il est pour le moins clair, désormais, que le développement du droit international de la conservation de la nature, y compris concernant la vie sauvage, doit être fondé sur la reconnaissance de certains éléments importants, et notamment : que de nombreuses espèces et certaines des menaces qui pèsent sur elles migrent à travers les frontières nationales (…) »[389]. Malgré cette évidence, les enjeux transfrontaliers n'ont pas reçu, pendant longtemps, l'attention qu'ils méritaient dans les instruments multilatéraux du droit international de la conservation de la nature. Ils en constituaient tout au plus des éléments périphériques, circonstance qui engendra presque immanquablement une grande ineffectivité des dispositions encourageant – d'ailleurs timidement - à la coopération. Cette situation ne parut plus acceptable lorsque, en raison de l'amélioration de connaissances scientifiques, fut mise au jour l'importance qui s'attache à la conservation de zones naturelles de grande superficie. Les organisations non gouvernementales (ONG) de protection de la nature, au premier rang desquelles l'UICN, relayèrent ces connaissances auprès des instances intergouvernementales, et poussèrent à renforcer l'attention portée aux zones naturelles transfrontalières. Partant, les enjeux transfrontaliers ont progressivement quitté la périphérie, pour se retrouver dorénavant au centre des préoccupations des instruments multilatéraux. Juridiquement, cette focalisation s'est manifestée à travers deux phénomènes, contemporains l'un de l'autre. D'une part, les dispositions des conventions de conservation de la nature – autrement dit, le droit originaire - consacrées à la coopération dans les zones naturelles transfrontalières se sont sensiblement affermies dans la plupart des instruments modernes (§ 1). D'autre part, en écho à une tendance récente du droit international de l'environnement dans son ensemble[390], on a pu observer l'accroissement du rôle joué par le droit dérivé dans le domaine spécifique de la conservation des zones naturelles transfrontalières. En effet, les résolutions et recommandations des diverses Conférences des Parties appelant les Etats à remplir leurs obligations en la matière sont toujours plus nombreuses et, pour certaines d'entre elles tout du moins, toujours plus influentes (§ 2).

§ 1 : L'affermissement du droit originaire

Il s'agit d'un paradoxe vis-à-vis de ce qui vient d'être affirmé : l'encouragement à la coopération pour conserver les zones naturelles transfrontalières remarquables a peu ou prou

[389] P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, *op.cit.*, p. 601, notre traduction. « It is now at least clear that the development of law taking account of all the international aspects of the problem of conservation of nature, including wildlife, must be based on recognition of certain important factors, inter alia: that many species and some of the threats to them migrate across national frontiers (…) ».

[390] Sur ce point, v. notamment J. SOHNLE, « Le droit international de l'environnement : 2005-2009. Une toile d'araignée pour une grosse bête noire », RJE n° 1/2010, pp. 75-96, p. 77.

toujours été présent depuis les premiers textes de droit international de la conservation de la nature. Habitude avait effectivement été prise d'insérer une disposition prévoyant une telle coopération. Simplement, ces dispositions sont longtemps demeurées évasives, ne dépassant que très rarement le stade de l'obligation générale de consultation, normalement applicable à toute ressource naturelle partagée en dehors d'un cadre conventionnel quelconque (A). Elles n'ont gagné en consistance, et encore très inégalement, qu'à partir du milieu des années 1980, pour s'orienter vers une obligation de prendre des mesures communes de gestion, stade plus avancé de la coopération transfrontalière (B)[391]. L'évolution n'est certes pas parfaitement linéaire mais des grandes tendances n'en sont pas moins décelables, lesquelles se prêtent relativement bien à la synthèse.

A. L'obligation générale de consultation dans les instruments anciens

On a coutume, notamment depuis les analyses d'A. KISS sur ce point, de distinguer l'histoire du droit international de l'environnement de sa préhistoire[392]. La Conférence de Stockholm, en 1972, représente symboliquement le point de rupture entre les deux périodes, en faisant débuter « l'ère de l'environnement » dans laquelle les problèmes environnementaux sont directement et globalement pris en compte par le droit international. A l'égard aussi de l'obligation de coopération pour la conservation des zones naturelles transfrontalières, la Conférence de Stockholm marque un premier « tournant »[393], même s'il est relatif. Le « Plan d'action pour l'environnement » qui y a été adopté, contient une recommandation consacrée à la conservation des zones naturelles transfrontalières, et de fait on a pu noter un frémissement, quoique léger, dans les conventions conclues au cours de la décennie suivante. C'est la raison pour laquelle il convient de distinguer l'avant-Stockholm (1) de l'après (2).

1. Les instruments « préhistoriques » antérieurs à la Conférence de Stockholm

La Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel (Londres, 8 novembre 1933), pionnière parmi les traités environnementaux, est aussi le premier instrument international appelant à la coopération pour la conservation de zones naturelles transfrontalières[394]. Ayant pour champ d'application géographique le continent africain, elle avait été conclue principalement entre pays colonisateurs. L'article 6 est plus

[391] Dans le sens de cette analyse, C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, pp. 155-157 ; M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, pp. 63-67.
[392] Sur ce point, v. partic. la première édition du manuel de droit international de l'environnement d'A. KISS : *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 1989, 349 p.
[393] L'expression « tournant de Stockholm » est empruntée à C. DE KLEMM, « Un siècle de droit international de protection de la nature », in M. CORNU et J. FROMAGEAU (éd.), *Genèse du droit de l'environnement. Fondements et enjeux internationaux*, Volume I, L'Harmattan, Coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, Paris, 2001, 231 p., pp. 97-140, p. 103.
[394] C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, p. 157.

particulièrement dévolu à la coopération entre parcs et réserves contigus à la frontière : il prévoit une obligation de consultation entre Etats voisins à la fois lorsque l'un deux projette d'établir une telle aire protégée, mais également une fois celle-ci établie[395]. Cette Convention est aussi la première à édicter une obligation de création d'espaces protégés (art. 3)[396]. Elle inaugure ce qui deviendra une constante des instruments multilatéraux du droit international de la conservation de la nature, à savoir l'établissement d'un lien fort entre l'obligation de création d'aires protégées et celle de coopération dans les zones frontalières. La seconde est ici envisagée comme un des corollaires de la première, laquelle est indéniablement l'obligation principale. Accessoirement, ceci explique peut-être en partie pourquoi, encore aujourd'hui, il est plus souvent question, dans les textes comme dans la doctrine, d'obligation de coopération entre aires protégées frontalières, que de coopération pour la conservation de zones naturelles transfrontalières. Reste que la finalité ultime d'une telle obligation est bien la conservation de zones naturelles transfrontalières généralement remarquables, la coopération entre zones protégées frontalières étant le moyen d'y parvenir.

En avance sur son temps s'agissant de la coopération transfrontalière, la Convention de Londres est longtemps demeurée isolée sur ce point. Pourtant, une deuxième convention régionale s'inspirant fortement d'elle est rapidement signée à Washington, le 12 octobre 1940. Toujours en vigueur quoique aujourd'hui largement dépassée conceptuellement, elle porte sur la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique. Elle aussi traite de coopération internationale dans son article 6, mais sans allusion spécifique à la coopération transfrontalière[397]. Nonobstant son haut degré de généralité, cet article a parfois été utilisé par des pays américains frontaliers comme base juridique pour des actions de coopération transfrontalière entre zones protégées[398]. Plus surprenant, la « première des grandes conventions modernes de conservation »[399], c'est-à-dire la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 15 septembre 1968), signée entre pays africains ayant récemment accédé à l'indépendance, est

[395] « Dans tous les cas où l'on se propose d'établir dans tout territoire d'un gouvernement contractant un parc national, ou une réserve naturelle intégrale, contigu à un parc, ou à une réserve, situé dans un autre territoire (qu'il appartienne à ce même gouvernement ou à un autre gouvernement contractant) ou contigu à la frontière de celui-ci, il y aura consultation préalable entre les autorités compétentes des territoires en question. De même ces autorités collaboreront après l'établissement du parc ou de la réserve, ou dans le cas où un tel parc ou une telle réserve se trouverait déjà établi ». Notons que dans la version anglaise de la convention, c'est le verbe « shall » qui est employé, confirmant l'existence d'une véritable obligation de consultation-collaboration faite aux parties.
[396] C. de KLEMM, « Un siècle de droit international de protection de la nature », *op.cit.*, spéc. pp. 99-101.
[397] « The Contracting Governments agree to co-operate among themselves in promoting the objectives of the present Convention. To this end they will lend proper assistance, consistent with national laws, to scientists of the American Republics engaged in research and field study; they may, when circumstances warrant enter into agreements with one another or with scientific institutions of the Americas in order to increase the effectiveness of this collaboration (…) ».
[398] M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, *op.cit.*, pp. 254-255.
[399] A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 310.

beaucoup plus vague, concernant la coopération transfrontalière, que l'antique Convention de Londres à laquelle elle devait se substituer[400].

Il faudra finalement attendre le 2 février 1971 et la conclusion de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, pour voir une disposition conventionnelle égaler la Convention de Londres du point de vue de l'obligation de coopération dans les zones naturelles transfrontalières. En vertu de son article 5, « les Parties contractantes se consultent sur l'exécution des obligations découlant de la Convention, particulièrement dans le cas d'une zone humide s'étendant sur les territoires de plus d'une Partie contractante ou lorsqu'un bassin hydrographique est partagé entre plusieurs Parties contractantes ». La coopération transfrontalière est ainsi érigée comme l'une des trois obligations essentielles de cet instrument, avec la conservation des zones humides inscrites sur la Liste des zones humides d'importance internationale, et la création de réserves naturelles pour protéger des zones humides, inscrites ou non sur la Liste[401]. La circonstance que la Convention de Ramsar porte sur un milieu naturel particulier, en l'occurrence les zones humides, et non sur une région du monde, n'est sans doute pas étrangère à la perception accrue de l'importance des zones naturelles transfrontalières dont témoigne son article 5. Ce sera en tout cas une constante de ce type de conventions, d'être plus attentives aux aspects transfrontaliers de la conservation (*cf infra,* B).

2. Le tournant relatif de la Conférence de Stockholm

Le « Plan d'action pour l'environnement » est, avec la « Déclaration sur l'environnement » et la décision de créer le PNUE, l'un des apports essentiels de la Conférence de Stockholm[402]. Ce document non-contraignant se présente sous la forme de 109 recommandations concrètes à mettre en œuvre par les Etats, dont l'une – la n° 37 - concerne spécifiquement « les zones protégées voisines ou contiguës ». Non seulement les gouvernements y sont invités à prendre des mesures « en vue d'unir ou de coordonner leurs efforts » pour la gestion de telles zones, mais le texte va plus loin en énumérant, de façon assez détaillée pour l'époque, les domaines dans lesquels « des accords devraient être conclus » : « les dispositions législatives d'intérêt mutuel, les systèmes de patrouille, l'échange d'informations, les projets de recherche, la protection des plantes et des animaux, la réglementation des pêches, les recensements, les circuits touristiques et les formalités aux frontières ». L'importance symbolique de la Recommandation n° 37 ne saurait être sous-

[400] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, p. 165, note de bas de p. n° 14. La Convention d'Alger se contente en effet, dans son article XVI relatif à la coopération interétatique, d'enjoindre aux Etats contractants de coopérer « a) chaque fois qu'une coopération s'impose pour donner plein effet aux prescriptions de la présente Convention et, b) chaque fois qu'une mesure nationale est susceptible d'affecter les ressources naturelles d'un autre Etat ».

[401] C. de KLEMM, « La Convention de Ramsar et la conservation des zones humides côtières, particulièrement en méditerranée », RJE n° 4/1990, pp. 577-598, p. 578.

[402] A. KISS et J.-D. SICAULT, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972) », AFDI 1972, pp. 603-628, spéc. pp. 615-620.

estimée : c'est la première fois, au niveau universel, que la coopération intergouvernementale est encouragée pour la conservation de l'ensemble des zones protégées frontalières, indépendamment du milieu naturel concerné.

Suite à la Conférence de Stockholm, le dynamisme conventionnel s'accroît sensiblement en matière de conservation de la nature, à l'échelle mondiale comme régionale. A la Convention de Ramsar déjà mentionnée, viennent s'ajouter coup sur coup trois autres conventions mondiales envisageant des méthodes de protection particulières[403] : la Convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondial (déjà citée) ; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées (CITES), conclue à Washington le 3 mars 1973 ; enfin la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 23 juin 1979). Sur le plan de la reconnaissance de l'obligation de coopérer, le bilan de ces trois conventions est assez maigre. Certes, il est assez logique que la CITES comme la Convention de Bonn ne contiennent aucune disposition précise sur ce point, dans la mesure où ces traités ont essentiellement pour objet la protection des espèces sauvages[404]. Il est plus étonnant, en revanche, qu'il en aille de même pour la Convention de l'UNESCO, puisque celle-ci vise notamment la conservation des sites et zones naturels d'une valeur universelle exceptionnelle, dont il n'y a aucune raison de penser *a priori* qu'ils ne peuvent être distribués entre plusieurs territoires nationaux. Tout au plus l'article 6.3 de la Convention stipule-t-il, en adoptant une vision défensive et restrictive de la coopération transfrontalière, que « chacun des Etats parties à la présente convention s'engage à ne prendre délibérément aucune mesure susceptible d'endommager directement ou indirectement le patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1et 2 qui est situé sur le territoire d'autres Etats parties à cette convention ». Il couvre ainsi les cas de pollution transfrontière délibérée et d'attaque militaire, mais guère plus[405].

L'influence de la Recommandation n° 37 est peut-être davantage perceptible s'agissant des conventions régionales prévoyant des méthodes globales de conservation. A l'exception notable de la Convention sur la protection de la nature dans le Pacifique sud (Apia, 12 juin 1976)[406], celles qui ont été conclues dans la décennie suivant la Conférence de Stockholm contiennent au moins une disposition sur la coopération dans les zones naturelles transfrontalières. Néanmoins, il est regrettable que la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979), signée sous les

[403] Suivant la classification opérée par A. KISS et J.-P. BEURIER : *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 317 et s.

[404] Pour une analyse des relations entre la Convention de Bonn et la coopération transfrontalière, voir les développements consacrés aux espèces sauvages transfrontalières (*cf infra* Titre 2, chap. 1, sect. 1).

[405] Pour un commentaire de cet article, G. CARDUCI, « Articles 4-7 National and International Protection of the Cultural and Natural Heritage », in F. FRANCIONI with F. LENZERINI (éd.), *The 1972 World Heritage Convention : A Commentary*, *op.cit.*, pp. 103-146, spéc. pp. 126-131.

[406] Les articles VII et VIII de la Convention d'Apia, consacrés à la coopération internationale, ne font pas d'allusion spécifique à la coopération transfrontalière.

auspices du Conseil de l'Europe moins de dix ans après que cette même institution, par l'intermédiaire de son Assemblée consultative[407], eut solennellement appelé à la création de « parcs naturels suprafrontaliers », se situe très en retrait par rapport à une telle recommandation[408]. Ladite Convention ne reprend d'ailleurs pas la notion de parc naturel suprafrontalier, et se contente d'appeler, aussi vaguement que classiquement, à la coordination des efforts pour protéger les habitats naturels situés dans les régions frontalières[409]. On peut dresser une analogie entre cet article et son homologue figurant dans l'Accord de l'ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (précité), lequel requiert sobrement la coopération des parties dans les zones protégées contiguës ou frontalières[410].

En revanche, bien que contemporaine des accords régionaux précédents (1982), la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages ne peut être traitée sur le même plan. Puisqu'elle se singularise par un saut qualitatif évident, elle doit être envisagée comme un instrument moderne.

B. La formation d'une obligation de prendre des mesures communes de gestion dans les instruments modernes

Les instruments modernes, c'est-à-dire conclus entre le milieu des années 1980 et notre époque, se caractérisent par la présence de dispositions relatives à la coopération transfrontalière à la fois plus fermes et précises. Plus fermes, car elles ont été enclines à user davantage de l'injonction, et moins de l'encouragement vis-à-vis des Etats parties. Plus précises, parce qu'elles ont quitté le registre vague de la consultation pour entrer dans celui plus consistant des mesures communes de gestion. Ce faisant, elles n'ont pas hésité à insister sur certains domaines de coopération essentiels. Au regard de cette évolution, la Convention Benelux a eu un rôle précurseur, en particulier pour les autres conventions régionales et sous-régionales adoptées depuis les années 1990 (1). Par la suite, c'est principalement dans les conventions portant sur un milieu naturel particulier qu'ont été insérées les dispositions les plus ambitieuses en matière de coopération transfrontalière, l'appréhension de l'ignorance des frontières par les processus naturels y étant presque instinctive (2).

---

[407] Couramment dénommée « Assemblée parlementaire » du Conseil de l'Europe.

[408] ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Recommandation 587(1970) relative à la création de parcs naturels régionaux et de parcs naturels suprafrontaliers*, 26 janvier 1970. L'Assemblée y recommandait notamment au Comité des ministres d'examiner « toutes mesures susceptibles de favoriser la création de parcs naturels régionaux et suprafrontaliers dans les pays membres ». Ce texte était si novateur que, malgré son caractère non-contraignant, A.-Ch. KISS n'avait pas hésité à le considérer comme formant le cadre juridique général pour la création de parcs suprafrontaliers en Europe : « La frontière-coopération », *op.cit.*, p. 197, note de bas de p. n° 46.

[409] Art. 4.4. : « Les parties contractantes s'engagent à coordonner autant que de besoin leurs efforts pour protéger les habitats naturels visés au présent article lorsqu'ils sont situés dans des régions qui s'étendent de part et d'autre de frontières ».

[410] Art. 19.3.a) : « Contracting parties shall especially co-operate together (…) with a view to the conservation and management of border or contiguous protected areas ».

1. Le rôle précurseur de la Convention Benelux parmi les conventions (sous-) régionales

A tout seigneur tout honneur, la Convention Benelux est la première à dénoter d'un affermissement significatif du droit originaire vis-à-vis de l'obligation de coopérer dans les zones naturelles transfrontalières. C'est d'ailleurs la présence de tels espaces, dotés d'une grande valeur écologique et menacés notamment par la suppression des frontières intérieures au Benelux, qui a motivé sa conclusion[411]. Comme son nom l'indique, il s'agit d'un traité sous-régional signé sous l'égide de l'Union économique Benelux, qui couvre un champ d'application territorial limité et au sein duquel les pays sont relativement homogènes. Ceci a évidemment favorisé le degré élevé de précision du texte, frappant en matière de coopération transfrontalière. La première observation qui s'impose est d'ordre purement formel : sur les dix articles que comporte le texte, trois sont entièrement consacrés à la coopération transfrontalière (3, 4 et 5), et des références sont encore visibles dans deux autres (1 et 2). Si la forme ne laisse déjà guère planer de doutes quant à la place - centrale - accordée à la coopération transfrontalière, l'analyse au fond permet de les dissiper entièrement. Ainsi que l'ont relevé N. de SADELEER et Ch.-H. BORN, l'objet de la Convention Benelux est double : « il s'agit, d'une part, d'organiser de façon générale, la concertation et la coopération des parties dans les domaines politiques visés par la convention, et, d'autre part, de promouvoir une collaboration efficace en matière de gestion et de protection des zones naturelles et paysages de valeur transfrontaliers »[412]. Sur le second point, celui qui nous intéresse ici, la Convention Benelux institue une sorte de protection à double degré. Certaines obligations de coopération, lesquelles témoignent de l'effort d'harmonisation législative extrêmement poussée demandé aux Etats, sont applicables à l'ensemble des zones naturelles et paysages de valeur transfrontaliers. Il s'agit de la concertation pour coordonner les politiques (art. 2.2), l'élaboration de concepts de protection et de gestion, la définition de critères de sélection, et enfin la consultation au sujet des projets d'aménagement pouvant leur porter atteinte (art. 3.1 et 3.5). Inversement, l'octroi d'un statut de protection et l'établissement de programmes concordants pour la gestion et la protection (art. 3.2 et 3.3), entre autres, sont réservés aux seuls zones naturelles et paysages transfrontaliers ayant fait l'objet d'une décision du Comité des ministres Benelux. En effet, l'article 4 de la Convention prévoit que le Comité des ministres prend – notons, au passage, l'emploi du présent de l'indicatif – des décisions contraignantes en vue de réaliser les objectifs de la Convention, au rang desquels figure, on l'aura deviné, la protection efficace des zones naturelles et paysages

[411] M. de MEEÛS, « Contribution des parcs naturels transfrontaliers à l'expérience du réseau écologique régional du Benelux », in CONSEIL DE L'EUROPE, *1er Symposium international du Réseau écologique paneuropéen « La nature ne connaît pas de frontières : vers des réseaux écologiques transfrontaliers », op.cit.*, pp. 55-61, p. 55.
[412] N. de SADELEER et Ch.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité, op.cit.*, p. 152.

transfrontaliers (art. 3). Pour l'heure, une zone naturelle[413] et un paysage[414] transfrontaliers ont effectivement fait l'objet de décisions du Comité des ministres (*cf infra*, chap. 2).

A l'instar de la Convention Benelux certaines conventions sous-régionales, adoptées plus récemment dans d'autres régions du monde que l'Europe, témoignent également des évolutions intervenues dans la perception de l'importance de la coopération transfrontalière. Il en va ainsi en Amérique centrale de la Convention pour la conservation de la biodiversité et la protection d'aires sauvages prioritaires (Managua, 5 juin 1992)[415] et, sur le continent africain, de deux protocoles sur la conservation de la nature, l'un en Afrique australe[416] et l'autre orientale[417]. Par ailleurs, sans être aussi détaillé que les stipulations correspondantes des conventions sous-régionales - ce qui va de soi, étant donné l'ampleur du champ matériel et géographique couvert -, le texte récemment révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Maputo, 11 juillet 2003)[418], ne représente pas moins une avancée sensible. Au regard de la Convention d'Alger comme de la plupart des autres traités régionaux, la Convention de Maputo innove lorsqu'elle suggère aux parties de mettre en place des « commissions inter-Etats », autrement dit des institutions

[413] Il s'agit du parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » : Décision du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux concernant un parc frontalier belgo-néerlandais « Kalmthoutse Heide », M (87) 10, 24 novembre 1987 ; Décision instaurant une Commission spéciale de concertation et d'avis en vue de l'établissement d'un plan de gestion et d'aménagement pour le futur parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide », M (92) 3, 15 juin 1992 ; Décision concernant l'institution d'une Commission spéciale pour le parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide », M (2001) 1, 17 juillet 2001 ; Décision modifiant la décision du 17 juillet 2001 concernant l'institution d'une Commission spéciale pour le parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » M (2001) 1, M (2007) 5, 30 mai 2007.

[414] Il s'agit du paysage transfrontalier « Stramprooierbroek » : Décision du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux concernant l'institution d'une commission spéciale de concertation et d'avis pour la zone transfrontalière « Stramprooierbroek », M (98) 5, 17 décembre 1998.

[415] Son article 18 identifie douze zones protégées frontalières auxquelles une attention prioritaire devra être accordée. Sur ce point, v. M. BONNIN, « Des îles aux réseaux, une initiative dans le Pacifique », Annuaire de droit maritime et océanique, n° 26, vol. 1/2008, pp. 137-156, spéc. pp. 141-143.

[416] Art. 4.2. f) du Protocole sur la conservation de la vie sauvage de la Communauté de développement d'Afrique Australe (déjà cité) : « the primary objective of this Protocol is to establish within the region and within the framework of the respective national laws of each State Party, common approaches to the conservation and sustainable use of wildlife resources and to assist with the effective enforcement with laws governing those resources. To this end, specific objectives of this protocol shall be to : (…) promote the conservation of shared wildlife resources through the establishment of transfrontier conservation areas ». Pour un commentaire, W. D. LUBBE, « Straddling Borders and Legal Regimes : The Case for Cooperative Transfrontier Biodiversity Conservation in the Southern African Development Community », YIEL 2007, vol. 18, pp. 126-152, spéc. pp. 141-142.

[417] Art. 12.5 et 12.6 du Protocole sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles de la Communauté d'Afrique de l'Est (déjà cité) : « the partners shall cooperate, and where necessary, enter into agreements or other arrangements, in the management of transboundary wildlife ecosystems and protected areas » ; « the partners shall cooperate in promoting management of shared wildlife resources and wildlife habitats across international borders including the conservation of species and populations, marketing of their products and development of trans-boundary conservation and management programmes ».

[418] Sur ce texte, v. S. DOUMBE-BILLE, « Nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », RJE n° 1/2005, pp. 5-17 ; M. A. MEKOUAR, « La Convention africaine : petite histoire d'une grande rénovation », EPL, 34/1 (2004), pp. 43-50.

communes de gestion de zones naturelles transfrontalières, vraisemblablement dans le but de faciliter et rendre plus efficace la coopération[419].

Enfin, on ne saurait être tout à fait exhaustif sans mentionner le « projet de loi » (c'est le nom officiel de cet acte international) sur la gestion des écosystèmes transfrontaliers, actuellement examiné par l'Assemblée législative d'Afrique de l'Est[420]. Faisant exceptionnellement la part belle aux études d'impact transfrontières, il créerait notamment un comité de gestion des écosystèmes transfrontaliers d'Afrique de l'Est ayant été préalablement identifiés et désignés comme tels par les Etats. S'il venait à entrer en vigueur, ce texte serait, à notre connaissance, le premier à être entièrement dédié à la conservation des zones naturelles transfrontalières d'une région donnée. Il romprait de ce fait avec la tradition consistant à insérer des stipulations sur la coopération transfrontalière dans des conventions « classiques » sur la conservation de la nature. Toujours est-il qu'en droit positif, mise à part la Convention Benelux, les dispositions les plus fermes et précises en matière de coopération transfrontalière restent indubitablement l'apanage des conventions portant sur un milieu naturel particulier.

2. Les dispositions ambitieuses des conventions portant sur un milieu naturel particulier

Certains protocoles « aires protégées »[421] de conventions sur les mers régionales conclues sous les auspices du PNUE sont ambitieux en matière de coopération transfrontalière, l'extrême fluidité du milieu concerné constituant à cet égard un redoutable adjuvant[422]. Les formulations de ces protocoles sont assez semblables, mais par ordre

[419] Art. XXII 2. e) : « Lorsqu'une ressource naturelle ou un écosystème sont répartis de part et d'autre de frontières communes, les Parties concernées s'engagent à coopérer en vue de la conservation, mise en valeur et gestion d'une telle ressource ou d'un tel écosystème et, si le besoin s'en fait sentir, elles établissent des commissions inter-Etats pour leur conservation et leur utilisation durable ». Sur cet article, v. W. D. LUBBE, « Straddling Borders and Legal Regimes : The Case for Cooperative Transfrontier Biodiversity Conservation in the Southern African Development Community », *op.cit.*, spéc. pp. 137-138.

[420] « The East African Community Transboundary Ecosystems Management Bill, 2010 », consultable sur le site internet de l'Assemblée législative : http://www.eala.org. L'Assemblée législative est un organe de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), organisation d'intégration régionale.

[421] Le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée (Madrid, 21 janvier 2008), qui complète la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (signée à Barcelone le 16 février 1976, et amendée le 10 juin 1995) n'est pas un protocole « aire protégée ». De plus, la coopération transfrontalière qu'il prescrit ne se limite pas aux espaces remarquables. Par conséquent, ses dispositions sur les paysages côtiers transfrontaliers ne seront pas évoquées ici mais *infra*, Titre 2, Chap. 1 de la présente Partie. Il en va de même de la Convention européenne du paysage (Florence, 23 octobre 2000), qui ne prévoit pas non plus que la protection des paysages transfrontaliers se limite à ceux considérés comme exceptionnels.

[422] En ce sens, C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, p. 157. Néanmoins, certains autres protocoles « aires protégées » de conventions sur les mers régionales demeurent beaucoup plus évasifs, voire silencieux sur la coopération transfrontalière. Il en va ainsi du Protocole pour la conservation et la gestion des aires marines et côtières protégées du Pacifique Sud-est (Paipa, 21 septembre 1989), adopté en vertu de la Convention concernant la protection de l'environnement marin et des aires côtières du Pacifique Sud-est (Lima, 20 novembre 1981) ; du Protocole relatif à la conservation de la biodiversité et du paysage de la mer Noire (Sofia, 14 juin 2002), conclu dans le cadre de la Convention sur la protection de la mer Noire contre la pollution (Bucarest, 21 avril 1992) ; ou encore du Protocole concernant la conservation de la diversité biologique et l'établissement d'un réseau d'aires

croissant de fermeté et de précision vient d'abord le Protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la flore et à la faune sauvages dans la région de l'Afrique orientale (Nairobi, 21 juin 1985)[423], suivi du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée (Barcelone, 10 juin 1995)[424], puis du Protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées dans la région des Caraïbes (Kingston, 18 janvier 1990). Ce dernier est particulièrement novateur, car il met à la charge des parties une véritable obligation de moyen de parvenir à un accord sur les mesures à prendre lorsque l'une d'entre elles a l'intention de créer une zone protégée ou une zone tampon contiguë à la frontière d'une autre[425]. De même, il est le seul entre ses pairs à encourager les parties concernées à mettre en place des programmes de gestion en coopération.

Seuls les Protocoles « protection de la nature et des paysages » de la Convention sur la protection des Alpes (Salzbourg, 7 novembre 1991) et de la Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates (Kiev, 25 mai 2003), lesquelles sont à la fois des conventions sous-régionales et portant sur un milieu naturel particulier - en l'espèce, une chaîne de montagnes -, peuvent prétendre égaler les protocoles « aires protégées » des conventions sur les mers régionales, concernant l'obligation de coopération transfrontalière. Si tous deux exigent que les parties harmonisent les objectifs et mesures applicables aux zones protégées transfrontalières[426], le Protocole « protection de la nature et des paysages »

---

protégées dans la mer Rouge et le golfe d'Aden (Djedda, 12 décembre 2005), complétant la Convention sur la protection de l'environnement de la mer Rouge et du golfe d'Aden (Djedda, 14 février 1982). Enfin, même si elle n'est pas assimilable à un protocole additionnel puisqu'elle fait partie intégrante de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (dite Convention « OSPAR », Paris, 22 septembre 1992), l'Annexe V sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime (Sintra, 23 juillet 1998) entre aussi dans la catégorie des textes silencieux sur la coopération transfrontalière.

[423] Art. 13.1 du Protocole de Nairobi, signé dans le cadre de la Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale (Nairobi, 21 juin 1985) : « si une Partie contractante se propose d'établir une zone protégée contiguë à la frontière ou aux limites de la juridiction d'une autre Partie contractante, les deux Parties contractantes se consultent en tant que de besoin afin de parvenir à un accord sur les mesures à prendre et examiner notamment si l'autre partie peut créer une zone protégée ou une zone tampon correspondante ».

[424] Art. 5.2 du Protocole de Barcelone, complétant la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Barcelone, 10 juin 1995) : « au cas où une Partie se propose de créer, dans une zone soumise à sa souveraineté ou juridiction nationale, une aire spécialement protégée contiguë à la frontière et aux limites d'une zone soumise à la souveraineté ou juridiction nationale d'une autre partie, les autorités compétentes des deux parties s'efforcent de coopérer en vue de parvenir à un accord sur les mesures à prendre et, entre autres, examinent la possibilité pour l'autre partie de créer une aire spécialement protégée correspondante ou d'adopter toute autre mesure appropriée ».

[425] Sur ce point, v. M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, pp. 64-65. L'article 9.1 du Protocole de Kingston, adopté en vertu de la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes (Carthagène, 24 mars 1983) se lit comme suit : « lorsqu'une partie a l'intention de créer une zone protégée ou une zone tampon contiguë à la frontière ou aux limites de la zone de juridiction nationale d'une autre partie, les deux parties se consultent afin de parvenir à un accord sur les mesures à prendre et, entre autres, examinent la possibilité pour l'autre Partie de créer une zone protégée ou une zone tampon contiguë correspondante ou d'adopter toute autre mesure appropriée y compris des programmes de gestion en coopération ». Pour un commentaire du Protocole de Kingston et, entre autres, de son article 9.1, v. C. LAMBRECHTS, « La Convention de Carthagène et ses protocoles : de l'information à la coordination », in *Droit de l'environnement en Amérique tropicale*, RJE n° hors-série, 1994, pp. 19-31, spéc. pp. 30-31.

[426] Sur la notion de zone protégée transfrontalière, *cf infra*, chap. 2.

des Carpates, à la différence de son frère aîné alpin, étend cette obligation à l'ensemble des zones naturelles transfrontalières, qu'elles soient ou non (déjà) protégées par un dispositif spécifique[427].

Au terme de ce panorama, on peut sans trop d'hésitation affirmer que le devoir de coopérer par-delà la frontière en vue conserver des zones naturelles transfrontalières s'est disséminé dans une grande diversité de conventions sur la conservation de la nature. Il l'a fait le plus souvent sous la forme d'une obligation, plus rarement sous celle d'une règle contraignante, si l'on reprend la distinction proposée par J. BEER-GABEL et B. LABAT[428]. On pourra toutefois regretter que l'obligation de coopérer soit encore généralement réservée aux zones naturelles les plus remarquables, souvent déjà protégées, sauf dans la nouvelle Convention africaine et le Protocole des Carpates. Par ailleurs il existe une exception, et non des moindres, à ce tableau plutôt réjouissant des traités modernes. La CDB, censée être le seul accord universel à porter sur l'ensemble des dimensions de la conservation de la biodiversité, si elle contient bien un article sur la conservation *in situ* (le n° 8) qui fait de la création d'un système de zones protégées un élément incontournable de toute stratégie de conservation, ne fait aucune mention de la nécessité de coopérer dans les zones naturelles transfrontalières[429]. Il est vrai qu'en sa qualité de convention-cadre, la CDB se caractérise par un haut degré de généralité dans quasiment toutes ses dispositions, y compris son article 5 sur la coopération internationale. De plus, les protocoles qui sont venus la compléter jusqu'à présent portent sur des sujets assez éloignés de la conservation des espaces naturels[430]. Heureusement, la CDB

[427] L'article 12 du Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages (Chambéry, 20 décembre 1994) engage, entre autres, les parties à « harmoniser les objectifs et mesures applicables aux espaces protégés transfrontaliers ». De son côté, l'article 16 du Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et paysagère à la Convention-cadre pour la protection et le développement durable des Carpates (signé à Bucarest le 19 juin 2008, et entré en vigueur le 28 avril 2010) stipule d'une part que « each party shall harmonise and coordinate measures undertaken in its border area in the Carpathians, with the neighbouring Party, in particular in transboundary protected areas », et d'autre part que « the parties shall cooperate within existing transboundary protected areas in the Carpathians and harmonise the management objectives and measures applied and, if need be, encourage the expansion of new transboundary protected areas in the Carpathians ».

[428] J. BEER-GABEL, B. LABAT, *La protection internationale de la faune et de la flore sauvages*, *op.cit.*, spéc. pp. 206-208. Selon ces deux auteurs, les obligations et les règles contraignantes des traités de conservation de la nature ont un contenu semblable mais un degré d'exigence différent, deux éléments devant être pris en compte pour qualifier le type de devoir auquel on est confronté : « l'impérativité du commandement adressé aux Etats », et « le degré de précision entourant l'action à accomplir ».

[429] La question de la coopération pour la conservation dans les zones naturelles transfrontalières n'a toutefois pas été totalement éludée lors de la Conférence de Rio où fut adoptée la CDB, puisque l'Agenda 21, programme d'action non-contraignant également signé à cette occasion, invite les gouvernements à « encourager une meilleure coordination internationale des mesures prises pour assurer une conservation et une gestion efficace des espèces migratoires non parasites menacées d'extinction, avec un appui, d'un niveau approprié, à la création et à la gestion de zones protégées dans les régions transfrontalières » (Chap. 15.7 (g)).

[430] Il est à noter malgré tout que le Protocole sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (signé à Nagoya le 29 octobre 2010, et entré en vigueur le 12 octobre 2014), contient une stipulation qui pourrait indirectement concerner la coopération pour la conservation des zones naturelles transfrontalières. Il s'agit de son article 11, par lequel les parties s'engagent de manière assez vague à « s'efforcer de coopérer » en présence de ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles transfrontalières, sans que soit par ailleurs précisé l'objet d'une telle coopération. Sur le Protocole de Nagoya en

n'est pas restée à l'écart d'un autre mouvement, traversant celui-ci l'ensemble du droit international de l'environnement. Il s'agit de l'accroissement du rôle joué par le droit dérivé, qui a permis, malgré tout, de hisser la coopération transfrontalière au rang d'élément cardinal de la mise en œuvre de la CDB.

§ 2 : Le rôle croissant du droit dérivé

D'après C. de KLEMM et C. SHINE, « il est nécessaire qu'une institution encourage les consultations et la coopération entre pays dans le domaine des parcs frontaliers. Lorsqu'un traité de conservation fixe une obligation aux Parties de se consulter et de coopérer dans la mise en place et la gestion de tels parcs, on peut espérer que le ou les organes créés pour examiner la mise en œuvre de ce traité contribuent à l'encouragement des nécessaires contacts entre Parties, voire entre Parties et non-Parties »[431]. Les institutions des conventions, en particulier les Conférences des Parties, ont effectivement un rôle fondamental à jouer dans la stimulation de la coopération transfrontalière. Celles-ci, que d'aucuns qualifient de « quasi-organisations internationales »[432], ont précisément pour fonctions « d'exercer un contrôle international sur l'application du traité et de favoriser, au moyen d'une interprétation dynamique ou par l'adoption d'amendements et de protocoles, l'évolution de ses dispositions, en accord avec les modifications écologiques et le progrès des connaissances scientifiques »[433]. Bien que la pratique consistant à créer de telles institutions ne soit pas propre à la branche environnementale du droit international, elle s'y développe avec une particulière vigueur[434]. La raison tient à la nature des traités environnementaux. Ces derniers sont des « traités-loi », par opposition aux « traités-contrat » : les engagements qui y sont souscrits par les Etats parties n'étant qu'exceptionnellement synallagmatiques, la menace de mesures de rétorsion ne saurait constituer une arme de dissuasion face à la tentation de les violer. Par ailleurs, certaines conventions environnementales ressortissent de la catégorie des « conventions-cadres » : elles se contentent de poser les principes servant de fondement à la coopération, tout en laissant le soin aux Etats de préciser ultérieurement les obligations, au

---

général et son article 11 en particulier, v. T. BURELLI, « Faut-il se réjouir de la conclusion du Protocole de Nagoya ? », RJE n° 1/2012, pp. 45-61, spéc. p. 53 et 57.

[431] C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, p. 160, notre traduction. « There is a need for an institution to encourage consultations and cooperation between countries in the field of border parks. It is to be hoped that whenever a conservation treaty lays down an obligation for the Parties to consult each other and to cooperate in the establishment and management of such parks, any body created to review the implementation of that treaty could be instrumental in encouraging the necessary contacts between the Parties, and even between Parties and non-Parties ».

[432] V. notamment P. H. SAND, « Le rôle des conférences des parties aux conventions environnementales », in SFDI, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, colloque d'Aix-en-Provence, Pedone, Paris, 2010, 489 p., pp. 101-109, p. 103.

[433] O. FERRAJOLO, « Les réunions des Etats parties aux traités relatifs à la protection de l'environnement », RGDIP n° 1/2003, pp. 73-88, p. 75.

[434] Sur cette question, v. partic. J.-M. LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, PULIM, Limoges, 1999, 502 p.

cours de négociations quasiment permanentes[435]. D'où une difficulté réelle pour parvenir à l'effectivité des accords environnementaux : à défaut d'institutions développant le contenu du texte initial et vérifiant son application, il y a fort à parier que ceux-ci deviennent rapidement des « sleeping treaties », sort peu enviable que connurent la plupart des premières conventions de conservation de la nature[436]. Aussi la grande majorité des instruments récents instaurent-ils de telles institutions, lesquelles voient continuellement croître leur propre importance comme celle des normes qu'elles produisent : le droit dérivé. Par cette expression, placée en miroir de celle de droit originaire, on souhaite désigner ici, à la suite de J. SOHNLE, un droit « qui peut se présenter sous forme non contraignante (recommandations, lignes directrices, livres verts, etc., donc de nature soft law) ou contraignante (décisions d'organes exécutifs, décisions juridictionnelles). [Le droit dérivé] peut émaner de manière classique d'une organisation internationale. Cependant, (…) il peut aussi être établi par des organismes qui ne sont pas dotés de la personnalité juridique, à savoir les Conférences des Parties établies dans le cadre d'une convention multilatérale et/ou de leurs sous-institutions »[437].

Certaines des institutions créées par les conventions sur la conservation de la nature, parmi leurs nombreuses réalisations, ont sensiblement contribué à attirer l'attention sur la problématique de la coopération transfrontalière, en même temps qu'elles ont aidé les parties à la mettre en œuvre (A). Toutefois, il serait inexact d'affirmer que la complémentarité entre le droit originaire et le droit dérivé, guère contestable, a permis l'érection de systèmes conventionnels tout à fait satisfaisants. Certaines lacunes demeurent, s'agissant de l'obligation de coopérer dans les zones naturelles transfrontalières telle que formulée par ces différents systèmes (B).

A. L'aide précieuse à la mise en œuvre de la coopération

Pour l'exercice de leurs fonctions susmentionnées, les Conférences des Parties possèdent habituellement la faculté de faire des recommandations aux Etats relativement à l'application du traité[438]. Bien que formellement non obligatoires, ces actes sont largement tolérés comme devant être appliqués par les Etats parties, en raison, selon certains auteurs, de la légitimité (essentiellement procédurale) que leur confèrent leurs modalités d'adoption[439].

---

[435] A. KISS, « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », AFDI 1993, pp. 792-797.

[436] S. LYSTER, *International Wildlife Law*, Grotius Publications, Cambridge, 1985, 470 p., spéc. pp. 301-303.

[437] J. SOHNLE, « Le droit international de l'environnement : 2005-2009. Une toile d'araignée pour une grosse bête noire », *op.cit.*, p. 77.

[438] O. FERRAJOLO, « Les réunions des Etats parties aux traités relatifs à la protection de l'environnement », *op.cit.*, p. 76.

[439] En ce sens, v. N. CRAIK and T. KOIVUROVA, « Subsidary Decision Making under the Espoo Convention : Legal Status and Legitimacy », RECIEL, *Focus on : Transboundary Environmental Impact Assessment*, Vol. 20, Issue 3, 2011, pp. 258-266. Un exemple parmi tant d'autres de cette tolérance des Etats parties peut être trouvé dans la matière qui nous intéresse : lors de l'adoption de la Résolution 7.19 « Lignes directrices pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar » (San Jose, 1999), la Turquie a pris la

Nombreuses sont les institutions qui ont contribué, par l'intermédiaire de ce pouvoir, à la mise en œuvre de la coopération dans les zones naturelles transfrontalières. Tel est le cas, par exemple, du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO mis en place par la Convention du même nom[440], ou bien du Comité permanent de la Convention de Berne sur la conservation de la nature en Europe[441]. Néanmoins, deux se distinguent peut-être plus particulièrement, à la fois par leur constance et par leur influence dans la promotion de la coopération transfrontalière. Il s'agit, d'une part, de la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar et, d'autre part, de la Conférence des Parties à la CDB. De plus, chacune d'entre elles symbolise l'une des deux principales situations rencontrées, en ce qui concerne le rôle exact du droit dérivé dans la mise en œuvre de la coopération. Dans le premier cas, la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar a la chance de disposer d'un fondement explicite – même vague - pour ses recommandations sur la coopération transfrontalière, en l'espèce l'article 5 précité. Partant, une telle institution s'attachera à contrôler la mise en œuvre ainsi qu'à approfondir l'obligation de coopération, cette seconde action n'étant bien souvent rien moins qu'un préalable à l'accomplissement de la première (1). Au contraire, la CDB illustre de quelle manière une Conférence des Parties peut obvier – ou du moins tenter de le faire – à l'absence d'obligation expresse de coopérer dans le texte originel, à travers l'émission de recommandations en la matière (2).

1. La mise en œuvre de la coopération en présence d'un fondement juridique exprès : l'exemple de la Convention de Ramsar

La faiblesse de l'application de l'article 5 sur la coopération internationale et transfrontalière a souvent été soulignée au cours des vingt premières années de vie de la Convention de Ramsar. Ce, bien que certains Etats eussent précocement pressenti et souligné, dans le cadre de rapports nationaux rendant compte de leurs activités[442], le potentiel de la

peine d'émettre une réserve à propos de certains points du texte, précisant qu'elle ne s'estimait dès lors pas contrainte par ceux-ci.

[440] L'article 6.3 précédemment commenté de la Convention du patrimoine mondial a pu notamment servir de fondement à des décisions du Comité du patrimoine mondial. L'une concernant la République Démocratique du Congo (RDC) exigeait entre autres la coopération du voisin soudanais, afin que celui-ci prévienne les activités transfrontalières de braconnage provenant de son territoire et qui menaçaient le Parc national de la Garamba en RDC : Décision 29COM7A.4 « Biens du patrimoine mondial de la République démocratique du Congo (RDC) », adoptée à la 29ème session du Comité du Patrimoine Mondial (Durban, 2005).

[441] V. notamment la Recommandation n° 46(1995) relative au projet de construction du barrage d'Iruena (Salamanque, Espagne), adoptée le 24 mars 1995 ; Recommandation n° 111(2004) sur le projet de voie navigable dans l'estuaire de Bystroe (delta du Danube, Ukraine), adoptée le 3 décembre 2004 ; Recommandation n° 145(2010) relative aux lignes directrices destinées aux Parties sur la biodiversité et le changement climatique dans les régions montagneuses, adoptée le 9 décembre 2010.

[442] La production de rapports nationaux à intervalle régulier est un moyen extrêmement répandu, en droit international de l'environnement, de promouvoir – et indirectement de contrôler - le respect d'un accord par les Etats parties. Sur ce point, v. partic. L. BOISSON de CHAZOURNES, « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », RGDIP n° 1/1995, pp. 38-76, spéc. pp. 56-62.

Convention en matière de promotion de la coopération transfrontalière[443]. Afin d'y remédier, la Conférence des Parties a développé ses activités dans deux directions. D'une part, elle a entrepris d'élaborer des documents d'ordre général permettant de fixer l'interprétation officielle de l'article 5 et de développer son contenu, de façon à faciliter son application par l'ensemble des parties (a). D'autre part, la Conférence des Parties a contrôlé l'application de l'article 5 en émettant des recommandations sur la coopération transfrontalière dans certaines régions (b).

a. L'approfondissement du contenu de l'article 5

De façon intéressante, l'adoption de la résolution fondatrice dans le domaine de la coopération transfrontalière, lors de la quatrième Conférence des Parties (Montreux, 1990)[444], coïncide avec l'extension sensible du rôle et des pouvoirs de cette institution, laquelle passe alors du statut d'organe consultatif à celui d'organe décisionnel[445]. Tout en reconnaissant la nécessité d'établir à l'avenir une procédure pour la mise en œuvre de l'obligation de coopération transfrontalière, la résolution en question identifie d'ores et déjà la conclusion d'arrangements bilatéraux comme un moyen d'appliquer l'article 5. Partant, la résolution demande notamment au Bureau permanent[446] d'étudier la possibilité d'encourager les accords bilatéraux de « jumelage » de zones humides, ainsi que d'explorer la piste de l'utilisation des traités existants sur les eaux frontières pour l'application de l'article 5[447].

La procédure pour la mise en œuvre de l'article 5, qu'avait appelée de ses vœux la Conférence des Parties en 1990, est finalement adoptée lors de la septième session (San Jose, 1999), sous la forme de « lignes directrices pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar »[448]. Les parties y sont notamment invitées à identifier toutes les zones humides « partagées » (c'est le qualificatif employé), y compris celles situées dans les zones côtières, puis à coopérer pour leur gestion. Il est précisé que la coopération peut se traduire par la mise en place de commissions mixtes de gestion, ou par la collaboration dans l'élaboration et l'application d'un plan de gestion commun pour l'ensemble de la zone

[443] D. NAVID, « The Ramsar Convention Today », in J. UNTERMAIER (dir.), *Legal Aspects of the Conservation of Wetlands / Aspects Juridiques de la protection des zones humides*, *op.cit.*, pp. 35-42, spéc. p. 42.
[444] Rés. 4.4 sur l'application de l'article 5 de la Convention. Pour un commentaire, v. C. de KLEMM et I. CRETEAUX, *L'évolution juridique de la Convention de Ramsar*, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, 1995, non paginé.
[445] C'est en effet lors de la troisième Conférence des Parties (Regina, 1987), que fut adopté un amendement en ce sens. V. J.-M. LAVIEILLE, « Institutions et Convention sur les zones humides (Ramsar 1971) », in J.-M. LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, *op.cit.*, pp. 180-182.
[446] Le Bureau permanent de la Convention de Ramsar était l'équivalent de son Secrétariat, créé en 1987 (Regina) et assuré par l'UICN (art. 8). Il est aujourd'hui dénommé Secrétariat. Sur cette institution, v. J.-M. LAVIEILLE, « Institutions et Convention sur les zones humides (Ramsar 1971) », *op.cit.*, pp. 187-189.
[447] Cette dernière instruction conduisit d'ailleurs à l'écriture d'un rapport fort intéressant : C. de KLEMM, *Legal background for the implementation of Article 5 of the Ramsar Convention*, non publié mais disponible au Centre du droit de l'environnement de l'UICN, Bonn, octobre 1992, 36 p.
[448] Rés. 7.19 précitée.

humide transfrontalière (Annexe, Section A A1.). Selon plusieurs auteurs, ces lignes directrices ont plus généralement le mérite de réitérer et consolider les devoirs, bien établis en droit international coutumier, de consultation et de coopération en matière de ressources en eau partagées, tout en illustrant leur application dans le contexte particulier des zones humides[449]. Un autre apport de ce document réside, à notre avis, dans son interprétation large du champ d'application de l'article 5. Ainsi, l'obligation de coopération s'étendrait à l'ensemble des zones humides partagées, y compris « ordinaires », et donc pas seulement à celles qui sont pourvues d'une importance internationale (Annexe, § 1.1.).

Avec les lignes directrices de San Jose, la procédure pour la mise en œuvre de l'article 5 demeure néanmoins embryonnaire. Surtout au regard de ce qu'elle aurait pu devenir si le projet de résolution n° 6, présenté lors de la neuvième session de la Conférence des Parties (Kampala, 2005), avait été adopté[450]. Ce document proposait une procédure beaucoup plus détaillée suivant pas à pas les étapes de la formalisation de la coopération, laquelle devait aboutir *in fine* à « l'administration officielle conjointe » et au « partage des ressources et du personnel » (Annexe, § 3). Malheureusement, son examen approfondi a été remis à plus tard en raison des réserves formulées par plusieurs parties ; ce qui prouve, s'il en était besoin, que les questions liées aux obligations de coopération transfrontalière demeurent malgré tout sensibles dans les enceintes internationales de négociation[451].

Ajoutons sur ce point que pour faciliter leur accessibilité et lisibilité, l'ensemble des décisions adoptées par la Conférence des Parties en matière de coopération internationale ont été rassemblées dans une publication du Secrétariat de la Convention, régulièrement mise à jour[452]. Enfin, les enjeux de coopération transfrontalière figurent également en bonne place dans les plans stratégiques successifs de la Convention de Ramsar (2003-2008, puis 2009-2015), formellement adoptés par la Conférence des Parties, depuis le premier qui couvrait la période 1997-2002. L'incitation à l'inscription de sites transfrontaliers sur la liste de Ramsar par les parties partageant une zone humide d'importance internationale, en vue de renforcer la mise en œuvre de l'obligation de l'article 5, y fait même figure de leitmotiv[453]. Parallèlement à ces orientations générales, la Conférence des Parties a aussi émis des recommandations précises sur la coopération transfrontalière dans des zones humides transfrontalières données.

[449] M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, *op.cit.*, pp. 438-439.
[450] Ramsar COP9 DR 6, « Inscription et gestion des sites Ramsar [transnationaux] [transfrontières] ».
[451] M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, *op.cit.*, p. 439.
[452] Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Coopération internationale : Lignes directrices et autre appui pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar*, Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides, vol. 20, 4ème éd., Gland, 2010, 56 p.
[453] Objectif général 6 du plan stratégique 1997-2002, objectif général 2 du plan stratégique 2003-2008 (point 34), objectif 2 du plan stratégique 2009-2015 (stratégie 2.1.). Sur les implications de la désignation de zones protégées transfrontalières dans les réseaux internationaux de sites, *cf infra*, chap. 2., sect. 2.

b. Le contrôle de l'application de l'article 5

La formulation de recommandations sur la coopération transfrontalière dans certaines régions est un classique des conventions comportant un article sur la coopération transfrontalière. Les références de décisions du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO et du Comité permanent de la Convention de Berne précédemment citées ont déjà pu l'illustrer. L'énumération de quelques recommandations prises par la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar suffira à se faire une idée de la fréquence et de la constance avec laquelle elle est amenée à vérifier le respect de l'article 5, et, le cas échéant, à rappeler aux parties contractantes leurs obligations de coopération transfrontalière. Elle le fait évidemment lorsque semble peser un risque sur la conservation d'une zone humide transfrontalière, mais aussi, à l'inverse, pour encourager des voisins ayant initié une coopération prometteuse à approfondir encore celle-ci. Il en est allé ainsi du Pérou et de la Bolivie, à l'égard du lac Titicaca ; de l'Autriche, la République tchèque et la Slovaquie, par rapport au projet de construction d'un canal Danube-Elbe-Oder ; des pays se partageant les zones humides des hautes Andes ; de la Grèce et de la Turquie, à propos de la zone humide transfrontalière du delta de l'Evros/Meriç ; ou encore de la Roumanie et de l'Ukraine, dans l'affaire du canal de Bystroe sur le delta du Danube[454].

En revanche, il semble opportun de s'appesantir sur un élément nouveau révélé par deux affaires pendantes devant la CIJ, jointes l'une à l'autre, qui opposent le Costa Rica et le Nicaragua à propos d'activités menées au voisinage de leur frontière commune et menaçant l'environnement transfrontalier (déjà citées). Il s'agit du rôle que la CIJ pourrait être amenée à jouer, dans le futur, pour le contrôle de l'application de l'article 5 de la Convention de Ramsar, en collaboration étroite avec les institutions créées par cette dernière (à condition, bien sûr, que les Etats saisissent plus souvent qu'aujourd'hui la Cour dans les contentieux environnementaux). Dans son ordonnance du 8 mars 2011 sur la première affaire, la CIJ devait se prononcer sur la demande en indication de mesures conservatoires du Costa Rica. A son soutien, ce pays citait notamment un rapport du Secrétariat de la Convention de Ramsar en date du 17 décembre 2010, selon lequel les travaux entrepris par le Nicaragua ont causé un dommage important à une zone humide protégée par la Convention côté costaricain[455]. Après avoir constaté l'existence de deux sites Ramsar dans la région frontalière (un de chaque côté), la Cour se réfère expressément à l'article 5 de la Convention pour rappeler les deux Etats à

[454] Concernant le lac Titicaca comme le projet de construction d'un canal Danube-Elbe-Oder, v. la recommandation 6.17 (respectivement § 20 et 21) ; sur les zones humides des hautes Andes, v. la rés. 8.39 qui leur est entièrement consacrée ; sur la zone humide transfrontalière du delta de l'Evros/Meriç, v. la recommandation 5.1.1. sur les sites Ramsar de Grèce ; sur l'affaire du canal de Bystroe, v. les rés. 9.15 (§ 27 iv) et 10.13 (§ 27 ii). La plupart de ces références sont citées par A. GILLESPIE, *Protected Areas and International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et Boston, 2007, 318 p., p. 110.

[455] CIJ, Ordonnance du 8 mars 2011, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, Demande en indication de mesures conservatoires, § 33. Sur cette ordonnance, v. RGDIP n° 2/2011, pp. 579-591, chron. M. METOU ; JDI n° 4/2011, pp. 1144-1152, chron. A. GESLIN et G. LE FLOCH ; EPL, 41/2 (2011), p. 66.

l'obligation de coopération transfrontalière qui en découle[456]. Estimant que le Costa Rica doit être en mesure d'éviter qu'un préjudice irréparable soit causé à « son » site, les juges l'autorisent à y envoyer des agents civils chargés de la protection de l'environnement. Mais cette autorisation est conditionnée : le Costa Rica devra préalablement consulter le Secrétariat, informer le Nicaragua et faire de son mieux pour rechercher avec ce dernier des solutions communes à cet égard[457]. Le juge SEPULVEDA-AMOR et le juge *ad hoc* GUILLAUME indiquent même, dans leurs opinions individuelles respectives, qu'en raison de l'interdépendance des sites Ramsar situés de chaque côté de la frontière, ils auraient souhaité que la responsabilité de prendre des mesures provisoires en vue d'éviter un préjudice irréparable fût confiée conjointement aux deux Etats, en consultation avec le Secrétariat (juge SEPULVEDA-AMOR), et le cas échéant en contraignant véritablement les deux parties à négocier (juge *ad hoc* GUILLAUME)[458]. L'article 5 de la Convention de Ramsar, dont on a souligné plus haut la généralité des termes, est décidément muni de potentialités *a priori* insoupçonnées, qui peuvent d'autant plus faire regretter l'absence de dispositions analogues dans le texte de la CDB.

2. La mise en œuvre de la coopération en l'absence de fondement juridique exprès : l'exemple de la Convention sur la diversité biologique

Le dynamisme du système institutionnel créé par la CDB est d'autant plus indispensable pour préciser et mettre en œuvre ses dispositions, que celle-ci ne comporte presque que des objectifs extrêmement flous. Par conséquent, la Conférence des Parties a entre autres élaboré divers programmes de travail sectoriels reflétant ses priorités. La conservation *in situ* par le recours à un système de zones protégées est bien l'une des quelques obligations essentielles posées par la Convention. Reste que ce sont plutôt les éléments périphériques qui ont progressé lors des premières années de la vie de la CDB. De fait, il a fallu attendre 2004 et la septième Conférence des Parties pour qu'un programme de travail dédié aux aires protégées soit enfin adopté, redonnant à cette thématique la place centrale qui lui était en principe acquise[459].

---

[456] *Ibid.*, § 79.

[457] *Ibid.*, § 80 et 2) du dispositif. Dans son ordonnance du 22 novembre 2013, la CIJ a réitéré les exigences de consultation du Secrétariat de la Convention et d'information préalable du Nicaragua, avant la prise éventuelle de nouvelles mesures de protection de l'environnement dans le territoire litigieux par le Costa Rica : CIJ, Ordonnance du 22 novembre 2013, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua). Construction d'une route au Costa Rica le long du Fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, Demande en indication de nouvelles mesures conservatoires présentée par le Costa Rica, § 54 et 2) E) du dispositif.

[458] V. partic. les § 4 et 30 à 34 de l'Opinion individuelle de M. le juge SEPULVEDA-AMOR (version anglaise), ainsi que les § 19 à 21 de l'Opinion individuelle de M. le juge *ad hoc* GUILLAUME.

[459] Décision VII/28 « Aires protégées (article 8 a) à e)) » (Kuala Lumpur, 2004). Sur tous ces points, v. notamment M.-A. HERMITTE (coord.), « La Convention sur la diversité biologique a quinze ans », AFDI 2006, pp. 351-390, spéc. pp. 351-356.

La mise en place et le renforcement de zones protégées transfrontalières[460] aussi bien que de la collaboration entre zones protégées avoisinantes de part et d'autre des frontières nationales sont précisément érigés comme l'un des buts fondamentaux de ce programme de travail (goal 1.3)[461], en l'absence de toute allusion explicite à cette question dans le corps même de la Convention. De plus, un échéancier pour la réalisation du but est avancé : 2010 pour le milieu terrestre, 2012 pour le milieu marin. A cette fin, le programme de travail sur les aires protégées suggère notamment aux parties : de créer de nouvelles zones protégées transfrontalières et de renforcer la gestion collaborative dans les zones protégées transfrontalières existantes (activity 1.3.3) ; de promouvoir la collaboration entre zones protégées à travers les frontières nationales (activity 1.3.4) ; enfin, de coopérer avec leurs voisins pour créer un environnement (politique et institutionnel) favorable aux zones protégées transfrontalières et à la coopération entre zones protégées frontalières (activity 3.1.11). La raison de ce vif intérêt pour la coopération transfrontalière est explicitée au cours d'un développement qui expose l'objectif d'ensemble et le champ du programme de travail. On y comprend que la coopération transfrontalière est reconnue par la Conférence des Parties comme un outil indispensable à la mise en œuvre de l'approche par écosystème[462], approche dont on rappelle qu'elle est le cadre premier pour l'action en vertu de la CDB[463].

Par ailleurs, des références à la thématique de la coopération transfrontalière ont également été faites par la Conférence dans des contextes spécifiques, à savoir d'une part la préservation de la biodiversité marine et côtière, et d'autre part la coopération entre pays du sud. Dans le premier cas, l'organe décisionnel de la CDB insiste sur l'importance des mécanismes œuvrant à la coordination de la gestion de la biodiversité dans les zones marines et côtières transfrontalières[464]. Dans le second, les parties comme les organisations internationales sont invitées à soutenir la coopération sud-sud en facilitant les projets et programmes visant à la conservation commune d'écosystèmes transfrontaliers[465].

---

[460] Sur cette notion, *cf* chap. 2.

[461] Décision VII/28 précitée, Annex, « Goal 1.3 - To establish and strengthen regional networks, transboundary protected areas (TBPAs) and collaboration between neighbouring protected areas across national boundaries ».

[462] *Ibid.*, Annex, 8ème paragraphe (extraits) : « the establishment and management of protected areas systems in the context of the ecosystem approach should not simply be considered in national terms, but where the relevant ecosystem extends beyond national boundaries, in ecosystem or bioregional terms as well. This presents a strong argument for and adds complexity to the establishment of transboundary protected areas and protected areas in marine areas beyond the limits of national jurisdiction ».

[463] D'après la Décision V/6 qui lui est consacrée, l'approche par écosystème « est une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable ». Elle repose sur « l'application de méthodes scientifiques appropriées aux divers niveaux d'organisation biologique, qui incluent les processus, les fonctions et les interactions essentiels entre les organismes et leur environnement ».

[464] Décision VII/5 « Diversité biologique marine et côtière » (Kuala Lumpur, 2004), Annex II, § 5. Citée par B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 81, Gland, 2011, 370 p., p. 272.

[465] Décision IX/25 « Coopération Sud-Sud sur la diversité biologique pour le développement » (Bonn, 2008), § 5.

Enfin, l'engagement vis-à-vis de la coopération dans les zones naturelles transfrontalières a été réitéré lors de la dixième Conférence des Parties (Nagoya, 2010), avec une apparente volonté de pousser les Etats à montrer davantage de détermination en la matière[466]. On pourra bien sûr regretter l'absence d'évaluation sérieuse menée par le Secrétariat de la CDB, au sujet des efforts effectivement consentis par les parties pour l'obtention du but fixé[467]. Toujours est-il que la Conférence des Parties à la CDB a réussi la gageure d'ériger celle-ci comme unique cadre véritablement universel relatif à la coopération dans les zones naturelles transfrontalières, en ce sens qu'il est potentiellement applicable à l'ensemble des pays de la planète et des types de milieux naturels. Mais ceci révèle simultanément les faiblesses persistantes de ce cadre conventionnel. En effet, le programme de travail des aires protégées demeure un texte juridiquement non-contraignant, entouré qui plus est d'une multitude de conventions internationales abordant à des titres fort divers la coopération transfrontalière, sans que se dégage nécessairement une cohérence d'ensemble.

B. La perfectibilité du système

En dépit des améliorations apportées par le droit dérivé, le cadre conventionnel relatif à l'obligation de coopérer continue d'offrir à certains égards l'image d'un paysage éclaté, fragmenté. Les textes intervenant en la matière étant très nombreux, leurs stipulations peuvent être redondantes et créer des double-emplois. Plus grave, les différences dans le contenu de l'obligation de coopérer d'un traité à l'autre peuvent engendrer des incohérences. Par ailleurs, l'abondance d'instruments ne prémunit même pas contre la subsistance de lacunes, matérialisées par l'escamotage quasiment systématique d'éléments pourtant fondamentaux. Or, si la coordination institutionnelle et normative entre conventions est devenue un thème récurrent de l'ensemble du droit international de l'environnement depuis une quinzaine d'années, sa légitimité semble renforcée s'agissant du droit de la nature, en raison du poids historique, en ce domaine, de l'approche sectorielle de la protection[468].

[466] Ainsi la Conférence des Parties les invite-t-elle « à étudier activement les zones qui pourraient convenir à une coopération transfrontière des aires protégées et, grâce à des moyens efficaces, à créer un environnement favorable à la coopération transfrontière dans le domaine de la planification et la gestion des pratiques, la connectivité et le développement au-delà des frontières nationales » (nous soulignons) : Décision X/31 « Aires protégées », § 5. La Conférence encourage également les parties à utiliser les outils existants voire à élaborer de nouveaux outils régionaux pour améliorer l'efficacité de la coopération transfrontalière dans les aires protégées, ainsi qu'à chercher des moyens pour évaluer la qualité de cette coopération : Décision X/31 précitée, § 6. Sur les apports de la Conférence de Nagoya, v. plus généralement S. R. HARROP, « "Living in Harmony With Nature" ? Outcomes of the 2010 Nagoya Conference of the Biological Diversity », Journal of Environmental Law, n° 1/2011, pp. 117-128.

[467] S. ALI, « Building biotic peace at COP 10, Nagoya », *United Nations University online journal*, 4 octobre 2010, accessible sur : http://ourworld.unu.edu.

[468] En ce sens, v. S. DOUMBE-BILLE, « La synergie entre la convention de Ramsar sur les zones humides et les autres conventions de protection de la nature », in *Confluences : Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Montchrestien, Paris, 2007, 968 p., pp. 779-786, spéc. p. 781.

Une faiblesse est en particulier récurrente parmi les mesures de coopération transfrontalière des conventions sur la conservation de la nature : elles sont presque toujours silencieuses sur la conduite d'évaluations environnementales transfrontières, alors même que celles-ci sont un pré-requis à toute autre action de coopération plus sophistiquée dans les zones naturelles transfrontalières. Dans la mesure où il existe une convention spécialisée dans ce domaine, à savoir la Convention d'Espoo (précitée) sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, l'amélioration de la coordination avec les conventions de conservation de la nature serait la bienvenue (1). Cependant, toujours en vue de remédier aux incohérences et autres lacunes du cadre actuel, il serait sans doute précipité d'écarter à ce stade l'éventualité de la conclusion d'un nouvel instrument international, spécifiquement dédié à la problématique. La coordination institutionnelle et normative, fût-elle efficace, ne suffira peut-être pas à elle seule à régler toutes les questions demeurant en suspens. En tout état de cause, la question de l'opportunité d'un tel instrument mérite d'être débattue (2).

1. Le nécessaire renforcement de la coordination institutionnelle et normative avec la Convention d'Espoo en matière d'études d'impact transfrontières

La Convention d'Espoo est probablement l'instrument conventionnel le plus complet au monde en ce qui concerne les études d'impact transfrontières[469]. Or, bien qu'elle ait été conclue dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, tous les Etats membres des Nations Unies, même non européens, peuvent y adhérer[470]. La Convention d'Espoo a ceci de novateur qu'elle organise pour la première fois en droit international une procédure détaillée d'étude d'impact transfrontière[471], laquelle comprend : la notification de la partie touchée par la partie d'origine (art. 3), la consultation (art. 5), et la prise en considération des résultats au moment de la prise de décision (art. 6). La participation du public et des autorités locales concernés est également prévue. La signature du Protocole additionnel relatif à l'évaluation environnementale stratégique (Kiev, 21 mai 2003) a permis d'élargir aux plans et programmes le champ d'application de ce système conventionnel, initialement limité aux projets d'activités.

La modernité de la Convention d'Espoo se manifeste également, selon M. PRIEUR, dans sa volonté de ne plus limiter les questions d'environnement transfrontalier aux seules

[469] Pour une comparaison avec d'autres systèmes, v. K. BASTMEIJER et T. KOIVUROVA (éd.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, Legal Aspects of Sustainable Development Series, vol. 1, Leiden et Boston, 2008, 397 p.

[470] Il en va ainsi depuis l'entrée en vigueur, le 26 août 2014, du premier amendement à la Convention modifiant son article 17.

[471] En ce sens, M. PRIEUR, « Les études d'impact transfrontières, essai d'étude comparée », in *Mélanges en l'honneur d'Henri JACQUOT*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, 616 p., pp. 513-533, p. 522.

pollutions[472]. En sus d'intégrer à son champ d'application l'impact sur la faune, la flore et le paysage au même titre que celui sur les autres éléments de l'environnement (art. 1), cet instrument fait précisément référence à la conduite d'études d'impact dans des zones naturelles transfrontalières[473], même s'il serait pour le moins exagéré de considérer qu'il s'agit là d'un axe fort du dispositif. Il faut rappeler ici que la Convention d'Espoo distingue les activités obligatoirement soumises à étude d'impact (inscrites sur la liste de l'appendice I), et celles qui ne le sont pas mais sont tout de même susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. Les Etats concernés sont invités à engager des discussions sur l'opportunité de traiter les activités de la seconde catégorie comme si elles étaient listées à l'appendice I, mais ce n'est qu'en cas d'accord entre eux qu'elles le seront effectivement (art. 2, § 5). Pour les guider dans leur choix, l'appendice III fournit des critères aidant à déterminer l'importance de l'impact. L'un d'eux est relatif à la localisation, et indique qu'il faudra être spécialement vigilant lorsqu'une activité proposée se situe « dans une zone ou à proximité d'une zone particulièrement sensible ou importante d'un point de vue écologique » (§ 1, (b)). Sont même énumérées, à titre indicatif, certaines catégories de zones protégées, dont les zones humides visées par la Convention de Ramsar[474]. D'où découle, selon P. PATRONOS, une sorte de renversement de la charge de la preuve quant au caractère « important » de l'impact transfrontière préjudiciable, dès lors que le critère de sensibilité écologique de la zone serait rempli[475].

Se fondant sur cette disposition, C. de KLEMM avait astucieusement proposé, dès le début des années 1990, la mise en place d'une coordination entre la Convention d'Espoo et la Convention de Ramsar, pour faciliter la mise en œuvre de l'article 5 de cette dernière (lequel ne fait pas référence à l'évaluation environnementale). Cet auteur suggérait en l'occurrence à la Conférence des Parties de Ramsar de recommander aux Etats parties aux deux conventions de conclure des accords pour traiter effectivement les activités non listées à l'appendice I de la Convention d'Espoo comme si elles l'étaient, dès lors que celles-ci étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur des zones humides protégées par la Convention de Ramsar. De plus, la Conférence des Parties aurait pu servir de forum pour la conclusion de tels accords[476]. Même si la Convention de Ramsar est le seul instrument international explicitement cité par la Convention d'Espoo, la proposition de C. de KLEMM de mettre en place une coordination institutionnelle pourrait être applicable et bénéficier à

[472] M. PRIEUR, « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », in *Evaluation environnementale et gestion de la biodiversité*, RJE, n° spécial 2011, pp. 7-28, p. 9.
[473] V. sur ce point P. PATRONOS, « The Espoo Convention : An Analysis of its Function and an Attempt to Clarify Important Issues », in G. PAPADIMITRIOU et P. PATRONOS (éd.), *The Implementation of the Espoo Convention : A Hellenic Approach*, Bruylant, Bruxelles, 2002, 172 p., pp. 17-57, spéc. p. 31 et s.
[474] Notons que le Protocole de Kiev sur l'évaluation environnementale stratégique contient une disposition similaire, mais amputée de la référence à la Convention de Ramsar (Annexe III, § 8).
[475] P. PATRONOS, « The Espoo Convention : An Analysis of its Function and an Attempt to Clarify Important Issues », *op.cit.*, p. 32.
[476] C. de KLEMM, *Legal background for the implementation of Article 5 of the Ramsar Convention*, *op.cit.*, pp. 31-33.

l'ensemble des conventions de conservation de la nature, au moins en Europe. En effet, celles-ci traitent rarement beaucoup plus précisément de l'évaluation environnementale transfrontière que ne le fait la Convention de Ramsar[477].

Il ne semble pas qu'une orientation aussi claire ait été prise par la Convention de Ramsar[478]. Toutefois, la coordination entre institutions commence à se réaliser à l'occasion de projets ponctuels susceptibles d'avoir un impact sur des zones naturelles transfrontalières. Tel a été le cas lors de la complexe affaire du canal de Bystroe opposant à partir de 2004[479] la Roumanie et l'Ukraine, à propos du projet de création, par cette dernière, d'un canal de navigation en eau profonde entre le Danube et la mer Noire dans le secteur ukrainien du delta du Danube. Le delta du Danube étant, on le rappelle, la plus grande zone humide naturelle d'Europe. Face au risque d'impacts importants sur des sites internationalement protégés, un intéressant effet de synergie a pu être observé entre d'une part les institutions de la Convention d'Espoo, et d'autre part plusieurs institutions de conventions de conservation de la nature, en particulier la Convention de Ramsar, la Convention de Berne et la Convention UNESCO sur le Patrimoine mondial. Des séminaires, des visites de terrain communes et des consultations formelles et informelles ont en effet eu lieu[480]. L'Ukraine a finalement été déclarée en situation de non-respect par la Réunion des Parties à la Convention d'Espoo, en 2008[481]. De tels efforts de coordination sont évidemment à poursuivre et à amplifier même si l'insuffisance de la coordination n'est pas, loin s'en faut, la seule faiblesse du cadre conventionnel. En conséquence de quoi, l'opportunité de conclure un instrument international *ad hoc* mérite d'être mise en débat.

2. L'opportunité de conclure un instrument international ad hoc en débat

Proposer de conclure un nouvel instrument international n'est jamais un acte anodin. Mais ce l'est encore moins dans le contexte actuel du droit international de l'environnement, davantage marqué par l'engorgement normatif et le manque d'effectivité du droit existant, que par les vides juridiques. Il en découle un ralentissement sensible du dynamisme normatif du droit international de l'environnement depuis une quinzaine d'années. Toutefois, le nombre

[477] Pour un constat et des propositions similaires à propos de la Convention alpine et de ses protocoles, notamment celui relatif à la protection de la nature et des paysages, v. A. FODELLA et L. PINESCHI, « Environmental Protection and Sustainable Development of Mountain Areas », in T. TREVES, L. PINESCHI, A. FODELLA (éd.), *International Law and Protection of Mountain Areas. Droit international et protection des régions de montagne*, Giuffrè editore, Milan, 2002, 325 p., pp. 15-77, spéc. p. 63.

[478] La référence aux dispositions de la Convention d'Espoo, faite dans le plan d'action stratégique Ramsar 2003-2008, est assez vague (objectif opérationnel 12.1.3).

[479] Communication EIA/IC/S/1 du 26 mai 2004 adressée par la Roumanie [au Comité d'application de la Convention d'Espoo] et relative au non-respect potentiel par l'Ukraine de ses obligations s'agissant du canal de navigation en eau profonde entre le Danube et la mer Noire dans le secteur ukrainien du delta du Danube (« Projet de canal de Bystroe »). Sur l'ensemble de cette affaire, v. V. RICHARD, « *Learning by doing.* Les procédures de non-respect de la Convention d'Espoo et de son Protocole de Kiev », RJE n° 3/2011, pp. 327-344, spéc. p. 337 et s.

[480] *Ibid.*, pp. 339-340.

[481] Décision IV/2, § 7 et s.

considérable de traités environnementaux – environ cinq-cents, vraisemblablement – n'empêche pas la subsistance voire la mise au jour de lacunes. En témoigne, par exemple, la signature en octobre 2013 de la Convention de Minamata sur le mercure.

C'est donc dans ce contexte *a priori* peu favorable, mais pas complètement fermé, que doit être évaluée l'opportunité d'élaborer un nouvel instrument international, spécifiquement dédié à la coopération pour la conservation des zones naturelles transfrontalières. Des propositions existent dans la doctrine : au niveau universel bien sûr[482], mais également au niveau régional ou sous-régional, en Europe[483] et en Afrique australe[484] tout du moins. Elles sont néanmoins plutôt rares, car justifier l'opportunité d'un tel instrument nécessite d'identifier clairement ses apports éventuels par rapport à l'état du droit existant (a). Eux seuls sont à même de contrebalancer les inconvénients inévitables qu'engendrerait la naissance d'un nouvel engagement conventionnel, dans un tissu déjà très dense. La question de sa nature juridique ne pourra légitimement être posée que dans un second temps (b).

a. Les apports éventuels d'un nouvel instrument

Tout d'abord, il semble que cet instrument ferait œuvre utile s'il prenait explicitement position sur le statut juridique des zones naturelles transfrontalières - incontestables ressources naturelles partagées selon nous -, dans la mesure où les textes sont souvent silencieux sur ce point. Ensuite, cet instrument pourrait codifier l'état du droit conventionnel existant, en particulier du point de vue du contenu et de l'étendue de l'obligation de coopérer. En effet, si l'évolution dans le sens d'un affermissement du droit originaire est notable, les textes anciens au contenu vague demeurent en vigueur. Même au sein des conventions récentes, les langages utilisés sont loin d'être harmonisés. De plus, le droit dérivé produit par les Conférences des Parties, aussi utile soit-il, reste dépourvu de caractère obligatoire, et manque parfois de visibilité auprès des Etats parties et de l'opinion publique mondiale ; c'est le cas, par exemple, du programme de travail sur les aires protégées de la CDB. Aussi, on pourrait imaginer que ce nouvel instrument s'aligne sur les textes les plus ambitieux, d'une part en couvrant l'ensemble des zones naturelles transfrontalières – et non pas seulement

[482] S. ALI évoque l'idée d'un nouveau protocole additionnel à la CDB : « Building biotic peace at COP 10, Nagoya », *op.cit.*

[483] R. ROMI avait suggéré, il y a une quinzaine d'années, l'élaboration soit d'une directive communautaire, soit d'une convention-cadre européenne sur les espaces naturels frontaliers. Cette intéressante proposition sera analysée plus avant dans le Titre 2, car elle est étroitement liée à la mise en place et à l'amélioration du réseau écologique européen Natura 2000 : R. ROMI, « L'impact du droit communautaire de l'environnement sur l'urbanisme transfrontalier », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 345-358, spéc. pp. 357-358.

[484] W. D. LUBBE propose l'adoption d'un protocole sur la conservation de la biodiversité transfrontalière, additionnel au traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe (« SADC » selon l'acronyme anglais), à l'image du protocole sur les cours d'eau partagés déjà existant : W. D. LUBBE, « Straddling Borders and Legal Regimes : The Case for Cooperative Transfrontier Biodiversity Conservation in the Southern African Development Community », *op.cit.*, pp. 150-151.

celles qui sont remarquables – et d'autre part en consacrant une authentique obligation de prendre des mesures communes de gestion.

Enfin, l'élaboration d'un instrument spécialement consacré aux zones naturelles transfrontalières, dans la mesure où il serait nécessairement plus détaillé qu'une simple stipulation « noyée » au milieu d'une convention sur la conservation de la nature en général, serait l'endroit indiqué pour aborder enfin les questions presque toujours éludées. Outre la question de la conduite des études d'impact dans les zones naturelles transfrontalières, sur laquelle on ne reviendra pas (*cf supra*, 1)), tout nouvel instrument devrait au moins prévoir des dispositions relatives aux législations nationales dans les zones naturelles frontalières[485], et à la protection des zones naturelles transfrontalières en cas de conflit armé entre voisins. Sur le premier point, l'élaboration de législations adaptées ainsi que leur harmonisation entre parties contractantes voisines devraient être encouragées, par exemple en annexant au corps du texte un modèle de loi sur la conservation dans les zones naturelles frontalières[486]. Sur le second, on rappellera au préalable qu'il n'existe pas de régime international satisfaisant pour la protection des zones naturelles transfrontalières en cas de conflit armé[487]. D'une part, la Convention ENMOD[488] du 10 décembre 1976 ne protège pas l'environnement pour lui-même, mais interdit seulement que sa modification par diverses techniques soit utilisée comme une arme de guerre (art. 1). D'autre part, si l'article 35.3 du Protocole additionnel n° 1 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (8 juin 1977) interdit « d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel », le seuil très haut exigé pour les dommages – étendus, durables et graves – lui confère un champ d'application extrêmement restrictif. Le mécanisme actuellement le plus intéressant serait sans doute l'utilisation des zones démilitarisées prévues par l'article 60 de ce même Protocole additionnel n° 1. Toutefois, l'opportunité de leur création est soumise à la discrétion des Etats en conflit. Dès lors, le nouvel instrument envisagé ici pourrait édicter un code de conduite pour la conservation des

[485] Le terme « frontalières » est utilisé ici à dessein, pour bien signifier que de telles législations nationales n'ont vocation à s'appliquer que dans la partie de la zone transfrontalière soumise à la juridiction d'un Etat donné.

[486] Cette proposition adapte celle formulée par W. D. LUBBE dans le cadre de la SADC : W. D. LUBBE, « Straddling Borders and Legal Regimes : The Case for Cooperative Transfrontier Biodiversity Conservation in the Southern African Development Community », *op.cit.*, pp. 150-151.

[487] Sur ce point, v. C. SHINE, « Legal Mechanisms to Strengthen and Safeguard Transboundary Protected Areas », in *Parks for Peace : International Conference on Transboundary Protected Areas as a Vehicle for International Co-operation*, 16-18 September 1997, Cape Town, Conference Proceedings, 1998, 263 p., pp. 37-47, spéc. pp. 42-44 ; W. E. BURHENNE, « The Prohibition of Hostile Military Activities in Protected Areas », EPL, 27/4 (1997), pp. 373-376 ; M. TIGNINO, « Le régime de protection des ressources naturelles en temps de conflit armé et ses faiblesses », in SFDI, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, *op.cit.*, pp. 227-246.

[488] Acronyme anglais de la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles.

zones naturelles transfrontalières, à destination des belligérants[489]. Mais étant donné les limites inhérentes à ce dernier outil, il devrait également prévoir une protection juridique internationale : par exemple en étendant à la protection des zones naturelles transfrontalières la possible intervention du Conseil de Sécurité des Nations Unies (fondée sur le chapitre VII de la Charte) visant à établir des zones de sécurité – c'est-à-dire à l'abri des attaques - pour raisons humanitaires, en cas de conflit armé[490].

b. La nature juridique de l'instrument

Quant à la nature juridique de l'instrument, l'idée d'un protocole additionnel à la CDB, évoquée par S. ALI, est probablement la plus pertinente[491]. En effet, la CDB est jusqu'à présent le cadre de négociations le plus universel en matière de conservation de la biodiversité. De plus rien n'empêcherait, ensuite, les régions du monde le désirant de se doter de leur propre traité sur les zones naturelles transfrontalières, aux dispositions à la fois plus précises et plus adaptées à leur contexte spécifique. Par ailleurs, l'adoption d'un protocole aurait l'avantage de limiter l'éparpillement conventionnel et institutionnel, puisque dans ce cas les organes de la CDB seraient aussi ceux qui suivraient la mise en œuvre du protocole[492]. Enfin, l'article 8 de la CDB sur la conservation *in situ* pourrait fournir la base juridique d'un protocole sur les zones naturelles transfrontalières, ce dernier étant alors adopté pour permettre la mise en œuvre satisfaisante dudit article dans un contexte transfrontalier. Toutefois, si d'aventure les parties contractantes à la CDB envisageaient d'adopter un protocole sur les aires protégées pour mettre en œuvre ce même article 8 - ce qui ne semble pas être à l'ordre du jour -, il serait sans doute préférable de se concentrer sur l'insertion dans celui-ci de mesures ambitieuses en matière de conservation des zones naturelles transfrontalières, plutôt que de persister à vouloir à tout prix la signature d'un protocole autonome sur la question. Reste qu'en dépit de ces arguments, l'adoption d'un protocole sur les zones naturelles transfrontalières n'est visiblement pas l'option qui a été retenue lors de la dixième Conférence des Parties à la CDB, fin 2010. Celle-ci semble avoir au contraire marqué sa préférence pour l'utilisation des outils existants, et le cas échéant la mise au point de nouveaux instruments régionaux[493]. Rien ne s'oppose évidemment à la réversibilité de ce choix, du moins juridiquement parlant.

---

[489] En s'inspirant, pourquoi pas, du code de conduite sur les zones protégées transfrontalières imaginé par l'UICN, dont une partie est dévolue aux périodes de conflit armé : T. SANDWITH et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, IUCN-WCPA, Gland, 2001, 111 p., pp. 47-48.

[490] C'est ce qui avait été proposé dans le « Draft Convention On the Prohibition Of Hostile Military Activities in Internationally Protected Areas » de la Commission droit de l'environnement de l'UICN : W. E. BURHENNE, « The Prohibition of Hostile Military Activities in Protected Areas », *op.cit.* Sur ce texte, v. aussi la Rec. 1.75 « Les conflits armés et l'environnement » du Congrès mondial de la nature de l'UICN (Montréal, 1996).

[491] S. ALI, « Building biotic peace at COP 10, Nagoya », *op.cit.*

[492] Par analogie, c'est ce qui s'est passé avec les deux protocoles additionnels déjà conclus dans le cadre de la CDB, à savoir celui de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (Montréal, 29 janvier 2000), et le Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des ressources génétiques (déjà cité).

[493] Décision X/31 « Aires protégées » (précitée), § 5.

S’il devait voir le jour, l’éventuel protocole constituerait vraisemblablement le couronnement de l’obligation internationale de coopérer pour conserver les zones naturelles transfrontalières. Deux éléments attestent déjà de sa reconnaissance progressive. D’une part, s’agissant de leur qualification juridique, les zones naturelles transfrontalières devraient logiquement être rattachées à la catégorie des ressources naturelles partagées, laquelle est porteuse d’une obligation coutumière de coopération. D’autre part, s’agissant de leur régime juridique, des dispositions enjoignant à la coopération transfrontalière sont de plus en plus fréquemment incorporées aux conventions multilatérales – universelles et surtout régionales - sur la conservation de la nature. Le droit conventionnel complète ici utilement le droit coutumier. Une incertitude subsiste néanmoins quant au champ d’application exact de l’obligation, étendue à toutes les zones naturelles transfrontalières ou plus vraisemblablement limitée, pour l’heure, aux zones naturelles transfrontalières les plus remarquables écologiquement. La conjonction de ces deux éléments incite en tous cas les Etats voisins, dans leurs relations bilatérales (ou multilatérales restreintes), à instituer un zonage écologique transfrontalier qui repousse la frontière à ses abords. D’où résulte l’émergence de la notion de zone protégée transfrontalière.

CHAPITRE 2 : LA JURIDICISATION INACHEVEE DE LA NOTION DE ZONE PROTEGEE TRANSFRONTALIERE

Parce que la faune et la flore sauvages ne peuvent vivre convenablement qu'à l'intérieur de leurs habitats naturels, la création de zones protégées demeure un élément incontournable de toute stratégie cohérente de conservation de la nature. C'est ainsi que la couverture spatiale des zones protégées n'a cessé de s'étendre au cours du siècle dernier, y compris bien sûr dans les zones frontalières. Cette tendance devrait se poursuivre, au vu notamment des objectifs du Plan stratégique 2011-2020, adopté lors de la dixième Conférence des Parties à la CDB : ainsi, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières devront avoir été classées en zone protégée d'ici à 2020[494]. Il est donc aisément compréhensible que la coopération pour conserver les zones naturelles transfrontalières prenne, en pratique, le plus souvent la forme d'une coopération transfrontalière entre zones protégées contiguës[495]. C'est, d'ailleurs, ce que prévoit une partie significative des conventions multilatérales précédemment étudiées.

Cependant, dans de nombreux discours politiques et textes juridiques, surtout les plus récents, une notion tend à concurrencer voire à supplanter celle, traditionnelle, de coopération transfrontalière entre zones protégées contiguës. Il s'agit de la notion de zone protégée transfrontalière (ZPT)[496]. Il n'en existe pas de définition juridique consensuelle, et c'est précisément pourquoi l'un des enjeux du présent travail consistera à en proposer une. Or, autant la notion de coopération transfrontalière entre zones protégées contiguës ne pose pas de problèmes insurmontables pour l'analyse juridique, puisqu'elle n'est qu'une application à un domaine particulier – la conservation des zones naturelles – de la théorie générale de la coopération transfrontalière, autant celle de ZPT est autrement plus délicate à saisir. A l'inverse de la coopération transfrontalière entre zones protégées contiguës, et *a fortiori* de la simple juxtaposition de zones protégées frontalières contiguës, elle semble en effet suggérer l'unicité, par-delà une ou plusieurs frontières internationales, de la zone protégée qualifiée de la sorte.

Il est par conséquent nécessaire de s'interroger sur sa signification juridique véritable, au-delà d'apparences peut-être trompeuses ; pour des raisons théoriques évidentes, mais aussi

[494] Décision X/2 « Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique » (Nagoya, 2010), Annexe, Objectif 11.

[495] La notion de coopération transfrontalière entre zones protégées contiguës sera entendue ici comme synonyme de celle de coopération entre zones protégées frontalières. L'adjectif « contigu » sera utilisé indifféremment de ceux d' «adjacent », « voisin » et « avoisinant ».

[496] La notion de zone protégée transfrontalière sera entendue ici comme synonyme de celles d'aire protégée transfrontalière et d'espace protégé transfrontalier, expressions qui seront donc employées indifféremment. Celles de parc naturel transfrontalier (éventuellement de parc naturel international) et de réserve naturelle transfrontalière, souvent rencontrées, sont aussi très voisines, bien qu'en principe plus restrictives car destinées à s'appliquer à une seule catégorie de zone protégée : les parcs ou les réserves.

pour des raisons pratiques, dans la mesure où les ZPT sont devenues les instruments privilégiés de mise en œuvre de l'obligation internationale de coopérer. Ce type de questionnements semble d'ailleurs être propre à ce que l'on pourrait appeler (uniquement à des fins descriptives pour l'heure) le « droit de la nature transfrontalière », et ne pas se poser dans les mêmes termes dans les autres secteurs principaux du « droit de l'environnement transfrontalier ». En effet, dans le domaine des pollutions transfrontières comme dans celui des eaux transfrontalières, le langage juridique n'a généralement pour ambition de donner une unité qu'au phénomène physique transfrontalier ou transfrontière – ici la pollution, là le cours d'eau -, pas à la réponse juridique qui lui est apportée.

Il s'agit donc, en définitive, de déterminer si la notion de ZPT s'est autonomisée, et si oui dans quelle mesure, d'une part par rapport à la simple contiguïté physique résultant de la juxtaposition de deux ou plusieurs zones protégées d'un côté et de l'autre de la frontière, et d'autre part par rapport à certaines formes rudimentaires de coopération transfrontalière entre zones protégées contiguës. « Faire avancer la belle idée de parc naturel international », observait il y a quelques années Ph. YOLKA à propos du Mont-Blanc, « serait probablement le plus beau cadeau que [celui-ci] puisse offrir au droit de l'environnement »[497]. On ne peut que souscrire à ce propos pointant la nécessité de « faire avancer » l'idée de parc naturel international et, plus largement, de ZPT. En dépit de progrès récents évidents, la juridicisation de cette notion reste inachevée : non seulement son contenu est incertain en théorie (Section 1), mais en outre sa portée est des plus variables en pratique (Section 2).

[497] Ph. YOLKA, « Protéger le Mont-Blanc », Environnement et Développement Durable, mai 2010, pp. 9-10, p. 10.

SECTION 1 : LE CONTENU INCERTAIN DE LA NOTION DE ZONE PROTEGEE TRANSFRONTALIERE

Il suffit de lire les titres des articles récemment consacrés à cette thématique dans la presse généraliste, en particulier régionale, pour mesurer le succès sémantique rencontré par la notion de ZPT et ses avatars (parc transfrontalier ou international notamment) dans le langage courant. Ainsi, par exemple, La Voix du Nord s'interroge-t-elle sur l'éventualité d'une seule mécanique pour « faire tourner » « le Parc transfrontalier du Hainaut »[498], quand son confrère Le Républicain lorrain affirme que « les prémices d'un parc transfrontalier s'esquissent » entre la Lorraine et la Belgique[499] ; enfin Corse Matin, pour sa part, observe l'émergence d'une « réalité juridique pour le parc marin international des Bouches de Bonifacio »[500].

S'il en est ainsi, c'est probablement parce qu'avant d'être juridique, la notion de ZPT est une notion d'ordre politique, qui plus est éminemment séduisante. Dans un environnement international traditionnellement marqué par l'affrontement des souverainetés étatiques au sujet du territoire, elle suggère que la conservation de la nature, par son irréductible rétivité aux frontières, peut contribuer à jeter des ponts entre les nations, en faisant émerger le sentiment d'une communauté d'intérêts. Cette croyance, qu'il conviendra bien entendu d'interroger, a trouvé son expression la plus éloquente dans les « parcs transfrontaliers pour la paix », notion voisine de celle de ZPT, qu'elle recoupe au moins partiellement. Définis par l'UICN comme des « aires protégées transfrontalières qui sont officiellement consacrées à la protection et à la conservation de la diversité biologique et des ressources naturelles et culturelles qui y sont associées, ainsi qu'à la promotion de la paix et la coopération »[501], les parcs pour la paix sont donc, dans une acception stricte, un type spécial de ZPT. Plus précisément, ce sont les ZPT qui aident soit à résoudre un conflit, soit à maintenir et consolider la paix existante[502]. Mais il semble également possible, à la fois dans une acception plus large et une perspective plus juridique, de considérer que les parcs pour la paix ne sont rien de moins que la matrice même de la notion de ZPT, dans la mesure où les premières expériences de coopération ont toutes été motivées – certes peut-être pas toujours officiellement, même si c'est souvent le cas - au moins autant par la promotion de relations de

[498] M. TISON-NAVEZ, « Parc transfrontalier du Hainaut : vers une seule mécanique pour le faire tourner ? », *La Voix du Nord*, 1er décembre 2011.
[499] S. NONNENBRUCK, « Les prémices d'un parc transfrontalier s'esquissent », *Le Républicain Lorrain*, 8 mars 2011.
[500] N. AMAR, « Une réalité juridique pour le parc marin international des Bouches de Bonifacio », *Corse Matin*, 20 février 2011.
[501] Définition issue de T. SANDWITH et al., *Aires protégées transfrontalières pour la paix et la coopération*, UICN, coll. Guides des meilleures pratiques pour les aires protégées, n° 7, 2001, non paginé. Pour la version anglaise, v. T. SANDWITH et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, *op.cit.*, p. 3.
[502] S. H. ALI, « Introduction : A Natural Connection between Ecology and Peace ? », in S. H. ALI (éd.), *Peace Parks : Conservation and Conflict Resolution*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts) and London, 2007, 406 p., pp. 1-18, p. 2.

bon voisinage, et donc de la paix, que par un souci réel de conservation des zones naturelles transfrontalières[503]. La Recommandation de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sur les parcs naturels suprafrontaliers (déjà citée) est à cet égard éclairante : il y est affirmé que « la multiplication de (…) parcs régionaux suprafrontaliers serait susceptible de renforcer l'esprit de solidarité et de coopération parmi les peuples européens ». La présence ou l'absence de la qualification explicite de « parc pour la paix » par les créateurs d'une ZPT ou les observateurs internationaux semble, d'ailleurs, assez indifférente à cet état de fait.

C'est précisément cette seconde approche qui sera retenue ici, sans que soit pour autant recherchée l'invalidation de la première. De sorte que les parcs transfrontaliers pour la paix seront envisagés comme les révélateurs des origines (géo) politiques de la notion de ZPT (§ 1). Ils confirmeront ce faisant l'éminence de la géopolitique en tant que source matérielle du droit de la coopération transfrontalière intergouvernementale dans son ensemble, y compris dans le secteur de la conservation de la nature. C'est donc, logiquement, en raison de l'attraction suscitée par les parcs pour la paix et les conceptions qu'ils véhiculent, au moins autant que pour des motivations purement environnementales, que la notion de ZPT a été progressivement intégrée aux sources formelles du droit. Encore cette reconnaissance juridique demeure-t-elle contrastée (§ 2).

§ 1 : Les origines (géo) politiques révélées par les « parcs transfrontaliers pour la paix »

La notion de parc transfrontalier pour la paix sera-t-elle mobilisée suite au « printemps arabe » de 2011, dans le cadre de la réorganisation de cette région du monde en pleine mutation ? A en croire un rapport de l'UICN au sujet du réseau d'aires marines protégées de la Libye, rendu courant 2011, cela n'est pas impossible. En effet, les experts de l'organisation affirment, à propos des opportunités de conservation transfrontalière en milieu marin entre ce pays et son voisin tunisien, qu'un « projet d'aire protégée transfrontalière entre la Tunisie et la Libye améliorerait l'échange d'expérience entre les deux pays, et servirait de modèle de coopération sud-sud »[504].

Evoquer la conservation de la nature transfrontalière dans des moments aussi décisifs pour l'ensemble du monde arabe pourrait à première vue paraître saugrenu, tant les priorités et

[503] En ce sens, v. notamment Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, spéc. pp. 157-158 ; J. FROMAGEAU, « Du droit transfrontalier à la protection de la biosphère », *op.cit.*, spéc. p. 289 ; *Contra* S. H. ALI, « Introduction : A Natural Connection between Ecology and Peace ? », *op.cit.*, p. 7, selon qui « The notion of transboundary protected areas (…) was developed independent of their potential instrumental use in conflict mitigation ».

[504] IUCN, *Towards a Representative Network of Marine Protected Areas in Libya*, Gland et Malaga, 2011, 68 p., p. 38, notre traduction : « a project of a trans-boundary protected area between Tunisia and Libya would enhance the exchange of experience between the two countries, and serve as a model of south-south cooperation » ; C. VINCENT, « La nature, un atout pour la Libye », *Le Monde*, 11 novembre 2011.

les urgences semblent résider ailleurs. Ce serait pourtant méconnaître le fort potentiel des parcs transfrontaliers pour la paix dans le rétablissement et (ou) la consolidation de la paix entre Etats frontaliers. Un retour sur l'histoire de leur développement, lequel pourra à bien des égards s'apparenter à une analyse de la genèse de la notion de ZPT, permettra déjà d'en avoir un premier aperçu (A). Surtout, de ce développement initialement empirique des parcs transfrontaliers pour la paix, ont par la suite été puisées – essentiellement depuis les années 1990 - certaines théories de science politique mettant clairement en avant leur rôle dans l'amélioration de la sécurité internationale. Ces théories ont grandement contribué à la fois à la notoriété nouvelle de cette notion et à l'expansion numérique des parcs pour la paix, selon un mode de création plus réfléchi, et donc moins empirique que par le passé (B).

A. Le développement primitivement empirique des parcs pour la paix

Les initiatives de coopération bilatérale dans les zones naturelles transfrontalières sont anciennes, puisque certaines d'entre elles remontent à la fin du XVIIIème siècle en Europe. Tel est le cas du Traité conclu les 16/19 décembre 1781 entre le Roi de France et le Prince Evêque de Bâle pour faciliter la poursuite des délits forestiers et de chasse et de pêche de part et d'autre de la frontière[505]. Comme le remarquent à juste titre J. FROMAGEAU et Ph. GUTTINGER, ce texte est en réalité une transposition sur le plan bilatéral des dispositions de l'Ordonnance de 1669 sur les Eaux et Forêts[506]. La protection de la nature et des espaces naturels est évidemment indirecte à l'époque car ce sont les conceptions utilitaires qui prédominent, tant en droit interne que dans les relations internationales de voisinage. L'espace naturel, qu'il soit transfrontalier ou tout entier sis à l'intérieur des frontières, n'est qu'une ressource économique[507].

Il s'agit alors, fondamentalement, d'assurer une meilleure répression des délits forestiers dans les massifs transfrontaliers. Cependant, dès les premières expériences de coopération bilatérale dans les zones naturelles transfrontalières, pointe déjà ce qui deviendra la marque de fabrique des parcs pour la paix : l'instrumentalisation de ladite coopération, dans le but de garantir de bonnes relations de voisinage[508]. Le titre de la Convention franco-suisse du 23 février 1882, qui porte précisément sur « les rapports de voisinage et la surveillance des forêts limitrophes »[509] est éloquent à cet égard, tant il semble lier indissolublement les deux

[505] Texte reproduit in B. RÜSTER et B. SIMMA (éd.), *International Protection of the Environment : Treaties and related Documents*, Vol. 4, Oceana Publications, New York, 1975, pp. 1544-1555.
[506] J. FROMAGEAU et Ph. GUTTINGER, *Protection des espaces naturels et histoire du droit*, SFDE et SRETIE, Décembre 1987, 194 p., p. 188.
[507] Sur ce point, v. J. UNTERMAIER, « La protection des espaces naturels. Généalogie d'un système », *op.cit.*, spéc. p. 113 et s. Même si elles portent essentiellement sur le droit interne, les réflexions de cet auteur nous semblent tout à fait transposables au contexte transfrontalier.
[508] En ce sens, v. notamment S. PASEMKO, *The Evaluation and Design of a Formal International Designation for International Peace Parks*, Masters degree project, environmental science, Calgary, 2009, 257 p., p. 13.
[509] Convention citée in J. FROMAGEAU et Ph. GUTTINGER, *Protection des espaces naturels et histoire du droit*, *op.cit.*, p. 189, note de bas de p. n° 677.

questions. La protection est certes tout autant utilitaire, mais elle répond à ce que l'on pourrait appeler un utilitarisme élargi par rapport au droit interne de la même époque, c'est-à-dire allant au-delà des seules considérations économiques.

Quoi qu'il en soit, les parcs pour la paix semblent donc solidement enracinés dans les pratiques de « bon voisinage », entre autres au sens où I. POP entend cette notion dans son ouvrage de référence *Voisinage et bon voisinage en droit international*[510] (1). On peut observer par ailleurs que les parcs pour la paix ont peu à peu développé un rapport singulier aux conflits internationaux ; de fait, ce sont souvent ces derniers – plus précisément, le terme mis à ces derniers - qui ont été à l'origine de la création des ZPT au cours du XXème siècle. Les considérations géopolitiques y présidant n'en deviennent alors que plus évidentes (2).

1. Les parcs pour la paix enracinés dans les pratiques de « bon voisinage »

C'est véritablement en 1932 que débute l'Histoire officielle des parcs pour la paix. Cette année-là marque la naissance du parc international pour la paix du Waterton-Glacier entre les Etats-Unis et le Canada, le premier de son genre à être désigné de la sorte, par ses concepteurs mêmes[511]. Il est instauré dans un contexte de relations déjà fraternelles entre les deux grands voisins nord-américains, précisément pour célébrer cette amitié au long cours. La réalité et la densité juridique de la coopération engagée pour conserver la zone naturelle transfrontalière importent, au demeurant, assez peu. En témoigne le fait que ledit parc, nonobstant le qualificatif imposant d'« international » dont il est affublé, n'est nullement créé par un traité bilatéral – lequel, quatre-vingts ans plus tard, fait d'ailleurs toujours défaut - mais bien par deux lois nationales adoptées presque simultanément[512]. Ce qui compte, en revanche, c'est de signifier par cet adjectif l'union symbolique du territoire transfrontalier, composé en réalité de deux parcs nationaux (« Glacier » aux Etats-Unis, « Waterton » au Canada) dont le fonctionnement demeure en pratique complètement indépendant l'un de l'autre.

Une telle façon de procéder – fort attachement au symbole, faible degré de coopération juridique et pratique - sera d'ailleurs une constante des premiers parcs pour la paix. En cela, ceux-ci peuvent tout à fait être assimilés à une pratique ressortissant du « bon voisinage » ; dans son sens généralement admis bien évidemment, mais également au sens précis qu'I. POP a donné à cette théorie déjà relativement ancienne. Selon cet auteur, il s'agit en substance

[510] V. partic. la seconde partie de l'ouvrage, entièrement consacrée à la notion de bon voisinage.
[511] Sur les aspects historiques de ce parc, v. notamment B. LIEFF and G. LUSK, « Transfrontier Cooperation between Canada and the USA : Waterton-Glacier International Peace Park », in J. W. THORSELL (éd.), *Parks on the Borderline : Experience in Transfrontier Conservation*, *op.cit.*, pp. 39-49 ; sur les problématiques plus contemporaines le concernant, v. R. TANNER et al., « The Waterton-Glacier International Peace Park : Conservation amid Border Security », in S. H. ALI (éd.), *Peace Parks : Conservation and Conflict Resolution*, *op.cit.*, pp. 183-199.
[512] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, p. 161. La loi du Congrès des Etats-Unis approuvant la création du parc international date du 2 mai 1932, et celle du Parlement Canadien du 26 mai.

pour les Etats frontaliers de dépasser, tout en continuant bien évidemment à les observer, les obligations traditionnelles issues du droit international du voisinage, qui entraînent avant tout des abstentions de causer des préjudices. Ce, pour aller vers un ensemble de devoirs – au départ plus moraux ou politiques que véritablement juridiques – impliquant de se démontrer, par des actes positifs plus ou moins symboliques, une volonté de vivre en bonne intelligence l'un avec l'autre. Autrement dit, le bon voisinage implique, en sus du respect des obligations purement juridiques, un devoir moral d'adopter une attitude générale de bonne volonté, d'amitié vis-à-vis de ses voisins[513].

Le Waterton-Glacier, bien qu'étant officiellement le premier parc pour la paix, n'est pas tellement représentatif de ses successeurs, en ce qu'il a été créé entre deux pays entretenant déjà, et depuis longtemps, des relations pacifiques[514]. A l'inverse, on constate généralement que les vagues de création de parcs naturels transfrontaliers - ceux-ci étant parfois explicitement qualifiés de parcs pour la paix, et parfois non -, sont corrélées avec la fin des grands conflits mondiaux ou régionaux qui ont jalonné le XXème siècle. Ceci n'est pas, au moins au départ, le fruit d'une stratégie planifiée à l'avance. Il est plutôt celui de l'observation empirique que la coopération, en matière de conservation de la nature, peut contribuer à apaiser les tensions.

2. Les parcs pour la paix enfantés par les grands conflits du XXème siècle

Il en va ainsi tout d'abord des trois premières ZPT de l'ère moderne, créées entre la Pologne et la Tchécoslovaquie peu après la première guerre mondiale, alors qu'un conflit frontalier lié à cette dernière venait d'opposer les deux pays (Protocole de Cracovie, 5 septembre 1924)[515]. De même, c'est pour rompre son isolement diplomatique dans les décennies qui suivent la seconde guerre mondiale et montrer sa bonne volonté vis-à-vis de ses voisins occidentaux[516], que l'ex-République Fédérale d'Allemagne de l'Ouest, directement ou par l'intermédiaire de ses Länder, établit plusieurs parcs transfrontaliers respectivement avec le Luxembourg[517], la Belgique[518] et les Pays-Bas[519]. A la suite de l'effondrement du bloc de

[513] I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, *op.cit.*, seconde partie.
[514] En ce sens, R. TANNER et al., « The Waterton-Glacier International Peace Park : Conservation amid Border Security », *op.cit.*, p. 183.
[515] Sur les débuts de la coopération entre ces deux pays, v. W. GOETEL, « Parks Between Countries », in IUCN, *First World Conference on National Parks*, United States Department of the Interior, Washington D.C., 1962, 471 p., pp. 287-294.
[516] En ce sens, R. J. Mc NEIL, « International Parks for Peace », in J. W. THORSELL (éd.), *Parks on the Borderline : Experience in Transfrontier Conservation*, *op.cit.*, pp. 23-38, p. 26.
[517] Traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Land Rheinland-Pfalz concernant la création d'un parc naturel commun, Clervaux, 17 avril 1964.
[518] Accord entre le Gouvernement du Nordrhein-Westfalen, le Gouvernement du Land Rheinland-Pfalz et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur la coopération en vue de la création et de l'aménagement d'un parc naturel dans les zones Nordeifeil/Schneifel/Hautes-Fagnes-Eifel, Gemünd, 3 février 1971, M.B. du 9 mars 1971, p. 2976.

l'Est qui entraîne la fin de la guerre froide, la conservation de la « ceinture verte européenne », un réseau écologique transfrontalier reprenant le tracé de l'ancien rideau de fer, est mise à l'ordre du jour[520]. Le but affiché est non seulement de préserver la remarquable biodiversité qui a pu prospérer du fait de l'absence d'activités humaines pendant plus de cinquante ans en ce lieu concentrant toutes les tensions géopolitiques, mais aussi de promouvoir des relations de bon voisinage entre Ouest et Est, par-delà cette cicatrice de l'Histoire. Enfin, dans un contexte plus régional, les projets de parcs pour la paix ont fleuri en Afrique australe à la fin du régime d'Apartheid sud-africain. Ils ont été utilisés particulièrement par le Président N. MANDELA comme un moyen de restaurer la confiance entre l'Afrique du Sud et ses différents voisins, traditionnellement hostiles. Une ONG spécialement dédiée à leur promotion en Afrique australe a même été créée, la « Peace Parks Foundation »[521].

A l'inverse du Waterton-Glacier, ces différentes initiatives de coopération ont donc pris place dans des circonstances conflictuelles ou post-conflictuelles, avec pour finalité de contribuer à rétablir un climat de confiance. Ici aussi, pourtant, la pensée d'I. POP relative au bon voisinage est tout à fait applicable à la pratique de création de parcs pour la paix. En effet, celui-ci opère une distinction à l'intérieur des différentes normes de bon voisinage qu'il estime être en formation, suivant le contexte des relations existant entre les voisins. Lorsque la situation est conflictuelle, les normes de bon voisinage sont logiquement adaptées, pour tenir compte de cette différence objective. Elles impliquent alors classiquement de ne rien faire qui puisse aggraver le conflit en cours, mais encore, de façon plus novatrice, d'entreprendre des actions positives afin de réduire la tension entre voisins[522]. Une obligation à laquelle répond parfaitement l'établissement de parcs pour la paix, et qui tend une nouvelle fois à démontrer que les ZPT sont nées dans le cadre conceptuel du bon voisinage.

S'ils sont effectivement nés au début du XXème siècle, les parcs pour la paix connaissent un fort regain d'intérêt surtout depuis la fin de la guerre froide, laquelle a vu l'avènement d'un monde multipolaire où les alliances se redessinent dans le contexte de la mondialisation[523]. Ce regain d'intérêt a été concomitamment attisé par la théorisation, en science politique, du rôle potentiel des parcs pour la paix dans les équilibres géopolitiques.

---

[519] Accord entre le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et celui du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie concernant la création du parc naturel transfrontalier Maas-Schwalm-Nette, (texte en allemand et néerlandais uniquement), Roermund, signé le 30 mars 1976 et révisé le 2 novembre 2006.

[520] Sur la ceinture verte comme sur la notion de réseau écologique transfrontalier, *cf* Titre 2.

[521] Sur cette fondation, v. notamment J. HANKS, « Protected Areas During and After Conflict : the Objectives and Activities of the Peace Parks Foundation », in *Parks for Peace*, Parks Magazine, vol. 7, n° 3, IUCN Protected Areas Programme, octobre 1997, pp. 11-24. V. aussi le site internet de la Fondation: http://www.peaceparks.org.

[522] I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, *op.cit.*, p. 294 et s.

[523] R. DUFFY, « Peace Parks and Global Politics : The Paradoxes and Challenges of Global Governance », in S. H. ALI (éd.), *Peace Parks : Conservation and Conflict Resolution*, *op.cit.*, pp. 55-68, spéc. p. 56.

Leur création ne résultera dès lors plus qu'exceptionnellement d'une démarche purement empirique, et bien davantage d'une stratégie planifiée loin en amont.

B. La reconnaissance théorique du rôle des parcs pour la paix dans l'amélioration de la sécurité internationale

Il n'est somme toute pas difficile de se persuader de la véracité de l'assertion d'I. POP, selon laquelle « la sécurité de chaque Etat, et par là même la sécurité et la paix internationales ont dépendu et dépendent encore, dans une grande mesure, des relations existant entre pays voisins »[524]. Les Etats voisins étant géographiquement les plus proches, c'est d'abord et avant tout entre eux que sont historiquement nés les conflits internationaux. Tout aussi évidents sont les risques de contagion des conflits entre Etats frontaliers aux autres pays de la région, voire du monde entier ; que l'on songe, simplement, aux conditions de déclenchement des deux guerres mondiales du XXème siècle.

En revanche, la place et le rôle des ressources naturelles, et plus globalement de l'environnement, dans la dégradation ou l'amélioration de la sécurité internationale, sont quant à eux restés longtemps méconnus par les chercheurs et, partant, par la communauté internationale. Les choses ont commencé à évoluer avec l'émergence de théories autour de la sécurité et l'insécurité environnementale[525], qui montrent comment la dégradation de l'environnement peut contribuer au déclenchement des conflits internationaux. Cette reconnaissance du rôle de l'environnement dans le maintien de la sécurité internationale est importante, car elle va immanquablement conduire à valoriser la coopération transfrontalière environnementale, comme un moyen efficace de prévenir et de résoudre les conflits d'origine environnementale. Néanmoins, ce sont surtout les secteurs de la lutte contre les pollutions transfrontières et de la protection des eaux transfrontalières qui ont été positivement affectés par cette première évolution conceptuelle, beaucoup moins la conservation de la nature transfrontalière.

Aussi, si la reconnaissance de l'existence de rapports entre l'environnement et la sécurité internationale est en soi un évènement notable, elle ne saurait cependant constituer qu'une première étape vers la reconnaissance du rôle direct des parcs pour la paix – et donc, par extension, de la conservation de la nature transfrontalière - dans l'amélioration de la sécurité internationale (1). C'est seulement dans un second temps que le rôle des parcs pour la paix en matière de sécurité internationale a été expressément reconnu, puis naturellement valorisé, grâce à l'émergence de la théorie de l'« environmental peacemaking »[526]. Celle-ci

[524] I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, *op.cit.*, p. 10.
[525] Sur les dimensions juridiques de la sécurité environnementale, v. notamment le YIEL (Yearbook of International Environmental Law) 2008, vol. 19, entièrement consacré à cette problématique.
[526] Sur cette théorie, v. l'ouvrage de référence de K. CONCA et G. D. DABELKO (éd.), *Environmental Peacemaking*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2002, 244 p.

consiste à mettre en lumière les vertus de la coopération transfrontalière environnementale dans le rétablissement et la consolidation de relations fraternelles en général, et non plus seulement dans la prévention et la résolution des conflits d'origine environnementale (2).

1. La sécurité environnementale ou la reconnaissance de l'environnement comme facteur influant sur la sécurité internationale

Traditionnellement, la sécurité internationale est appréhendée sous un angle presque exclusivement militaire. Même après la Seconde guerre mondiale et l'adoption de la Charte des Nations Unies, qui fixe à l'Organisation l'objectif de maintenir la paix et la sécurité internationales (art. 1.1), seules les tensions militaires sont réputées constituer des facteurs d'insécurité internationale ; réciproquement, la sécurité internationale peut être garantie par la seule absence de tensions militaires. Cette conception éminemment réductrice a été battue en brèche seulement à partir des années soixante-dix. D'autres facteurs ont alors été admis comme exerçant une influence sur la paix et la sécurité internationales : les facteurs culturels, sociaux, économiques, et bientôt environnementaux[527]. Sur ce point, l'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe (1er août 1975) est déjà révélateur de l'évolution des mentalités : il confère une place importante à l'environnement, y compris la « conservation de la nature et des ressources naturelles »[528]. Plus tard, la Déclaration de Rio de 1992 reconnaîtra solennellement au plan universel que « la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables » (principe 25). Le Congrès international sur la paix dans l'esprit des hommes, réuni par l'UNESCO trois ans auparavant (en 1989), avait préparé le terrain en affirmant que le droit à un environnement de qualité était un « élément essentiel à la paix »[529]. Enfin, l'Assemblée Générale des Nations Unies a elle-même admis récemment (le 3 juillet 2009) qu'une problématique à première vue strictement environnementale, en l'espèce les changements climatiques, peut avoir des répercussions sur la sécurité internationale[530]. Le Président du Conseil de sécurité lui a emboîté le pas, toujours à propos des changements climatiques, dans une déclaration du 20 juillet 2011[531].

S'ouvre ainsi une ère dans laquelle les interactions entre l'environnement et la sécurité internationale deviennent un objet croissant de recherches et de préoccupations,

---

[527] Sur les premières évolutions du concept de sécurité, en particulier dans ses liens avec l'environnement, v. notamment A. A. HERRERO de la FUENTE, « Protection de l'environnement et sécurité internationale », in *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre KISS*, *op.cit.*, pp. 297-306, spéc. pp. 301-302.

[528] Le chapitre 5 est entièrement consacré aux problématiques environnementales.

[529] Déclaration de Yamoussoukro sur la paix dans l'esprit des hommes, 1er juillet 1989.

[530] Rés. 63/281 du 3 juin 2009, « Les changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité ».

[531] S/PRST/2011/15 « Maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Quatre ans auparavant, le 17 avril 2007, le Conseil de sécurité débattait pour la première fois de l'impact des changements climatiques sur la sécurité dans le monde (5663ème séance – matin & après-midi).

essentiellement à travers deux prismes[532]. D'une part, la dégradation de l'environnement est perçue comme une menace sur la sécurité internationale, car elle peut contribuer au déclenchement de conflits, les désormais fameux « conflits verts »[533]. D'autre part, les effets pernicieux des conflits armés sur la qualité de l'environnement deviennent patents. Les deux éléments sont d'ailleurs susceptibles de s'alimenter l'un l'autre, dans une sorte de cercle vicieux : la dégradation de l'environnement, cause d'un conflit, est amplifiée suite au déclenchement dudit conflit, qu'elle contribue à catalyser à son tour. La dégradation de l'environnement ne sera, bien entendu, qu'exceptionnellement l'unique cause de déclenchement d'un conflit, et il convient ici de se garder de tout déterminisme[534]. De même, bien que la destruction de l'environnement par les conflits armés soit une réalité massive et peu discutable, il existe certaines aberrations (au sens propre du terme) qu'on ne peut passer sous silence au seul prétexte qu'elles seraient moins confortables pour l'esprit. Ainsi, ce n'est pas la paix mais bien l'état de tension perpétuel entre les deux Corées et l'établissement d'une zone démilitarisée à la frontière par l'armistice du 27 juillet 1953, qui a permis la préservation d'un véritable « sanctuaire écologique entre des barbelés »[535]. D'une largeur de 4 kilomètres sur une longueur de 248, ce lieu truffé de mines renferme quelques-uns des derniers échantillons des écosystèmes originels de la péninsule coréenne, lesquels ont été réduits à néant par l'industrialisation presque partout ailleurs.

Toujours est-il que la riposte du droit s'organise, car si la sécurité environnementale n'est pas un concept juridique[536], elle a besoin du droit pour s'incarner. Logiquement, deux voies sont principalement empruntées : d'un côté, afin de prévenir les conflits d'origine environnementale, la coopération environnementale - en particulier transfrontalière - est promue, notamment dans les domaines de la lutte contre les pollutions transfrontières et de la gestion des cours d'eau transfrontaliers[537]. De grands textes du droit international de l'eau, au premier rang desquels la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation[538], ont été en partie conclus pour répondre à ces préoccupations. D'un autre côté, l'on assiste à la mise en place de mécanismes, certes gravement insuffisants, destinés à protéger l'environnement et les ressources naturelles en

[532] Sur ce point, v. K. CONCA, A. CARIUS et G. D. DABELKO, « La paix par la coopération environnementale », in WORLDWATCH INSTITUTE, *L'Etat de la planète 2005 – Redéfinir la Sécurité Mondiale*, Genève, 2005, 265 p., pp. 175-190, p., spéc. pp. 177-178.
[533] A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, pp. 499-502.
[534] En ce sens, v. notamment O. BROWN, « Environment and Peace : Steady Progress Since Stockholm 1972 », in DEPARTMENT of the ENVIRONMENT of IRAN and UNEP, *Proceedings of the International Conference on Environment, Peace and the Dialogue Among Civilizations and Cultures*, 9-10 May 2005, DOE-Environmental Management Support Project (EMSP), Tehran, 2005, 439 p., pp. 39-49, spéc. pp. 44-45.
[535] Ph. PONS, « Un sanctuaire écologique entre des barbelés », *Le Monde Magazine*, 26 juin 2010.
[536] K. HULME, « Environmental Security : Implications for International Law », YIEL 2008, pp. 3-26, p. 4.
[537] Sur les aspects juridiques de la « sécurité hydrique » (« water security »), v. notamment P. WOUTERS, S. VINOGRADOV, B.-O. MAGSIG, « Water Security, Hydrosolidarity, and International Law : A River Runs Through It… », YIEL 2008, pp. 97-134.
[538] Convention adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 21 mai 1997. Elle vient seulement d'entrer en vigueur, le 17 août 2014.

temps de conflit armé[539]. Tel est spécialement le cas, comme on l'a vu, du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (8 juin 1977), lequel interdit les dommages « étendus, durables et graves » causés à l'environnement naturel (art. 35.3 et 55).

Tout ceci forme les dimensions classiques de la sécurité environnementale, où en définitive peu de place est faite à la conservation de la nature transfrontalière, nonobstant la référence déjà mentionnée dans l'Acte final de la Conférence d'Helsinki. En effet, cette dernière ne semble pas, même à travers la notion emblématique des parcs pour la paix, être concernée au premier chef par le changement conceptuel lié à la montée en puissance des théories sur la sécurité environnementale. Il est vrai que les divergences de vues concernant la conservation de la nature dans une zone transfrontalière constituent rarement un motif assez sérieux pour déclencher directement un conflit entre Etats voisins. Inversement, de graves pollutions transfrontières ou une mauvaise gestion de cours d'eau transfrontaliers le peuvent tout à fait. En témoignent les innombrables « guerres de l'eau » et autres tensions plus ou moins latentes liées aux ressources hydriques[540].

Cependant, des chercheurs en sciences politiques, essentiellement anglo-saxons, ont développé depuis la fin des années 1990 une critique de l'approche classique de la sécurité environnementale[541], laquelle critique aboutit nécessairement à la mise au centre du jeu des parcs pour la paix. Du reste, celle-ci n'a pas pour objet d'invalider les fondements théoriques de la sécurité environnementale, qui demeurent pertinents. Elle vise au contraire à compléter cette approche trop réductrice, qui n'épuise toujours pas la richesse des rapports entre environnement et sécurité internationale.

2. L'« environmental peacemaking » ou la reconnaissance expresse du rôle des parcs pour la paix

En 1982 déjà, le préambule de la Charte mondiale de la nature exprimait le postulat selon lequel « la conservation de la nature et de ses ressources va dans le sens de la justice et contribue au maintien de la paix ». Il est sans doute possible de déceler dans ce texte précurseur les prémices de « l'environmental peacemaking » en droit international. On pourrait traduire cette notion par « le rétablissement de la paix grâce à la coopération environnementale ». Elle consiste, en définitive, à renverser la perspective posée par les théories classiques de la sécurité environnementale, à propos des liens entre environnement et

[539] Sur cet aspect de la sécurité environnementale, v. notamment M. TIGNINO, « Le régime de protection des ressources naturelles en temps de conflit armé et ses faiblesses », *op.cit.* ; D. DAM-DE JONG, « International Law and Resource Plunder : The protection of Natural Resources during Armed Conflict », YIEL 2008, pp. 27-57.
[540] Pour des illustrations récentes, G. DUPONT, « Le partage de l'eau, une diplomatie qui reste à inventer », *Le Monde*, 9 septembre 2008 ; B. PHILIP, « Zizanie autour d'un barrage sur le Mékong », *Le Monde*, 21 avril 2011.
[541] V. notamment K. CONCA et G. D. DABELKO (éd.), *Environmental Peacemaking*, *op.cit.*

sécurité internationale. Les théoriciens de l'« environmental peacemaking » ne contestent nullement qu'une gestion inéquitable de ressources naturelles partagées puisse contribuer au déclenchement d'un conflit. Simplement, ils insistent sur le fait que la coopération transfrontalière environnementale, en restaurant la confiance nécessaire au bon voisinage et en fournissant un modèle de gouvernance équitable reproductible dans d'autres domaines, peut aussi contribuer au rétablissement global de la paix (« peacemaking ») ou à sa consolidation (« peacebuilding »). Ceci vaut, y compris et peut-être surtout, lorsque l'environnement (ou, du moins, la ressource naturelle qui est l'objet de la coopération) n'est pas lui-même à l'origine du conflit[542].

Plusieurs raisons expliquent, pour ces mêmes théoriciens, le potentiel « pacificateur » remarquable de l'environnement, comparé à d'autres domaines de coopération transfrontalière. En premier lieu, l'intérêt pour la problématique environnementale entraîne presque toujours la nécessité de coopérer, à cause une nouvelle fois du *hiatus* existant entre les processus écologiques et les frontières tracées par l'homme. Ensuite, l'environnement est un sujet parfois moins politiquement sensible à aborder que d'autres – par exemple la question du respect des minorités culturelles – dans le cadre des relations de voisinage, en raison de son contenu essentiellement technique. Enfin, les problèmes environnementaux nécessitent l'établissement d'une coopération sur le long terme, donc d'un dialogue continu[543].

On perçoit immédiatement la parenté entre la théorie de l'« environmental peacemaking » et l'observation du fonctionnement pratique des parcs pour la paix. Aussi ne sera-t-on pas surpris de constater que ces mêmes parcs, pour certains largement préexistants à l'« environmental peacemaking », constituent un étendard pour les promoteurs de cette théorie[544]. Ils y voient un puissant élément de vérification empirique de leurs analyses. Dans le même temps, la diffusion de la théorie de l'« environmental peacemaking » au-delà de la communauté des chercheurs en sciences politiques, à savoir parmi les diplomates et les institutions internationales telles que le PNUE[545], renforce l'attrait pour la création de parcs

[542] Sur tous ces points, v. notamment K. CONCA, « The Case for Environmental Peacemaking », in K. CONCA et G. D. DABELKO (éd.), *Environmental Peacemaking*, *op.cit.*, pp. 1-22, spéc. p. 9 et s.

[543] G. D. DABELKO, « From Threat to Opportunity : Exploiting Environmental Pathways to Peace », in DEPARTMENT of the ENVIRONMENT of IRAN and UNEP, *Proceedings of the International Conference on Environment, Peace and the Dialogue Among Civilizations and Cultures*, *op.cit.*, pp. 309-323, spéc. pp. 310-311.

[544] Ainsi peut-on lire, sous la plume des théoriciens de l'« environmental peacemaking », que « la protection transfrontalière de la nature offre une voie non négligeable de prévention des conflits, notamment en facilitant la communication, en améliorant la qualité de la vie locale et en contribuant aux bénéfices écologique, social, économique et politique des zones protégées » : K. CONCA, A. CARIUS et G. D. DABELKO, « La paix par la coopération environnementale », *op.cit.*, p. 186.

[545] A l'intérieur de son programme global « catastrophes et conflits », le PNUE a un programme plus sectoriel sur la « coopération environnementale pour la consolidation de la paix » : http://www.unep.org/french/conflictsanddisasters. V. également le rapport du PNUE, *Du conflit à la consolidation de la paix : le rôle des ressources naturelles et de l'environnement*, Nairobi, 2009, 44 p. Ses auteurs recommandent entre autres de « tirer parti des possibilités de coopération environnementale afin de contribuer à la consolidation de la paix » (p. 29).

pour la paix. Alors qu'ils étaient d'abord vus comme un simple gage de bonne volonté (pratique de bon voisinage), ces derniers se retrouvent désormais intégrés dans de véritables stratégies globales de résolution des conflits, au sein desquelles ils constituent un élément parmi d'autres[546]. Il est vrai qu'au-delà des mérites propres de la coopération transfrontalière environnementale, de plus en plus de spécialistes des conflits considèrent aujourd'hui que les négociations de paix doivent autant porter sur la façon de solder les comptes du passé, que sur celle de reconstruire des relations fraternelles pour l'avenir[547].

Bien entendu, personne ne soutient sérieusement que les parcs pour la paix puissent à eux seuls résoudre un conflit. Comme en matière de déclenchement des conflits, où il n'y a jamais une cause unique, le rétablissement et la consolidation de la paix sont toujours plurifactoriels[548]. Mais les parcs pour la paix peuvent indéniablement contribuer à résoudre un conflit, et c'est l'enseignement qui a été tiré en particulier des négociations de paix entre le Pérou et l'Equateur, et surtout de leurs suites. Ces deux pays ont connu, à propos de la délimitation de leurs frontières communes, une situation conflictuelle qui a duré plus d'un siècle, jalonnée par des accalmies et des regains de tension. Après une guerre d'environ trois semaines en 1995, ils entreprirent des négociations de paix qui aboutirent en 1998, avec la signature de l'« Acta presidencial de Brasilia » (Brasilia, 26 octobre 1998)[549]. La création de parcs pour la paix a été abordée au moment des négociations de paix, puis prévue dans le traité de paix lui-même. Ceci démontre, à n'en pas douter, un saut qualitatif substantiel dans la considération du rôle joué par ces derniers pour la résolution des conflits[550]. Il existe d'ailleurs au moins un exemple analogue, contemporain puisque datant de 1994 : le parc marin pour la paix de la Mer rouge, également créé sur la base d'un traité de paix, cette fois-ci entre Israël et la Jordanie[551]. Dans le cas péruvo-équatorien, non seulement les parcs sont établis dans un lieu symbolique, à savoir précisément le territoire anciennement revendiqué par les deux belligérants (la « Cordillera del Condor »), mais en outre injonction est faite à ces

---

[546] S. H. ALI, « Introduction : A Natural Connection between Ecology and Peace ? », *op.cit.*, spéc. pp. 8-10.

[547] En ce sens, v. I. W. ZARTMAN et V. KREMENYUK (éd.), *Peace versus Justice : Negotiating Forward- and Backward- Looking Outcomes*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder et New York, 2005, 347 p. Une contribution de cet ouvrage aborde d'ailleurs explicitement les parcs pour la paix, comme illustration de négociations projetées vers l'avenir (« forward-looking negotiations ») : B. A. SIMMONS, « Forward-Looking Dispute Resolution : Ecuador, Peru and the Border Issue », pp. 243-263, spéc. p. 256 et s.

[548] K. CONCA and G. D. DABELKO, « The Problems and Possibilities of Environmental Peacemaking », in K. CONCA et G. D. DABELKO (éd.), *Environmental Peacemaking*, *op.cit.*, pp. 220-233, spéc. p. 230 et s.

[549] Sur l'histoire du conflit et sa résolution, v. généralement B. A. SIMMONS, « Forward-Looking Dispute Resolution : Ecuador, Peru and the Border Issue », *op.cit.*

[550] C. BRUCH et al., « Post-Conflict Peace Building and Natural Resources », YIEL 2008, pp. 58-96, spéc. p. 63 et s.

[551] Traité de paix entre l'Etat d'Israël et le Royaume Hachémite de Jordanie, 26 octobre 1994. Tandis que l'article 18 souligne l'importance de la coopération transfrontalière environnementale entre les deux pays, l'Annexe IV prévoit plus précisément « la mise en place d'une coopération pour la planification et la gestion des zones protégées adjacentes situées le long de la frontière commune ». Sur les débuts de ce parc, v. « Binational Red Sea Marine Peace Park », Israel Environment Bulletin, Autumn 1997, vol. 20, n° 4, pp. 11-13 ; sur ses développements plus récents, C. GRILO, « The Impact of Maritime Boundaries on Cooperation in the Creation of Transboundary Marine Protected Areas : Insights from Three Cases », *Ocean Yearbook 24*, 2010, pp. 115-150, spéc. pp. 136-140.

derniers de gérer ces zones protégées de façon coopérative. Un comité directeur binational, en particulier, doit être mis en place en vertu du Traité. Si tout n'est pas parfait depuis 1998, il semble que les parcs aient néanmoins rempli une bonne partie de leur mission pacificatrice[552].

Du fait de cette assise théorique et pratique renforcée, de nombreux projets de parcs pour la paix ont été mis à l'étude dans les grandes zones de conflit de la planète, et fortement soutenus par des organisations internationales et non-gouvernementales. Leurs défenseurs fondent l'espoir qu'ils contribuent une nouvelle fois à la résolution desdits conflits. Il en va ainsi par exemple dans la zone démilitarisée entre Corée du Nord et du Sud[553], ou encore sur le glacier Siachen entre l'Inde et le Pakistan[554].

Il a été indiqué précédemment que l'émergence des théories sur la sécurité et l'insécurité environnementale avait été suivie par la formalisation d'une réponse juridique aux problématiques soulevées. Il n'est dès lors guère étonnant que la doctrine juridique se soit à son tour intéressée à l'« environmental peacemaking » et aux parcs pour la paix. D'aucuns se sont ainsi interrogés sur l'opportunité de doter les parcs pour la paix d'un statut juridique international[555]. Pour l'instant, l'appellation « parc pour la paix » résulte simplement d'une sorte de label informel, que chacun est en droit de se décerner lui-même sans contrôle extérieur. L'étude la plus complète menée à ce jour sur le sujet conclut cependant plutôt par la négative, réponse à laquelle nous souscrivons même si ce n'est pas nécessairement pour les mêmes raisons[556]. Il n'existe pas, à notre sens, de différence juridique entre les parcs pour la paix et les autres ZPT. La seule différence éventuelle, mais encore est-elle difficilement démontrable, réside dans la source matérielle des parcs pour la paix, à savoir la promotion de la paix. Les mécanismes juridiques de création et de gestion sont, quant à eux, parfaitement identiques. Aussi, il ne nous semble pas exister d'argument décisif en faveur de la singularisation des parcs pour la paix vis-à-vis des autres ZPT, par l'érection d'un statut juridique *ad hoc*. En revanche, la question de l'existence d'un statut juridique pour la notion de ZPT dans son ensemble, elle, semble bien plus sérieuse et donc ouverte à la discussion. D'autant plus qu'elle se pose déjà avec acuité.

---

[552] G. CHARMONT, *La protection de la nature au cœur de la restructuration d'un territoire transfrontalier post-conflit : la Cordillera del Condor (Pérou / Equateur). La place des populations autochtones dans les nouvelles dynamiques territoriales*, Mémoire de Master 2, droit, Limoges, 2010, 225 p.

[553] La transformation de la zone démilitarisée (DMZ, selon l'acronyme anglais) en parc pour la paix est l'objectif de l'OING « DMZ Forum » : http://www.dmzforum.org. V. également K. CHUNG KIM, « Preserving Korea's Demilitarized Corridor for Conservation : A Green Approach to Conflict Resolution », in S. H. ALI (éd.), *Peace Parks : Conservation and Conflict Resolution*, *op.cit.*, pp. 239-259.

[554] N. A. KEMKAR, « Environmnental Peacemaking : Ending Conflict Between India and Pakistan on the Siachen Glacier through the Creation of a Transboundary Peace Park », Standford Environmental Law Journal, vol. 25 : 1, 2006, pp. 67-121 ; A. RAFAY ALAM, « Towards a Siachen Peace Park », *The Express Tribune*, 18 avril 2012.

[555] S. PASEMKO, *The Evaluation and Design of a Formal International Designation for International Peace Parks*, *op.cit.*

[556] *Idem.* La circonspection manifestée par S. PASEMKO et les experts qu'elle a interrogés dans le cadre de son étude, tient beaucoup à la prétendue rigidité d'un statut international juridiquement contraignant.

§ 2 : Une reconnaissance juridique contrastée

Comme souvent en droit international et comparé de la conservation de la nature[557], l'UICN a joué un rôle déterminant dans la reconnaissance de la notion de ZPT. Elle a cette fois-ci pu compter, en Europe, sur le concours précieux d'EUROPARC, ONG qui fédère les gestionnaires d'espaces protégés du continent[558]. Depuis les premières publications scientifiques cherchant à mieux connaître le phénomène (fin des années 1980)[559], jusqu'à la récente édition révisée des Lignes directrices sur le droit des aires protégées (2011) dont une partie entière est dévolue à la notion[560], en passant par la constitution d'un groupe de travail spécifique en 1997[561], l'UICN n'a cessé de promouvoir les ZPT comme un moyen efficace de conservation de la nature par-delà les frontières. A n'en pas douter, les résolutions émises à l'occasion des Congrès mondiaux de la nature[562] sont un élément marquant de ce lobbying. L'intérêt des instances de l'UICN pour la question est ancien, puisque la première résolution qui lui est consacrée date de 1966[563]. Il ne s'est jamais démenti depuis[564], jusqu'au dernier Congrès mondial de la nature, à Jeju, en 2012, où un appel a été lancé en vue de la constitution d'un forum des gestionnaires de ZPT[565]. Mais le plus global et le plus influent de ces textes politiques fut sans doute la recommandation envers les Etats et les Organisations internationales, lors du Vème Congrès mondial sur les Parcs de l'UICN[566] – significativement

[557] A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, pp. 117-118.

[558] EUROPARC a développé depuis plus de vingt ans des actions en faveur des ZPT européennes, ce qui se matérialise aujourd'hui dans son programme « Transboundary Parks – Following Nature's Design ». Dans ce cadre, EUROPARC certifie des ZPT en fonction du respect ou non par elles d'une sorte de code de bonne conduite, intitulé « EUROPARC Basic Standards for Transfrontier Cooperation ». V. http://www.europarc.org/what-we-do/transboundary-parks.

[559] J. W. THORSELL (éd.), *Parks on the Borderline : Experience in Transfrontier Conservation*, *op.cit.* Rappelons néanmoins que la coopération entre les parcs frontaliers avait été abordée dès le premier Congrès mondial sur les parcs nationaux de l'UICN, en 1962 : *cf* la contribution précitée de W. GOETEL, « Parks Between Countries ».

[560] B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, *op.cit.*, Part IV.

[561] La « transboundary protected areas task force », qui est devenue en 2009 le « transboundary conservation specialist group » (http://www.tbpa.net). Ce groupe de travail dépend de l'une des six commissions thématiques de l'UICN, la Commission mondiale des aires protégées (CMAP ou WCPA, selon l'acronyme anglais).

[562] Le Congrès mondial de la nature est le nom donné à l'Assemblée générale de l'UICN depuis 1996. Il se réunit actuellement tous les quatre ans.

[563] Elle concernait une zone transfrontalière particulière, partagée par l'Ouganda, le Congo (Kinshasa) et le Rwanda : Rés. 9.14 « Secteur du Mikeno du parc national Albert et, en général, des volcans éteints de la chaîne des Virunga » (Lucerne, 1966).

[564] Pour d'autres résolutions portant sur des zones transfrontalières particulières, v. Rés. 17.58 « La réserve internationale de faune de l'Arctique, Canada et Etats-Unis d'Amérique » (San José, 1988) ; Rés. 18.55 « Parc international Sino-Pak, Chine et Pakistan » (Perth, 1990) ; Rec. 19.93 « Conservation dans la Région du Mont-Blanc, France, Italie, Suisse » (Buenos Aires, 1994) ; Rés. 2.46 « Les aires protégées d'importance internationale dans les Alpes et en Méditerranée » (Amman, 2000) ; Rés. 2.53 « Conservation de la nature dans le Plateau des Guyanes » (Amman, 2000) ; Rés. 4.042 « Etablissement d'un parc transfrontière pour la paix entre le Honduras et le Nicaragua » (Barcelone, 2008).

[565] WCC-2012-Rés-043 « Constitution d'un forum à l'intention des gestionnaires d'aires protégées transfrontalières » (Jeju, 2012).

[566] Le Congrès mondial sur les parcs se réunit environ tous les dix ans depuis 1962, et s'inscrit plus spécifiquement dans le programme sur les aires protégées de l'UICN.

intitulé *Bénéfices par delà les frontières* (Durban, 2003) -, d'élaborer un cadre international favorable aux ZPT, ainsi qu'une désignation internationalement reconnue pour ces mêmes zones[567].

Loin de se contenter de cette position de groupe de pression, l'UICN s'est aussi illustrée par une tentative de clarification de la notion de ZPT, car une grande confusion régnait alors quant à sa signification exacte. Ainsi, l'UICN a proposé en 2001 une définition de l'aire protégée transfrontalière, qui malgré sa longueur mérite d'être reproduite ici dans son intégralité, ne serait-ce que parce que c'est la plus fréquemment citée : « une étendue de terre et/ou de mer qui est à cheval sur une ou plusieurs frontières entre des Etats, des unités sous-nationales telles que des provinces ou des régions, des zones autonomes et/ou des zones qui tombent en dehors des limites de la souveraineté ou de la juridiction nationales, dont les parties constitutives sont spécialement consacrées à la protection et à la conservation de la diversité biologique et des ressources naturelles et culturelles qui y sont associées, et gérée en coopération par des moyens juridiques ou par tout autre moyen efficace »[568]. Précisons que la définition de l'aire protégée transfrontalière ayant été adoptée avant la révision de la définition de l'aire protégée par l'UICN en 2008, elle nécessiterait sans doute d'être légèrement actualisée pour tenir compte de cette évolution[569].

De fait, l'UICN a été globalement suivie dans son exigence de reconnaissance des ZPT en droit international et comparé, dans la mesure où l'on observe depuis les années 1990 une consécration textuelle grandissante de cette notion (A). En revanche, la signification juridique exacte de la notion de ZPT ne semble guère plus claire qu'auparavant. D'où un certain contraste : aucune définition juridique ne s'est véritablement imposée en droit international et comparé[570], pas même celle proposée par l'UICN (B). Or, la confusion qui règne à propos de la définition juridique de la notion de ZPT a des conséquences non négligeables, au-delà de la seule insatisfaction intellectuelle. Elle peut notamment nuire à la sécurité juridique en privant les Etats de la connaissance précise de ce qui est attendu d'eux lorsqu'il leur est, par hypothèse, demandé de créer ou de renforcer des ZPT.

---

[567] UICN, *Bénéfices par delà les frontières. Procès-verbaux du Vème Congrès mondial sur les parcs de l'UICN*, UICN, Gland, 2005, 326 p., Recommandation V.11 « Un réseau mondial pour le développement d'initiatives de conservation transfrontières », p. 174.

[568] Définition issue de T. SANDWITH et al., *Aires protégées transfrontalières pour la paix et la coopération*, *op.cit.*, non paginé. Pour la version anglaise, v. T. SANDWITH et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, *op.cit.*, p. 3.

[569] La définition précédente de l'aire protégée selon l'UICN, qui datait de 1994, se lisait comme suit : « une portion de terre et/ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres ». Elle a été remplacée par la définition suivante : « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ». V. N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, UICN, Gland, 2008, 96 p., p. 5 et 10.

[570] En ce sens, M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, pp. 63-64.

A. Une consécration textuelle grandissante

De nombreux textes, contraignants ou non, reprennent aujourd'hui la notion de ZPT promue par l'UICN. L'évolution est saisissante en droit international multilatéral, où la notion de ZPT, quasiment absente jusqu'aux années 1990, est aujourd'hui devenue prédominante, en particulier par rapport à celles de zones protégées frontalières contiguës et de coopération entre celles-ci (1). Cette même évolution est plus ténue en droit comparé, où la pénétration de la notion de ZPT a été plus tardive, et demeure encore limitée (2).

1. De la quasi-absence à la prédominance en droit international multilatéral

Il semble possible de distinguer, même schématiquement, deux époques dans l'histoire de la pénétration de la notion de ZPT en droit international de la conservation de la nature. En premier lieu, jusqu'au milieu des années 1990, la notion de ZPT est quasiment absente des textes juridiques multilatéraux. La toute première mention d'une notion approchante revient, à notre connaissance, à la Recommandation précitée de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe relative à la création de parcs naturels suprafrontaliers (1970). C'est encore sous les auspices du Conseil de l'Europe que sont adoptés en 1989 deux Modèles d'accords portant sur la création de parcs transfrontaliers, annexés à la Convention de Madrid sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales[571]. Par ailleurs à la même époque (1982) la Convention Benelux sur la conservation de la nature et des paysages évoque, sibylline, « l'élaboration des concepts de protection et de gestion des zones naturelles et des paysages de valeur transfrontaliers, y compris des parcs transfrontaliers » (art. 3.1.).

Il ne semble pas qu'il faille accorder une importance démesurée à l'utilisation de l'adjectif « suprafrontalier » plutôt que « transfrontalier » dans le premier de ces textes[572] ; ni sans doute, d'ailleurs, au vocable « parc » (naturel) employé dans tous. Penser qu'il y a là une volonté de restreindre le champ de la notion de ZPT à un seul type de zones protégées, en l'occurrence les parcs, serait probablement anachronique. En effet, ce n'est qu'assez récemment[573] que l'on a pris l'habitude de distinguer clairement et systématiquement les différents types de zones protégées (parcs, réserves, etc.) de leur catégorie générique, la zone

[571] Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Conclusions de la 429ème réunion des délégués des ministres* (Strasbourg, les 5, 6, 13, 23 et 24 octobre 1989), point 37, p. 119. Il y a plus précisément un modèle d'accord interétatique (1.9) et un modèle d'accord à conclure entre collectivités locales (2.9), tous deux portant sur la création de parcs transfrontaliers. Pour plus de précisions sur le contenu de ces textes, *cf infra*, Partie 2, puisqu'il s'agit de textes destinés *in fine* à la coopération transfrontalière entre collectivités infra-étatiques.

[572] Il s'agit là plutôt d'une erreur de traduction, car dans la version anglaise c'est bien « transfrontier » qui est utilisé. L'adjectif « suprafrontalier » n'est d'ailleurs pas dans le dictionnaire *Le petit Larousse*. De plus, le préfixe « supra » signifiant « placé au-dessus de », son utilisation à propos de zones naturelles protégées n'est sans doute respectueuse ni de la langue ni de la réalité signifiée.

[573] Notamment depuis la publication par l'UICN de la première édition des *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, qui date de 1994.

ou l'espace protégé(e). Pendant longtemps, la dénomination de « parc naturel » a pu être employée indifféremment comme type spécifique et comme terme générique. Toujours est-il qu'en dehors de ces trois cas isolés - ne serait-ce que géographiquement -, les notions de zones protégées frontalières contiguës et de coopération entre celles-ci demeurent alors largement prépondérantes dans le discours juridique. En témoigne, parmi d'innombrables illustrations[574], le contemporain (1985) Accord sur la conservation de la nature en Asie du Sud-est (art. 19.3. a), déjà cité.

A partir du milieu des années 1990, en revanche, la notion de ZPT semble véritablement entrer en concurrence avec celles qui l'ont précédée, puis peu à peu les supplanter. L'expression est alors employée tant dans les nouveaux textes européens, en particulier les Protocoles « protection de la nature et des paysages » de la Convention alpine et de celle des Carpates (1994 et 2008, art. 12 et 16), que dans les textes sous-régionaux de conservation de la nature en Afrique australe et orientale (1999 et 2006[575])[576]. Au plan universel, citons bien sûr le programme de travail sur les aires protégées de la CDB (2004), lequel, ce n'est pas un hasard, est fondé sur les principaux résultats du Vème Congrès mondial sur les parcs de l'UICN (2003)[577].

Si certains textes africains font référence à la notion de « zone de conservation transfrontalière »[578] plutôt qu'à celle de ZPT, c'est simplement parce que de nombreux pays de ce continent rejettent la notion de zone protégée. Ils l'assimilent aux conceptions véhiculées par le colonisateur, qui tendaient à exclure – parfois violemment - les populations de leur environnement, et lui préfèrent par conséquent celle de « zone de conservation ». Quant au programme de travail sur les aires protégées de la CDB, s'il consacre avec force la notion de ZPT – et il est le seul au plan universel pour l'heure -, il faut relever qu'il n'hésite pas à la faire coexister avec les « autres formes de collaboration entre les aires protégées avoisinantes, de part et d'autre des frontières nationales »[579], dont la mise en place et le renforcement sont encouragés au même titre. L'inconvénient étant, sur le plan conceptuel, qu'il ne définit ni l'une ni l'autre de ces deux notions qu'il distingue pourtant.

---

[574] *Cf supra*, chap. 1, sect. 2.

[575] Art. 4.2. f) du Protocole sur la conservation de la vie sauvage de la Communauté de développement d'Afrique Australe (déjà cité) ; art. 12.5 du Protocole sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles de la Communauté d'Afrique de l'Est (déjà cité).

[576] Avec, dans le cas des instruments concernant les Carpates et l'Afrique australe, l'appel exprès à la création de nouvelles ZPT (et non pas simplement le renforcement de celles déjà existantes). Le Traité relatif à la Conservation et à la Gestion Durable des Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale et instituant la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (Brazzaville, 5 février 2005) est également très clair sur ce point, lorsqu'il engage les Etats parties à « accélérer le processus de création des aires protégées transfrontalières entre les pays de l'Afrique Centrale et inviter les pays voisins à s'intégrer dans le processus, tout en renforçant la gestion des aires protégées existantes » (art. 1).

[577] N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, p. 2.

[578] En anglais « transfrontier conservation area » : Art. 4.2. f) du Protocole sur la conservation de la vie sauvage de la Communauté de développement d'Afrique Australe (déjà cité).

[579] Décision VII/28 déjà citée, élément 1.3.

Enfin, il existe encore un autre phénomène qui témoigne du caractère désormais prépondérant de la notion de ZPT en droit international multilatéral : l'appropriation et la déclinaison de la notion par les réseaux internationaux de zones protégées, également à partir des années 1990. De nombreux avatars de la notion de ZPT ont ainsi été mis au monde : réserves de biosphère transfrontalières, sites Ramsar transfrontaliers, sites du patrimoine mondial transfrontaliers, aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM) transfrontalières, etc[580]. Le décalage n'en devient que plus apparent avec le droit comparé, où la pénétration de la notion reste limitée.

2. La pénétration plus limitée en droit comparé

A dire vrai, bien qu'un grand nombre d'instruments internes relatifs à la conservation de la nature ou aux zones protégées aient été consultés, en particulier au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe[581] mais aussi parmi quelques pays extra-européens[582], nous n'avons trouvé que trois fois, dont deux en Europe, la reconnaissance explicite de la notion de ZPT. Les deux lois issues du continent européen ont pour première caractéristique commune d'avoir été adoptées récemment et presque simultanément (2007 et 2008) par les voisins de la péninsule ibérique, l'Espagne[583] et le Portugal[584]. Elles portent, pour chacun de ces pays, modernisation du cadre législatif relatif à la conservation de la nature. Dans les textes antérieurs, adoptés au tournant des années 1980 et 1990[585], on ne trouvait d'ailleurs aucune mention de la notion de ZPT. Les dispositions des nouvelles lois qui prévoient la possible constitution de ZPT par un accord international avec les pays voisins sont en outre assez

[580] Ces notions seront développées *infra*, sect. 2, car étant des applications très sectorielles de la notion de ZPT, on perçoit bien davantage leur influence sur sa portée, qu'elles contribuent à affermir sensiblement, que sur son contenu même.

[581] Ont ainsi été examinés, au sein des 47 membres du Conseil de l'Europe, tous les instruments de droit interne de la conservation de la nature et/ou des aires protégées en vigueur, à la condition qu'il existe une version dans l'une des cinq langues suivantes : français, anglais, espagnol, portugais, italien. Presque tous ces textes sont accessibles sur ECOLEX (http://www.ecolex.org), la base de données en droit de l'environnement gérée conjointement par la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), l'UICN et le PNUE.

[582] Il s'agit en premier lieu des cinq pays non européens choisis par l'UICN comme études de cas dans le cadre de ses Lignes directrices sur le droit des aires protégées (B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, *op.cit.*) : Afrique du Sud, Australie, Canada, Pérou et Philippines. Il était en effet expressément demandé aux auteurs des études de cas de préciser s'il existait des dispositions spécifiques aux ZPT dans la législation sur les zones protégées de leur pays. Les études de cas, accompagnées de « matrices », sont incluses dans le CD-Rom accompagnant la version papier des Lignes directrices. En second lieu, il s'agit des trois pays voisins d'Afrique de l'Ouest intéressés par la gestion du parc du W (Bénin, Burkina Faso, Niger), dont les législations sont étudiées dans la thèse d'I. S. JEAN, *Le droit de la faune sauvage des aires protégées transfrontalières en Afrique : l'exemple du parc régional du W (Bénin, Burkina Faso, Niger)*, Thèse droit, Pau, 2010, 398 p.

[583] Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad (B.O.E n° 299, 14 de diciembre de 2007).

[584] Decreto-Lei n° 142/2008, de 24 de Julho, Diario da Republica, 1. a serie, p. 4596 et s.

[585] Pour l'Espagne, Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre ; pour le Portugal, Decreto-Lei n° 19/93 de 23 de Janeiro.

proches dans leur contenu, pouvant ainsi laisser penser à un comportement mimétique[586]. La loi portugaise, seule, va jusqu'à ériger explicitement les ZPT en une nouvelle catégorie juridique de zones protégées officiellement reconnue par le droit national[587]. Enfin, la troisième législation interne rencontrée qui reconnaît la notion de ZPT, ou plus exactement celle de parc transfrontalier, provient d'Afrique : il s'agit de la loi n° 2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin[588].

Il est clair que les lois espagnole, portugaise et béninoise paraissent assez isolées pour l'instant. Les autres textes (notamment plus anciens) de droit comparé de la conservation de la nature ou des espaces protégés qui comportent un volet transfrontalier[589], tels que les lois italienne[590] et tchèque[591] datant respectivement de 1991 et 1992, font en général référence, à l'instar des textes internationaux de la même époque, aux notions de zones protégées frontalières contiguës et/ou de coopération entre ces dernières. Mais étant donné que la notion de ZPT contient, sur le plan sémantique tout du moins, un élément d'extraterritorialité presque irrépressible, en tout cas beaucoup plus fort que la coopération entre zones protégées frontalières, il peut déjà sembler remarquable que certaines lois internes l'aient adoptée. Par ailleurs, il est probable que l'isolement de ces textes ne soit que passager, dès lors que de nombreux autres pays que l'Espagne et le Portugal ont mis en place il y a plusieurs décennies – donc, par hypothèse, avant la véritable émergence de la notion de ZPT - leur cadre juridique sur la conservation de la nature et/ou les aires protégées. Ceux-ci seront inévitablement

[586] L'article 40 de la loi espagnole, intitulé « Espacios naturales protegidos transfronterizos », dispose que « A propuesta de las administraciones competentes se podrán constituir espacios naturales protegidos de carácter transfronterizo, formados por áreas adyacentes, terrestres o marinas, protegidas por España y otro Estado vecino, mediante la suscripción de los correspondientes Acuerdos Internacionales, para garantizar una adecuada coordinación de la protección de dichas áreas ». Plus long, l'article 26 « Areas protegidas transfronteiriças »de la loi portugaise édicte, pour sa part, « 1 – Por via da celebraçao de acordos o convençoes internacionais com outros Estados, podem ser classificados espaços naturais protegidos de caracter transfronteiriço, designados "areas protegidas transfronteiriças". 2 – A classificaçao das "areas protegidas transfronteiriças" incide sobre areas terrestres o marinhas dedicadas particularmente a protecçao e à manutençao da biodiversidade e dos recursos naturais e culturais associados a estas, que estejam integradas, pelo menos, por uma area protegida estabelecida em comformidade com o presente decreto-lei e por uma area natural adjacente, situada em territorio nao nacional ou nas aguas maritimas de um Estado que partilhe uma fonteira terrestre ou maritima com Portugal e ai sujeita a um regime juridico especial para a conservaçao da naturaleza e da biodiversidade ».

[587] V. notamment le préambule du décret-loi portugais n° 142/2008 précité, qui explicite cette façon de concevoir l'article 26 consacré aux aires protégées transfrontalières.

[588] Les articles 28 et 29 qui reconnaissent la notion de parc transfrontalier sont insérés dans la section 3 de la loi, entièrement dédiée à la coopération transfrontalière. Art. 28 : « Dans les zones frontalières du territoire national qui s'y prêtent, des parcs transfrontaliers peuvent être créés, aménagés et gérés d'un commun accord avec les gouvernements des Etats voisins intéressés ». Art. 29 : « Les parcs transfrontaliers sont destinés, sur une base conventionnelle, à assurer la préservation et la mise en valeur d'espaces naturels situés de part et d'autre des frontières nationales. Ces espaces contigus doivent comporter des écosystèmes complémentaires ou homogènes et présenter, du point de vue biologique, écologique, culturel, scientifique, éthique ou socio-économique, des caractéristiques remarquables ou un intérêt exceptionnel qu'il importe de sauvegarder, tant au profit de chacun des pays intéressés qu'au bénéfice de l'ensemble naturel concerné ».

[589] Pour une analyse approfondie du contenu de ces textes, *cf infra*, Partie 2, Titre 2, chap. 1.

[590] Art. 34.9 de la legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n° 394, G.U. 13 dicembre 1991, n. 292, S.O.

[591] § 74 du Czech National Council Act n° 114/92 on the Protection of Nature and the Landscape, 19 February 1992.

amenés à leur tour, dans un futur plus ou moins proche, à moderniser ce cadre juridique afin de l'adapter aux nouvelles conceptions du droit de la conservation de la nature.

B. L'absence persistante de définition juridique consensuelle

La définition précitée de l'UICN met l'accent sur trois critères constitutifs de la ZPT : le franchissement d'une frontière, la finalité de conservation de la nature, et l'existence d'une gestion effectuée « en coopération par des moyens juridiques ou par tout autre moyen efficace ». Les deux premiers critères ne font pas vraiment débat. Sur le premier, il paraît assez logique que les textes juridiques dans leur ensemble n'incluent pas, contrairement à l'UICN, le franchissement des frontières internes à un Etat. Certes, le franchissement d'une frontière interne peut évidemment poser des problèmes, surtout dans le cadre d'un Etat fédéral où les frontières entre entités fédérées ne sont pas seulement administratives, mais bien politiques. Reste qu'un tel franchissement n'est pas de même nature que celui visant une frontière internationale, et lui est donc difficilement assimilable juridiquement[592]. Sur le deuxième critère, l'objectif de conservation de la nature étant commun à tous les types de zones protégées, il l'est également à celles qui ont la caractéristique d'être transfrontalières. C'est donc essentiellement sur le troisième critère, celui de la coopération, que se cristallisent les divergences entre définitions. Selon l'UICN, une ZPT ne peut être qualifiée de la sorte que s'il existe entre ses parties constitutives de chaque côté de la frontière une coopération[593]. Cette condition est impérative, mais la coopération en elle-même peut être sommaire. Elle doit seulement atteindre ce que l'UICN appelle le « Niveau 1 » de la coopération : la « communication »[594], que l'on peut rapprocher d'une information-consultation préalable et d'une information continue occasionnelles, en se référant à des notions bien connues du droit des ressources naturelles partagées (*cf supra*, chap. 1, sect. 1). On est alors loin de l'unicité de la ZPT, certes, mais l'on n'est pas non plus dans la simple juxtaposition de zones protégées contiguës par-delà la frontière.

En tout état de cause, la définition proposée par l'UICN a le mérite d'aider à dresser une typologie des différentes définitions de la notion de ZPT en droit international et comparé, suivant la façon dont chacune se situe par rapport à elle. Néanmoins, l'analyse de l'existant (1) faisant apparaître au grand jour le flou qui entoure la définition de la ZPT, des critères se voulant plus nets seront proposés pour tenter d'y remédier (2).

---

[592] D'ailleurs, même B. LAUSCHE, qui a pourtant rédigé ses Lignes directrices sur le droit des aires protégées pour le compte de l'UICN, restreint explicitement, dans le cadre de cette publication, le champ de la notion de ZPT au franchissement d'une frontière internationale : B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation, op.cit.*, p. 268.

[593] V. sur ce point le commentaire, par l'UICN, de sa propre définition de la ZPT : T. SANDWITH et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation, op.cit.*, p. 3.

[594] *Ibid*., p. 34.

1. L'analyse de l'existant

A l'aune de la définition de l'UICN, pourront être qualifiées de minimalistes les définitions qui en restent à la simple juxtaposition de zones protégées contiguës par-delà la frontière (a), et de plus maximalistes celles qui vont au-delà des formes les plus rudimentaires de coopération (b).

a. La position minimaliste

Lorsque le travail de définition de la notion de ZPT n'est pas escamoté, ce qui arrive tout de même assez fréquemment[595], il n'est pas rare que les définitions retenues soient minimalistes. En d'autres termes, elles tendent à admettre une équivalence entre la notion de ZPT et la simple juxtaposition de zones protégées contigües par-delà la frontière, sans faire de la coopération un critère de définition. Tel est le cas des instruments relatifs aux Carpates et à l'Afrique australe. En effet, au sens du Protocole sur la conservation de la diversité biologique et paysagère des Carpates, « "Transboundary protected area" means an area composed of two or more protected areas located within the territories of two or more Parties, adjacent to the state border, each remaining under jurisdiction of respective party » (art. 3). Se référant à cette définition, l'ONG EUROPARC fait sienne une telle approche[596]. De même, pour le Protocole sur la conservation de la vie sauvage de la Communauté de développement d'Afrique Australe, « "Transfrontier Conservation Area" means the area or the component of a large ecological region that straddles the boundaries, encompassing one or more protected areas, as well as multiple resources use areas » (art. 1). Une telle définition n'est cependant pas dénuée d'ambiguïté : elle ne tranche pas clairement entre une position minimaliste et une position plus maximaliste, puisque si elle ne fait pas de la coopération un critère de définition, elle suggère néanmoins qu'il puisse exister dans certains cas une zone protégée unique enjambant une frontière internationale (ce qui est très ambitieux). Si nous la classons parmi les définitions minimalistes, c'est parce qu'elle semble admettre que la simple juxtaposition de zones protégées contiguës par-delà la frontière suffise à constituer une ZPT.

Dans la doctrine juridique, la notion de ZPT est rarement définie, et quand elle l'est, c'est le plus souvent par simple référence à celle de l'UICN[597]. Notons toutefois que M. BONNIN, pour sa part, ne fait pas – du moins explicitement - de la coopération un critère de

[595] En effet, ni la Recommandation 587(1970) de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe relative à la création de parcs naturels suprafrontaliers, ni le Protocole d'application de la Convention alpine sur la protection de la nature et l'entretien des paysages, ni le Protocole sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles de la Communauté d'Afrique de l'Est, ni même le Programme de travail sur les aires protégées de la CDB, ne prennent la peine de définir la notion de ZPT ou la notion approchante qu'ils reconnaissent.

[596] « The EUROPARC definition encompasses legally designated protected areas which are directly adjacent to other protected areas across state borders »: http://www.europarc.org/what-we-do/transboundary-parks.

[597] V. par ex. A. GESLIN, « Aires protégées transfrontalières et parcs pour la paix : entre géopolitique des conflits et protection transnationale de la diversité bio-culturelle », *op.cit.*, p. 109.

sa propre définition[598]. Enfin, si certains auteurs semblent au contraire distinguer les authentiques ZPT des zones protégées frontalières contiguës, ils ne donnent généralement pas le ou les critères sur lesquels repose la distinction[599].

L'inconvénient majeur des approches minimalistes est de réduire à néant l'apport conceptuel de la notion de ZPT, par rapport à la juxtaposition de zones protégées contiguës par-delà la frontière : si le vocabulaire évolue, la réalité désignée est identique. Au risque de réduire d'autant le contenu de l'obligation (ou de l'encouragement, selon les cas) de créer des ZPT, puisqu'il suffirait de créer deux zones protégées adjacentes pour la remplir. A moins, certes, de s'assurer que dans les dispositions substantielles d'un instrument adoptant une définition minimaliste, l'obligation de création de ZPT soit expressément accompagnée de l'obligation de coopérer dans lesdites zones[600]. Malgré tout, les positions plus maximalistes semblent préférables.

b. Les positions plus maximalistes

Certains textes adoptent, à l'inverse des précédents, des positions plus maximalistes. Ils ont pour point commun de considérer qu'un certain degré de coopération allant au-delà des formes les plus rudimentaires, donc de la définition de l'UICN, est nécessaire pour pouvoir constituer une ZPT. Ces positions étant toutefois moins homogènes entre elles que la position minimaliste, l'emploi du pluriel s'impose à leur égard.

Etonnamment, on retrouve de telles positions en droit comparé, dans les lois espagnole, portugaise et béninoise précitées (*cf supra*, A). En effet, selon celles-ci, une ZPT ne peut être constituée que par un accord international avec l'Etat voisin concerné. On peut donc considérer qu'au sens de ces lois, la conclusion d'un accord international, qui est à n'en pas douter une forme évoluée de coopération transfrontalière, est le critère juridique de définition de la ZPT. Il s'ajoute à un critère physique, à savoir la contiguïté entre deux ou plusieurs zones protégées par-delà la frontière.

En droit international, la Convention Benelux sur la conservation de la nature sera, une nouvelle fois, citée en exemple. En vertu de son article 1er, un parc transfrontalier est un parc situé de part et d'autre d'une frontière intra-Benelux. Si la coopération n'est pas mentionnée comme critère de cette définition pour le moins sommaire, l'emploi du mot « parc » au

[598] « La notion de zone protégée transfrontalière sera entendue ici comme une zone naturelle située de part et d'autre d'une ou plusieurs frontières, divisée d'un point de vue juridique en deux ou plusieurs zones naturelles protégées par le droit interne des Etats » : M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?, op.cit.*, p. 63.

[599] V. par ex. N. A. KEMKAR, « Environmnental Peacemaking : Ending Conflict Between India and Pakistan on the Siachen Glacier through the Creation of a Transboundary Peace Park », *op.cit.*, p. 34.

[600] C'est le cas pour le Protocole des Carpates (pas pour celui de l'Afrique australe), où l'article 16 sur la coopération dans les zones frontalières compense la définition minimaliste de la notion de ZPT adoptée à l'article 3.

singulier peut laisser songer à l'existence d'une certaine unité, par-delà la frontière, pour la zone ainsi qualifiée. Une telle interprétation est effectivement corroborée par les modalités de création du parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide », le seul qui soit à ce jour officiellement reconnu par la Convention. Ainsi, la deuxième décision du Comité des ministres Benelux relative au « futur parc transfrontalier », faisait de la mise en place d'un plan de gestion et d'aménagement commun à l'ensemble de la zone un préalable à l'instauration effective du parc transfrontalier[601].

Reste que la Convention Benelux, et *a fortiori* les textes de droit interne, ont un champ d'application géographique très limité. Aussi, afin d'encourager les positions maximalistes tout en renforçant leur cohérence, il nous semble utile de tenter de proposer à notre tour des critères de définition.

2. La proposition de critères de définition

Certains écueils sont à éviter, dès lors que l'on entreprend de proposer des critères de définition pour la notion de ZPT. En premier lieu, une telle définition ne devrait pas être trop rigide, car en matière de coopération transfrontalière plus qu'ailleurs, chaque situation est unique. Les facteurs influençant la coopération ou l'obérant sont multiples et variés, tout comme les formes que celle-ci peut prendre[602]. En second lieu, pour ambitieuse qu'elle soit, la définition ne doit sans doute pas reposer sur le postulat qu'est une ZPT seulement une zone gérée de façon totalement unitaire. En effet, même s'il y a là sans doute un idéal pour la conservation de la nature, celui-ci est en pratique presque toujours inatteignable (*cf infra*, sect. 2)[603]. Comme l'exprime bien la dernière partie de la définition de la ZPT donnée par le Protocole à la Convention des Carpates (*cf supra*, 1)), chaque partie constitutive d'une ZPT reste sous la juridiction de l'Etat souverain sur lequel elle est implantée. Il en résulte que toutes les conséquences attachées à la territorialité du droit public lui sont applicables. Ainsi, aussi développée soit-elle, la coopération qui s'exerce dans une ZPT demeure une forme de coopération transfrontalière[604]. Autrement dit, une différence de degré dans la coopération est envisageable en vertu du droit international positif, pas une différence de nature. Cependant,

[601] Art. 3.1. de la Décision instaurant une Commission spéciale de concertation et d'avis en vue de l'établissement d'un plan de gestion et d'aménagement pour le futur parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide », M (92) 3, 15 juin 1992 (déjà citée).

[602] D. C. ZBICZ, « Imposing Transboundary Conservation : Cooperation Between Internationally Adjoining Protected Areas », in *Transboundary Protected Areas : The Viability of Regional Conservation Strategies*, Journal of Sustainable Forestry, vol. 17, numbers 1/2, 2003, pp. 21-37.

[603] En ce sens, C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, pp. 157-158.

[604] Si bien que pour dissiper tout malentendu certains experts vont, à l'instar de R. BRUNNER, jusqu'à recommander de ne plus employer l'expression « zone protégée transfrontalière », et lui préférer celle de « coopération transfrontalière dans les zones protégées » : R. BRUNNER, *Identification des principales zones protégées transfrontalières en Europe centrale et orientale*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la nature, n° 128, Strasbourg, 2002, 33 p., p. 9. Nous pensons au contraire que, pour sortir de la confusion, il faudrait donner un vrai contenu à la notion de ZPT, qui la distinguerait de notions voisines.

si l'on souhaite rendre moins incertain le contenu juridique de la notion de ZPT tout en évitant de galvauder son emploi, il convient de doter sa définition de critères qui la distingueront *a minima* de la juxtaposition de zones protégées contiguës par-delà la frontière (on en revient alors à la définition de l'UICN) ; mais également, à notre avis, de celle de zones protégées frontalières contiguës entre lesquelles se déroule n'importe quelle forme de coopération.

A la lumière de tous ces éléments, il nous semble possible de proposer deux critères alternatifs, qui ont pour point commun d'être l'expression de formes de coopération relativement élaborées et souvent efficaces, tout en étant raisonnablement atteignables. Il s'agit d'abord, à l'instar des lois portugaise et espagnole, du critère de la conclusion d'un accord de coopération transfrontalière, qu'il soit adopté entre gouvernements ou entre entités infra-étatiques de pays différents. Il s'agit ensuite de la mise en place d'une institution conjointe de gestion de la zone, car on verra que l'institutionnalisation de la coopération, qui n'est aujourd'hui plus si rare, est souvent un gage de plus grande efficacité (*cf infra*, sect. 2). Le choix de critères alternatifs plutôt que cumulatifs peut déjà s'expliquer par une recherche assumée de souplesse dans la définition. L'analyse d'exemples existants de ZPT gérées efficacement bien que ne reposant que sur l'un des deux éléments en question, n'y est pas non plus étrangère. En particulier, la mer de Wadden, ZPT exemplaire à de nombreux égards (*cf infra*, sect. 2), est ainsi gérée en coopération grâce à une institution conjointe, sans que n'ait été conclu à son sujet d'accord juridiquement contraignant global entre l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas.

Les critères proposés ici pourraient par exemple servir à la définition de la notion de ZPT par un protocole additionnel à la CDB sur les aires protégées (voire sur la conservation de la nature transfrontalière), si celui-ci venait à voir le jour. Pareillement, ils pourraient constituer une base de référence pour la procédure de désignation internationale des ZPT, appelée de ses vœux par l'UICN au Vème Congrès Mondial sur les parcs, et qui pourrait d'ailleurs être réglée par le même protocole.

Finalement, la précision du contenu de la notion de ZPT grâce à une définition aux critères souples et ambitieux à la fois, devrait être au service d'un plus grand développement de ces zones sur le terrain. Selon M. BONNIN, l'absence de définition juridique consensuelle au plan universel – problème théorique s'il en est - explique pour partie les atermoiements dans le développement et la consolidation des ZPT[605]. Dans la pratique internationale bilatérale, cela se traduit en particulier par une portée juridique de la notion de ZPT qui demeure très variable d'un espace à un autre. C'est ce qu'il convient dès à présent d'analyser.

[605] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, pp. 63-64.

SECTION 2 : LA PORTEE VARIABLE DE LA NOTION DE ZONE PROTEGEE TRANSFRONTALIERE

Le nombre total de zones protégées frontalières contiguës était estimé à 227, lors du dernier inventaire mené par le PNUE en 2007[606]. Elles n'étaient que 59 selon l'UICN en 1988, mais déjà 169 en 2001[607]. Certes, il existe encore de nombreuses zones naturelles transfrontalières ne faisant partie d'aucune zone protégée, dont, par exemple, celle séparant Haïti et la République Dominicaine[608]. Il est pourtant clair que la croissance des zones protégées frontalières contiguës a été remarquable au cours des vingt-cinq dernières années. D'autant que, en 2001, 82 % des 169 espaces transfrontaliers répertoriés pouvaient d'ores et déjà être qualifiés de ZPT au sens de l'UICN, puisqu'une certaine forme de coopération s'y déroulait[609].

Néanmoins, l'analyse de la pratique internationale révèle une grande diversité de situations derrière ce pourcentage globalisateur. D'une ZPT à l'autre, l'intensité de la coopération bilatérale[610] varie considérablement. Ceci est d'ailleurs assez logique. En effet, la portée[611] de la notion de ZPT est conditionnée par un contexte général de relations de voisinage ; elle est le produit de l'interaction entre une multitude de facteurs, s'opposant ou se renforçant mutuellement selon les cas. Il s'agit spécialement des facteurs politiques (état des relations diplomatiques), culturels (différences plus ou moins fortes et bien comprises), économiques (différences de niveaux de développement et donc de priorités) et juridiques (différences de systèmes juridiques)[612]. Si ces facteurs se combinent mal, alors sans doute les Etats frontaliers seront-ils réticents à s'engager résolument dans la coopération à propos des ZPT, et encore plus à la formaliser juridiquement. A l'inverse, les mêmes facteurs favoriseront dans d'autres cas l'approfondissement de la coopération, et inévitablement sa formalisation juridique plus ou moins élaborée. En outre, loin de n'être que spatiale, la variabilité est tout autant temporelle. C'est-à-dire que l'intensité de la coopération dans une même ZPT va évoluer au fil du temps, le plus fréquemment – mais pas systématiquement –

606 UNEP-WCMC, *Global Inventory of Transboundary Protected Areas (2007)*, accessible sur la page du World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) : http://www.unep-wcmc.org.
607 T. SANDWITH et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, *op.cit.*, p. 7.
608 Sur la faiblesse du traitement des questions écologiques dans les relations de voisinage haïtiano-dominicaines, v. M. M. GARCON, *La question des frontières haïtiano-dominicaines et le droit international de l'environnement*, Mémoire de 3ème cycle, droit, Limoges, 2002, paginations multiples.
609 T. SANDWITH et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, *op.cit.*, p. 56.
610 Par coopération bilatérale, nous entendons désigner ici par commodité la coopération qui porte sur une ZPT déterminée. Bien entendu, la coopération peut en réalité être trilatérale, voire quadrilatérale, si la zone en question est à cheval sur trois ou quatre pays.
611 Notion polysémique, la portée juridique sera principalement entendue ici au sens des « effets directs » provoqués par la notion de ZPT. *Cf* la définition de la portée (deuxième sens) in G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 768.
612 C. SHINE, « Legal Mechanisms to Strengthen and Safeguard Transboundary Protected Areas », *op.cit.*, pp. 38-39.

dans le sens d'un renforcement. L'ancienneté de la coopération est donc un autre facteur à prendre en compte.

Dès lors, étant donné la diversité des situations dans l'espace et dans le temps, il ne faut peut-être pas regretter l'hétérogénéité des solutions juridiques qui sont apportées, et font varier la portée de la notion de ZPT. Au contraire, les modèles n'étant pas forcément exportables, il y a là un gage de souplesse autant que d'efficacité. Toutefois, il n'est pas interdit de souhaiter un renforcement général de cette portée, en priorité dans les endroits où elle est aujourd'hui la plus faible. A condition, bien sûr, que ce renforcement soit adapté aux conditions particulières de chaque espace. Autrement dit, la reconnaissance de la complexité inhérente à la coopération bilatérale, qui conduit à l'analyser comme un processus nécessairement graduel (§ 1), n'empêche pas d'aspirer à la réalisation d'une gestion commune des ZPT, en tant qu'elle est l'horizon légitime de la coopération bilatérale (§ 2).

§ 1 : Le processus graduel de la coopération bilatérale

C'est en termes de processus que devrait se penser la coopération bilatérale dans les ZPT. A notre connaissance, il n'existe aucun cas où la gestion d'une ZPT a été commune dès le départ. Au contraire, la gestion commune d'une ZPT est plutôt un horizon ; avant d'y parvenir, de multiples obstacles doivent être surmontés, au premier rang desquels la méfiance réciproque entre protagonistes. Aussi, la coopération commence presque toujours modestement, avec comme fonction essentielle d'instaurer progressivement une certaine confiance, laquelle est indispensable pour bâtir par la suite des actions plus ambitieuses (A).

Précisément, il a été observé[613] que pour dépasser ce stade initial de la coopération, souvent très insuffisant du point de vue de l'efficacité de la conservation transfrontalière, un outil jouait régulièrement dans la pratique un rôle essentiel de catalyseur. Il s'agit globalement des réseaux internationaux de sites[614]. Les différences de l'un à l'autre sont certes notables, selon notamment qu'ils reposent sur une convention internationale (comme les sites Ramsar, ceux du patrimoine mondial ou encore les ASPIM du Protocole de Barcelone sur les aires protégées de Méditerranée) ou au contraire sur un outil juridiquement non contraignant (à l'instar des réserves de biosphère ou du diplôme européen des espaces protégés). Reste que dans l'ensemble, la désignation de ZPT en leur sein génère des effets bénéfiques sur la qualité de la coopération bilatérale, en stimulant fortement celle-ci (B).

---

[613] *Ibid.*, p. 40 ; M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, p. 69.

[614] A la différence des réseaux écologiques qui seront l'objet du Titre 2 de cette première partie, les réseaux internationaux de sites n'ont pas pour finalité de relier spatialement des zones protégées entre elles grâce à des corridors écologiques. Il s'agit plutôt de récompenser une gestion vertueuse, éventuellement de reconnaître des caractéristiques exceptionnelles, et enfin de favoriser les contacts et échanges de bonnes pratiques entre organes gestionnaires. Les sites participants peuvent tout à fait être géographiquement très éloignés les uns des autres.

A. Les débuts généralement modestes de la coopération

Il n'y a certes pas de lien de causalité absolument irréfutable entre, d'une part, l'intensité de la coopération dans une ZPT donnée et, d'autre part, le degré de juridicisation de cette coopération. On peut très bien imaginer, du moins en théorie, une zone dans laquelle la coopération serait intense sur le terrain, bien qu'absolument informelle. Il existe toutefois une forte corrélation, en pratique. En effet, dès lors que deux ou plusieurs Etats limitrophes souhaitent véritablement mettre en commun certaines de leurs compétences relatives à une ZPT, la conclusion d'un traité *ad hoc* aux dispositions relativement précises sera presque toujours nécessaire.

Le prisme juridique peut donc s'avérer un bon révélateur de l'intensité de la coopération, et notamment de la volonté – nécessité ? – de la part des Etats de démarrer doucement la coopération. Deux tendances sont ici visées. La première consiste à mobiliser des mécanismes frontaliers généraux plutôt qu'à créer immédiatement des instruments de coopération spécifiques aux ZPT (1). En ce cas, le poids de l'institution qui prend en charge la coopération peut être un avantage, certes, mais il peut aussi en résulter une dilution des ZPT au milieu des nombreuses autres questions à traiter. La seconde consiste, lorsque des mécanismes spécifiques sont créés – parfois après l'utilisation de mécanismes généraux, mais pas toujours – à préférer, au moins dans un premier temps, la signature d'instruments empreints d'une grande souplesse (2).

1. La mobilisation de mécanismes frontaliers généraux

Il revient probablement à Ch. du SAUSSAY d'avoir, le premier, mis au jour l'existence de situations dans lesquelles la coopération dans les ZPT prend appui, pour débuter, sur des mécanismes frontaliers préexistants[615]. Il peut s'agir alternativement ou cumulativement de commissions frontalières permanentes (a) et, à un degré de généralité moindre, de conventions frontalières environnementales (b).

a. Les commissions frontalières permanentes

Il existe de nombreuses commissions frontalières permanentes à travers le monde, mises en place pour la résolution de l'ensemble des questions posées par une frontière donnée. La plus ancienne d'entre elles en Europe est la Commission internationale des Pyrénées (CIP). Créé par un échange de Notes en 1875, cet organisme intergouvernemental franco-espagnol a surtout un rôle consultatif, assorti parfois d'un certain pouvoir de décision.

[615] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, pp. 170-171.

La CIP se réunit tous les deux ans dans l'une des deux capitales (alternativement), mais, étant dépourvue d'administration propre, elle est pratiquement inexistante entre deux sessions[616].

La CIP est traditionnellement citée pour illustrer comment ce type d'institutions peut, en l'absence de mécanismes spécifiques, se saisir de la coopération dans les ZPT[617]. L'idée d'intégrer les ZPT comme nouveau domaine de coopération germa dès le milieu des années 1950, avec la recommandation par la CIP de créer des réserves naturelles et de chasse « si possible jointives »[618]. Toutefois elle ne se concrétisa réellement qu'en 1976, avec la création du Groupe mixte de travail sur la protection de la nature, les parcs et les réserves. Celui-ci devait rendre compte de ses travaux auprès de la troisième Sous-commission thématique de la CIP, relative aux questions agricoles, hydrauliques et de protection de la nature. Le Groupe de travail sur la protection de la nature connut des débuts prometteurs, puisqu'y furent rapidement entreprises des négociations – jamais achevées – relatives à deux accords : l'un sur la création d'un parc international des Pyrénées, l'autre sur la coopération dans la répression des infractions aux législations sur la chasse et la protection de la nature. Malheureusement, le Groupe de travail entra dès 1980 dans un état de veille prolongée ; visiblement à cause d'un changement de personnes dans les administrations concernées, mais aussi du désintérêt pour ces questions manifesté alors par les ministères des affaires étrangères exerçant leur tutelle sur la CIP[619]. Les deux projets d'accords ont fini par disparaître totalement des procès-verbaux de la CIP à partir de 1990[620]. En tout état de cause, le fonctionnement bureaucratique et l'éloignement des réalités frontalières locales qui caractérisent cette institution[621] n'en faisaient sans doute pas le lieu le plus indiqué pour régler les problèmes, par hypothèse concrets et techniques, posés par les ZPT. Heureusement, le flambeau de la coopération franco-espagnole a été depuis lors repris à la fois par les organes gestionnaires des parcs nationaux frontaliers, et par les collectivités territoriales frontalières[622].

Plus récemment, une autre commission frontalière à laquelle la France est partie s'est aussi saisie de la question des ZPT. Il s'agit de la Commission mixte transfrontalière franco-

[616] Sur la CIP en général, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, *op.cit.*, pp. 272-281.
[617] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, pp. 170-171.
[618] Sur la genèse de l'intégration des ZPT au sein de la CIP, v. S. GODARD, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, Thèse droit, Bordeaux I, 1987, 553 p., pp. 208, 222-224 et 254-258 ; C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les relations de voisinage franco-espagnoles en matière d'environnement », AFDI 2012, pp. 415-441, spéc. pp. 433-436.
[619] S. GODARD, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, *op.cit.*, pp. 223-224.
[620] Sur ce point, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les relations de voisinage franco-espagnoles en matière d'environnement », *op.cit.*, pp. 433-436.
[621] C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, *op.cit.*, p. 278 et s.
[622] *Cf infra*, Partie 2. Dans le même sens, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les relations de voisinage franco-espagnoles en matière d'environnement », *op.cit.*

brésilienne, qui se réunit également tous les deux ans en vertu de l'Accord-cadre de coopération franco-brésilien du 28 mai 1996 (art. 2). C'est dans le cadre de cette Commission qu'a été négocié et que doit être mis en œuvre l'Accord de lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial. Signé le 23 décembre 2008, il a pour champ d'application géographique les zones protégées situées le long de la frontière séparant la Guyane française de l'Etat brésilien de l'Amapà[623]. Il s'agit là sans doute du premier résultat tangible, quoique matériellement limité, de la coopération dans les ZPT franco-brésiliennes. Pour le reste, celle-ci est encore balbutiante[624]. Enfin, toujours sur le continent américain, mais cette fois-ci sans la France, la Commission de Voisinage péruvo-équatorienne a semble-t-il stimulé la mise en place effective des parcs pour la paix prévus par l'« Acta presidencial de Brasilia » déjà évoqué[625].

b. Les conventions frontalières environnementales

Les conventions frontalières environnementales sont également des mécanismes (un peu moins) généraux mobilisables pour le démarrage de la coopération dans les ZPT. Ces dernières ont pour objet la protection générale de l'environnement dans une zone transfrontalière donnée. Il en existe plusieurs sur le continent américain, notamment. Ainsi, la convention relative à l'environnement transfrontalier mexico-guatémaltèque (précitée) cite expressément les espaces naturels protégés de la zone transfrontalière comme un domaine de coopération couvert par son champ d'application (art. 4 b). Il en va différemment, du moins explicitement, de son homologue pour la zone partagée par les Etats-Unis et le Mexique, lequel est essentiellement focalisé sur la lutte contre les pollutions transfrontières[626]. Mais les instruments spécifiques (non contraignants) signés par la suite précisent qu'ils s'inscrivent dans le cadre de cet accord environnemental général, ce qui laisse penser qu'il a tout de même eu un effet d'entraînement pour la coopération dans les ZPT[627]. Le même effet, en l'absence

[623] L'Accord a été ratifié par la France (loi n° 2011-856 du 20 juillet 2011, JORF n° 168 du 22 juillet 2011, p. 12530) et publié au Journal officiel (décret n° 2014-441 du 29 avril 2014, JORF n° 102 du 2 mai 2014, p. 7545). Le Brésil ayant également ratifié le texte à la fin de l'année 2013, il est entré en vigueur le 16 février 2014.

[624] En ce sens, v. A. GUIGNIER et A. R. TEIXEIRA CAVALCANTE, « Les parcs nationaux : une voie pour une coopération transfrontalière franco-brésilienne en Amazonie », in *Politicas pùblicas ambientais : estudos em homenagem ao professor Michel PRIEUR*, Editora Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 2009, 475 p., pp. 413-443. Une coopération institutionnelle directe entre les organes gestionnaires des parcs nationaux frontaliers commence néanmoins à voir le jour : pour plus de précisions sur ce point, *cf* Partie 2.

[625] Commission créée par l'article 5 de l'« Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecinad » (Brasilia, 26 octobre 1998). La Commission de Voisinage a notamment pour mission d'établir les orientations générales du plan binational de développement de la région frontalière, dont une partie est consacrée à la protection des ressources naturelles. Sur tous ces points, v. G. CHARMONT, *La protection de la nature au cœur de la restructuration d'un territoire transfrontalier post-conflit : la Cordillera del Condor (Pérou / Equateur). La place des populations autochtones dans les nouvelles dynamiques territoriales*, *op.cit.*, p. 124 et s.

[626] Agreement between the United States of America and the United Mexican States on cooperation for the protection and improvement in the border area, La Paz, 14 août 1983, R.T.N.U., Vol. 1465, A-22805.

[627] V. partic. la Letter of intent between the Department of Interior (DOI) of the United States of America and Secretariat of Environment, Natural Resources and Fisheries (SEMARNAP) of the United Mexican States for Joint Work in Natural Protected Areas of the United States – Mexico Border, 5 mai 1997. V. également, dans

de stipulations expresses, a également pu être observé à propos du Traité de coopération amazonienne, autre convention généraliste (qui ne concerne certes pas seulement la protection de l'environnement *stricto sensu*) portant à la fois sur un écosystème cohérent et un immense espace transfrontalier[628].

En ce qui concerne la France et ses voisins, la conclusion d'une convention pour la protection de l'environnement pyrénéen a été proposée de longue date, notamment dans le cadre de la CIP[629]. Elle s'apparenterait beaucoup à une convention frontalière environnementale, dans la mesure où son champ d'application géographique serait en tout ou partie compris dans la zone transfrontalière franco-espagnole, sans oublier l'intégralité du territoire andorran. Une telle convention pourrait certainement donner un coup d'accélérateur à la coopération dans les ZPT franco-espagnoles. Le projet mériterait donc d'être relancé, d'autant qu'il doterait enfin l'écosystème pyrénéen d'un instrument global de protection de l'environnement, à l'instar de ses homologues alpin et carpatique[630].

En réalité, il existe encore un intermédiaire entre l'utilisation de mécanismes frontaliers généraux et la mise au point d'instruments spécifiques : la conclusion d'un instrument relatif à l'ensemble des ZPT partagées entre deux ou plusieurs pays voisins. Le Protocole unissant l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Swaziland, crée par exemple une « Commission des zones de conservation transfrontalières »[631]. Il ne s'agit alors plus d'un mécanisme embrassant l'ensemble des problématiques frontalières, ni même l'ensemble des problématiques environnementales frontalières. Mais il ne s'agit pas encore non plus d'un instrument propre à la gestion d'une seule ZPT. De façon significative, ce type d'instruments est souvent non contraignant[632], autrement dit souple.

---

une moindre mesure, le Memorandum of Understanding between the National Park Service of the Department of the Interior of the United States of America and the Secretariat of Urban Development and Ecology on Cooperation in Management and Protection of National Parks and other Protected Natural and Cultural Heritage Sites, Mexico City and Washington, 1988-1989 (l'auteur possède une copie de ces deux documents).

[628] Signé à Brasilia le 3 juillet 1978 entre : Bolivie, Brésil, Colombie, Equateur, Guyana, Pérou, Surinam et Venezuela. Dans le sens de son effet d'entraînement pour la création de ZPT, avant même la mise en place de l'Organisation du traité de coopération amazonienne en 1995, v. S. M. PEREIRA, *La coopération internationale entre les parcs nationaux frontaliers : les particularités entre le Brésil et ses voisins*, Thèse droit, Strasbourg II, 1986, 444 p., pp. 163-166 et 193-194.

[629] S. GODARD, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, *op.cit.*, pp. 222-224.

[630] En ce sens, v. notamment A. GARCIA-URETA, I. LASAGABASTER et I. LAZCANO, « The Pyrenees : Missing a Convention ? », in P. QUILLAC et M. ONIDA (éd.), *Environmental Protection and Mountains : Is Environmental Law Adapted to the Challenges Faced by Mountain Areas ?*, Permanent Secretariat of The Alpine Convention, Innsbruck, 2011, 207 p., pp. 128-145.

[631] Art. 4 du General Transfrontier Conservation and Resource Area Protocol (Durban, 22 juin 2000, http://www.sntc.org.sz/programs/tfcas.asp). Ce traité est évoqué à plusieurs reprises dans l'article suivant : C. GRILO, A. CHIRCOP, J. GERREIRO, « Prospects for Transboundary Marine Protected Areas in East Africa », Ocean Development & International Law, n° 43/3, 2012, pp. 243-266, spéc. p. 252 et s.

[632] V. par ex. le Memorandum de entendimiento para la cooperación en materia de conservación de áreas protegidas entre el Consejo nacional de áreas protegidas de la Republica de Guatemala, la Secretaria de medio ambiente y recursos naturales de los Estados Unidos Mexicanos, y el Ministerio de recursos naturales, gobierno local y medio ambiente de Belice, Tikal, 26 août 2005. Pour un commentaire, v. COMISION NACIONAL DE

2. La préférence pour des instruments spécifiques souples

La souplesse des instruments utilisés pour initier la coopération revêt ici deux dimensions. Il y a d'abord les instruments souples dans leur contenant, c'est-à-dire ceux qui sont dépourvus de caractère contraignant et que l'on a coutume de désigner par l'expression de « soft law » (a). Il y a ensuite ceux qui, bien que pouvant être adoptés sous une forme contraignante de « hard law » – la forme conventionnelle, essentiellement – ont un contenu souple, c'est-à-dire qu'ils contiennent des dispositions générales laissant une marge de manœuvre importante aux Etats dans la mise en œuvre des obligations conventionnelles (b).

a. La souplesse du contenant

La couverture géographique des instruments de « soft law » ambitionnant de créer une ZPT et/ou de promouvoir la coopération bilatérale en son sein est assez homogène. On en trouve dans nombre de grandes régions de la planète : Europe, Afrique, Asie, Amérique, et même au Proche-Orient[633]. Ayant pour point commun d'être tous juridiquement non contraignants, les instruments de « soft law » rencontrés se présentent, comme c'est souvent le cas en droit international de l'environnement[634], sous des formes variées. Outre les très classiques déclarations politiques conjointes, une pratique répandue en matière de ZPT consiste à signer des mémoranda d'entente (« memoranda of understanding » en anglais, « memoranda de entendimiento » en espagnol). Ceux-ci sont mal connus en France : la circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux[635] déconseille expressément aux négociateurs d'y avoir recours, en raison de l'éventuelle confusion quant à leur obligatoriété, suivant la culture juridique dans laquelle on se place. D'ailleurs, même la jurisprudence internationale semble parfois très nuancée quant à la portée juridique de certains mémoranda d'entente, comme en témoigne la sentence rendue par le Tribunal arbitral en l'affaire du Rhin de fer[636]. Toujours est-il que cet outil est

AREAS NATURALES PROTEGIDAS, *Mexico International Cooperation and its Benefits for Conservation*, Mexico City, 2008, 120 p., pp. 75-76.

633 Pour l'Europe, v. par ex. la Déclaration conjointe relative à l'institution d'un sanctuaire marin pour les mammifères marins (France, Italie, Monaco), Bruxelles, 1993. Pour l'Asie, le Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia and the Government of the Republic of Philippines on the adoption of the conservation plan for the Sulu-Sulawesi Marine Ecoregion (13 février 2004), document cité et partiellement reproduit in B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, *op.cit.*, pp. 286-287, box IV-4. Pour les autres continents et régions, v. les exemples cités au cours du présent développement et du suivant.

634 D. SHELTON, « Comments on the normative challenge of environmental "soft law" », in SFDI, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, *op.cit.*, pp. 111-121.

635 JORF n° 125 du 31 mai 1997, p. 8415.

636 Arbitration regarding the Iron Rhine Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of Netherlands, Award of the Arbitral Tribunal, 24 may 2005. Le Tribunal affirme ainsi que « The parties agree that, as a matter of international law, the March 2000 MoU is not a binding instrument » mais que « At the same time, it was clearly not regarded as being without legal relevance » (§ 156-157). Dès lors, le Tribunal arbitral utilise en l'espèce le mémorandum d'entente de mars 2000 pour interpréter deux traités internationaux. Extrait

abondamment utilisé ailleurs qu'en France, en particulier dans les pays anglo-saxons, car il possède des caractéristiques le rendant souvent opportun en matière de ZPT. D'une part, il présente l'avantage, par rapport au traité, de pouvoir être conclu par des acteurs dépourvus de la qualité de sujet de droit international[637]. On pense, notamment, aux agences nationales chargées des aires protégées (ou d'une de leurs catégories)[638]. D'autre part, les mémoranda d'entente peuvent être conçus dès le départ, dans l'esprit des parties, comme ayant un caractère transitoire. Or, précisément, l'un des intérêts majeurs des instruments de « soft law » pour le processus coopératif est de constituer une première étape dans ce qui mènera plus tard, lorsque les conditions le permettront et que la nature des actions projetées l'exigera, à la conclusion d'un traité bilatéral ou trilatéral[639]. Tel fut par exemple le cas pour le Kavango-Zambèze, en Afrique australe : l'avènement du Traité de création de la zone de conservation transfrontalière éponyme, en 2011[640], fut préparé par la signature d'un mémorandum d'entente en 2006[641].

b. La souplesse du contenu

Les instruments dont le contenu est souple ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux qui sont souples dans leur contenant. Si certains instruments de « soft law » relatifs à une ZPT ont également un contenu souple[642], d'autres ont à l'inverse un contenu relativement élaboré[643]. L'inconvénient majeur est, dans ce dernier cas, l'absence de sécurité juridique quant à la mise en œuvre d'un texte par hypothèse non contraignant. Par ailleurs, le contenu souple n'est pas non plus l'apanage des instruments de « soft law » au sens strict. Il est au contraire partagé par la plupart des premiers traités bilatéraux relatifs aux ZPT, mais aussi par des accords plus récents, pourvu que ces derniers soient conclus à un stade précoce du processus coopératif[644]. Cela n'est guère étonnant, dans la mesure où la conclusion de traités au contenu souple est une tendance générale du droit international de l'environnement. Une telle caractéristique ne fait pas perdre pour autant auxdits traités leur statut d'instruments de

---

cité par S. MALJEAN-DUBOIS, « La « fabrication » du droit international au défi de la protection de l'environnement », in SFDI, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, *op.cit.*, pp. 9-38, p. 33.

637 S. MALJEAN-DUBOIS, « La « fabrication » du droit international au défi de la protection de l'environnement », *op.cit.*, p. 30.

638 Ainsi, par exemple, un protocole d'entente trilatéral (synonyme de mémorandum d'entente) sur la conservation conjointe du réseau des aires protégées transfrontalières du rift albertin centrale (*sic*) a-t-il pu être conclu en 2004 entre l'Office Rwandais du Tourisme et des Parcs Nationaux, le Uganda Wildlife Authority et l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature.

639 B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, *op.cit.*, pp. 287-288.

640 Treaty on the establishment of the Kavango-Zambezi Transfrontier Conservation Area (Angola, Botswana, Namibie, Zambie, Zimbabwe), Luanda, 18 août 2011.

641 Memorandum of Understanding concerning the establishment of the Kavango-Zambezi Transfrontier Conservation Area (Angola, Botswana, Namibia, Zambia, Zimbabwe), Victoria Falls, 7 décembre 2006.

642 V. par ex. la Tripartite Declaration On the Transboundary Natural Resources Management of the Transfrontier Protected Area Network of the Central Albertine Rift, déjà citée.

643 V. par ex. le Memorandum of Understanding concerning the establishment of the Kavango-Zambezi Transfrontier Conservation Area, déjà cité.

644 V. par ex. l'Agreement on cooperation in the sphere of biological diversity conservation of West Tien Shan (Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Uzbekistan), Bishkek, 17 mars 1998.

« hard law », dans la mesure où la distinction entre « soft law » et « hard law » repose en principe sur un critère formel, et non matériel ou substantiel[645]. Reste qu'en pareille hypothèse, il est plus difficile d'exiger le respect de dispositions évanescentes, et surtout d'établir le cas échéant une situation de violation manifeste de la norme[646].

S'agissant plus précisément des ZPT, les instruments au contenu souple sont généralement utilisés pour reconnaître l'unité écologique de la zone dans son ensemble – ce qui, en soi, est déjà un évènement au regard de la territorialité des règles de droit public -, marquer une volonté politique de s'engager dans la coopération, et éventuellement fixer certains des principes et objectifs généraux de cette coopération. Mais ils restent le plus souvent évasifs sur les moyens, c'est-à-dire les mécanismes de mise en œuvre des principes et objectifs. Ces documents se contentent généralement de prévoir l'information et la consultation, le cas échéant au sein de structures de concertation très souples. D'autres se concentrent sur la coopération dans la recherche et la surveillance de l'environnement dans la ZPT, c'est-à-dire globalement la connaissance[647]. En revanche, ils s'aventurent assez peu sur le terrain pourtant essentiel de la coopération dans les mesures de protection et de gestion de la zone protégée.

Les Traités créant les parcs germano-luxembourgeois, germano-belge et germano-néerlandais, signés durant les décennies 1960-1970 (déjà cités), sont emblématiques des instruments obligatoires au contenu souple relatifs aux ZPT. S'ils instituent des commissions mixtes paritaires, les obligations substantielles qu'ils posent sont peu nombreuses et plutôt élémentaires[648]. Il en va notamment ainsi de l'obligation de résultat de ne pas diminuer la superficie totale des forêts à l'intérieur du parc germano-luxembourgeois (art. 3.1.) ; expression peut-être précoce du principe de non régression[649] dans le droit de l'environnement transfrontalier, cette disposition n'est en tout état de cause pas accompagnée des mécanismes de mise en œuvre de nature à la rendre effective.

---

[645] En ce sens, P.-M. DUPUY et Y.KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, p. 433 ; D. SHELTON, « Comments on the normative challenge of environmental "soft law" », *op.cit.*, pp. 119-120. *Contra* S. MALJEAN-DUBOIS, « La « fabrication » du droit international au défi de la protection de l'environnement », *op.cit.*, p. 30 : « le qualificatif de *soft* ne concerne pas seulement la source formelle. Il peut viser aussi bien une obligation conventionnelle relativement souple, qu'un instrument non obligatoire ».

[646] V. notamment P.-M. DUPUY, « A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des Etats dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement », *op.cit.*, spéc. pp. 269-270.

[647] V. par ex. le Memorandum of Understanding between the Ministry of the Environment of the State of Israel and The Aqaba Special Economic Zone Authority of the Hashemite Kingdom of Jordan, Aqaba, 2 décembre 2003. Relatif au parc marin pour la paix de la mer rouge, celui-ci stipule que son but « is to confirm the intent (…) to cooperate in maintaining the core elements of a recently initiated ecosystem and monitorig data management program ».

[648] En ce sens, C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, pp. 158-159.

[649] Sur cette notion, v. M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012, 547 p.

L'utilisation de mécanismes frontaliers généraux et/ou la conclusion d'instruments spécifiques souples sont donc généralement la première étape de la coopération formelle dans les ZPT. Toutefois, passer directement d'une coopération modeste à la conclusion d'un traité *ad hoc* aux dispositions précises peut s'avérer difficile, car la marche à franchir entre ces deux paliers de la coopération est élevée. C'est alors que la désignation de la ZPT concernée dans un réseau international de sites prend tout son sens, afin de catalyser le processus coopératif.

B. Un catalyseur : la désignation dans un réseau international de sites

Observable depuis une quinzaine d'années, la multiplication des désignations de ZPT dans les réseaux internationaux de sites s'explique aisément. Elle n'est au fond rien d'autre que la traduction de l'intérêt croissant prêté par les institutions internationales à ces zones. L'UNESCO, avec à la fois la Convention sur le patrimoine mondial et, peut-être surtout, le Programme MAB (« Man and Biosphere »), est probablement le meilleur exemple à citer pour illustrer ce phénomène. Ainsi le Programme MAB - tout comme d'ailleurs la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar, à propos des sites Ramsar transfrontaliers[650] -, a-t-il érigé la création de réserves de biosphère transfrontalières (RBT) comme l'une de ses priorités[651]. Sans constituer explicitement une priorité, l'établissement d'ASPIM transfrontalières est aussi encouragé par le Protocole de Barcelone[652]. Enfin, dans le cadre de ses relations avec les secrétariats des autres grandes conventions de conservation de la nature, l'UNESCO a fait de la gestion des sites transfrontaliers, en particulier ceux inscrits au titre de plusieurs réseaux, un axe fort de la coordination interinstitutionnelle[653].

Cet engouement est d'ailleurs réciproque : les gestionnaires de ZPT, eux-mêmes, désirent souvent obtenir l'inscription de leur territoire dans un réseau de sites. Ils y voient une reconnaissance des efforts déjà accomplis, mais aussi un moyen de consolider la coopération. De fait, les désignations dans les réseaux de sites stimulent la coopération bilatérale, en fournissant à celle-ci un cadre juridique et politique préexistant appréciable[654]. En effet, laissée à elle-même, la coopération bilatérale peut errer, au gré des changements de personnes

[650] V. notamment l'objectif 2 du plan stratégique 2009-2015 (stratégie 2.1.), déjà cité. Il existe actuellement 16 sites Ramsar transfrontaliers (v. la page qui leur est consacrée sur le site http://www.ramsar.org/).
[651] Objectifs I.2.1 et IV.2.6 de la « Stratégie de Séville pour les réserves de biosphère », adoptée par la Rés. 28 C/2.4 de la Conférence générale de l'UNESCO en novembre 1995. Il existe actuellement 14 RBT dans le monde, dont deux concernent la France : l'une sur la frontière franco-allemande (Vosges du Nord / Pfälzerwald, désignée en 1998), et l'autre franco-italienne (Mont Viso, désignée en 2014). Une autre est aussi en projet sur la frontière franco-espagnole (Mont Perdu) : v. D. COMBA, « Le régime légal des réserves MAB en France », RJE n° 3/2011, pp. 297-304, spéc. p. 304.
[652] Annexe I, A, d) : « les parties développeront leur coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine de la conservation et la gestion des sites naturels, et notamment par la création d'ASPIM transfrontalières ».
[653] C. REDGWELL, « The World Heritage Convention and Other Conventions Relating to the Protection of the Natural Heritage », in F. FRANCIONI with F. LENZERINI (éd.), *The 1972 World Heritage Convention : A Commentary*, *op.cit.*, pp. 377-397, spéc. pp. 381-384.
[654] En ce sens, v. M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, p. 69.

et des priorités politiques du moment. A l'inverse, l'inscription dans un réseau va d'abord permettre de canaliser la coopération, en l'orientant durablement vers la poursuite des standards du réseau considéré (1). En outre, bien qu'essentiellement graduel, le processus coopératif ne possède pas naturellement d'antidote contre les retours en arrière. Ici, le contrôle extérieur exercé par l'institution internationale chargée de faire vivre le réseau pourra prémunir la coopération bilatérale contre certaines tentatives de régression, en particulier le retour à l'unilatéralisme (2).

1. La canalisation de la coopération bilatérale

La canalisation de la coopération bilatérale s'opère dès avant la désignation, lorsqu'il s'agit pour la ZPT de structurer sa candidature, afin de remplir les critères requis pour l'inscription (a). Mais elle est surtout visible après, lors de la mise en œuvre conjointe des objectifs assignés à chacun de ses sites par le réseau considéré (b).

a. Lors de la procédure de désignation

La perspective d'obtenir conjointement un précieux label décerné par une institution internationale[655], tel celui du patrimoine mondial, augmente presque mécaniquement les opportunités de coopération bilatérale. Elle favorise l'émergence d'une vision politique commune, autour de l'objectif de rendre fructueuse la candidature. D'ailleurs, outre la réunion des conditions classiques exigées pour tout site, la plupart des réseaux internationaux recommande ou exige en plus, s'agissant de l'inscription de sites transfrontaliers, que les candidatures soient présentées conjointement par l'ensemble des Etats voisins, et attestent déjà d'un certain degré de coopération (comme la signature d'un accord officiel, ou la mise en place d'une institution commune). Il en va ainsi spécialement des sites du patrimoine mondial[656], des réserves de biosphère, et, dans une moindre mesure, des sites récipiendaires du diplôme européen des espaces protégés décerné par le Conseil de l'Europe[657]. Précisons qu'en général, la désignation d'un site transfrontalier peut soit se faire au niveau

[655] A l'exception du réseau des sites Ramsar, dans lequel ce sont les Etats qui inscrivent volontairement des zones humides sur la liste, c'est normalement l'institution internationale gestionnaire qui est, en dernier ressort, l'autorité décisionnaire concernant les désignations.

[656] « Dans la mesure du possible, les propositions d'inscriptions transfrontalières devront être préparées et soumises conjointement par les Etats parties en conformité avec l'article 11.3 de la Convention. Il est fortement recommandé que les Etats parties concernés créent un comité de cogestion, ou une structure similaire, pour superviser la gestion de l'ensemble du bien transfrontalier » : § 135 des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial (précitées).

[657] « Dans le cas de zones transfrontalières, un Diplôme unique peut être accordé si tous les Etats intéressés en font la demande ». Mais en pareille hypothèse, le dossier de candidature « ne peut être soumis au Secrétariat qu'après avoir été approuvé par tous les Etats intéressés » : Art. 1.3 et 3.2 de la Rés. CM/ResDip(2008)1 concernant le règlement révisé du Diplôme européen des espaces protégés, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 20 février 2008. La première attribution d'un diplôme européen unique est déjà ancienne, puisqu'elle remonte à 1973 pour le parc germano-luxembourgeois.

transfrontalier dès le départ, soit constituer la réunion de deux sites nationaux préalablement inscrits de façon individuelle.

La Déclaration ministérielle sur la préparation de la création de la RBT « Mura-Drava-Danube », signée le 25 mars 2011 par cinq Etats frontaliers du Danube, illustre bien ce propos[658]. Comme son nom l'indique, cet accord (non contraignant) de coopération est tout entier orienté vers l'obtention future du titre de RBT (art. 1). Il crée à cet effet un comité de coordination, donc une institution de coopération, dont la mission essentielle est de préparer la candidature de la ZPT (art. 3).

b. Après la désignation

A l'encontre d'un discours convenu et néanmoins erroné, les conséquences juridiques découlant de l'inscription d'un site dans certains réseaux ne sont absolument pas neutres. C'est ce qu'a démontré M. PRIEUR à propos du patrimoine mondial[659] : outre que la décision du Comité du patrimoine mondial d'inscrire un site sur la liste est désormais accompagnée de directives précises sur les objectifs de conservation dudit site, la désignation engendre notamment l'obligation de mettre en place un plan de gestion[660]. Cette dernière exigence découle également de l'inscription sur la liste des ASPIM du Protocole de Barcelone, avec la création d'un organe de gestion doté de certaines caractéristiques[661]. Quant au Programme MAB, s'il paraît présomptueux de parler à son égard de conséquences juridiques, étant donné le caractère non contraignant des textes en cause, il reste que les réserves de biosphère reconnues par l'UNESCO sont priées, depuis 1995, de se conformer à la fois à la Stratégie de Séville et, surtout, au Cadre statutaire du Réseau mondial de réserves de biosphère[662].

Ces diverses obligations et recommandations étant adressées à l'ensemble des sites du réseau considéré, les sites transfrontaliers ne sauraient non plus y déroger. Elles sont même parfois complétées à leur égard, comme en témoigne l'adoption de recommandations spécifiques aux RBT, logiquement centrées sur la promotion de la coopération bilatérale[663].

---

[658] V. aussi, pour un autre exemple plus ancien, la « Declaración de La Reserva Internacional de la Biosfera « La Fraternidad » » (Guatemala, Salvador, Honduras), Metapàn, 20-21 novembre 1987.

[659] M. PRIEUR, « Les conséquences juridiques de l'inscription d'un site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO », in *Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie : Etat des lieux et perspectives*, RJE, n° spécial 2007, pp. 101-112.

[660] § 108-118 des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial.

[661] Annexe I, D, § 6 et 7. Pour un comm., v. K. MONOD, *Les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne*, PULIM, coll. Les Cahiers du CRIDEAU, n° 13, Limoges, 2005, 168 p., spéc. p. 38 et s.

[662] Rés. 28 C/2.4 de la Conférence générale de l'UNESCO précitée. Pour un comm., v. M. JARDIN, « Les réserves de biosphère se dotent d'un statut international : enjeux et perspectives », RJE n° 4/1996, pp. 375-385.

[663] Les « Recommandations pour l'établissement et le fonctionnement des réserves de biosphère transfrontières », adoptées les 23-27 octobre 2000 à Pampelune par le Conseil international de coordination du MAB. Pour un comm., v. M. JARDIN, « Keynote », in R. STEIN, P. HEIL, L. TUCEK (éd.), *Proceedings of the 2004 International Conference and Expert Workshop of Transboundary Biosphere Reserves : "Following-up on Seville + 5"*, UNESCO-MAB Programme, Naturpark Pfälzerwald et Parc Naturel Régional des Vosges du Nord, Lambrecht et La Petite Pierre, 2006, 98 p., pp. 13-16.

Toujours est-il que dans le cas de sites transfrontaliers, les obligations et recommandations ne peuvent être correctement mises en œuvre que conjointement par les protagonistes. Elles lient donc ceux-ci, au moins implicitement. Il en résulte derechef, comme lors de la phase de candidature mais avec une intensité accrue, une stimulation et surtout une organisation de la coopération autour de la mise en œuvre des objectifs assignés par le réseau.

Une telle analyse se vérifie à nouveau d'un point de vue empirique. Dans le cas de la ZPT austro-hongroise « Neusiedler See / Fertö-To », dont une partie est classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, l'inscription du site sur la liste a eu pour conséquence, en vue de se conformer aux standards, l'adoption d'un plan de gestion commun à la zone transfrontalière. Significativement, celui-ci ne concerne que la partie inscrite au patrimoine mondial[664]. De même, s'agissant du Parc du W, non seulement l'accord conclu en 2008 pour sa gestion concertée l'a été suite à sa désignation en RBT (2002), mais l'influence du concept de réserve de biosphère y est patente. Ce document vise entre autres à réaliser le zonage tridimensionnel préconisé par le MAB pour toute réserve de biosphère (aire centrale, zone tampon et zone de transition)[665].

Bien entendu, la coopération bilatérale ne sera vraiment canalisée par la désignation de la zone dans un réseau qu'à la condition que les Etats frontaliers désirent réellement mettre en œuvre les préconisations des institutions internationales. Mais même si un tel désir n'est pas ou pas assez au rendez-vous, il restera toujours un bénéfice à l'inscription : le contrôle extérieur sur la coopération, effectué par les institutions internationales gestionnaires des réseaux.

2. La conjuration de l'unilatéralisme, fruit du contrôle exercé sur la coopération bilatérale

La soumission à une forme de contrôle international est, elle aussi, une conséquence liée à l'inscription d'un site transfrontalier dans un réseau[666]. Il s'agit pour l'institution internationale concernée de vérifier le respect des obligations liées à l'inscription, puis, le cas échéant, de réagir aux manquements. Ici encore, tous les sites sont soumis au contrôle, pas seulement ceux à caractère transfrontalier. Mais dans ce dernier cas, les Etats voisins sont en quelque sorte rendus solidairement responsables, dans un cadre multilatéral, non seulement des résultats de leur coopération (l'état de conservation du site transfrontalier est-il

[664] Sur cet exemple, v. K. DIEHL et A. LANG, « Transboundary Management of Natural Resources Neusiedler See / Fertö-To », in S. HART (éd.), *Shared Resources : Issues of Governance*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 72, Gland, 2008, 249 p., pp. 87-104, spéc. p. 95 et s.

[665] Art. 6 à 8 de l'Accord de gestion concertée précité. Sur ce point, v. A. MICHELOT et B. OUEDRAOGO, « Aires protégées transfrontalières : le cadre juridique de la réserve de biosphère transfrontalière du W (Bénin, Burkina Faso, Niger) », in B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, *op.cit.* (version CD-ROM), spéc. pp. 20-21.

[666] V. en ce sens, à propos du patrimoine mondial, M. PRIEUR, « Les conséquences juridiques de l'inscription d'un site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO », *op.cit.*, spéc. pp. 105-106.

favorable ?) mais également quelquefois de la qualité du processus coopératif lui-même. Il en va ainsi lorsque, par hypothèse, ledit réseau pose des obligations complémentaires de gestion coopérative des sites transfrontaliers inscrits. Cette dernière idée transparaît des propos de M. JARDIN, du Programme MAB, lorsqu'elle estime, s'agissant des RBT officiellement reconnues, qu'il « revient à l'UNESCO de surveiller le respect des engagements et de les rappeler aux Etats concernés au cas où des décisions unilatérales sont prises, sans consultation, pour la gestion de la réserve de biosphère transfrontalière »[667]. En somme, le contrôle exercé par l'institution internationale constitue un rempart contre l'unilatéralisme, autrement dit la régression dans le processus coopératif.

Il est vrai que les contrôles opérés par les institutions gestionnaires de réseaux de sites, même lorsque ceux-ci ont pour base une convention internationale, demeurent relativement timides. Surtout si on les compare à ceux établis dans d'autres secteurs du droit international de l'environnement que la conservation de la nature, en particulier les pollutions transfrontières (Convention d'Espoo), le climat (Protocole de Kyoto[668]) et la « démocratie environnementale » (Convention d'Aarhus[669]). Ces derniers ont su développer des systèmes de prévention et de réaction à l'illicite relativement élaborés, les fameuses « procédures de non-respect »[670]. De tels mécanismes sont rarissimes s'agissant des réseaux internationaux de sites. Le Comité d'application de la Convention de Barcelone sur la protection de la Méditerranée[671], compétent en ce qui concerne le réseau des ASPIM du fait même que celui-ci relève du Protocole relatif aux aires spécialement protégées, fait plutôt figure d'exception. Cependant, le contrôle du respect des obligations assignées aux sites participant à un réseau existe bel et bien[672]. Outre le système classique des rapports périodiques nationaux[673], à l'efficacité controversée, des visites d'experts indépendants sont fréquemment prévues en cas de menace potentielle pesant sur la conservation d'un site inscrit[674]. Elles jouent un rôle d'inspection. En cas de danger avéré, le site concerné pourra être inscrit sur une liste

[667] M. JARDIN, « Keynote », in R. STEIN, P. HEIL, L. TUCEK (éd.), *Proceedings of the 2004 International Conference and Expert Workshop of Transboundary Biosphere Reserves : "Following-up on Seville + 5"*, *op.cit.*, p. 14, notre traduction. « It is now up to UNESCO to monitor compliance with [the] commitments and to issue reminders to the States concerned in the case where unilateral decisions, without consultation, are taken concerning management of the transboundary biosphere reserve ».

[668] Protocole à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Kyoto, 11 décembre 1997.

[669] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Aarhus, 25 juin 1998.

[670] V. notamment S. MALJEAN-DUBOIS, « Procédures de non-respect des conventions internationales de protection de l'environnement », JurisClasseur Environnement et Développement durable, Fasc. 4930, 2011.

[671] Décision IG. 17/2 sur les Procédures et mécanismes de respect des obligations, 15ème réunion des parties contractantes, juillet 2008.

[672] Pour une présentation générale très complète des contrôles dans les réseaux de sites, v. le chapitre VIII « compliance » de l'ouvrage précité d'A. GILLESPIE : *Protected Areas and International Environmental Law.*

[673] V. par ex. l'article 29 de la Convention du patrimoine mondial, l'article 7 de la Résolution concernant le règlement du Diplôme européen des espaces protégés, ou encore l'article 23 du Protocole de Barcelone.

[674] § 176 des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial ; art. 8 de la Résolution concernant le règlement du Diplôme européen des espaces protégés.

spécifique des sites menacés, si toutefois celle-ci existe[675]. Le droit de bénéficier de l'assistance internationale en résultera, mais aussi une forme d'avertissement à l'égard de la ou des parties concernées. Surtout, la « sanction » la plus dissuasive reste la possibilité de supprimer purement et simplement un site du réseau. Présente la plupart du temps[676], elle est néanmoins destinée à demeurer exceptionnelle. Généralement, le retrait peut être la conséquence de la perte des caractéristiques ayant justifié le classement du site, à la suite d'un dommage grave et irréversible[677]. Mais ce n'est pas toujours le cas, ou pas seulement. En ce qui concerne les réserves de biosphère et le diplôme européen, le retrait peut sanctionner l'échec de la procédure d'examen périodique décennale ou quinquennale[678]. S'agissant des ASPIM du Protocole de Barcelone, il peut faire suite au manquement à une obligation précédemment évoquée, particulièrement importante pour les sites transfrontaliers : l'absence d'adoption d'un plan de gestion détaillé, dans les trois ans à compter de l'inscription du site (Annexe I, D, § 7). Longtemps, le retrait est cependant resté une sanction largement théorique, en particulier pour les sites du patrimoine mondial. La procédure n'y était jamais menée à son terme. Il y avait là une atteinte indéniable à la crédibilité du système, même si étant donné la réputation de la Convention dans l'opinion publique, la simple menace de retrait engendrait fréquemment une réaction de l'Etat concerné. Quoi qu'il en soit, ce temps semble révolu, du moins en partie. Pour la première fois, deux sites ont été supprimés de la liste du patrimoine mondial, en 2007 et 2009[679]. Assurément, un tel élément est de nature à renforcer l'efficacité du système de contrôle, et notamment son effet dissuasif contre l'unilatéralisme en matière de gestion des sites transfrontaliers.

Enfin, au-delà de l'effet dissuasif escompté, la soumission de la coopération bilatérale à un contrôle extérieur peut avoir au moins un autre effet bénéfique : celui d'apaiser les conflits éventuels. En effet, il serait probablement irénique de considérer que le surgissement de tensions entre Etats frontaliers engagés dans un processus coopératif est nécessairement dû à la mauvaise volonté de l'un ou de l'autre. La conflictualité fait partie du processus coopératif, en particulier dans les contextes géopolitiques instables ; il s'agit donc de la gérer de façon pacifique et constructive, plutôt que de vouloir l'éradiquer à tout prix. Or, l'avantage que procure en pareil cas la participation à un réseau international de sites, est le possible appel à la médiation de l'institution internationale. Celle-ci est dotée, en principe, d'une

[675] Pour la liste du patrimoine mondial en péril, v. l'article 11.4 de la Convention du patrimoine mondial ; pour celle des sites Ramsar menacés (dont le nom officiel est « Registre de Montreux »), v. la Recommandation 4.8. « Changements dans les caractéristiques écologiques des sites Ramsar ».
[676] Même si le consentement de l'Etat concerné est nécessaire en ce qui concerne les sites Ramsar.
[677] § 192 des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial ; art. 8.1.c. et 8.2. de la Résolution concernant le règlement du Diplôme européen des espaces protégés.
[678] Art. 9 du Cadre statutaire du Réseau mondial des réserves de biosphère ; art. 9 de la Résolution concernant le règlement du Diplôme européen des espaces protégés.
[679] Le Comité du patrimoine mondial a retiré de la liste le Sanctuaire de l'oryx arabe (site naturel, Sultanat d'Oman) le 28 juin 2007, et la Vallée de l'Elbe à Dresde (site mixte, Allemagne) le 25 juin 2009. Pour un comm., v. J. SOHNLE, « Le droit international de l'environnement : 2005-2009. Une toile d'araignée pour une grosse bête noire », *op.cit.*, p. 86.

certaine neutralité. Avec la mission pacificatrice qui lui est assignée par ses statuts, l'UNESCO est particulièrement bien placée pour remplir ce rôle[680]. Mais elle n'est pas la seule, comme l'a démontré la CIJ dans son ordonnance du 8 mars 2011 (précitée) en faisant appel à la médiation du Secrétariat de la Convention de Ramsar, dans le contentieux opposant le Costa Rica et le Nicaragua.

A n'en pas douter, la désignation d'une ZPT dans un réseau international de sites est bel et bien une étape importante, dans un processus coopératif par nature complexe. Il s'agit d'un évènement à même de donner à ce dernier une direction, et de prévenir la régression. Toutefois, le régime juridique attaché à l'inscription d'un site couvre rarement l'ensemble des problématiques auxquelles doivent faire face des Etats voisins pour la conservation d'une zone naturelle transfrontalière. Partant, il est sans doute souhaitable que la désignation dans un réseau ne constitue qu'une étape dans le processus graduel ; mieux, un point de passage entre un stade précoce et un stade plus avancé de la coopération bilatérale.

§ 2 : La gestion commune, horizon de la coopération bilatérale

Dès lors que des Etats s'orientent vers la gestion commune de ZPT, la signature d'un traité s'impose presque toujours, ne serait-ce que pour énoncer et sécuriser les droits et obligations respectifs de chacun[681]. Aussi, la pratique se développe, qui consiste à conclure des traités bilatéraux créant et organisant la gestion d'une ZPT donnée. Elle s'est même considérablement accélérée depuis une dizaine d'années (surtout en Europe et en Afrique), ce qui rend désormais possible une analyse comparative. Celle-ci sera réalisée à partir d'une vingtaine de traités[682], auxquels s'ajoutent quelques textes non contraignants et des instruments atypiques, telles les décisions du Comité des ministres Benelux. Tous ont la caractéristique commune de prévoir un certain degré d'institutionnalisation de la coopération. Toutefois, l'analyse comparative et, surtout peut-être, la synthèse, recèlent de sérieuses difficultés. En effet, les traités bilatéraux se caractérisent par une assez grande variété, sur le plan spatial et même temporel. Une certaine hétérogénéité en résulte, bien que des approches communes par régions et par périodes semblent émerger. Tel est le cas en Europe occidentale des trois traités signés par l'Allemagne et ses voisins dans les décennies 1960-1970, et, d'une manière sans doute plus frappante encore, de ceux conclus en Afrique australe depuis la fin des années 1990[683].

---

[680] R. STEIN, P. HEIL, L. TUCEK (éd.), *Proceedings of the 2004 International Conference and Expert Workshop of Transboundary Biosphere Reserves : "Following-up on Seville + 5"*, *op.cit.*, pp. 73-74.

[681] C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, p. 158.

[682] Il s'agit de l'ensemble des traités que nous sommes parvenu à recueillir, en nous référant à l'inventaire global des ZPT du PNUE (déjà cité) et en mobilisant plusieurs sources : les organismes émetteurs de ces textes, le R.T.N.U., ECOLEX, et le site internet du « transboundary conservation specialist group » de l'UICN.

[683] En ce sens concernant l'Afrique australe, v. W. D. LUBBE, « Straddling Borders and Legal Regimes : The Case for Cooperative Transfrontier Biodiversity Conservation in the Southern African Development Community », *op.cit.*, p. 144.

C'est alors que l'analogie avec le droit des eaux transfrontalières peut se révéler fertile. Cet autre secteur du droit de l'environnement transfrontalier, plus ancien et plus mature que celui relatif à la nature transfrontalière, connaît depuis longtemps le phénomène d'institutionnalisation de la coopération. Assez logiquement, l'autonomisation des organismes internationaux gestionnaires de cours d'eaux transfrontaliers s'accompagne d'une mise en commun accrue des aspects substantiels de la gestion – lesquels recouvrent le plus souvent, en définitive, les compétences accordées par les traités aux institutions mises en place[684]. En effet, la gestion commune d'une entité écologique cohérente, souvent évoquée mais rarement définie, devrait *a minima* reposer, selon nous, sur deux piliers interdépendants : une institution autonome et une harmonisation des régimes juridiques. En d'autres termes, elle devrait revêtir à la fois une dimension institutionnelle et substantielle. Or, à ce sujet, une grande tendance assez contradictoire se dessine dans le secteur de la nature transfrontalière, au-delà évidemment d'exceptions heureuses. Paradoxalement, on observe de façon assez générale un *hiatus* entre d'une part les stipulations portant sur les aspects strictement institutionnels, et d'autre part celles relatives à l'harmonisation des régimes juridiques. C'est sans doute qu'il est plus délicat de s'entendre sur des orientations partagées que sur un cadre de négociation. Toujours est-il que par rapport à l'institutionnalisation relativement avancée, qui se traduit par un mouvement d'autonomisation des organismes internationaux (A), l'harmonisation des régimes juridiques paraît en retrait, voire en retard (B), trahissant une malencontreuse diachronie dans le processus coopératif.

A. L'autonomisation des organismes internationaux engagée

A l'instar des institutions des conventions environnementales multilatérales, celles des traités bilatéraux permettent de faire vivre la coopération sur le long terme, en constituant un cadre permanent de négociation et de prise de décision. Le Protocole de Cracovie, premier traité bilatéral sur des ZPT (1924), ne prévoyait cependant pas d'institutions communes aux parcs polono-tchécoslovaques qu'il créait[685]. Ce n'est qu'à partir des années 1960-1970 que l'institutionnalisation débute véritablement, avec les trois accords conclus entre l'Allemagne et ses voisins. Ceux-ci suivent peu ou prou le même modèle institutionnel : ils établissent chacun une commission mixte paritaire[686], c'est-à-dire composée de représentants des gouvernements, évidemment en nombre égal. La présidence est tournante. Ces commissions mixtes seront dans certains cas obligatoirement sollicitées avant la prise d'une décision, et pourront dans d'autres cas se saisir elles-mêmes. Mais quoi qu'il arrive elles n'ont pas de pouvoir de décision et ne pourront donc, au mieux, qu'émettre des recommandations

[684] Sur ce point, v. J. SOHNLE, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, La Documentation française, CERIC, Paris et Marseille, 2002, 606 p., p. 372 et s.
[685] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, pp. 161-162 et 172.
[686] Art. 4 du Traité sur le parc germano-luxembourgeois ; art. 3 de l'Accord sur le parc germano-belge ; art. 2 de l'Accord sur le parc germano-néerlandais.

dépourvues de tout caractère contraignant[687]. Ainsi, les premiers organismes internationaux sont dotés de pouvoirs purement consultatifs[688]. A l'inverse, les organismes internationaux issus des accords plus récemment conclus jouissent souvent d'une certaine autonomie décisionnelle (1), et voient parallèlement leur statut international s'affermir (2).

1. L'autonomie décisionnelle

Les accords récents ont fait le choix d'une architecture institutionnelle aussi raffinée que complexe. Tout d'abord, ils mettent généralement en place des organes politiques « législatifs » dotés d'une forte légitimité. Composés des ministres en charge des aires protégées, ils fixent les grandes orientations de la coopération[689]. Leurs réunions, quoique tenues à intervalles réguliers, demeurent assez espacées (rarement plus d'une fois par an). Aussi, plusieurs institutions sont adjointes, qui ont un rôle central dans la concrétisation des orientations : un organe « exécutif », composé de fonctionnaires de haut niveau (en principe les directeurs des administrations concernées), qui est responsable de la mise en œuvre et du suivi des décisions de l'organe politique[690] ; cumulativement ou alternativement, un organe purement administratif (le secrétariat ou son équivalent) chargé d'assurer le fonctionnement quotidien de la coopération entre deux réunions de l'organe politique[691]. En l'absence d'un authentique secrétariat, une partie est parfois désignée comme coordonnatrice de l'accord de

[687] Parc germano-luxembourgeois (art. 4) ; parc germano-belge (art. 2).
[688] En ce sens, Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, pp. 172-173.
[689] Art. 5 du Bilateral Agreement on the Recognition of the Kgalagadi Transfrontier Park (Botswana, Afrique du Sud), 7 avril 1999 ; art. 12 de l'Accord relatif à la création en Méditerranée d'un Sanctuaire pour les mammifères marins (le Sanctuaire PELAGOS) (France, Italie, Monaco), Rome, 25 novembre 1999 ; art. 8 de l'Agreement on the Development of the Gaza-Kruger-Gonarezhou Transfrontier Park (Mozambique, Afrique du Sud, Zimbabwe), 10 novembre 2000 ; art. 10 du Treaty on the Establishment of the Great Limpopo Transfrontier Park, (Mozambique, Afrique du Sud, Zimbabwe), 9 décembre 2002 ; art. 11 du Treaty on the establishment of the Ai-Ais-Richtersveld Transfrontier Park (précité) ; art. 10 de l'Accord relatif à la gestion concertée de la RBT du W (précité) ; art. 9 de l'Agreement on the Protection and Sustainable Development of the Prespa Park Area (précité) ; art. 5.1. de la Joint declaration on the protection of the Wadden Sea (Danemark, Allemagne, Pays-Bas), Sylt, 17 mars 2010 : http://www.waddensea-secretariat.org/ ; art. 11 à 14 de l'Accord de coopération relatif à la création et à la gestion concertée du complexe transfrontalier des aires protégées Sena Oura au Tchad et Bouba Ndjidda au Cameroun (Tchad, Cameroun), 2 août 2011 (ci-après : BSB Yamoussa) ; art. 11 du Treaty on the establishment of the Kavango-Zambezi Transfrontier Conservation Area (précité ; ci-après : KAZA-TFCA).
[690] Art. 2 de la Décision du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux concernant l'institution d'une commission spéciale de concertation et d'avis pour la zone transfrontalière « Stramprooierbroek » (déjà citée) ; parc transfrontalier Gaza-Kruger-Gonarezhou (art. 9) ; art. 2 de la Décision du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux concernant l'institution d'une Commission spéciale pour le parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » (déjà citée) ; parc transfrontalier Great Limpopo (art. 11) ; parc transfrontalier Ai-Ais-Richtersveld (art. 12) ; RBT du W (art. 11) ; mer de Wadden (art. 5.2. de la Joint declaration on the protection of the Wadden Sea) ; parc Prespa (art. 10 à 12) ; BSB Yamoussa (art. 16 à 18) ; KAZA-TFCA (art. 12 et 13).
[691] Concernant le Sanctuaire PELAGOS, son secrétariat n'a pas été créé par l'Accord du 25 novembre 1999 mais par le plan de gestion de la zone adopté en septembre 2004 (pour voir la synthèse opérationnelle du plan : http://www.sanctuaire-pelagos.org/) ; RBT du W (art. 12) ; parc Prespa (art. 13) ; mer de Wadden : art. 5.4. de la Joint declaration on the protection of the Wadden Sea et Administrative Agreement on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea, Sylt, 18 mars 2010 : http://www.waddensea-secretariat.org) ; BSB Yamoussa (art. 19 à 22) ; KAZA-TFCA (art. 14).

coopération, normalement sur une base rotative[692] et exceptionnellement de façon permanente[693]. Précisons que lorsque la nature du vote requis pour adopter les décisions est indiquée, il apparaît que l'unanimité ou plus exactement le consensus[694] demeure la norme, au détriment du vote à la majorité. Enfin, un ou plusieurs comités consultatifs d'experts chargés de rendre des avis sur des questions diverses, notamment scientifiques et juridiques, sont éventuellement créés[695].

La composition des organismes gestionnaires de ZPT interdit néanmoins de les concevoir comme indépendants vis-à-vis des Etats qui les ont créés, dès lors que les membres sont presque exclusivement des représentants des gouvernements et administrations centraux. Mais même de ce point de vue, il faut noter une certaine évolution, allant vers une plus grande ouverture. En effet les institutions internationales régionales[696], les ONG environnementales[697] et les populations locales[698] (mais apparemment pas les autorités décentralisées) sont représentées dans les organes de certains accords. Il peut même arriver qu'un président « neutre » par rapport aux différents Etats doive être désigné à leur tête[699]. Bien qu'elle ne soit pas générale et puisse paraître timide là où elle est pratiquée[700],

[692] C'est une pratique répandue surtout en Afrique australe : parc transfrontalier Gaza-Kruger-Gonarezhou (art. 10) ; parc transfrontalier Great Limpopo (art. 13) ; parc transfrontalier Ai-Ais-Richtersveld (art. 12).

[693] Ainsi concernant le parc transfrontalier Kgalagadi, l'administration sud-africaine des parcs nationaux (SANPARKS) assume de façon permanente le secrétariat de l'Accord (art. 5.4 de l'Accord précité).

[694] Parc transfrontalier Kgalagadi (art. 5.9.) ; parc transfrontalier Gaza-Kruger-Gonarezhou (art. 8.3 et 9.4.) ; parc transfrontalier Great Limpopo (art. 10.3. et 11.4.) ; parc transfrontalier Ai-Ais-Richtersveld (art. 11.3. et 12.4.) ; parc Prespa (art. 12.1.) ; BSB Yamoussa (art. 10.2.) ; KAZA-TFCA (art. 11.3.e), 12.2. d) et 13.2.d)).

[695] Plan de gestion du Sanctuaire PELAGOS (création d'un Comité Scientifique et Technique et de groupes de travail thématiques) ; RBT du W : création d'un Conseil Scientifique « généraliste » (art. 13) ; parc Prespa : création d'un groupe de travail sur la gestion de l'eau (art. 14) ; BSB Yamoussa (art. 15).

[696] Le Président de la Commission de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine), au titre d'observateur, dans le Conseil d'Orientation (CO) et le Comité Technique de Suivi (CTS) de la RBT du W (art. 10 et 11) ; un représentant de l'Initiative MedWet de la Convention de Ramsar, au titre d'observateur, dans le Comité de gestion du parc Prespa (art. 10.3.(e)) ; le Secrétaire Exécutif de la Commission des Forêts d'Afrique centrale, comme rapporteur, dans le Comité bi-national de supervision et d'arbitrage du BSB Yamoussa (art. 12) ; le Secrétaire Exécutif de la SADC (Communauté de Développement de l'Afrique Australe) dans le Comité ministériel de la KAZA-TFCA (art. 11.1.), et un autre représentant de la SADC respectivement dans le Comité des hauts responsables (art. 12) et le Comité de gestion commune (art. 13) de cette même zone.

[697] Les ONG de protection de la nature, de façon facultative, dans la Commission spéciale de la zone transfrontalière « Stramprooierbroek » (art. 3.1.) et celle du parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » (art. 3.1.) ; le Directeur Régional de l'UICN, au titre d'observateur, dans le CO et le CTS de la RBT du W (art. 10 et 11) ; des représentants d'ONG actives au plan local dans le Comité de gestion du parc Prespa (art. 10.3.(c)).

[698] Des représentants des propriétaires et des utilisateurs dans les Commissions spéciales de la zone transfrontalière « Stramprooierbroek » et du parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » (art. 3.1. de chacune des Décisions) ; des « représentants des populations » (sans plus de précisions) dans le CTS de la RBT du W (art. 11) ; des représentants des communautés locales dans le Comité de gestion du parc Prespa (art. 10.3.(b)) et dans le Comité bi-national de suivi du BSB Yamoussa (art. 17).

[699] Commission spéciale pour le parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » (art. 3.4.) ; Secrétariat du Comité de gestion du parc Prespa (art. 13.2. : le Secrétaire doit être un expert de la coopération transfrontalière dans le domaine des zones protégées, recruté suite à un appel international à candidatures).

[700] En ce sens concernant l'implication des populations locales dans les institutions de la RBT du W, v. I. S. JEAN, *Le droit de la faune sauvage des aires protégées transfrontalières en Afrique : l'exemple du parc régional du W (Bénin, Burkina Faso, Niger)*, *op.cit.*, p. 236.

l'ouverture aux entités non-étatiques reste donc un élément de nature à renforcer l'autonomie décisionnelle des organismes, en même temps que leur légitimité.

D'autant plus que s'y greffe un autre phénomène, à savoir le renforcement progressif de l'autorité des décisions prises par les organismes internationaux. Certes, il s'agit toujours de recommandations, en principe non contraignantes. Cependant, les modalités d'application des décisions tendent à devenir plus encadrées, ce qui rétrécit corrélativement la marge de manœuvre des Etats. L'Accord sur le parc Prespa, dans le sud-est de l'Europe, est un exemple emblématique à cet égard : les Etats parties sont tenus de faire régulièrement un rapport des mesures nationales prises afin de mettre en œuvre les recommandations du Comité de gestion. De plus, en cas d'absence d'application ils doivent en informer le Comité, en expliquant les raisons de cette carence mais aussi les moyens et le calendrier pour y remédier (art. 12.3 et 12.4.).

Finalement, l'architecture institutionnelle élaborée par les traités bilatéraux semble s'inspirer du désormais fameux modèle des conventions environnementales multilatérales : un organe politique (la Conférence des Parties), un organe administratif (le secrétariat), et un ou plusieurs organes consultatifs à dominante scientifique (les comités d'experts)[701]. Il semble tout de même que l'autonomie statutaire des organismes internationaux gestionnaires de ZPT soit plus importante.

2. L'autonomie statutaire

La situation est certes plus hétérogène ici qu'à propos de l'autonomie décisionnelle ; reste qu'une fois démontrée l'existence d'un statut international au profit des organismes internationaux gestionnaires de ZPT (a), il faudra essayer de définir quel est ce statut (b).

a. L'existence d'un statut international

En premier lieu et contrairement à ce qui prévaut en droit des eaux transfrontalières[702], très rares sont encore les actes constitutifs, même récents, qui confèrent explicitement la personnalité juridique internationale aux organismes gestionnaires de ZPT. Le Traité sur la zone de conservation transfrontalière du Kavango-Zambezi (« KAZA-TFCA » selon son acronyme anglais), en Afrique australe, et celui sur le parc Prespa[703] paraissent à cet égard esseulés. Il est d'ailleurs intéressant d'observer que la KAZA-TFCA est traversée par deux

[701] Sur ce modèle, v. J.-M. LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, *op.cit.* Le Sanctuaire PELAGOS pousse à son terme le mimétisme, puisque l'organe politique est officiellement dénommé « Réunion des Parties ».
[702] J. SOHNLE, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, *op.cit.*, p. 394.
[703] L'accord sur le parc Prespa est cependant un peu plus ambigu car il emploie, à propos du Comité de gestion, la formule d'« international legal capacity » (art. 10.2.).

fleuves importants (l'Okavango et le Zambèze), tandis que le parc Prespa est essentiellement composé de lacs. Nous sommes donc, dans les deux cas, à cheval entre le droit de la nature transfrontalière et le droit des eaux transfrontalières ; un élément qui n'a peut-être pas été indifférent dans l'attribution de la personnalité juridique internationale à l'un et à l'autre. Quoi qu'il en soit, au-delà d'une simple reconnaissance de la personnalité, le Traité sur la KAZA-TFCA précise que l'Organisation a la capacité de contracter, d'acquérir des biens et d'ester en justice. En outre, la personnalité juridique interne lui est expressément garantie sur le territoire de chacun des Etats parties (art. 3).

Il ne faudrait pourtant pas en déduire que les autres organismes sont nécessairement dépourvus de tout statut international. A défaut d'une authentique personnalité juridique internationale, plusieurs indices d'une relative autonomie statutaire[704] sont décelables dans certains accords. L'attribution d'organes permanents (spécialement un secrétariat) est en soi un élément non négligeable allant dans ce sens, de même que la possibilité, corrélative, d'embaucher du personnel[705]. Surtout, peut-être, l'autonomie financière est une composante essentielle de l'autonomie statutaire[706] ; or, de ce point de vue, l'attribution d'un budget propre aux organismes internationaux n'est plus tout à fait exceptionnelle[707]. Lorsqu'il existe, le budget est classiquement alimenté par les contributions équitables des différentes parties contractantes, parfois complétées par les divers aides et dons reçus. Certains textes s'engagent même plus avant sur la voie de l'autonomie financière. L'Accord sur la RBT du W prévoit ainsi, pour gérer le budget, la mise en place à terme d'une structure financière autonome (art. 14). On pourra toutefois regretter, à la suite d'A. MICHELOT et B. OUEDRAOGO, que cette création soit différée, et surtout suspendue à l'intervention d'un nouvel et hypothétique accord des parties[708]. La RBT des Carpates Orientales (Pologne, Slovaquie, Ukraine) est quant à elle un exemple plus atypique, difficilement classable, puisque son autonomie financière doit être assurée par une fondation *ad hoc*[709]. La Fondation pour la conservation de la biodiversité des Carpathes (*sic*) Orientales a été établie en 1995 sous l'empire du droit suisse, avec pour objet de soutenir la conservation transfrontalière dans cette région du monde[710]. Assimilable à un

[704] Ces indices ont été fort bien exposés, s'agissant des cours d'eau transfrontaliers, par J. SOHNLE dans son ouvrage *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, *op.cit.*, p. 393 et s. Aussi transposerons-nous la méthode d'analyse de cet auteur à la conservation de la nature transfrontalière.

[705] V. notamment l'article 7 de l'Administrative Agreement on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea.

[706] V. notamment P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, p. 204.

[707] Sanctuaire PELAGOS (Plan de gestion) ; RBT du W (art. 14) ; parc Prespa (art. 15) ; Administrative Agreement on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea (art. 5) ; KAZA-TFCA (art. 21).

[708] A. MICHELOT et B. OUEDRAOGO, « Aires protégées transfrontalières : le cadre juridique de la réserve de biosphère transfrontalière du W (Bénin, Burkina Faso, Niger) », *op.cit.*, p. 22.

[709] Sur cet exemple, v. partic. Z. NIEWIADOMSKI, « The first trilateral UNESCO-MAB Biosphere Reserve "East Carpathians" (Poland/Slovakia/Ukraine) », in R. STEIN, P. HEIL, L. TUCEK (éd.), *Proceedings of the 2004 International Conference and Expert Workshop of Transboundary Biosphere Reserves : "Following-up on Seville + 5"*, *op.cit.*, pp. 26-35.

[710] Le principe de la création de la Fondation a d'abord été acté par le Triangular Polish-Slovakian-Ukrainian agreement aimed at the mutual accomplishment of the programme « The Eastern Carpathians Forests

« trust fund » environnemental, elle est administrée par un Conseil de Fondation, qui prend ses décisions à la majorité qualifiée. En sont membres des représentants des trois pays, mais aussi obligatoirement un ressortissant suisse et certains des principaux donateurs, à savoir le Fonds mondial pour la nature (WWF) et la Fondation John D. et Catherine T. Mac Arthur. L'originalité de cette structure financière s'explique en partie par l'absence d'organisme international de gestion, la Fondation assurant *de facto* la coordination de la coopération dans la RBT[711].

b. L'essai de définition du statut international

En ce qui concerne le parc Prespa et la KAZA-TFCA, il ne fait guère de doute qu'il s'agit là d'organisations internationales (OI), dans la mesure où ces institutions jouissent de la personnalité juridique internationale. Cette nature est d'ailleurs revendiquée dans le Traité sur la KAZA-TFCA (art. 3). Pour leur part, les autres organismes sont plutôt positionnés dans une sorte d'intermédiaire entre, d'une part, les conférences diplomatiques, et, d'autre part, les authentiques OI. Cette situation est d'ailleurs comparable, sous certains aspects, à celle des institutions des conventions environnementales multilatérales[712]. En revanche, il semble assez clair qu'aucun de ces organismes ne puisse être qualifié d'Etablissement public international (EPI), bien que cette théorie eût pu apparaître intellectuellement séduisante à première vue[713]. Rappelons que, selon la conception développée par H. T. ADAM dans ses études de référence sur le sujet, l'EPI est « une entreprise ou un service public créé par deux ou plusieurs Etats, indépendamment de toute organisation intergouvernementale, ayant pour objet, soit de faire des prestations à des particuliers, soit de réglementer l'usage par ces derniers du domaine public desdits Etats »[714]. Par rapport à l'OI, l'EPI se caractérise spécialement par une autonomie beaucoup plus affirmée vis-à-vis des gouvernements, laquelle s'accompagne d'une limitation de souveraineté significative. Ceci paraît, en tout état de cause, peu compatible avec la superficie de territoire concernée en matière de ZPT[715].

Biodiversity Conservation » (Snina, 18 décembre 1992) ; celui de son placement sous l'empire du droit suisse par les Minutes of Understanding on the establishment of the Foundation for Eastern Carpathian Biodiversity Conservation (16 septembre 1993) ; finalement, les Statuts de la Fondation pour la conservation de la biodiversité dans les Carpathes Orientales sont adoptés le 9 janvier 1995 (la version en vigueur date cependant de 2001). L'auteur possède une copie de ces différents documents.

[711] Z. NIEWIADOMSKI, « The first trilateral UNESCO-MAB Biosphere Reserve "East Carpathians" (Poland/Slovakia/Ukraine) », *op.cit.*, pp. 30-31.

[712] Sur ce point, v. O. FERRAJOLO, « Les réunions des Etats parties aux traités relatifs à la protection de l'environnement », *op.cit.*, spéc. p. 80 et s.

[713] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, p. 159.

[714] H. T. ADAM, *Les établissements publics internationaux*, LGDJ, Paris, 1957, 323 p., p. 9. Du même auteur, v. *Les organismes internationaux spécialisés : contribution à la théorie générale des établissements publics internationaux*, LGDJ, Paris, Tome V, 1992, 1080 p.

[715] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, p. 159.

A la vérité, seul le Parc international Roosevelt de Campobello pourrait, éventuellement, s'approcher de l'EPI[716]. L'Accord américano-canadien qui créé le parc en 1964[717] charge une commission mixte de l'intégralité de son administration, sans que cette dernière ne doive coexister avec les différentes institutions nationales compétentes. En fait, le parc est situé sur l'île de Campobello, laquelle, malgré sa proximité avec la frontière américaine, est entièrement sous souveraineté canadienne. Si bien qu'il ne s'agit pas, contrairement à ce qui est parfois affirmé un peu rapidement, d'une vraie ZPT. En outre, le Parc ne poursuit pas un objectif prioritaire de conservation de la nature, mais de gestion d'un musée sur un minuscule territoire : la résidence d'été (et les terrains qui s'y rattachent) de l'ancien Président américain Franklin D. ROOSEVELT.

Si elle demeure relative, l'autonomie décisionnelle et statutaire des organismes internationaux gestionnaires de ZPT ne s'affermit pas moins peu à peu. La pratique dans le domaine de la conservation de la nature transfrontalière suit sur ce point le chemin emprunté plus tôt dans celui de la gestion des eaux transfrontalières. Bien que ce dernier garde ici une longueur d'avance peu contestable[718], c'est vraiment à propos des aspects substantiels de la gestion commune – matière qui recoupe au moins partiellement la dimension fonctionnelle de l'autonomie – que le contraste est le plus saisissant.

B. L'harmonisation des régimes juridiques en retrait

Les régimes juridiques applicables aux composantes nationales d'une ZPT laissent souvent entrevoir des différences significatives, pouvant engendrer des incompatibilités fâcheuses quant à l'encadrement de telle ou telle activité[719]. D'où l'importance de l'harmonisation, opération complexe qui consiste à rapprocher les régimes juridiques en minimisant, sinon en supprimant, leurs disparités et divergences. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant qu'elle soit recommandée par l'UICN dans ses Lignes directrices sur le droit des aires protégées[720].

Le régime juridique applicable à une zone protégée quelle qu'elle soit est, schématiquement, composé de deux grands ensembles. Il y a d'une part les mécanismes « actifs » de conservation, ceux qui supposent une intervention humaine positive. Ils sont spécialement composés des outils de planification, outils réglementaires et éventuellement

[716] *Ibid.*, p. 167.
[717] Accord relatif à la création du parc international Roosevelt de Campobello, 22 janvier 1964. Document accessible sur http://laws-lois.justice.gc.ca/.
[718] Pour s'en persuader, il suffit de lire les développements consacrés par J. SOHNLE à l'autonomie décisionnelle et statutaire des organismes gestionnaires de cours d'eau transfrontaliers : *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, *op.cit.*, p. 385 et s.
[719] Pour un exemple, v. notamment A. MICHELOT et B. OUEDRAOGO, « Aires protégées transfrontalières : le cadre juridique de la réserve de biosphère transfrontalière du W (Bénin, Burkina Faso, Niger) », *op.cit.*, pp. 20-21.
[720] B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, *op.cit.*, p. 292.

contractuels. Il y a, d'autre part, les mécanismes préventifs, qui visent au contraire à réduire voire empêcher les impacts négatifs provoqués par des interventions humaines non destinées à la conservation de la nature. L'outil procédural le plus répandu pour aider à mettre en œuvre la prévention est, bien sûr, l'étude d'impact. Sous certaines réserves, le constat de la timidité des accords bilatéraux en matière d'harmonisation vaut aussi bien pour les mesures « actives » de conservation (1) que pour les mesures préventives (2).

1. L'harmonisation des mesures « actives » de conservation

L'harmonisation de la réglementation demeure malheureusement assez faible jusqu'à présent (a). Toutefois, elle pourrait indirectement progresser à travers l'harmonisation de la planification, laquelle est pour sa part plus avancée (b).

a. L'harmonisation de la réglementation

Les accords de gestion d'une ZPT ont le potentiel de contribuer doublement à l'harmonisation de la réglementation : dans le présent et dans le futur. Dans le présent, parce qu'ils pourraient réaliser eux-mêmes partiellement l'harmonisation, en fixant certains éléments d'un régime juridique commun. Ce qui supposerait, évidemment, que cette question ait été incluse dans les négociations intergouvernementales. Dans le futur, parce que servant à déterminer les orientations de la coopération transfrontalière pour l'avenir, les accords pourraient ériger l'harmonisation de la réglementation en priorité. Or, que l'on se place dans l'une ou l'autre de ces temporalités, les apports des traités semblent relativement limités.

S'agissant d'abord de l'harmonisation effectuée par le traité lui-même, passons rapidement sur l'éventuelle exposition des principes devant guider la coopération qui, pour importante qu'elle soit - notamment lorsque la participation du public figure parmi ces principes, ce qui est malheureusement trop rare -, ne saurait tenir lieu d'harmonisation[721]. Concentrons-nous plutôt sur l'opération de zonage de la ZPT qui pourrait, par contraste, être l'occasion privilégiée de l'harmonisation. Traditionnellement, en droit interne comme en droit international, les aires protégées se composent de plusieurs zones : en principe au moins une zone centrale où la réglementation est la plus stricte, et une zone tampon ou périphérique – parfois à l'intérieur de la zone protégée *stricto sensu*, mais le plus souvent à l'extérieur - où la réglementation est plus souple. Comme l'on pouvait s'y attendre, certains traités bilatéraux reprennent ces concepts et délimitent, sur ce modèle, plusieurs types de zones à l'intérieur de la ZPT[722]. Un tel soin apporté à la délimitation de zones dotées de régimes juridiques différenciés pourrait laisser présager une certaine harmonisation. Pourtant, il n'en est rien : le

[721] Parc transfrontalier Great Limpopo (art. 5) ; parc transfrontalier Ai-Ais-Richtersveld (art. 6) ; mer de Wadden (art. 2 de la Joint declaration on the protection of the Wadden Sea) ; KAZA-TFCA (art. 5).
[722] Parc transfrontalier Gaza-Kruger-Gonarezhou (art. 1) ; parc transfrontalier Great Limpopo (art. 3) ; parc transfrontalier Ai-Ais-Richtersveld (art. 4) ; BSB Yamoussa (art. 3 à 5).

zonage n'est commun qu'en façade. En pratique, chaque composante nationale de chaque type de zone (centrale ou tampon) continue d'être assujettie exclusivement à la réglementation nationale correspondante. Au lieu d'une harmonisation, il s'agit plutôt d'une simple juxtaposition - certes concertée - des régimes juridiques nationaux. Même les RBT, qui sont pourtant encouragées par le Programme MAB à mettre en place un zonage véritablement commun[723], ne dérogent pas fondamentalement à cette règle[724] ; pour l'expliquer, les différences culturelles dans la perception de la nature sont parfois avancées[725].

Concernant à présent l'harmonisation de la réglementation comme horizon, il faut d'abord saluer que cet objectif soit souvent promu par les traités bilatéraux[726]. Malheureusement, cette proclamation est rarement accompagnée de l'énoncé des moyens à mobiliser pour y parvenir, notamment la conduite d'analyses juridiques comparatives approfondies. Ni même, d'ailleurs, des domaines dans lesquels elle devrait (prioritairement) intervenir : lutte contre les pollutions, protection de la faune, de la flore et des paysages, occupation du sol, etc. Par conséquent, l'apport des accords bilatéraux est minimal sur ce point par rapport aux textes multilatéraux, et le risque est fort que l'harmonisation reste un vœu pieux[727]. Heureusement, quelques expériences montrent que les traités bilatéraux peuvent se montrer plus ambitieux dans la quête d'harmonisation des réglementations. Dans le Sanctuaire PELAGOS, les matières devant faire l'objet d'une harmonisation sont clairement énumérées[728]. Quant au parc Prespa et à la mer de Wadden, l'une des tâches assignée à leurs secrétariats respectifs consiste à collecter, disséminer et (dans le second cas au moins) analyser les informations sur les réglementations applicables dans les différentes composantes de l'aire protégée[729] ; or la connaissance est, assurément, un préalable indispensable à l'harmonisation.

---

[723] *Cf.* les « Recommandations pour l'établissement et le fonctionnement des réserves de biosphère transfrontières » déjà citées (dans la partie « fonctionnement de la RBT »).

[724] V. notamment RBT du W (art. 6 à 8). Pour un comm., v. A. MICHELOT et B. OUEDRAOGO, « Aires protégées transfrontalières : le cadre juridique de la réserve de biosphère transfrontalière du W (Bénin, Burkina Faso, Niger) », *op.cit.*, pp. 20-21.

[725] J.-C. GENOT, « Un zonage commun dans la réserve de biosphère Vosges du Nord-Pfälzerwald : un objectif réalisable ? », La lettre de la biosphère, MAB France, n° 65, septembre 2002, pp. 12-15, p. 14.

[726] Art. 3.2. de la Décision du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux concernant un parc frontalier belgo-néerlandais « Kalmthoutse Heide » (précitée) ; art. 4 de l'Agreement on cooperation in the sphere of biological diversity conservation of West Tien Shan (précité) ; Parc transfrontalier Kgalagadi (art. 2.2.(c)) ; parc transfrontalier Gaza-Kruger-Gonarezhou (art. 5.2.(c)) ; parc transfrontalier Great Limpopo (art. 6.2.(c)) ; BSB Yamoussa (art. 8) ; KAZA-TFCA (art. 6.1.(h)).

[727] Pour des analyses allant dans ce sens, faites dans des contextes spécifiques (respectivement l'Afrique australe et la RBT du W) mais à notre avis généralisables au-delà, v. W. D. LUBBE, « Straddling Borders and Legal Regimes : The Case for Cooperative Transfrontier Biodiversity Conservation in the Southern African Development Community », *op.cit.*, p. 143 ; I. S. JEAN, *Le droit de la faune sauvage des aires protégées transfrontalières en Afrique : l'exemple du parc régional du W (Bénin, Burkina Faso, Niger)*, *op.cit.*, p. 236.

[728] Lecture combinée de l'article 10, qui porte sur l'objectif d'harmonisation, et des articles 5 à 9, qui portent sur les obligations substantielles principales de l'accord, et auxquels renvoie l'article 10 pour déterminer les matières dans lesquelles doit s'exercer l'harmonisation. Il s'agit, pour résumer, d'une part de la lutte contre toutes les formes de pollutions, et d'autre part de la réglementation des activités perturbatrices des mammifères marins.

[729] Parc Prespa (art. 13.4.(d)) ; Administrative Agreement on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea (art. 2.(2.1)).

b. L'harmonisation de la planification

Le droit contemporain des aires protégées est friand des plans de gestion : ils ont généralement pour fonction de fixer les objectifs assignés à l'espace considéré, puis les moyens opérationnels à mettre en œuvre pour atteindre ceux-ci (parfois selon un certain calendrier)[730]. S'agissant des ZPT, les progrès de l'harmonisation dans le domaine de la planification sont sensibles depuis une dizaine d'années. De fait, la mise en place de plans de gestion communs est une pratique en pleine expansion, qui tend à devenir un élément classique des accords de coopération[731]. Certes, la planification transfrontalière ne se substitue pas forcément à la planification nationale, comme d'aucuns avaient pu en rêver[732]. Plus sûrement, elle s'y ajoute en se superposant. Reste que si le plan de gestion commun est correctement suivi, il conditionnera largement les plans de gestion nationaux, et en rapprochera presque mécaniquement le contenu.

Pour s'assurer précisément de la mise en œuvre des plans de gestion communs, les Etats auraient pu doter ceux-ci d'une valeur juridiquement contraignante en droit international (sous la forme d'une annexe ou d'un protocole additionnel au traité principal, par exemple). Dans la mesure où ce n'est pas, semble-t-il, le choix qui a été fait[733], l'effectivité des plans repose en grande partie sur le contrôle opéré par l'organisme international de gestion de la ZPT[734]. Ce sont aussi les différentes composantes de ces organismes qui élaborent, adoptent et – le cas échéant – révisent périodiquement les plans de gestion communs, pour les adapter aux nouveaux enjeux de la conservation. Toujours à propos du processus décisionnel, on peut regretter que la participation du public transfrontalier n'apparaisse pas systématiquement, loin

[730] Sur les plans de gestion des aires protégées, v. notamment C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, pp. 194-195 ; B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, *op.cit.*, p. 163 et s.

[731] Art. 3 de la Décision du Comité de Ministres de l'Union Economique Bénélux instaurant une Commission spéciale de concertation et d'avis en vue de l'établissement d'un plan de gestion et d'aménagement pour le futur parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » (déjà citée) ; Parc transfrontalier Kgalagadi (art. 3) ; Sanctuaire PELAGOS (plan de gestion mis en place en l'absence de stipulations expresses dans l'Accord) ; parc transfrontalier Gaza-Kruger-Gonarezhou (selon les articles l'Accord utilise soit le singulier soit le pluriel lorsqu'il évoque le(s) plan(s) d'action, ce qui ne laisse pas d'être ambigu quant à leur nombre et à leur nature) ; parc transfrontalier Great Limpopo (art. 13) ; parc transfrontalier Ai-Ais-Richtersveld (art. 14) ; RBT du W (art. 5) ; parc Prespa (les articles 3.2. et 11.1. de l'Accord visent la mise en œuvre du Strategic Action Plan for the Sustainable Development of the Prespa Park, adopté plus tôt en janvier 2005 : http://www.spp.gr/) ; art. 4. b) de la Joint declaration on the protection of the Wadden Sea ; KAZA-TFCA (art. 14.4.(c).

[732] C. de KLEMM et C. SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, *op.cit.*, pp. 156-157.

[733] La plupart du temps, le caractère non contraignant des plans de gestion est implicite. Quelquefois, il est explicite : World Heritage Fertö / Neusiedlersee Cultural Landscape Management Plan (Autriche, Hongrie), novembre 2003, p. 7 (accessible sur : http://www.welterbe.org/) ; Wadden Sea Plan, 18 mars 2010, p. 5 (http://www.waddensea-secretariat.org/).

[734] Parc transfrontalier Gaza-Kruger-Gonarezhou (art.11.2.(a)) ; art. 2 de la Décision du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux concernant l'institution d'une Commission spéciale pour le parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » ; parc transfrontalier Great Limpopo (art. 11.2.(a)) ; parc transfrontalier Ai-Ais-Richtersveld (art. 12.2.(a)) ; RBT du W (art. 11) ; parc Prespa (art. 11.1.) ; Wadden Sea Plan (p. 85) ; KAZA-TFCA (article 14.4.(c)).

s'en faut, comme une exigence procédurale dans les textes. D'autant plus que la Convention d'Aarhus, d'une part, reconnaît le principe de non-discrimination du public (art. 3.9), et, d'autre part, prescrit aux Etats parties (européens) la participation aux plans et programmes relatifs à l'environnement (art. 7). Mais ceci concorde, somme toute, avec l'approche traditionnelle très « top-down » de la coopération transfrontalière intergouvernementale.

Le contenu des plans de gestion varie évidemment suivant les problématiques rencontrées par chaque ZPT, et la catégorie générique à laquelle celle-ci appartient (parc national, réserve naturelle, etc.). S'il s'agit en outre d'un site bénéficiant d'une désignation internationale, le contenu du plan sera largement dicté par les exigences du réseau (*Cf supra* § 1, B). Au-delà, il existe indéniablement des éléments récurrents dans la plupart des plans : la conciliation entre les objectifs de conservation (de la faune, de la flore et des paysages) et les objectifs de valorisation (en particulier l'éco-tourisme transfrontalier[735]) est ainsi un axe fort. Il en va de même s'agissant de la planification des opérations de gestion écologique, telles que celles destinées à la restauration des écosystèmes dégradés[736]. De façon heureuse, il arrive par ailleurs que les plans de gestion communs contiennent des éléments relatifs à l'harmonisation du cadre juridique des études d'impact transfrontières.

2. L'harmonisation des mesures préventives de conservation : les études d'impact transfrontières

Afin d'éviter dans toute la mesure du possible les dommages écologiques transfrontières, l'UICN conseille, dans la lignée de la Convention d'Espoo, que les accords relatifs aux ZPT contiennent l'engagement, par les Etats parties, de conduire des études d'impact chaque fois qu'ils projettent d'entreprendre une activité susceptible d'en être la cause[737]. Mais les procédures nationales d'études d'impact demeurent disparates, même entre les signataires de la Convention d'Espoo[738]. Un tel engagement ne saurait donc aller, raisonnablement, sans celui d'harmoniser les procédures d'études d'impact transfrontières d'un côté et de l'autre de la frontière[739]. Sinon, le risque serait d'obérer la juste participation de la partie touchée et de son public, en contradiction avec le principe de non-discrimination des effets et des publics (art. 2.6). C'est pourquoi, afin d'assurer la mise en œuvre effective de

[735] Le focus sur l'éco-tourisme transfrontalier est spécialement perceptible pour les plans de gestion des ZPT d'Afrique australe. C'est ce qui ressort de la liste des problématiques devant être abordées par ceux-ci, telle qu'elle est énoncée par les différents traités.
[736] A titre d'exemple particulièrement développé citons la mer de Wadden, et les onze éléments de l'environnement pour chacun desquels le plan de gestion fixe des objectifs spécifiques et des moyens pour les atteindre : paysage et culture, eau et sédiment, marais salants, estran, plages et dunes, estuaires, espace marin, espace rural, oiseaux, mammifères marins, poissons. A quoi s'ajoutent plusieurs stratégies sur des thématiques plus transversales, dont le plan de gestion prévoit la réalisation future : le développement du tourisme durable (pour la partie inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO), l'amélioration de l'adaptabilité aux effets des changements climatiques, et la gestion des espèces exotiques envahissantes.
[737] B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, *op.cit.*, pp. 290-291.
[738] M. PRIEUR, « Les études d'impact transfrontières, essai d'étude comparée », *op.cit.*, spéc. pp. 525-528.
[739] T. SANDWITH et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, *op.cit.*, pp. 28-29.

la Convention d'Espoo, tant la Réunion des Parties[740] que des auteurs avisés[741] semblent considérer que les Etats frontaliers ne pourront pas longtemps faire l'économie d'accords bilatéraux ou multilatéraux complémentaires. En d'autres termes, il faut impérativement qu'ils se saisissent de la simple faculté, laissée par l'article 8 de la Convention, de conclure de tels accords.

Partant, il existe au moins deux façons, loin d'être antinomiques, qui peuvent permettre d'harmoniser les pratiques en matière d'études d'impact dans les ZPT : d'une part insérer des dispositions relatives aux études d'impact transfrontières dans les accords bilatéraux sur les ZPT (a), d'autre part prendre en considération les spécificités des ZPT dans les accords bilatéraux sur les études d'impact transfrontières (b).

a. Etudes d'impact transfrontières et accords bilatéraux sur les zones protégées transfrontalières

Etrangement, l'insertion de dispositions relatives aux études d'impact transfrontières dans les accords bilatéraux sur les ZPT est loin d'être une pratique répandue. Comme si la conservation des ZPT était indépendante du droit et de la pratique en matière d'études d'impact transfrontières ; ce qui, on en conviendra, est pour le moins contestable. Il existe tout de même, fort heureusement, quelques contre-exemples. L'Accord et le plan d'action stratégique du parc Prespa prévoient bien d'entreprendre l'harmonisation des procédures d'études d'impact transfrontières dans l'aire protégée, à travers la conclusion d'un accord complémentaire[742]. Par ailleurs, le Mémorandum d'entente sur la zone de conservation transfrontalière Maloti-Drakensberg (Afrique du Sud, Lesotho) exige que l'étude d'impact soit transmise à l'institution commune de gestion, afin que celle-ci fasse des commentaires et des recommandations aux parties[743]. Novatrice, une telle mesure gagnerait à se diffuser, dans le contexte actuel d'institutionnalisation de la coopération bilatérale. Enfin, la mer de Wadden fait une nouvelle fois figure de bonne élève, que M. PRIEUR cite comme une bonne pratique dans son « essai d'étude comparée » sur les études d'impact transfrontières[744]. Des lignes directrices y ont été effectivement mises en place afin d'harmoniser les procédures nationales, et favoriser un échange d'informations plus efficace. En pratique, un résumé en anglais de la note préliminaire informant d'un projet est posté sur Internet et adressé aux autres autorités

[740] Décision II/1 « Coopération bilatérale et multilatérale » (Sofia, 2001) ; Décision III/4 « Lignes directrices concernant les bonnes pratiques et les accords bilatéraux et multilatéraux » (Cavtat, 2004).
[741] M. PRIEUR, « Les études d'impact transfrontières, essai d'étude comparée », *op.cit.*, spéc. pp. 523-524 ; « Implementation of the Espoo Convention in the specific light of the Hellenic-Bulgarian EIA co-operation : Conclusions and Proposals », in G. PAPADIMITRIOU et P. PATRONOS (éd.), *The Implementation of the Espoo Convention : A Hellenic Approach*, *op.cit.*, pp. 129-137.
[742] Art. 7 de l'Accord, et p. 19 du Strategic Action Plan for the Sustainable Development of the Prespa Park (Operational target III). Ces deux documents font explicitement référence à la Convention d'Espoo, qu'il s'agit de mettre en œuvre à l'échelle du parc transfrontalier.
[743] Texte signé le 11 juin 2001, partiellement reproduit in T. SANDWITH et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, *op.cit.*, p. 29.
[744] M. PRIEUR, « Les études d'impact transfrontières, essai d'étude comparée », *op.cit.*, pp. 528-529.

nationales et locales compétentes sur la ZPT, puis l'étude d'impact est éventuellement transmise à leur demande.

Dans le meilleur des cas, les accords bilatéraux sur les ZPT pourraient (simplement) faire référence et renvoyer aux accords bilatéraux sur les études d'impact transfrontières. Cela supposerait d'abord que ces accords existent, ensuite qu'ils accordent aux ZPT la place qu'elles méritent. Or il n'est pas certain que ces deux conditions soient souvent réunies, du moins pour l'heure.

b. Zones protégées transfrontalières et accords bilatéraux sur les études d'impact transfrontières

Comme en témoigne le bilan présenté lors de la cinquième Réunion des parties à la Convention d'Espoo en 2011, le nombre des accords bilatéraux sur les études d'impact transfrontières est en progression, même si beaucoup d'Etats en sont toujours dépourvus[745]. Les accords bilatéraux sont conçus, de façon générale, pour aplanir les divergences entre procédures nationales d'études d'impact transfrontières. Il s'agit alors d'harmoniser les délais et les modes de consultation entre la partie d'origine et la partie touchée lors des différentes étapes de la procédure (y compris relativement à la participation du public), désigner des points de contact, et (éventuellement) créer un organe commun centralisant les informations et résolvant les problèmes pratiques. Par ailleurs, un autre enjeu central des accords bilatéraux réside dans la précision des critères de détermination de l'importance des impacts transfrontières potentiels, une question laissée quelque peu en suspens dans la Convention elle-même (*cf supra*, chap. 1, sect. 2). C'est ce que prévoit d'ailleurs son Appendice VI qui, énumérant à titre indicatif les éléments susceptibles d'être abordés par les accords bilatéraux, indique que ces critères plus précis pourraient notamment être fixés en fonction du site dans ou à proximité duquel l'activité est projetée[746].

Précisément, ce dernier élément lié à la localisation est une porte ouverte à la prise en compte de la sensibilité spécifique des ZPT dans les accords bilatéraux. En premier lieu, il semble tout à fait indispensable que les Etats voisins annexent à leurs accords bilatéraux une liste régulièrement mise à jour des zones protégées frontalières, et *a fortiori* transfrontalières, avec leurs principales caractéristiques écologiques. Celle-ci pourrait les aider à déterminer l'importance des impacts transfrontières des activités non listées à l'Appendice I de la Convention (donc non soumises automatiquement à étude d'impact transfrontière), en considérant par exemple que tout impact susceptible d'être causé à une telle zone sensible est

[745] « Projet d'examen concernant les mesures juridiques, administratives et autres prises pour appliquer les articles 5 à 9 de la Convention, et expériences pratiques », ECE/MP.EIA/2011/3, § 24-25 (Genève, 2011).
[746] Sur ces différents éléments, v. aussi la Décision II/1 « Coopération bilatérale et multilatérale » (précitée).

présumé être important, et qu'une évaluation doit donc s'ensuivre[747]. Malheureusement, les accords bilatéraux existants semblent en retrait sur cette question, n'allant guère plus loin que les éléments déjà mentionnés à l'Appendice III de la Convention d'Espoo[748]. Tout au plus celui entre l'Estonie et la Lettonie indique-t-il, par exemple, que seront obligatoirement soumises à étude d'impact transfrontière non seulement les activités listées à l'Appendice I de la Convention d'Espoo, mais aussi celles listées en annexe du présent accord. Or, parmi elles, figure notamment la coupe à blanc de zones forestières comprises dans un rayon de 500 mètres autour de la frontière, si de l'autre côté se trouvent des espaces naturels protégés ou de valeur[749]. Plus largement, les accords bilatéraux pris en application de la Convention d'Espoo n'ont pas, jusqu'ici, porté une attention particulière à la biodiversité dans son ensemble, confirmant son statut peu enviable d'« enfant pauvre » des études d'impact[750]. En définitive, la coordination entre accords bilatéraux sur les ZPT et accords bilatéraux sur les études d'impact transfrontières ne semble guère plus avancée que celle entre les conventions multilatérales de conservation de la nature et la Convention d'Espoo (*cf supra*, chap.1, sect. 2).

En réponse à l'interrogation formulée au début du présent chapitre, on peut affirmer que la notion de ZPT s'est autonomisée seulement partiellement, d'abord par rapport à la simple contiguïté physique résultant de la juxtaposition de deux ou plusieurs zones protégées d'un côté et de l'autre de la frontière, et surtout par rapport à certaines formes rudimentaires de coopération transfrontalière entre zones protégées contiguës. Sa reconnaissance formelle de plus en plus large masque mal son absence de signification juridique précise. Celle-ci est révélée au niveau théorique par la variété des définitions qui en sont données, et au niveau pratique par les grandes disparités existant entre les différentes expériences de mise en place de ZPT par les Etats frontaliers. Il reste que même inachevée, la juridicisation de la notion de ZPT concrétise bien l'affermissement du zonage écologique transfrontalier, dont la mise en place était déjà induite par la reconnaissance d'une obligation de coopérer pour conserver les

[747] Sur ces différentes propositions, v. P. PATRONOS, « The Espoo Convention : An Analysis of its Function and an Attempt to Clarify Important Issues », *op.cit.*, p. 44 et s. ; « Implementation of the Espoo Convention in the specific light of the Hellenic-Bulgarian EIA co-operation : Conclusions and Proposals », *op.cit.*, p. 131 et s.

[748] V. notamment l'Accord d'Helsinki entre l'Estonie et la Finlande, signé le 21 février 2002 ; l'Accord multilatéral entre les pays d'Europe du Sud-Est (Bucarest, 20 mai 2008). Conformément à un engagement pris lors de la troisième Réunion des Parties (point 6 de la Décision III/4 « Lignes directrices concernant les bonnes pratiques et les accords bilatéraux et multilatéraux », précitée), le Secrétariat publie sur le site internet de la Convention les accords bilatéraux que les parties ont bien voulu lui communiquer : http://www.unece.org/fr/env/eia/.

[749] Point 11 de l'Annexe à l'Accord de Pärnu, signé le 14 mars 1997.

[750] M. PRIEUR**,** « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », *op.cit.*, p. 7 et 10. Sur cette question, v. aussi Ph. BILLET, « La place de la diversité biologique dans les évaluations environnementales, l'information du public et la participation », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, *op.cit.*, pp. 57-67 ; du même auteur, « L'évaluation environnementale, fondement de la prévention et de la réparation des atteintes à la biodiversité en droit français et communautaire. Approche critique », in *Evaluation environnementale et gestion de la biodiversité*, *op.cit.*, pp. 63-78.

zones naturelles transfrontalières remarquables. En effet, chaque fois qu'ils signent un traité ou une déclaration décidant de la création d'une ZPT, les Etats frontaliers définissent un territoire écologique calqué sur les frontières de la zone naturelle transfrontalière à protéger, et donc indépendant de la frontière politique. Ils s'engagent plus ou moins explicitement à tendre vers une gestion commune de ladite zone, repoussant à ses abords les conséquences de la frontière sur la nature. Les réseaux écologiques transfrontaliers poursuivront cette entreprise de dépassement de la frontière par le droit international de l'environnement. La continuité est d'ailleurs évidente entre les ZPT et eux : d'abord, les réseaux écologiques s'appuient toujours prioritairement sur les zones protégées classiques, qui deviennent leurs zones noyaux. Ensuite, et peut-être surtout, on verra qu'à l'échelle transfrontalière, les ZPT peuvent elles-mêmes jouer le rôle de corridors écologiques[751], interconnectant entre eux les différents réseaux écologiques nationaux au sein de réseaux écologiques transfrontaliers. Toujours est-il que la notion de réseau écologique transfrontalier manifeste un saut qualitatif évident dans le dépassement de la frontière.

[751] M. BONNIN, « Les aires protégées dans la mise en place des réseaux écologiques. Gestion globale de la nature ou gestion des institutions de conservation ? », in C. AUBERTIN, E. RODARY (éd.), *Aires protégées, espaces durables ?*, IRD, coll. Objectifs Suds, Marseille, 2008, 260 p., pp. 113-133, spéc. p. 125 et s.

TITRE 2 : LA FRONTIERE TRANSCENDEE PAR LE RESEAU ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER

La notion de réseau écologique est, en raison de la conception du territoire qui la sous-tend, irrémédiablement portée à transgresser les frontières administratives et politiques. Partant, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'un certain nombre d'initiatives destinées à la mise en place de tels réseaux, surtout sur le continent européen, se placent dès l'origine dans une perspective transfrontalière. L'émergence de la notion de réseau écologique transfrontalier est donc quasiment contemporaine de celle de réseau écologique. Dans l'idéal, les relations écologiques transfrontalières sont prises en compte à la fois au niveau de la conception et de la gestion du réseau. Subséquemment, la coopération transfrontalière est érigée en outil incontournable de la sauvegarde de ces mêmes relations. Les réseaux écologiques paneuropéen[752], alpin[753], ou encore du Benelux[754] sont de parfaits exemples de cette approche : tous aspirent d'ailleurs expressément à la constitution de réseaux écologiques transfrontaliers. Avec d'autres expériences, ils ont fortement contribué à l'émergence de la notion de réseau écologique transfrontalier, et devraient donc être d'un précieux secours pour mener plus avant sa conceptualisation (Chapitre 1).

L'Union Européenne (UE) a été, quant à elle, relativement précoce pour intégrer le modèle du réseau écologique dans son droit de la conservation de la nature. Dès 1992, la directive « habitats »[755] annonce la création du réseau écologique européen Natura 2000, reposant essentiellement sur deux textes : la directive habitats susnommée, bien sûr, mais aussi la directive « oiseaux » de 1979[756]. Toutes deux ont un contenu remarquablement moderne sur de nombreux aspects. De plus, leur nature juridique – celle d'actes de législation dérivée du droit de l'UE – donne au réseau Natura 2000 une place singulière par rapport aux autres réseaux régionaux existants, relevant pour la plupart du droit international « classique ». Cela va sans dire s'agissant des pays membres de l'UE, tenus de transposer lesdites directives dans leur droit interne et de les appliquer, sous le contrôle vigilant de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Mais à l'extérieur de l'UE aussi, le réseau Natura 2000 est très souvent cité comme un exemple de bonne pratique, et considéré comme l'un – si ce n'est « le » - réseau écologique régional le plus abouti au monde. Pourtant, Natura 2000 paraît très en retrait du point de vue des questions qui nous préoccupent, en tous cas à

[752] Sa création est annoncée par la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère, adoptée à Sofia en octobre 1995 lors de la troisième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe ».
[753] Fondé sur l'article 12 « réseau écologique » du Protocole « protection de la nature et des paysages » de la Convention alpine ainsi que sur les travaux postérieurs de la Conférence des Parties.
[754] Développé dans le cadre de la Convention Benelux sur la conservation de la nature, bien que celle-ci soit évidemment (étant donné sa date d'adoption) muette sur la question des réseaux écologiques.
[755] Directive 92/43/CEE précitée.
[756] Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JOCE L 103 du 25/04/1979, p. 1). Elle a été remplacée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009 (JOUE L 20 du 26/01/2010, p. 7). La codification a été opérée à droit constant.

première vue. En effet, le réseau Natura 2000, bien que conçu comme la contribution de l'UE au réseau écologique paneuropéen semble, étrangement, négliger quelque peu les relations écologiques transfrontalières existant entre les Etats qui y participent. Sa dimension transfrontalière aurait ainsi été contrariée, eu égard aux caractéristiques profondes de la notion de réseau écologique et à la figure d'exemplarité par ailleurs véhiculée par ledit réseau (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : L'EMERGENCE DE LA NOTION DE RESEAU ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER

Comme le note E. NAIM-GESBERT, le réseau écologique correspond à « la mise en place d'une connexion juridique de la relation aire-espèce »[757]. Le réseau effectue en quelque sorte la synthèse entre une approche du droit de la nature centrée sur l'espèce et une autre sur l'espace, dans la mesure où il vise à préserver les capacités de dispersion et de migration des espèces à travers plusieurs espaces, à l'intérieur d'un territoire donné. En ce sens il poursuit, en l'approfondissant, le travail déjà commencé avec l'intégration en droit de la notion d'habitat d'espèces menacées[758].

Traditionnellement, les actions de conservation de la nature transfrontalière adoptent pour leur part plutôt l'approche fondée sur l'espace naturel, même si protéger ce dernier revient bien souvent, au moins indirectement, à protéger l'habitat des espèces. Cela s'explique d'abord par la forte dimension territoriale de la coopération transfrontalière, qui a toujours pour champ d'application géographique les zones transfrontalières, y compris lorsqu'elle est appliquée à la conservation de la nature. Néanmoins il y a sans doute une autre raison, davantage liée au droit international de l'environnement lui-même. Il s'agit de la difficulté initiale pour ce droit à appréhender ce que l'on a choisi d'appeler les espèces sauvages « transfrontalières », à savoir les espèces ou populations[759] d'espèces qui, sans être nécessairement migratrices, ne franchissent pas moins fréquemment une ou plusieurs frontières nationales, pour la seule raison que tout ou partie de leur aire de répartition se situe dans des zones transfrontalières[760]. Il est vrai que certaines espèces telles que les grands carnivores, si elles étaient autrefois abondantes sur d'immenses territoires, ne subsistent plus aujourd'hui que dans ces zones, lesquelles sont à la fois souvent moins peuplées et moins accessibles. La coopération transfrontalière est donc absolument primordiale pour leur conservation, sans doute encore davantage que pour les espèces strictement migratrices. En effet, si la conservation de ces dernières exige de tout évidence la coopération internationale, cette coopération ne sera qu'occasionnellement transfrontalière, dans le cas où elles séjournent dans une zone transfrontalière au cours de leur cycle de migration.

---

[757] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 808 p., p. 349 et s.

[758] *Ibid*., p. 337 et s.

[759] Une population est un ensemble d'individus d'une même espèce qui vivent ou se localisent temporairement dans un même espace défini, c'est-à-dire un biotope.

[760] L'expression de « faune sauvage transfrontalière » est notamment employée à plusieurs reprises (sans être expressément définie) par I. S. JEAN, *Le droit de la faune sauvage des aires protégées transfrontalières en Afrique : l'exemple du parc régional du W (Bénin, Burkina Faso, Niger)*, *op.cit*. A l'inverse, la majorité des auteurs emploient plutôt des périphrases pour désigner de telles espèces, mettant l'accent sur le fait que leur habitat ou leur aire de répartition excède le territoire d'un Etat.

Or la protection des espèces transfrontalières ne saurait se concevoir, dans une approche moderne de conservation de la nature, sans la prise en compte de leurs besoins de dispersion à travers l'espace transfrontalier. Aussi peut-on considérer l'expression de la volonté de conserver les espèces sauvages transfrontalières (Section 1) comme préfigurant la reconnaissance de la notion de réseau écologique transfrontalier par certains instruments conventionnels ou politiques. A cette aune, le réseau écologique transfrontalier réconcilie une démarche focalisée sur les espaces naturels transfrontaliers avec une autre gravitant plutôt autour des espèces sauvages transfrontalières. Toutefois, certains textes relatifs aux réseaux écologiques ne reconnaissent pas la notion de réseau écologique transfrontalier. De plus, au sein même de ceux qui reconnaissent la notion, certains ne semblent pas en tirer toutes les conséquences. Dès lors, la reconnaissance de la notion de réseau écologique transfrontalier reste partielle en droit positif (Section 2).

SECTION 1 : LES PREMICES : LA VOLONTE DE CONSERVER LES ESPECES SAUVAGES « TRANSFRONTALIERES »

La difficulté éprouvée par le droit international de l'environnement pour appréhender les espèces sauvages transfrontalières, évoquée plus haut, provient de l'inconfortable position d'intermédiaire de ces dernières, entre d'une part les espèces migratrices, et d'autre part celles se mouvant uniquement à l'intérieur du territoire national (sans être nécessairement endémiques). Les instruments relatifs aux unes comme aux autres paraissent *a priori* peu adaptés aux espèces sauvages transfrontalières. Les premiers, sur les espèces « nationales », émanent plutôt du droit interne. A ce titre, leur champ d'application géographique est trop restreint[761]. Découlant directement de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles, les qualifications classiquement susceptibles de fonder l'intervention du législateur national dans la protection de la faune et de la flore sont pareillement inadéquates, qu'il s'agisse de celle de ressource naturelle nationale, voire de « patrimoine commun de la nation »[762]. De plus, même lorsque des textes sur la protection d'espèces « nationales » relèvent par exception du droit international, il n'y a alors pas vraiment de raison pour qu'ils placent la coopération transfrontalière parmi leurs techniques de protection privilégiées. Quant aux outils portant sur les espèces migratrices, spécialement la Convention de Bonn précitée, s'ils mettent évidemment au centre la coopération internationale, on verra que c'est leur champ d'application matériel qui a tendance à exclure les espèces transfrontalières. Par conséquent, la reconnaissance juridique des espèces transfrontalières à l'égal des espèces migratrices est une première étape importante dans l'élaboration d'une stratégie cohérente de conservation à leur profit (§ 1).

Dans un second temps, il s'est agi de reconnaître la nécessité de préserver les capacités de dispersion transfrontalière desdites espèces, laquelle débouche naturellement sur la réalisation de réseaux écologiques transfrontaliers. Mais cela ne s'est pas fait immédiatement. En effet, les méthodes juridiques de conservation des espèces sauvages, y compris transfrontalières, ont considérablement évolué au fil du temps. La volonté de protéger les mouvements transfrontaliers d'espèces sauvages n'est que l'aboutissement de cette évolution, après qu'a triomphé une approche intégrée de la conservation (§ 2).

[761] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, Thèse droit, Paris I, 1998, 584 p., p. 201.

[762] Cette dernière qualification a par exemple été retenue en France, au sujet des espèces animales et végétales, par l'article 1 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « loi Barnier »), JORF n° 29 du 3 février 1995, p. 1840 (art. L. 110-1 du C. envir.).

§ 1 : La difficile prise en compte des espèces transfrontalières par la Convention de Bonn sur les espèces migratrices

Les espèces transfrontalières n'entrent pas dans l'unique définition juridique générale de l'espèce migratrice, à savoir celle donnée par la Convention de Bonn. En conséquence elles sont en principe exclues de son champ d'application, et ne peuvent à ce titre bénéficier des dispositifs de protection qu'établit ce texte (A). Or il n'existe pas de convention globale spécifique aux espèces transfrontalières, qui permettrait de pallier les inconvénients découlant d'une telle exclusion. C'est pourquoi devant les exigences de la conservation, les rigueurs du droit ont été progressivement assouplies afin de permettre aux espèces transfrontalières de profiter tout de même des mécanismes de coopération que prodigue la Convention sur les espèces migratrices (B).

A. L'exclusion des espèces transfrontalières de la définition juridique de l'espèce migratrice

Aux termes de l'article 1 de la Convention de Bonn, espèce migratrice « signifie l'ensemble de la population ou toute partie séparée géographiquement de la population de toute espèce ou de tout taxon inférieur d'animaux sauvages, dont une fraction importante franchit cycliquement et de façon prévisible une ou plusieurs des limites de juridiction nationale ». La centralité de la notion de frontière - ou plus exactement de son franchissement - dans la définition juridique de l'espèce migratrice[763] aurait pu légitimement suggérer que les espèces transfrontalières y seraient incluses (1). C'était sans compter sur l'exigence du caractère cyclique et prévisible d'un tel franchissement (2).

1. Une définition paradoxalement centrée sur la notion de frontière

La définition de l'espèce migratrice établie par la Convention de Bonn n'est pas une définition strictement scientifique, même si elle s'appuie largement sur des notions issues de la biologie. C'est bien une définition juridique, ce dont témoigne la place éminente qu'elle réserve à une acception purement juridique de la notion de frontière et à son franchissement. La territorialité du droit transparaît ici de façon éclatante car les définitions scientifiques de la migration et, partant, de l'espèce migratrice ignorent au contraire totalement la frontière politique. Si l'on reprend celle d'I. MICHALLET, qui combine elle-même les définitions des scientifiques J. DORST et F. RAMADE, la migration est « un déplacement périodique d'une partie ou de la totalité des populations, de diverses espèces de vertébrés et d'invertébrés, entre une aire de reproduction qualifiée de patrie, et une aire où les animaux séjournent un temps plus ou moins long, en dehors de la période de reproduction, que ces populations, ou parties

[763] I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, *op.cit.*, p. 63.

de populations, quittent ensuite pour retourner dans la première »[764]. Ainsi, ce n'est pas le lieu du déplacement qui importe dans la définition scientifique, c'est son but (la reproduction)[765]. Par rapport à la définition scientifique, la définition juridique introduirait donc une certaine souplesse à l'égard des espèces transfrontalières. En effet, si la plupart des espèces transfrontalières ne peuvent être qualifiées de biologiquement migratrices, étant donné leur caractère relativement sédentaire, le franchissement prévisible d'une ou plusieurs frontières ne les caractérise pas moins. En revanche, mais pour la même raison, la définition de la Convention de Bonn exclut de son champ d'application une catégorie d'espèces biologiquement migratrices, soit celles dont l'aire de répartition est entièrement comprise à l'intérieur des frontières d'un seul Etat[766].

En tant qu'elle trahit la prépondérance du franchissement frontalier comme critère de détermination des espèces sauvages aptes à jouir de la coopération internationale, la définition juridique de l'espèce migratrice est corroborée par le sort réservé aux espèces transfrontalières lors de la qualification des espèces migratrices en ressources naturelles partagées. La notion de ressources naturelles partagées étant, à l'image de la notion juridique d'espèce migratrice, focalisée sur la frontière[767], il est significatif que les textes[768] ou les auteurs qui qualifient certaines espèces sauvages de ressources naturelles partagées réservent en général ce qualificatif à la fois aux espèces biologiquement migratrices et aux espèces transfrontalières. Il en va ainsi notamment de J.-A. BARBERIS[769], dont on a pourtant vu plus haut qu'il avait adopté une conception relativement restrictive des ressources naturelles partagées, excluant en particulier les zones naturelles transfrontalières. Cette même tendance est également observable s'agissant de la reconnaissance d'espèces sauvages en tant que patrimoine commun : si elle a d'abord été envisagée plutôt pour les espèces biologiquement migratrices, elle a, rapidement et visiblement sans grande difficulté, été étendue aux espèces transfrontalières[770].

Finalement, le tropisme frontalier du droit international de l'environnement, tel qu'il est révélé ici tant par la définition juridique de l'espèce migratrice que par l'absence de discrimination dans la qualification en ressources naturelles partagées et patrimoine commun,

---

[764] *Ibid*., p. 20.
[765] *Ibid*., p. 17.
[766] *Ibid*., pp. 363-364.
[767] *Idem*.
[768] V. par ex. l'article 19 (3) (b) de l'Accord de l'ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : les espèces sauvages constituent des ressources naturelles partagées soit « by virtue of their migratory character » soit « because they inhabit shared habitats ».
[769] J.-A. BARBERIS, *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, *op.cit.*, p. 148. Pour cet auteur, sont des ressources naturelles partagées « los animales que migran de un país a otro y aquellos cuyo hábitat comprende el territorio de más de un Estado ».
[770] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 483.

militait en faveur d'une identité de traitement des espèces transfrontalières et des espèces biologiquement migratrices par la Convention de Bonn.

2. L'exigence d'un franchissement frontalier cyclique et prévisible, obstacle à l'inclusion des espèces transfrontalières

Outre le franchissement de la frontière, l'exigence du caractère cyclique et prévisible est donc le second critère important de la définition de l'espèce migratrice. C'est lui qui bannit théoriquement la plupart des espèces transfrontalières du champ d'application de la Convention de Bonn, car les déplacements les conduisant à traverser les frontières n'ont généralement ni l'une ni l'autre de ces caractéristiques[771]. D'une part, ils ne correspondent pas à une étape nécessaire d'un cycle biologique, se répétant par exemple chaque année à la même époque. D'autre part, si l'on peut considérer comme prévisible le fait que des populations d'espèces transfrontalières seront amenées à un moment ou à un autre à traverser la frontière, il est autrement plus difficile de prévoir le moment, et même parfois le lieu exact de ce passage.

Il reste que l'exigence du caractère cyclique et prévisible n'a pas toujours été une évidence pour les auteurs de la Convention de Bonn. Au départ désireux d'ouvrir le champ d'application matériel de ce traité aux espèces transfrontalières, afin de les faire profiter elles aussi de ses dispositifs protecteurs, les négociateurs avaient prévu, dans l'avant-projet, d'utiliser l'adverbe « périodiquement » pour qualifier les mouvements transfrontaliers. Sans doute plus souple dans leur esprit[772], il a finalement été retiré au profit de la formule désormais bien connue « cycliquement et de façon prévisible ». Certains Etats, parmi lesquels les Etats-Unis, redoutaient en effet l'impact que causerait sur leur souveraineté un élargissement, à leurs yeux démesuré, du champ d'application de la Convention de Bonn[773].

B. L'assouplissement de la rigueur juridique devant les nécessités de la conservation

En dépit de la définition à première vue restrictive de l'espèce migratrice, la nécessité d'entreprendre des actions de coopération internationale pour conserver les espèces transfrontalières a imposé une interprétation quelque peu extensive des termes de la Convention de Bonn. Cela a conduit, en particulier, à l'inclusion progressive d'espèces transfrontalières sédentaires dans les annexes de la Convention (1). A cette ouverture vers les espèces transfrontalières, résultant uniquement du bon vouloir de la Conférence des Parties

[771] En ce sens, v notamment S. LYSTER, *International Wildlife Law, op.cit.*, p. 281 ; O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse, op.cit.*, pp. 485-486.
[772] D'un point de vue purement sémantique, la notion de périodicité est tout de même assez stricte puisqu'elle signifie que le phénomène qualifié comme tel « se reproduit à intervalles de temps égaux » (*Le petit Larousse*).
[773] S. LYSTER, *International Wildlife Law, op.cit.*, p. 281.

dans l'application de la Convention, s'ajoute une mesure présente dans le texte du traité lui-même mais dont on n'a pas, semble-t-il, perçu d'emblée l'ensemble des potentialités. Il s'agit de la possibilité de conclure, au profit des espèces transfrontalières et non pas seulement migratrices, les accords prévus à l'article IV.4 de la Convention (2).

1. L'inclusion d'espèces transfrontalières dans les annexes de la Convention par la Conférence des Parties

Bien qu'ils aient cédé sur la rédaction de la définition de l'espèce migratrice, la majorité des Etats ne se sont, en réalité, jamais vraiment ralliés à la conception étroite promue par les Etats-Unis[774]. Pour ne pas réduire le champ d'application de la Convention aux seules espèces biologiquement migratrices franchissant au moins une frontière, la Conférence des Parties a donc interprété de façon résolument large les termes de l'article 1. Ainsi une résolution adoptée en 1988, à Genève[775], indique-t-elle que « cycliquement » désigne « tout cycle, quelle qu'en soit la nature (…) et quelle qu'en soit la fréquence ». Surtout, elle précise qu'une « périodicité régulière » n'est pas exigée pour qu'un franchissement frontalier soit considéré comme effectué « de façon prévisible ». Il faut simplement que l'on puisse « s'attendre qu'un phénomène se reproduise dans un certain nombre de circonstances données ». La Conférence réfute ainsi l'idée de régularité, propre à la définition scientifique de l'espèce migratrice[776].

Une telle interprétation a logiquement conduit à l'inscription, au fil du temps, de nombreuses espèces transfrontalières menacées dans les annexes de la Convention. L'une des premières d'entre elles, si ce n'est la première (dès 1979), est l'emblématique gorille des montagnes, dont l'aire de répartition se situe dans une zone transfrontalière partagée entre l'Ouganda, la République Démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda[777]. Il a ouvert la voie à d'autres espèces transfrontalières, notamment l'éléphant d'Afrique et plusieurs grands félins (telle la panthère des neiges). Or, les conséquences juridiques de l'inscription dans l'une des annexes de la Convention de Bonn sont loin d'être minimes. S'agissant des espèces inscrites à l'annexe I, autrement dit les espèces en danger d'extinction, les parties qui sont des Etats de l'aire de répartition s'engagent, individuellement mais en coordonnant si possible leurs actions, à notamment protéger les habitats desdites espèces, minimiser voire éliminer les obstacles pouvant se dresser sur leur migration, et interdire (avec de possibles dérogations strictement encadrées) le prélèvement d'animaux appartenant à cette espèce (art. III). Les espèces listées à l'annexe II sont, quant à elles, celles dont l'état de conservation bénéficierait

[774] *Ibid*., p. 282.
[775] Rés. 2.2., « Directives relatives à l'application de certains termes utilisés dans la Convention ».
[776] I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, *op.cit.*, p. 37.
[777] Depuis lors, toutes les espèces de gorilles ont été inscrites à l'annexe I de la Convention, et un accord au sens de l'article IV.3 a été signé pour leur conservation et celle de leurs habitats, par l'ensemble des Etats de l'aire de répartition (Paris, 26 octobre 2007).

significativement de la coopération internationale (art. IV)[778]. Le critère du profit tiré de la coopération internationale prévaut alors sur celui de la menace, puisqu'il n'est pas nécessaire qu'une espèce soit en danger d'extinction pour être inscrite à l'annexe II[779]. Par conséquent, l'accent est davantage mis ici sur la coopération internationale comme outil de conservation, ce qui doit se traduire en particulier par la conclusion d'un accord international entre Etats de l'aire de répartition. Dans la conclusion de ces accords, la priorité doit logiquement être donnée aux espèces dont l'état de conservation est défavorable.

Il va de soi qu'un tel régime juridique sied parfaitement aux espèces transfrontalières. Mais devant cette prise de liberté vis-à-vis tant de la rigueur de l'interprétation juridique que des réalités écologiques, on peut légitimement se demander quelle a pu être la réaction de la doctrine. Conscients de l'importance de la coopération pour conserver les espèces transfrontalières, les auteurs semblent plutôt satisfaits de l'évolution de la Convention de Bonn sur ce point[780]. Certains mettent cependant en garde la Conférence des Parties contre le risque d'arbitraire dans le classement de telle espèce transfrontalière sédentaire plutôt que telle autre, en l'absence de critères stables. M. BOWMAN, P. DAVIS et C. REDGWELL s'interrogent ainsi sur la cohérence régissant la pratique de la Conférence des Parties, lorsque celle-ci refuse, au cours de sa quatrième réunion, d'inclure l'éléphant d'Asie dans les annexes sous prétexte qu'il ne fait qu'« osciller » à travers les frontières, alors même qu'elle a déjà accepté l'inscription d'autres espèces qui ne sont pas davantage authentiquement migratrices[781]. Mais I. MICHALLET est sans conteste la plus critique, car elle remet en question le principe même de l'ouverture de la Convention de Bonn aux espèces transfrontalières[782]. Selon cet auteur, les besoins en termes de protection d'une espèce biologiquement migratrice doivent être clairement distingués de ceux d'une espèce transfrontalière sédentaire. Pour la première, à la différence de la seconde, « la migration est une stratégie d'adaptation au milieu dont la réalisation conditionne [la] survie ». I. MICHALLET ajoute qu'il est aussi possible de distinguer juridiquement « l'espèce soumise à une souveraineté puis à une autre, de celle qui fait l'objet de la confrontation simultanée de plusieurs souverainetés ». Leur amalgame n'en deviendrait que plus critiquable[783]. Dès lors, soucieuse de préserver l'originalité de la Convention de Bonn en tant que texte de protection des espèces migratrices, I. MICHALLET émet le souhait que les espèces transfrontalières

[778] Précisons qu'une même espèce peut, lorsque les circonstances le justifient, être inscrite à la fois à l'annexe I et à l'annexe II de la Convention de Bonn (art. IV.2).
[779] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 486.
[780] V. notamment S. LYSTER, *International Wildlife Law*, *op.cit.*, p. 281 et s. ; O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, pp. 485-486.
[781] M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, *op.cit.*, p. 540.
[782] I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, *op.cit.*, pp. 63-64.
[783] *Ibid*., p. 64.

restent « aux confins du champ d'application de cette dernière »[784]. Si l'on ne peut que souscrire à cette opinion du strict point de vue de la rigueur intellectuelle, il est néanmoins possible d'objecter que cette pratique de la Conférence des Parties constitue un pis-aller bien appréciable, en l'absence d'un instrument spécifiquement consacré à la protection des espèces transfrontalières au niveau universel. En effet, s'il est peu contestable que les espèces transfrontalières ne répondent pas aux mêmes exigences en termes de conservation que les espèces migratrices, puisqu'elles n'ont notamment pas besoin que soient préservés d'inexistants itinéraires de migration, elles ne nécessitent pas moins la coopération internationale que ces dernières. Par ailleurs, l'extension de l'application de la Convention aux espèces transfrontalières n'est pas uniquement le fait d'une interprétation de la définition de l'espèce migratrice que l'on peut juger contestable : elle était déjà en germe dans l'énoncé de l'article IV.4, même entendu plus littéralement.

2. La possibilité de conclure les accords prévus à l'article IV.4 au profit des espèces transfrontalières

Comme indiqué précédemment, l'article IV de la Convention est prioritairement relatif aux espèces inscrites à l'annexe II. En conséquence, les accords prévus au paragraphe 3 sont expressément réservés aux espèces listées. Toutefois, à côté de cette première catégorie d'accords, le paragraphe 4 en crée une autre. En vertu de celui-ci, les parties sont « invitées à prendre des mesures en vue de conclure » des accords portant sur toute population de toute espèce « dont une fraction franchit périodiquement une ou plusieurs des limites de juridiction nationale ». Outre qu'elle n'assujettit pas la signature desdits accords au classement des espèces à l'annexe II, cette stipulation ne repose plus sur le franchissement cyclique et prévisible des frontières, mais simplement sur son caractère périodique, ce qui est moins restrictif. Dans la mesure où il ne figurait pas dans l'avant-projet de la Convention, on est en droit de se demander ce qui a pu pousser la Conférence diplomatique à inclure un tel paragraphe. D'après S. LYSTER, il s'agissait précisément d'encourager la conclusion d'accords pour des espèces qui n'ont pas encore été inscrites à l'annexe II ou qui ne devraient pouvoir y figurer car elles ne remplissent pas les conditions idoines. Les espèces transfrontalières sédentaires seraient notamment visées[785]. Un document de travail de la Conférence des Parties semble effectivement confirmer cette hypothèse doctrinale : il est affirmé que les accords de l'article IV.4 sont particulièrement indiqués pour les espèces ne pouvant pas être listées à l'annexe II parce qu'elles n'entrent pas dans la définition de l'espèce migratrice posée à l'article 1[786].

---

[784] *Idem*.
[785] S. LYSTER, *International Wildlife Law, op.cit.*, p. 290 et s.
[786] V. le document intitulé « Guidelines for the Harmonisation of Future Agreements » : UNEP/CMS/Conf. 6.10 (Le Cap, 1999).

Si les accords de l'article IV.4 sont donc une ouverture intéressante envers les espèces transfrontalières, il convient néanmoins de préciser que l'encadrement de leur régime juridique par la Convention de Bonn est moins ferme, sur le fond comme sur la forme, que celui des accords de l'article IV.3. En premier lieu, il s'agit d'une simple invitation à la signature d'accords que formule la Convention, pas d'une réelle obligation. Surtout, les lignes directrices exposées à l'article V, qui ont pour objet d'orienter assez précisément le contenu des accords, n'ont en principe vocation à s'appliquer qu'à ceux de l'article IV.3[787]. La Conférence des Parties a même indiqué qu'il n'est pas nécessaire, contrairement aux accords de l'article IV.3, que ceux de l'article IV.4 prennent la forme de traité ; un mémorandum d'accord suffit[788]. Toutefois, plusieurs résolutions de cette même institution ont progressivement tendu à rapprocher les deux types d'accords, en recommandant l'application de certains éléments des lignes directrices de l'article V aux accords de l'article IV.4. Tel est le cas entre autres de l'article V.2, qui demande que chaque accord couvre l'ensemble de l'aire de répartition de l'espèce concernée, et à ce titre soit ouvert à l'adhésion de l'ensemble des Etats de l'aire de répartition, qu'ils soient ou non parties à la Convention de Bonn[789]. De même doit s'appliquer « *mutatis mutandis* » l'article V.5, lequel prévoit notamment « le maintien d'un réseau d'habitats appropriés à l'espèce migratrice concernée et répartis d'une manière adéquate le long des itinéraires de migration », ainsi que le contrôle des prélèvements effectués sur cette même espèce[790].

Alors que le texte de la Convention de Bonn ne comporte aucune référence spécifique à la coopération transfrontalière en tant qu'outil de conservation des espèces migratrices, la faculté de conclure les accords de l'article IV.4 au profit des espèces transfrontalières (comme d'ailleurs la présence de telles espèces dans les annexes) revalorise, indirectement mais nécessairement, la place et le rôle de cette forme particulière de coopération internationale au sein du dispositif conventionnel. Certes, les accords de l'article IV.3, normalement conclus pour des espèces biologiquement migratrices (sous réserve de l'inclusion d'espèces transfrontalières à l'annexe II), peuvent déjà en appeler occasionnellement à la coopération transfrontalière, spécialement lorsque l'itinéraire de migration de l'espèce en question passe par une zone transfrontalière[791]. Par exemple, l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (La Haye, 16 juin 1995) demande aux parties de coordonner leurs efforts dans l'établissement d'une protection des habitats, cela « en particulier dans le cas où des zones humides s'étendent sur le territoire de plus d'une partie contractante » (art.

[787] En ce sens, v. notamment I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, *op.cit.*, pp. 709-710.
[788] Rés. 2.6., « Application des articles IV et V de la Convention » (Genève, 1988).
[789] *Idem*.
[790] Rés. 3.5., « Application du paragraphe 4 de l'article IV de la Convention relatif aux accords » (Genève, 1991). Précisons que cette même résolution rend encore applicables aux accords de l'article IV.4 l'alinéa d) du paragraphe 5 de l'article VII et les alinéas b) et h) du paragraphe 4 de l'article IX.
[791] On peut supposer que cela résulte, au moins en partie, de la volonté de se conformer à la disposition (précitée) des lignes directrices de l'article V qui demande le maintien d'un réseau d'habitats adéquatement répartis le long des itinéraires de migration.

3.2 d.)[792]. La situation est cependant assez différente s'agissant des accords de l'article IV.4 : dès lors qu'ils visent la conservation d'une espèce transfrontalière, la place de la coopération transfrontalière ne peut qu'y être absolument cardinale. D'ailleurs, de tels accords sont parfois assimilables en eux-mêmes à des accords de voisinage, quand ils sont signés entre Etats frontaliers au sujet de la gestion d'une espèce vivant dans leur zone transfrontalière commune. Ainsi, le plus ancien parmi les accords de l'article IV.4, soit celui sur les phoques de la mer de Wadden, a précisément pour champ d'application géographique la ZPT[793] éponyme. De plus, il utilise la structure institutionnelle de cette dernière (le Secrétariat de la mer de Wadden) pour sa mise en œuvre[794].

Hélas, le nombre d'accords conclus en vertu de l'article IV.4 (tout comme d'ailleurs ceux de l'article IV.3) est encore trop peu élevé pour que l'on puisse d'ores et déjà considérer qu'il s'agit là d'un outil garantissant effectivement la conservation d'un nombre significatif d'espèces transfrontalières[795]. Quoi qu'il en soit, l'accord sur les phoques de la mer de Wadden est, à l'instar de l'inscription du gorille des montagnes dans les annexes de la Convention, une étape importante dans la reconnaissance des espèces transfrontalières par la Convention de Bonn, et plus généralement en droit international de l'environnement. Grâce aux deux biais que constituent l'interprétation extensive de la définition de l'espèce migratrice et le développement des accords de l'article IV.4, à côté de ceux plus prestigieux de l'article IV.3, la politique de conservation des espèces transfrontalières peut être envisagée plus sereinement au niveau universel. D'autant qu'au-delà de ces deux dispositifs devenus presque traditionnels, la Conférence des Parties ne s'interdit pas non plus désormais, vraisemblablement par un effet d'entraînement, d'encourager plus généralement les Etats de l'aire de répartition d'une espèce transfrontalière à mettre en place ou à améliorer leur coopération transfrontalière. En témoigne notamment une recommandation adoptée à la neuvième session, en 2008, appelant les Etats concernés à accroître leur coopération transfrontalière pour la sauvegarde du tigre et des autres grands félins asiatiques, sans que cela doive forcément passer par l'inscription de l'ensemble de ces espèces dans les annexes de la Convention, ni même la conclusion d'accords fondés sur l'article IV.4[796]. A la lecture des considérants, il ressort que cette action de la Conférence est en partie justifiée, sans grande

[792] Pour un commentaire de cet accord, C. de KLEMM et S. MALJEAN-DUBOIS, « L'accord de La Haye du 16 juin 1995 sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie », RJE n° 1/1998, pp. 5-30, spéc. pp. 18-19. Pour une disposition analogue dans un autre accord de l'article IV.3, v. l'article III.2.c) de l'accord sur la conservation des gorilles et de leurs habitats (déjà cité).

[793] Zone protégée transfrontalière.

[794] Accord concernant la protection des phoques de la mer des Wadden, Bonn, 16 octobre 1990.

[795] Outre l'accord sur les phoques de la mer de Wadden, on compte deux autres textes contraignants signés pour l'application de l'article IV.4 : l'accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord (New York, 17 mars 1992) et l'accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la Zone atlantique adjacente (Monaco, 24 novembre 1996). Les autres textes sont des mémorandums d'accord (sur les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique, le Courlis à bec grêle, la Grue blanche de Sibérie, ou encore l'antilope Saïga).

[796] Rec. 9.3, « Tigers and Other Asian Big Cats » (Rome, 2008). Sur cette recommandation, v. A. KÜHL, « International Tiger Forum – Reflections », EPL, 41/1 (2011), pp. 22-24.

surprise au demeurant, sur le fait que lorsque des tigres subsistent encore à l'état sauvage, leur habitat englobe souvent des frontières nationales.

Dans ces conditions, l'adoption d'un outil spécifiquement dévolu aux espèces transfrontalières au niveau mondial ne nous apparaît pas indispensable. Ses avantages, en termes d'adaptation plus fine de la protection aux besoins des espèces transfrontalières, ne compenseraient sans doute pas ses inconvénients, à savoir une accentuation inévitable de la fragmentation et de la complexité du droit international des espèces sauvages. Cette appréciation ne vaut cependant qu'à la condition que les Etats utilisent effectivement, dans le cadre de leurs relations de coopération transfrontalière, l'ensemble des méthodes appropriées de conservation des espèces sauvages que nous a livré, au fil de son évolution, le droit international de l'environnement. Ils devraient bien sûr le faire à l'occasion de la signature d'un accord issu de l'article IV, mais tout autant en dehors du contexte de mise en œuvre de la Convention de Bonn lorsque cela s'avère nécessaire.

§ 2 : L'évolution des méthodes de conservation des espèces transfrontalières

L'évolution des méthodes de conservation des espèces menacées d'extinction, en droit international et comparé, a été remarquablement bien décrite et analysée par O. DELFOUR dans sa thèse[797]. En résumé, cet auteur démontre le passage progressif d'une approche fragmentaire à une approche intégrée de la conservation. La première ne prend en compte que les menaces directes pesant sur les individus d'une espèce donnée, à savoir presque exclusivement le prélèvement et le commerce[798]. La seconde, par contraste, tente de s'attaquer à l'ensemble des processus pesant défavorablement sur l'état de conservation d'une espèce[799]. Si la lutte contre les prélèvements excessifs et le commerce illégal n'est pas rendue moins nécessaire par cette évolution, son insuffisance à garantir seule l'atteinte d'un état de conservation favorable commande l'intervention complémentaire d'autres types de mesures. La fragmentation des habitats, qui contrarie les velléités de dispersion des individus, fait naturellement partie des menaces que le droit de l'environnement doit dorénavant se fixer pour objectif de juguler. Cela résulte de la notion même d'état de conservation, et de l'attention qu'elle porte à l'existence d'un habitat suffisamment étendu pour les différentes populations[800].

---

[797] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.* ; du même auteur, « Histoire de la conservation des espèces », in M. CORNU et J. FROMAGEAU (éd.), *Genèse du droit de l'environnement. Droit des espaces naturels et des pollutions*, Volume II, L'Harmattan, Paris, 2001, 282 p., pp. 245-258.

[798] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 117 et s.

[799] *Ibid*., p. 301 et s. O. DELFOUR définit le processus comme « la conséquence d'activités ou d'absence d'activités humaines susceptibles d'influer défavorablement » sur l'état de conservation d'une espèce (p. 305).

[800] En s'inspirant des définitions données par la Convention de Bonn et la directive habitats, on peut définir ainsi l'état de conservation d'une espèce : c'est l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations. Cet état est favorable lorsqu'au moins trois

L'évolution des méthodes de conservation des espèces transfrontalières suit logiquement ce schéma, de l'approche fragmentaire désormais dépassée (A) à l'approche intégrée contemporaine (B), avec toutefois dans leur cas des appels récurrents à la coopération transfrontalière pour permettre le succès des mesures prescrites. Or, c'est précisément l'approche intégrée qui débouche *in fine* sur la création de réseaux écologiques transfrontaliers, dans la mesure où il s'agit probablement du seul mécanisme à même de contrecarrer efficacement la fragmentation des habitats d'espèces transfrontalières et migratrices.

A. L'approche fragmentaire, limitée aux menaces directes sur les individus de l'espèce

A la suite d'O. DELFOUR, on peut définir classiquement le prélèvement comme « l'ensemble des comportements portant directement atteinte à une espèce, ce qui suppose que l'animal soit effectivement touché dans son intégrité physique »[801]. Cette réalité recouvre entre autres les hypothèses de mise à mort, de capture, de transport ou de perturbation. La réglementation du prélèvement, en particulier cynégétique, est ancienne. Or les zones transfrontalières sont traditionnellement connues pour être plus que d'autres propices à la commission d'infractions, notamment à la législation sur la conservation de la faune et de la flore. La concentration d'une diversité biologique souvent plus riche dans ces espaces n'en est pas la seule cause, loin s'en faut. Il y a surtout la promesse d'une relative impunité pour les contrevenants, profitant de la règle de territorialité du droit et des compétences étatiques pour aller, diligemment, se réfugier de l'autre côté de la frontière une fois leurs méfaits perpétrés[802]. D'où a découlé le besoin d'une coopération transfrontalière policière et pénale, afin de faire appliquer correctement la réglementation nationale et internationale sur le prélèvement d'espèces sauvages (1).

L'on sait par ailleurs que les prélèvements sont fréquemment engendrés, ou tout du moins accentués, par le commerce d'individus ou de parties d'individus d'espèces sauvages. Aussi, la réglementation du commerce des espèces a rapidement été perçue comme le corollaire de la réglementation du prélèvement, destinée à limiter ce dernier[803]. C'est

---

conditions sont remplies : les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce constitue et est susceptible de continuer à constituer à long terme un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient ; son aire de répartition naturelle ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible ; il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme.

[801] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 119.

[802] V. notamment I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, *op.cit.*, pp. 86-97 : « L'assistance administrative et de police dans la zone de voisinage ».

[803] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 160 et s.

précisément la raison d'être de la CITES, au niveau mondial. Bien que cette convention repose avant tout sur la coopération internationale au sens large, ses institutions semblent avoir compris, depuis un certain nombre d'années, le rôle spécifique et difficilement contournable qu'est amenée à jouer la coopération transfrontalière dans la lutte contre le commerce illégal d'espèces protégées. En effet, les zones transfrontalières sont également, pour des raisons analogues à celles mentionnées précédemment, des lieux où la contrebande est plus abondamment pratiquée qu'ailleurs (2).

1. La coopération transfrontalière policière et pénale pour l'application de la réglementation sur le prélèvement

Les conventions de voisinage dans le domaine policier et pénal se sont multipliées dès le XIXème siècle, notamment en matière de répression des délits forestiers, de chasse et de pêche commis dans les régions frontalières. Pour la France et ses voisins, on peut ainsi mentionner la Convention franco-suisse du 31 octobre 1884, et la Convention franco-belge du 7 août 1885[804]. De toute évidence, il s'agissait alors de limiter le prélèvement à des fins utilitaires, non de conserver les espèces pour leur valeur intrinsèque au nom de considérations éthiques[805]. Aussi est-il étonnant que ces mêmes pays européens, alors qu'ils ont adopté dans le dernier quart du XXème siècle des législations sur la conservation de la nature réglementant le prélèvement des espèces protégées, n'aient pas, apparemment, étendu le bénéfice desdites conventions de voisinage aux nouvelles infractions visant cette fois la protection de l'environnement pour lui-même[806]. La France et l'Espagne ont pourtant eu des velléités en ce sens : au cours des années 1970-1980, dans le cadre de la CIP, les deux pays désiraient en effet conclure un traité bilatéral sur la coopération pour la répression des infractions à la protection de la nature et à la chasse dans les espaces protégés frontaliers[807]. Cependant, ce projet ne s'est jamais concrétisé[808]. On voit par là comment l'antériorité des relations de voisinage et des textes qui la concernent, par rapport à la prise de conscience environnementale, peut parfois être un frein concret à la conservation de la nature transfrontalière. Par ailleurs, si le droit de poursuite transfrontalière[809] a été reconnu dans des conditions strictes au sein de l'espace Schengen en cas d'infraction grave ou en cas d'évasion[810], les infractions au droit de la conservation de la nature ne sont pas concernées. Il en va autrement, au moins dans une certaine mesure, du secteur du droit des pollutions et

[804] P. de LA PRADELLE, « Théorie de la frontière », *op.cit.*, spéc. pp. 501-502.
[805] Selon la distinction opérée notamment par O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, pp. 4-8.
[806] S. GODARD, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, *op.cit.*, p. 177.
[807] *Ibid*., pp. 254-258.
[808] V. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les relations de voisinage franco-espagnoles en matière d'environnement », *op.cit.*, pp. 435-436.
[809] Nous allons revenir sur la signification de cette notion dans le développement suivant.
[810] Art. 41.1 de la Convention de Schengen du 19 juin 1990. Sur le droit de poursuite transfrontalière au sein de l'espace Schengen, v. D. REBUT, *Droit pénal international*, Précis Dalloz, 1ère éd., Paris, 2012, 659 p., pp. 375-379.

nuisances, puisque le « transport illicite de déchets toxiques et nuisibles » fait partie des incriminations énumérées à l'article 41.4 de la Convention du 19 juin 1990.

En fait, les rares accords effectivement signés dont nous avons eu connaissance proviennent essentiellement d'Afrique occidentale. Ils concernent le Burkina Faso et certains de ses voisins : le Bénin et le Niger d'une part[811], le Ghana d'autre part[812]. Encore faut-il préciser que, au moins pour ce qui concerne le premier nommé, il n'a jamais vraiment été appliqué[813]. Ce n'est certes pas l'inactualité de la problématique du braconnage dans les zones transfrontalières, qui pourrait être à l'origine de ce développement très limité de la coopération policière et pénale. Loin de décroître, le phénomène est au contraire en recrudescence dans de nombreuses régions du monde, particulièrement l'Afrique et l'Asie. Au début de l'année 2012, encore, l'incursion à partir du Tchad voisin de braconniers (majoritairement soudanais) dans le parc camerounais frontalier de Bouba N'Djida, a provoqué la mort de deux-cents éléphants en à peine un mois[814]. L'explication réside plutôt dans l'extrême sensibilité de ce domaine de coopération transfrontalière pour la souveraineté territoriale, ainsi que dans la complexité des questions à traiter. La protection de la faune et de la flore ne fait pas ici exception, puisque les conventions de coopération policière demeurent rares et limitées aussi dans les autres domaines[815]. Il est vrai que la reconnaissance du droit de poursuite, qui est le cœur même de la plupart de ces traités, constitue une atteinte forte au principe d'exclusivité des compétences territoriales. Il s'agit en effet de donner la possibilité, aux organes compétents d'un Etat, de poursuivre des délinquants sur le territoire d'un autre Etat. Le premier Etat exerçant d'une certaine façon sa puissance sur le territoire du second, le droit de poursuite ne saurait exister, en droit international positif, sans l'accord exprès de ce dernier[816]. Il est d'ailleurs préférable, même si ce n'est pas obligatoire, que cet accord soit donné dans une convention : le cadre de l'intervention extraterritoriale est ainsi fixé à l'avance, et un caractère de réciprocité lui est conféré par la même occasion[817].

Or l'intérêt du droit de poursuite mutuellement consenti est au moins double, comme le synthétise avec une grande clarté I. POP : du point de vue répressif, il « rend possible le

[811] Accord de lutte contre le braconnage entre la République populaire du Bénin et la République de Haute-Volta (ancien nom du Burkina Faso), Ouagadougou, 12 juillet 1984. Le Niger a par la suite adhéré à cet accord (le 8 juillet 1986), lequel est ouvert à la signature de « tout Etat possédant une Réserve adjacente aux frontières d'un Etat partie » (art. 14).
[812] Accord de coopération entre le Gouvernement du Burkina Faso et le Gouvernement de la République du Ghana en matière de conservation des ressources naturelles partagées, Accra, 10 juillet 2008. Cet accord, dont le nom indique qu'il a un champ d'application plus large, voit son titre 5 entièrement consacré à la répression des infractions.
[813] C'est précisément pourquoi l'Accord sur la gestion concertée de la RBT du W engage les parties à la mise à jour de l'Accord de lutte anti-braconnage (art. 17) : A. MICHELOT et B. OUEDRAOGO, « Aires protégées transfrontalières : le cadre juridique de la réserve de biosphère transfrontalière du W (Bénin, Burkina Faso, Niger) », *op.cit.*, pp. 17-18.
[814] L. CARAMEL, « Le Cameroun, nouveau cimetière des éléphants », *Le Monde*, 22 février 2012.
[815] D. REBUT, *Droit pénal international*, *op.cit.*, p. 371.
[816] *Idem*.
[817] *Idem*.

fonctionnement de la justice entravé par le passage des malfaiteurs sur le territoire voisin pour échapper précisément à la justice » ; du point de vue préventif, « ceux qui ont l'intention de commettre une infraction, peuvent renoncer à leur entreprise sachant qu'ils peuvent être poursuivis ou même extradés s'ils se réfugient à l'étranger »[818]. On ajoutera qu'au-delà de la reconnaissance du droit de poursuite dans son principe, il est également important, pour l'application concrète dudit droit, que la convention de coopération en détermine les modalités d'exercice. Autrement dit, le champ d'application *ratione materiae* et *ratione loci* doit être délimité ; les agents compétents pour exercer le droit de poursuite devraient être indiqués ; enfin, le juge compétent et la loi applicable en cas de poursuites pénales devraient être précisés.

Les exemples précédemment évoqués d'accords conclus pour la coopération dans la répression du braconnage reprennent, au moins partiellement, ces différents éléments. D'abord, le droit de poursuite est formellement reconnu, tout en étant strictement encadré : son exercice n'est ainsi possible qu'en cas de flagrant délit[819]. Il est à noter que l'Accord de lutte anti-braconnage entre le Burkina Faso, le Bénin et le Niger élargit intelligemment la coopération policière au-delà du seul droit de poursuite, car il prévoit aussi la réalisation de patrouilles conjointes entre agents des différents pays (art. 4)[820]. Ensuite, la chasse illégale est fort logiquement la principale infraction visée par le champ d'application matériel des traités, même si le projet d'accord franco-espagnol aurait vraisemblablement été étendu à toutes les infractions à la protection de la faune et de la flore[821]. En revanche, il ne semble pas qu'un quelconque travail d'harmonisation des peines encourues pour les incriminations visées ait été entrepris. Si une telle harmonisation paraît séduisante du point de vue de l'équité transfrontalière, il reste qu'elle pourrait concomitamment engendrer des discriminations au sein d'un même Etat : des infractions identiques risqueraient d'être plus sévèrement réprimées lorsqu'elles sont commises dans les zones frontalières que dans le reste du pays[822]. Enfin, s'agissant du champ d'application géographique, la tendance - bien que l'usage de ce terme puisse apparaître présomptueux, étant donné le faible nombre de textes à disposition - semble être de circonscrire l'exercice du droit de poursuite à l'intérieur des zones protégées contiguës établies de part et d'autre de la frontière. Quoique cela ne se produise que pour un objet limité et un temps bref, il s'agit donc d'une nouvelle illustration de la tendance consistant à

[818] I. POP, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, *op.cit.*, p. 87.
[819] Art. 7 de l'Accord de lutte contre le braconnage entre le Bénin, le Burkina Faso et le Niger ; art. 12 de l'Accord sur les ressources naturelles partagées entre le Burkina Faso et le Ghana.
[820] La constitution de patrouilles transfrontalières est aussi une réalité de la coopération pour la conservation de l'antilope Saïga, suite à l'entrée en vigueur, en 2006, d'un Mémorandum d'entente conclu entre plusieurs pays de l'aire de répartition (Kazakhstan, Mongolie, Russie, Ouzbékistan, Turkménistan, disponible sur : http://www.saiga-conservation.com/). Sur ce point, v. T. KURVITS et al., *Planète vivante : planète connectée – Prévenir la fin des migrations d'animaux sauvages dans le monde par des réseaux écologiques*, PNUE, 2011, 73 p., pp. 36-37. Rien n'indique en revanche qu'un droit de poursuite ait été reconnu.
[821] S. GODARD, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, *op.cit.*, p. 256.
[822] *Ibid*., p. 183.

repousser les conséquences de la frontière politique aux limites des espaces protégés adjacents.

La signature d'accords comparables à ceux du Burkina Faso et de ses pays frontaliers doit être encouragée, chaque fois que le braconnage représente un fléau transfrontalier. Dans l'optique d'une démarche plus intégrée par rapport aux traités existants, ils pourraient à l'avenir prévoir des mesures relatives au commerce illégal, cette activité connexe pour laquelle les régions transfrontalières constituent aussi, bien souvent, un terrain fertile.

2. La coopération transfrontalière pour l'amélioration de la lutte contre le commerce illégal d'espèces protégées

A l'instar de l'éléphant d'Afrique, la situation du tigre peut tristement illustrer le phénomène du commerce illégal dans les zones transfrontalières. Ainsi le WWF et l'association Traffic se faisaient-ils l'écho, il y a quelques temps, de la situation « particulièrement alarmante » aux frontières de la Birmanie et de la Thaïlande. Dans cette région « largement incontrôlable », la contrebande de parties ou d'individus entiers de tigres, mais aussi de léopards et de lions d'Asie, est devenue une « réalité quotidienne »[823].

La CITES, dont l'objet exclusif est la réglementation du commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction, est bien sûr incontournable. La logique présidant à son élaboration est aisément compréhensible : agir sur la demande en espèces ou en produits d'espèces devrait permettre de faire baisser l'offre, soit l'intérêt des prélèvements. Contrairement à la Convention de Bonn, le champ d'application de la CITES n'est pas *a priori* limité à une catégorie particulière d'espèces sauvages, en l'occurrence les espèces migratrices. Cette convention est donc tout à fait susceptible de s'appliquer à des espèces qui, bien que sédentaires, ne sont pas moins transfrontalières. Elle le fait effectivement à partir du moment où l'une de ces espèces est listée dans les annexes. La CITES contient en effet trois annexes, suivant le degré de gravité de la menace d'extinction pesant sur une espèce donnée (art. 2)[824]. La première annexe concerne les espèces menacées qui sont ou pourraient être affectées par le commerce, et pour lesquelles le commerce international est donc interdit sauf exception. Ledit commerce est strictement réglementé, sans être interdit, pour les espèces de l'annexe II, dites « vulnérables ». Enfin, la troisième annexe comprend les espèces que chaque partie peut, d'elle-même, déclarer soumises sur son territoire national à une réglementation ayant pour but d'empêcher ou de restreindre l'exploitation, et « nécessitant la coopération des autres parties pour le contrôle du commerce ».

[823] C. VINCENT, « Un sommet pour sauver le tigre de la disparition », *Le Monde*, 21 - 22 novembre 2010.
[824] Sur ce point, v. notamment A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 335 et s.

Or, c'est précisément le classement d'espèces transfrontalières dans les annexes de la CITES qui a amené ses institutions, en particulier la Conférence des Parties, à s'intéresser à la coopération transfrontalière en tant que moyen de lutte contre le commerce illégal. Pourtant le texte de la CITES est, quant à lui, dépourvu de toute référence expresse à cette forme particulière de coopération internationale. Il en va ainsi sans doute parce que la CITES n'est pas fondée, contrairement à la plupart des autres systèmes conventionnels étudiés, sur le « concept spatial de la protection »[825], mais sur la seule activité du commerce international. Par conséquent, si le dispositif mis au point par la CITES s'appuie en grande partie sur la coopération internationale entre pays exportateurs, transitaires et importateurs, le point de savoir si lesdits pays sont voisins ou non n'a, en théorie, aucune importance. En pratique, toutefois, les espaces transfrontaliers ont toujours été, pour le meilleur ou comme ici pour le pire, des zones privilégiées d'échange et de transit. Partant, la Conférence des Parties s'est saisie du sujet dans plusieurs résolutions portant sur des espèces transfrontalières particulières. Dans l'une d'elles, relative aux cerfs porte-musc, l'institution susnommée demande aux Etats de l'aire de répartition et aux pays consommateurs de prendre des mesures pour réduire le commerce illicite du musc brut provenant de ces animaux, cela, « à titre de mesure prioritaire, en renforçant la lutte contre la fraude dans les régions frontalières clés »[826]. Non sans avoir préalablement exprimé une requête identique, la Conférence des Parties se fait davantage précise dans son encouragement à la coopération transfrontalière à l'occasion d'une autre résolution plus récente, portant cette fois-ci sur le tigre et les autres grands félins d'Asie de l'Annexe I. Il est effectivement recommandé aux organismes chargés de la lutte contre la fraude dans les Etats concernés de « prendre des dispositions bilatérales et multilatérales concertées, en particulier pour la gestion des espèces sauvages partagées et des habitats protégés ayant des frontières communes, afin de procéder à des contrôles plus efficaces du commerce international illégal »[827]. On remarquera, au passage, que l'organe politique de la Convention semble ici s'extraire quelque peu du champ restreint du commerce international, pour effleurer la question de la coopération transfrontalière dans la protection de l'habitat. Cet élargissement des préoccupations de la Conférence est d'ailleurs encore plus tangible dans une résolution sur les grands singes, où les parties sont instamment priées de « promouvoir la protection des habitats des grands singes, ainsi que la coopération transfrontière entre les Etats des aires de répartition voisins pour la gestion des habitats contigus »[828]. Cela ne doit nullement nous surprendre : il s'agit simplement d'un signe que l'approche intégrée de la conservation des espèces (notamment transfrontalières), dont il va bientôt être question, progresse bel et bien y compris au niveau des institutions internationales. En tout état de cause, ces prises de positions au sein de la CITES renforcent, autant qu'elles la complètent s'agissant strictement de la réglementation du commerce, l'action aujourd'hui menée en

[825] *Ibid*., p. 335.
[826] Rés. 11.7 : « Conservation et commerce des cerfs porte-musc » (Gigiri, 2000).
[827] Rés. 12.5 : « Conservation et commerce du tigre et des autres grands félins d'Asie de l'Annexe I » (Santiago, 2002).
[828] Rés. 13.4 : « Conservation et commerce des grands singes » (Bangkok, 2004).

faveur de certaines espèces transfrontalières dans le cadre de la Convention de Bonn. Ce constat s'impose d'autant plus que, dans le cadre de sa vision stratégique pour les années 2008 à 2013, la CITES avait érigé parmi ses priorités la coopération des parties pour la gestion des ressources en espèces sauvages partagées (« shared wildlife resources »)[829]. Or il ne fait guère de doute, nonobstant l'absence de définition, que cette notion comprend les espèces transfrontalières au sens où nous l'entendons. Ainsi, avec d'autres instruments, la CITES s'inscrit désormais pleinement dans l'approche intégrée de la conservation des espèces sauvages transfrontalières.

B. L'approche intégrée, fondée sur l'état de conservation de l'espèce

La notion d'état de conservation se trouvait déjà, entre autres, « au cœur du système de protection mis en place » par la Convention sur les espèces migratrices[830]. Mais en signant la CDB, la grande majorité des Etats de la planète se sont expressément engagés à identifier et à surveiller les effets des « processus et catégories d'activités qui ont ou risquent d'avoir une influence défavorable sensible sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » (art. 7.c)). De la sorte ils ont résolument fait leur l'approche intégrée de la conservation[831], dont le point de départ est la réglementation des processus défavorables à l'état de conservation.

Sans surprise, le passage de l'approche fragmentaire à l'approche intégrée, que traduit l'émergence de la notion d'état de conservation, ne s'est pas fait en un jour. A cet égard, la protection des habitats d'espèces menacées, c'est-à-dire du milieu auquel elles sont inféodées, a assurément constitué la première étape de l'intégration[832]. On ne reviendra pas ici sur le fait que nombre de ZPT comptent, parmi leurs objectifs, la protection d'espèces transfrontalières menacées grâce à celle de leur habitat[833]. Tout au plus s'autorisera-t-on à mentionner l'existence de situations dans lesquelles, loin d'être un but noyé au milieu d'une myriade d'autres, la protection de l'habitat d'une ou de plusieurs espèces fut le moteur essentiel, sinon unique, de la mise en place de ZPT. Au Sanctuaire pour les mammifères marins (PELAGOS) déjà évoqué, on peut ajouter par exemple un projet doctrinal de convention américano-canadienne sur le loup, lequel prévoirait la création de « zones neutres » le long de la frontière où l'animal serait protégé[834], et surtout le Traité bilatéral entre l'Argentine et la Bolivie sur la

[829] Rés. 14.2 : « Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2013 » (La Haye, 2007), Objectif 1.6.
[830] I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, *op.cit.*, p. 782.
[831] O. DELFOUR, « Histoire de la conservation des espèces », *op.cit.*, p. 257.
[832] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 216.
[833] *Cf supra*, Titre I, chap. 2.
[834] K. J. MADONNA, « The Wolf in North America : Defining International Ecosystems vs. Defining International Boundaries », Journal of Land Use and Environmental Law, vol. 10, n° 2, Spring 1995, pp. 305-342, spéc. p. 338 et s.

protection de la vigogne[835]. En plus de réglementer les prélèvements de ce camélidé, il enjoint aux parties d'évaluer la possibilité de créer une réserve bilatérale de protection de la vigogne dans l'année qui suivra son entrée en vigueur. Dans les trois cas, il s'agit typiquement d'aires protégées que l'UICN a l'habitude de classer dans sa catégorie IV « Aires de gestion des habitats ou des espèces », soit celles dont l'objectif premier est de conserver des espèces ou des habitats particuliers, et dont la gestion reflète cette priorité[836]. A un niveau plus régional, enfin, mentionnons le récent Protocole sur la biodiversité des Carpates qui va dans le même sens d'une intégration de la protection des espèces transfrontalières avec celle de leur habitat, lorsqu'il dispose que « dans le cas où l'habitat naturel des espèces menacées est situé des deux côtés de la frontière étatique entre des Parties, les Parties concernées doivent coopérer pour assurer la conservation et, le cas échéant, la restauration de ces espèces et de leurs habitats naturels » (art. 16.3.)[837].

Pour le reste, on se concentrera donc sur l'étape présente de la conservation intégrée, qui comprend la protection des habitats mais va au-delà. La réglementation des introductions et des réintroductions d'espèces témoigne, en particulier, d'une diversification des menaces prises en compte lors du passage progressif vers une approche de conservation intégrée[838]. Or dans un contexte transfrontalier, le contrôle de l'une et l'autre de ces activités est porteur de problématiques spécifiques qu'il convient d'éclairer (1). Au-delà, la présence d'un ou plusieurs outils prenant d'eux-mêmes en compte la diversité des menaces pesant sur l'état de conservation est encore davantage le signe d'une approche de conservation véritablement intégrée, car ils essaient alors d'établir une cohérence entre les réglementations des différents processus dommageables. A cette aune, les « plans d'action » (parfois dénommés aussi plans de restauration[839]) méritent une attention particulière[840], et leur réalisation devrait être promue en faveur des populations transfrontalières d'espèces menacées (2).

[835] Signé à Buenos Aires le 16 février 1981, ce traité bilatéral s'inscrit dans la lignée de deux – surtout du premier - accords régionaux conclus pour la protection de la vigogne entre les Etats de l'aire de répartition (Argentine, Bolivie, Chili, Equateur et Pérou) : la Convention pour la conservation de la vigogne (La Paz, 16 août 1969) et la Convention pour la conservation et la gestion de la vigogne (Lima, 20 décembre 1979). Pour un commentaire de ces différents textes, v. S. LYSTER, *International Wildlife Law*, *op.cit.*, pp. 88-94.

[836] N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, pp. 23-24.

[837] Traduction personnelle de « in a case where the natural habitat of the endangered species is located on both sides of the state border between the Parties, such concerned Parties shall cooperate on ensuring the conservation and, as may be necessary, recovery of those species and their natural habitats ».

[838] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 303 et s.

[839] Dans leur acception stricte, les plans de restauration ou de rétablissement sont un cas particulier de plans d'action.

[840] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 332 et s.

1. Les spécificités du contrôle des introductions et réintroductions d'espèces sauvages dans un contexte transfrontalier

Outre que leur contrôle est un élément important de l'approche intégrée de la conservation, les introductions et les réintroductions d'espèces sauvages dans des zones frontalières sont potentiellement un point de contact privilégié entre la conservation de la nature transfrontalière et la responsabilité internationale des Etats, au sens classique du terme. Mais elles le sont de façon différenciée l'une par rapport à l'autre, car si les introductions d'espèces exotiques sont en principe interdites par le droit international de l'environnement moderne (a), les réintroductions d'espèces indigènes sont au contraire encouragées lorsqu'il s'agit d'espèces menacées (b).

a. Les introductions d'espèces exotiques

Il est aujourd'hui acquis que les espèces exotiques introduites dans de nouveaux milieux naturels peuvent devenir envahissantes[841] et menacer les espèces indigènes. Elles peuvent notamment le faire par prédation directe, par compétition pour la même niche écologique, voire par hybridation avec des espèces indigènes[842]. Il s'agit à l'heure actuelle de l'une des principales causes d'érosion de la diversité biologique. L'introduction d'espèces exotiques dans le milieu naturel est donc, par excellence, l'une de ces activités génératrices de « processus potentiellement dommageables » que toute approche intégrée de la conservation devrait tenter de contrôler[843]. Dès lors, les introductions intentionnelles d'espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces ont été progressivement soumises à un contrôle strict[844], puis à une interdiction de principe notamment par la CDB[845]. Or, dans la mesure où il est souvent délicat de prévoir avec certitude l'effet d'une introduction, c'est logiquement le principe de précaution qui devrait trouver à s'appliquer ici[846]. Quant aux introductions accidentelles, bien qu'elles soient plus rarement prises en compte spécifiquement, il semble assez clair qu'elles devraient être prévenues dans toute la mesure du possible[847]. En cas d'échec des mesures de prévention, l'espèce en question devrait être

[841] L'UICN définit ainsi la notion d'espèce envahissante : « une espèce exotique qui s'implante dans un écosystème ou un habitat naturel ou semi-naturel, qui induit des changements et menace la diversité biologique endémique » : C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GÜNDLING, *Guide pour l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel relatif aux espèces exotiques envahissantes*, UICN, Droit et politique de l'environnement n° 40, Gland, 2000, 164 p., p. 2.
[842] R. DAJOZ, *La Biodiversité : l'avenir de la planète et de l'homme*, *op.cit.*, p. 127 et s.
[843] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 308 et s.
[844] V. notamment l'article 11.2.b. de la Convention de Berne.
[845] Art. 8 h) : « chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra : empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces ».
[846] C. de KLEMM, *Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, 96 p., pp. 71-72.
[847] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 318.

éradiquée de l'écosystème d'introduction, ou, si cela n'est pas possible, sa propagation devrait au moins être limitée par une stratégie de confinement. En parallèle, une lutte pour réduire les dommages causés par cette espèce devrait être engagée[848].

Or, il peut très bien arriver que les espèces envahissantes introduites dans la zone frontalière d'un Etat – voire plus au cœur de son territoire - se déplacent à travers les frontières pour s'installer également dans un pays voisin. Un tel mouvement sera même favorisé si les pays concernés se partagent un écosystème transfrontalier. Dans cette hypothèse, des auteurs dont C. de KLEMM[849], mais aussi la Conférence des Parties à la CDB[850], semblent considérer que l'Etat d'introduction pourrait voir engager sa responsabilité internationale pour les dommages causés sur le territoire de l'Etat voisin par l'espèce envahissante en question. Cela découle directement de l'interdiction coutumière des dommages transfrontières causés à l'environnement d'autres Etats, par ailleurs consacrée à l'article 3 de la CDB. En définitive, on se trouve ici à une intersection entre le droit de la nature transfrontalière et le droit des pollutions transfrontières, ce que tendrait d'ailleurs à confirmer la qualification de « pollution auto-reproductible » que certains auteurs n'ont pas hésité à utiliser à propos des espèces envahissantes[851].

Au-delà de la seule question de la responsabilité internationale, le silence de la plupart des textes internationaux sur le sujet[852] ne doit pas masquer la nécessité de la coopération transfrontalière dans le traitement des questions relatives aux introductions d'espèces exotiques. C'est ce qu'indique très clairement l'UICN, qui souhaiterait que les Etats frontaliers s'informent et se consultent mutuellement au sujet de telles espèces, soit lors d'une invasion accidentelle déjà en cours dans l'un d'eux et susceptible de se propager par-delà la frontière, soit lors d'un projet d'introduction porté par un des voisins qui estime que l'espèce en question n'est pas susceptible de devenir envahissante[853]. Tandis que dans le premier cas l'information et la consultation devraient porter sur les stratégies d'éradication ou de confinement et de lutte contre l'envahisseur, dans le second il s'agirait plutôt de discuter des évaluations (y compris environnementales le cas échéant) qui permettent à l'Etat porteur de projet de conclure à l'absence de risque d'invasion transfrontalière. De fait, un type de coopération transfrontalière approchant existe d'ores et déjà à un stade institutionnel dans le

[848] V. notamment la décision VI/23 de la Conférence des Parties à la CDB « Espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces » (La Haye, 2002).
[849] C. de KLEMM, *Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel*, *op.cit.*, pp. 91-92.
[850] Décision V/8, « Espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces » (Nairobi, 2000).
[851] C. CANS et C. de KLEMM, « Un cas d'irréversibilité : l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel », in *L'irréversibilité*, RJE n° spécial 1998, pp. 101-124, p. 119. Une telle qualification est néanmoins réfutée par une autre partie de la doctrine, pour des raisons tant éthiques que juridiques : A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 406.
[852] V. L. GLOWKA et C. de KLEMM, *International Instruments, Processes and Non-indigenous Species Introductions – Is a Protocol Necessary ?*, EPL, 26/6 (1996), pp. 247-255, spéc. pp. 249-250.
[853] C. SHINE, N. WILLIAMS et L. GÜNDLING, *Guide pour l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel relatif aux espèces exotiques envahissantes*, *op.cit.*, p. 41.

cadre de la Commission spéciale pour l'Environnement du Benelux[854], liée à la désormais fameuse Convention sur la conservation de la nature du 8 juin 1982.

b. Les réintroductions et repeuplements d'espèces indigènes

L'état de conservation d'une espèce ne peut être considéré comme favorable qu'à condition, entre autres, que « les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des éléments naturels auxquels elle appartient »[855]. Lorsque tel n'est plus le cas, en raison par exemple d'un excès de prélèvement passé qui fait craindre l'extinction à terme d'une population donnée, il n'est pas rare que soient envisagées des opérations de repeuplement voire de réintroduction[856] d'individus dans leur milieu naturel. Le propos n'est pas ici de rouvrir le « débat complexe » entourant cette « politique volontariste controversée », dont les tenants et les aboutissants ont été fort bien analysés par ailleurs[857]. Il s'agit plus modestement de préciser les exigences particulières des opérations de réintroduction exécutées par un Etat dans une zone frontalière[858]. En particulier, on souhaite insister ici sur la nécessité, dès lors que c'est une espèce transfrontalière susceptible de causer des dommages aux activités humaines ou à l'environnement qui est visée par une opération de réintroduction (on pense ici spécialement aux grands carnivores), que soit réalisé, en coopération entre pays voisins, un plan transfrontalier de prévention des dommages susceptibles d'être causés par ces animaux[859]. Outre la définition des mesures de prévention nécessaires, la répartition, entre les différents acteurs, des charges résultant de la mise en œuvre desdites mesures serait assurément un élément crucial du contenu d'un tel plan.

Il convient de bien préciser que la mise en œuvre de cette proposition est non seulement une condition d'acceptabilité sociale, comme pour n'importe quelle opération de cette nature, mais c'est aussi, dans l'hypothèse où la réintroduction est effectuée dans une zone frontalière, un moyen pour l'Etat concerné de se prémunir contre un éventuel

[854] C. de KLEMM, *Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel*, *op.cit.*, p. 15.
[855] Article premier de la directive habitats.
[856] Ces deux opérations doivent en effet être distinguées. Tandis qu'une réintroduction est « l'introduction dans un territoire d'une espèce qui y était naturellement représentée par le passé et dont elle a disparu, naturellement, ou du fait d'activités humaines », un repeuplement est « l'introduction de spécimens d'une espèce dans un territoire où elle est encore présente » : C. de KLEMM, *Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel*, *op.cit.*, p. 12.
[857] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 324 et s.
[858] Pour un exemple récent d'une opération de réintroduction réalisée dans une zone frontalière, v. S. THEPOT, « Après l'ours, le bouquetin réintroduit dans les Pyrénées françaises », *Le Monde,* 25 novembre 2012.
[859] Cette proposition a été initialement formulée par S. GODARD au sujet de la réintroduction d'ours bruns dans les Pyrénées françaises : « Réintroduction d'ours par l'Etat français dans les Pyrénées centrales et responsabilité susceptible d'être encourue en cas de dommages causés aux biens et aux personnes en territoire espagnol », in C. SAMSON et al., *Le risque nature*, rapport pour la Direction Générale de l'Administration et du développement, novembre 1997, 184 p. Cité par Ph. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, PULIM, coll. Les Cahiers du CRIDEAU, n° 4, Limoges, 2002, 216 p., pp. 121-122.

contentieux international. Le cas de figure s'est déjà présenté, certes d'un point de vue essentiellement théorique, lors des repeuplements d'ours bruns dans les Pyrénées françaises à partir des années 1990. La question qui se pose est la suivante : l'Etat opérant une réintroduction d'espèces sauvages dans une zone frontalière peut-il être tenu responsable, sur le plan international, des dommages causés par les individus réintroduits aux biens et personnes, sur le territoire du pays voisin ?[860] En l'espèce, l'hypothèse envisagée était celle d'attaques de troupeaux de moutons par les ours réintroduits, aussi longtemps que ceux-ci conservent le système de détection qui permet de suivre précisément leurs déplacements. A la différence de la situation prévalant en matière d'introduction volontaire d'espèces exotiques potentiellement envahissantes, l'engagement d'une telle responsabilité n'est guère envisageable à raison du choix de l'opération de réintroduction en lui-même. En effet, loin d'être prohibées par le droit international, et donc de constituer un fait internationalement illicite, ces mesures actives de conservation sont au contraire encouragées par de nombreux textes dont la CDB (art. 9), la Convention de Berne (art. 11) et la directive habitats (art. 22)[861]. Mais il en irait autrement si l'Etat demandeur parvenait à établir soit l'absence ou l'insuffisance de consultation préalable, soit l'absence ou l'insuffisance de définition et/ou de mise en œuvre de mesures de prévention des dommages[862]. En effet, l'interdiction de causer des dommages transfrontières est, on le rappelle, fondamentalement une obligation de moyens, dite aussi de diligence[863]. Dès lors, les Etats doivent s'efforcer de mettre en œuvre tous les moyens susceptibles d'éviter la réalisation de dommages sur le territoire d'un autre Etat.

Par ailleurs, en complément du plan transfrontalier de prévention des dommages, il serait souhaitable qu'un fonds transfrontalier d'indemnisation soit constitué. Il devrait permettre d'éviter que les victimes des dégâts causés par les espèces ayant fait l'objet d'une réintroduction soient indemnisées de façon inéquitable, suivant le côté de la frontière où le dommage est causé[864]. Suivre ces deux propositions complémentaires s'apparenterait de surcroît, pour les Etats européens, à la mise en œuvre d'une recommandation déjà ancienne du Comité des ministres du Conseil de l'Europe au sujet des réintroductions. Cette dernière invitait en effet les Etats membres à informer les gouvernements des pays voisins des projets de réintroduction, « et si possible [à] coordonner les réintroductions entre les pays concernés »[865]. Il est d'ailleurs tout à fait imaginable que l'intervention du plan de prévention

[860] Sur cette question, v. notamment Ph. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, *op.cit.*, spéc. pp. 115-131.
[861] C. de KLEMM, *Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel*, *op.cit.*, p. 18.
[862] Ph. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, *op.cit.*, pp. 128-129.
[863] Sur la notion d'obligation de diligence en droit international, v. notamment P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, *op.cit.*, pp. 516-517.
[864] Proposition également empruntée à S. GODARD, « Réintroduction d'ours par l'Etat français dans les Pyrénées centrales et responsabilité susceptible d'être encourue en cas de dommages causés aux biens et aux personnes en territoire espagnol », *op.cit.* Cité par Ph. LANDELLE, *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, *op.cit.*, p. 122.
[865] Recommandation n° R (85) 15 relative à la réintroduction d'espèces sauvages indigènes, 23 septembre 1985.

comme du fonds d'indemnisation soit prévue, au titre de mesures d'accompagnement obligatoires des opérations de réintroduction, par le plan d'action plus global concernant la population transfrontalière de grands carnivores en question.

2. Un outil privilégié de conservation intégrée : les plans d'action en faveur des populations transfrontalières d'espèces menacées

« En identifiant les multiples processus à l'origine de l'état de conservation défavorable d'une espèce et en tentant de les réglementer, [les plans de restauration] permettent de faire converger les différentes politiques, qu'il s'agisse de la politique d'aménagement du territoire, de l'agriculture ou des transports, vers un objectif commun et mesurable ». Il s'agit donc indéniablement d'instruments de conservation intégrée, et ce, tient également à préciser O. DELFOUR, « indépendamment de leur valeur réglementaire »[866], étant entendu qu'ils peuvent aussi bien, suivant les cas, être juridiquement contraignants que l'inverse[867].

Les plans d'action ou de restauration tendent à s'imposer comme les outils de référence pour la conservation des espèces menacées[868], à la suite notamment de l'encouragement dont leur élaboration a été l'objet dans différents cadres conventionnels. Ainsi la CDB y fait allusion en tant que moyen propre à favoriser la reconstitution des espèces menacées (art. 8. f)), tandis que les « plans de conservation et de gestion coordonnés » comptent parmi les éléments énumérés dans les lignes directrices de l'article V de la Convention sur les espèces migratrices. De fait, l'accord sur les phoques de la mer de Wadden, qui est lui-même un outil d'intégration dont l'objectif ultime est l'état de conservation favorable de cette population, prévoit bien l'intervention d'un tel plan (art. IV). Périodiquement mis à jour pour tenir compte des évolutions, il peut être considéré comme « l'instrument clé du régime »[869] dans la mesure où il a pour fonction de détailler les obligations générales de l'accord relatives au prélèvement, à la conservation des habitats et à la surveillance de la pollution. Mais une mention particulière doit sans doute être réservée à la Convention de Berne, laquelle, bien que son texte soit muet sur ce point, contribue à conférer aux plans d'action une place de choix au sein des stratégies de conservation des espèces menacées. En concordance avec l'analyse d'O. DELFOUR, une recommandation du Comité

---

[866] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 342.

[867] Dans le cadre de la Convention sur les espèces migratrices, par exemple, seuls sont contraignants les plans d'action qui sont annexés aux accords conclus en vertu de l'article IV.3 ou IV.4. Les autres, dont l'élaboration est postérieure à l'entrée en vigueur des accords, ne sont en principe pas dotés de la même force, et ce même dans l'hypothèse où leur mise en place avait été prévue par l'accord en question. Le premier cas de figure est évidemment préférable. Sur ces différents points, v. I. MICHALLET, *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, *op.cit.*, pp. 693-700.

[868] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 332.

[869] N. de SADELEER et Ch.-H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, *op.cit.*, p. 264, note de bas de p. n° 91.

permanent datant de 1997[870] indique en effet que les plans d'action peuvent contribuer au rétablissement de populations d'espèces menacées, et que pour ce faire ils devront identifier les « causes passées et présentes du déclin de l'espèce » ainsi que les moyens d'y obvier. Parmi eux sont expressément mentionnés la préservation ou le rétablissement de l'habitat, les programmes de réintroduction (ou plus exactement l'examen de leur nécessité et faisabilité), mais aussi, il faut le souligner, la prise en compte des couloirs permettant les échanges génétiques entre populations voisines.

En conséquence de l'approche intégrée qu'ils endossent avec force, les plans d'action peuvent difficilement se concevoir autrement que comme couvrant l'ensemble de l'aire de répartition des espèces ou populations qui en sont les bénéficiaires. Cette aire ne respectant qu'exceptionnellement les frontières humaines, la recommandation précitée du Comité permanent en appelle à la consultation des Etats voisins tant au stade de la planification que de l'exécution des plans d'action ciblant des populations transfrontalières d'espèces menacées (point 2.2.). En dépit de cette incitation sans équivoque, les experts réunis par le Conseil de l'Europe en avril 2005 pour examiner les obstacles à la gestion transfrontalière des populations de grands carnivores[871] et imaginer les solutions à y apporter, n'ont pu que déplorer l'insuffisance voire l'indigence du traitement réservé à la coopération transfrontalière par les plans d'action nationaux existants, tant au niveau de la conception que de l'application. Corrélativement, ils ont constaté que des approches nationales s'opposaient à l'approche par populations[872]. Les décisions réitérées de la Norvège d'abattre des loups appartenant à une population transfrontalière partagée avec la Suède, apparemment sans consultation préalable de cette dernière, ne sont qu'une illustration parmi tant d'autres de cet état de fait[873].

Afin de remédier à cette situation, les participants à la réunion ont formulé à l'endroit du Comité permanent de la Convention de Berne une proposition extrêmement judicieuse, à savoir que des plans d'action « par population » soient élaborés quand les espèces vivent dans un contexte transfrontalier[874]. Cela aurait pour effet de substituer à une approche nationale, certes tempérée par la consultation entre voisins – à condition que cette dernière ait

[870] Recommandation n° 59(1997) sur la rédaction et la mise en œuvre de Plans d'action en faveur des espèces d'animaux d'espèces sauvages menacées (5 décembre 1997).
[871] Par « grands carnivores », on entend le plus souvent dans le cadre de la Convention de Berne le loup, l'ours brun, le glouton, le lynx européen et le lynx ibérique. Les populations de ces espèces font en effet l'objet d'une attention spécifique de la part du Comité permanent de la Convention, en raison de la menace d'extinction obérant l'avenir de la plupart d'entre elles en Europe : v. notamment la Recommandation n° 74 (1999) sur la conservation des grands carnivores (3 décembre 1999). Comme par ailleurs ces populations sont aujourd'hui le plus souvent confinées dans des espaces transfrontaliers montagneux et forestiers, la question de leur gestion transfrontalière est presque toujours consubstantielle à l'intérêt qui leur est porté.
[872] A. BATH (éd.), *Gestion transfrontalière des populations de grands carnivores*, éd. du Conseil de l'Europe, Rencontres environnement, n° 60, Strasbourg, 2006, 130 p., spéc. pp. 22-24.
[873] THE SWEDISH CARNIVORE ASSOCIATION 050416, « Wolf Management in Sweden and Norway », in A. BATH (éd.), *Gestion transfrontalière des populations de grands carnivores*, *op.cit.*, pp. 98-101.
[874] A. BATH (éd.), *Gestion transfrontalière des populations de grands carnivores*, *op.cit.*, pp. 26-27.

effectivement lieu -, une approche véritablement transfrontalière dès le départ, laquelle ne se calquerait plus sur les frontières politiques mais uniquement sur celles de l'écologie. Les experts du Conseil de l'Europe avaient notamment pu puiser l'inspiration dans une expérience présentée lors de leur séminaire : le plan d'action transfrontalier pour le lynx dans la forêt du Palatinat (Allemagne/France). Sans surprise, l'existence d'une ZPT, en l'occurrence la RBT[875] des Vosges du Nord-Pfälzerwald, a grandement facilité les choses. Elle constitue d'ailleurs le cadre géographique et institutionnel de l'action en faveur de la population transfrontalière de lynx résidant sur ce territoire[876]. Quoi qu'il en soit, le Comité permanent de la Convention de Berne a, par bonheur, fait sienne cette proposition dans sa Recommandation n° 115(2005) du 1er décembre 2005 sur la sauvegarde et la gestion des populations transfrontalières de grands carnivores. De plus, le texte énumère en annexe un certain nombre de populations transfrontalières qui doivent être considérées comme des exemples de candidats potentiels à l'élaboration de plans d'action transfrontaliers[877]. Quatre mois plus tard, le 4 avril 2006, était signée une déclaration d'intention tripartite entre la France, l'Andorre et l'Espagne en vue d'une coopération relative à la conservation de l'ours brun des Pyrénées ainsi qu'à d'autres espèces d'intérêt commun. Se référant expressément à la mise en œuvre de la Convention de Berne, ce texte arrête un programme d'action commun[878]. Il reste que le Comité permanent de la Convention de Berne a dû, en 2008, rappeler l'esprit de sa Recommandation de 2005 et demander aux parties de la tenir informée des progrès réalisés dans sa mise en œuvre, ce qui n'est pas forcément un bon signe quant à la volonté manifestée jusque-là[879].

De l'évolution ainsi retracée des méthodes de conservation des espèces menacées, finalement symbolisée par l'émergence du concept d'état de conservation et la prise de conscience de la dynamique complexe des espèces et des écosystèmes[880], il résulte notamment un rapprochement, voire une jonction, avec le droit de la conservation des espaces naturels. Celle-ci s'est d'abord effectuée autour de la question de la conservation des habitats d'espèces menacées, puis plus récemment autour de la préservation des capacités de dispersion des espèces entre leurs différents habitats. Le tropisme grandissant des institutions

[875] Réserve de biosphère transfrontalière.
[876] M. HERRMANN et N. KLAR, « Transboundary action plan for the lynx in the Palatine Forest / Vosges du Nord », in A. BATH (éd.), *Gestion transfrontalière des populations de grands carnivores*, *op.cit.*, pp. 54-55.
[877] Notons que, par rapport aux grands carnivores habituellement visés, s'ajoutent pour cette recommandation le lion et le léopard dans le parc national de Niokolo Kobé (Sénégal) et au Mali, car ces deux pays, bien que non européens, sont parties à la Convention de Berne.
[878] Sur ce texte, v. « La mise en œuvre de la Convention de Berne en Espagne », in M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable,* Bruylant, Bruxelles, 2014, 1048 p., pp. 741-770, spéc. p. 766.
[879] Recommandation n° 137(2008) sur la gestion des effectifs des populations de grands carnivores (27 novembre 2008). Notons qu'en 2012, une nouvelle recommandation du Comité permanent a précisé que la coopération devait aussi porter, le cas échéant, sur des mesures de gestion de l'expansion naturelle des populations transfrontalières de grands carnivores, celle-ci posant actuellement des problèmes importants d'acceptabilité sociale (Recommandation n° 163(2012) du 30 novembre 2012).
[880] O. DELFOUR, *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, *op.cit.*, p. 304.

de la Convention de Bonn envers la notion de réseau écologique témoigne de cette proximité inédite, observée du point de vue d'un instrument phare de la conservation des animaux sauvages. On l'a vu d'abord à l'œuvre au sujet d'espèces particulières, tel le tigre, pour lequel le Secrétariat de la Convention a émis le souhait de contribuer, avec les Etats de l'aire de répartition, à la mise en place de corridors écologiques internationaux garantissant la perpétuation de ses mouvements transfrontaliers[881]. Mais on l'a encore davantage constaté lors de la dixième Conférence des Parties (Bergen, 2011), où, à la suite d'un rapport remarqué du PNUE[882], les Etats contractants ont, pour la première fois aussi clairement, souligné de façon générale l'intérêt de l'approche en réseau pour la conservation des espèces migratrices. Significativement, ils ont précisé que le succès des initiatives visant à soutenir les réseaux écologiques dépend fondamentalement de l'efficacité de la coopération internationale, « notamment transfrontalière »[883].

[881] A. KÜHL, « International Tiger Forum – Reflections », *op.cit.*, pp. 23-24.
[882] T. KURVITS et al., *Planète vivante : planète connectée – Prévenir la fin des migrations d'animaux sauvages dans le monde par des réseaux écologiques*, *op.cit*.
[883] Rés. 10.3., « Le rôle des réseaux écologiques pour la conservation des espèces migratrices ». V. également, issue de cette même session, la Rés. 10.10. « Conseils sur la conservation globale des voies de migration et sur les politiques possibles », dans laquelle il est demandé aux parties, en ce qui concerne la « gestion des paysages », d'envisager « la désignation et la protection transfrontalières de corridors d'habitats et de réseaux écologiques ».

SECTION 2 : LA RECONNAISSANCE PARTIELLE DE LA NOTION DE RESEAU ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER

Un constat s'impose : depuis le début des années 1990 de plus en plus d'instruments, en Europe mais aussi ailleurs, mettent en place ou appellent à la mise en place de réseaux écologiques. Si bien que, selon des experts ayant passé en revue les expériences de réseaux écologiques au niveau mondial pour le compte du secrétariat de la CDB, ceux-ci ont fait leur entrée dans le « courant dominant » des pratiques de la conservation[884]. Les mêmes experts relèvent que parmi ces réseaux, nombre d'entre eux sont développés au-delà des frontières d'un seul Etat, car le travail à l'échelon international est une conséquence inévitable lorsque l'on concentre son action sur les écosystèmes et leurs processus[885]. De fait, la coopération transfrontalière occupe assez souvent une place de choix dans les réseaux écologiques régionaux et sous-régionaux, pour leur conception comme pour leur gestion. La plupart de ces initiatives pourront donc, après une analyse approfondie, être à juste titre qualifiées de réseaux écologiques transfrontaliers.

Devant une telle situation, l'étonnement n'est pas vraiment de mise. C'est plutôt le contraire, soit l'absence de considération pour la coopération transfrontalière dans la constitution des réseaux écologiques régionaux, qui eût été surprenant. En effet, pour peu que l'on accepte de s'appesantir sur la genèse de la notion de réseau écologique et les conditions de son incorporation au discours juridique, on s'aperçoit aisément que les réseaux écologiques peuvent difficilement se concevoir autrement que comme des entités transfrontalières. On pourra même soutenir, en empruntant à la philosophie une distinction classique, que l'« essence »[886] des réseaux écologiques, c'est-à-dire leur nature profonde, est, pour diverses raisons qu'il conviendra d'expliciter et indépendamment de leur existence concrète, fondamentalement transfrontalière (§ 1). De sorte que la diffusion rapide du modèle du réseau écologique à laquelle nous assistons au sein des stratégies régionales de conservation de la nature n'est, en elle-même, absolument pas neutre quant à la place et au rôle de l'outil « coopération transfrontalière » au sein du droit international de l'environnement. D'ailleurs, c'est cette même ontologie des réseaux écologiques qui détermine dans une grande mesure l'« existence » transfrontalière de certains d'entre eux (§ 2), dont la mise en place est déjà intervenue ou a été réclamée, et qui sont alors les véritables témoins et acteurs de la

[884] G. BENNETT and K. JO MULONGOY, *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Technical Series n° 23, Montreal, 2006, 97 p., p. 81 : « If one overriding conclusion can be drawn from this global review of experience, it is that programmes that aim to conserve biodiversity at the landscape, ecosystem or ecoregion scale through interconnected and buffered systems of protected areas are moving into the mainstream of conservation practice ».
[885] *Ibid*., p. 88.
[886] Philosophiquement, l'essence est dans l'une de ses deux acceptions la « nature d'un être, indépendamment de son existence » (*Le petit Larousse*).

reconnaissance, progressive quoiqu'encore partielle, de la notion de réseau écologique transfrontalier.

§ 1 : L'essence transfrontalière des réseaux écologiques

L'essence transfrontalière des réseaux écologiques puise ses origines dans deux sources principales, qui se renforcent mutuellement et parfois même s'interpénètrent. Il y a d'abord un élément que la notion de réseau écologique partage avec d'autres notions du droit de l'environnement, à savoir sa scientificité. En effet, c'est un trait tout à fait caractéristique du droit de l'environnement contemporain que de transposer des notions scientifiques, en particulier issues de la science écologique, dans le domaine juridique[887]. Cette incorporation modifie, par rétroaction, la substance du droit de l'environnement : elle l'amène de façon assez irrépressible, et bien plus qu'auparavant, à faire fi des frontières administratives et politiques, afin de s'inscrire dans un espace écologique (A). Mais, peut-être encore plus profondément, l'essence transfrontalière des réseaux écologiques est à rechercher dans le paradigme du réseau lui-même, dont le réseau écologique n'est que l'application au domaine de la science écologique. Concept semblablement d'origine scientifique[888], bien qu'utilisé aujourd'hui dans des secteurs beaucoup plus divers (que l'on songe seulement ici aux réseaux criminels ou de prostitution), le réseau, du moins dans ses expressions spatiales, possède intrinsèquement des effets dissolvants sur les frontières. Au-delà, tous les réseaux, même non spatiaux, ont en commun d'être des modes d'organisation fondés sur les relations, les liens unissant les éléments qui les composent. Cette nature relationnelle des réseaux, notamment lorsqu'elle est appliquée aux réseaux écologiques, doit logiquement entraîner la coopération entre les différents acteurs, laquelle s'étendra au-delà des frontières lorsque les circonstances l'exigeront (B).

A. La scientificité de la notion de réseau écologique, invitation à la transgression des frontières

Remise dans son contexte, l'intégration de la notion de réseau écologique en droit laisse apparaître que le gain en scientificité qui en résulte n'est pas un phénomène isolé. La notion de réseau écologique est bien davantage au cœur de l'« écologisation » du droit de l'environnement, pour reprendre un terme cher à E. NAIM-GESBERT[889] (1). Par ailleurs, alors que le réseau écologique a fait son apparition dans le discours politique et juridique à l'orée des années 1990, sa légitimité scientifique s'est récemment trouvée confortée par une

[887] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, *op.cit.*
[888] Sur ce point, v. notamment D. PARROCHIA, « La rationalité réticulaire », in D. PARROCHIA (dir.), *Penser les réseaux*, Champ Vallon, Seyssel, 2001, 267 p., pp. 7-23, spéc. p. 8.
[889] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, *op.cit.*

circonstance alors imprévue, du moins dans ses rapports avec la conservation de la nature. Il s'agit des changements climatiques - phénomène d'abord appréhendable scientifiquement – et plus précisément de leurs effets sur ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler la biodiversité. Pour y faire face, de nombreuses espèces sont amenées, et le seront encore plus dans le futur, à se disperser et à migrer vers le nord et/ou en altitude. Dans ce contexte, non seulement les réseaux écologiques sont perçus comme une des principales stratégies d'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques, mais la question de la préservation, en leur sein, des relations écologiques transfrontalières, se pose avec une acuité inédite (2).

1. Une notion au cœur de l'écologisation du droit de l'environnement

La filiation scientifique de la notion juridique de réseau écologique ne peut souffrir d'aucune contestation. Comme l'a bien résumé F. CRUCHAUDET, « la reconnaissance juridique des réseaux écologiques se fonde sur l'étude scientifique des réseaux écologiques qui repose, elle-même, sur les théories de l'écologie du paysage »[890]. En réalité, on conviendra à la suite de M. BONNIN que « plusieurs théories scientifiques se sont succédé dans le temps pour expliquer le phénomène de déclin de la biodiversité dû à la fragmentation des habitats naturels »[891]. Il y eut d'abord la théorie des îles, qui mit en exergue l'isolement dangereux des habitats naturels au milieu d'un environnement de plus en plus hostile. Puis la théorie des métapopulations insista sur les nécessaires échanges génétiques entre les populations d'une même espèce, séparées entre différents habitats naturels isolés les uns des autres. Il y a enfin depuis les années 1980 l'écologie du paysage, qui pour l'essentiel fonde aujourd'hui les politiques de conservation des réseaux écologiques. Cette théorie, sans doute plus globale que les précédentes dans sa compréhension de l'espace écologique, considère le paysage comme une échelle écologique supérieure à celle de l'écosystème. Elle réfléchit à l'impact, sur la biodiversité, de la structuration et de l'organisation des éléments qui composent un paysage. Dans ce cadre, le rôle des corridors écologiques - nouveauté apportée par les réseaux écologiques - est valorisé en tant qu'ils sont des éléments paysagers, souvent linéaires, qui permettent la dispersion des espèces entre deux « tâches d'habitats » morcelées[892].

Loin d'être un phénomène marginal, la juridicisation d'une notion scientifique comme celle de réseau écologique s'inscrit dans un mouvement beaucoup plus large d'écologisation du droit de l'environnement. Cette tendance lourde ayant déjà été analysée par des auteurs

[890] F. CRUCHAUDET, *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, *op.cit.*, p. 911.
[891] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, p. 25.
[892] Sur cette évolution, v. *ibid.*, pp. 26-29. V. aussi M. PAGEAUX, *La connectivité écologique dans les systèmes régionaux de protection de la biodiversité : étude comparée du réseau écologique Natura 2000 et du système régional des unités de conservation brésilien*, Thèse droit, Limoges, 2013, 429 p., spéc. p. 25 et s.

éminents[893], on se contentera d'en rappeler quelques traits saillants particulièrement pertinents pour notre propos. Puisque c'est la science qui décèle et rend intelligibles les problèmes écologiques, il est désormais largement admis que pour être efficace, c'est-à-dire améliorer véritablement l'état de l'environnement, le droit de l'environnement doit obligatoirement reposer sur des fondements scientifiques solides. Tout en gardant son autonomie[894], le droit de l'environnement a donc intégré et transposé dans la science juridique des concepts issus des sciences dures, spécialement l'écologie. En ce qui concerne plus spécifiquement le secteur de la conservation de la nature, cette évolution marque le passage progressif d'une conception subjective, esthétique et culturelle (la « mise en réserve »), à une conception objective, déterminée par son rapport à la science[895]. Un des corollaires, exprimé entre autres par J. UNTERMAIER, est que le principe même du perfectionnement du droit moderne de la protection de la nature réside dans la synergie entre la science juridique et l'écologie[896]. Finalement, certains vont jusqu'à estimer que le droit de la protection de la nature, surtout au niveau international, serait en train de devenir « autre », au fil de son écologisation : il muterait en un « droit de la biodiversité », concept scientifique s'il en est[897].

En tout état de cause l'écologisation du droit de l'environnement, y compris donc la juridicisation de la notion de réseau écologique, emporte des conséquences importantes notamment sur l'appréhension de l'espace par cette discipline juridique. Selon E. NAIM-GESBERT, le droit de l'environnement doit à présent s'inscrire dans un espace écologique, lequel est, ajoute ce même auteur, « nécessairement transfrontière »[898]. Il s'agit effectivement de « dépasser le droit traditionnel qui impose la fragmentation et construit, par conséquent, la frontière », en favorisant l'adoption de « circonscriptions écologiques » comme cadres d'action[899]. Il ne paraît plus acceptable, dans ce nouvel univers des représentations, que les considérations politiques et économiques continuent de présider à la délimitation des aires protégées, et *a fortiori* des réseaux écologiques ; elles doivent céder le pas devant les exigences scientifiques, totalement indifférentes à la notion juridique de frontière. De fait, un

[893] V. évidemment, pour le droit de l'environnement en général, la thèse d'E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, *op.cit.* ; v. également, pour le droit de la conservation de la nature en particulier, N. de SADELEER, « La conservation de la nature au-delà des espèces et des espaces : l'émergence des concepts écologiques en droit international », *op.cit.*

[894] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, *op.cit.*, spéc. pp. 731-732.

[895] V. notamment le chapitre intitulé « Les fondements scientifiques du droit de la protection de la nature », in *ibid*., pp. 154 et s.

[896] J. UNTERMAIER, « Biodiversité et droit de la biodiversité », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, *op.cit.*, pp. 21-32, p. 32.

[897] V. notamment P. LE LOUARN, « Nature et biodiversité : du droit de la protection de la nature au droit de la biodiversité », Droit de l'environnement n° 200, avril 2012, pp. 111-113.

[898] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, *op.cit.*, p. 421.

[899] *Idem*.

véritable « cadastre de la nature »[900], aussi scientifiquement fondé qu'indépendant des circonscriptions administratives, est en train d'émerger en droit de l'environnement.

Ce qu'il est convenu d'appeler le « zonage écologique »[901] participe bien de ce mouvement, notamment en ce qu'il devrait impliquer une sélection scientifique des aires protégées. Mais il ne saurait suffire à lui seul, à cause justement de son rapport trop classique à la frontière. Le droit des espaces protégés demeure en effet, malgré ses évolutions remarquables, marqué par « l'enracinement historique de la norme dans le territoire », territoire dont le droit s'est emparé en « insérant l'espace dans des frontières »[902]. Autrement dit, même écologisé le zonage reste une technique statique de protection, qui doit être dépassée pour appréhender un phénomène aussi dynamique que celui de la dispersion des espèces. Le réseau écologique, dont il faudra plus précisément expliciter en quoi il correspond à l'opposé à une tentative de construction dynamique du territoire[903], devrait mieux y pourvoir. Cela devient d'autant plus impératif qu'avec les changements climatiques, les besoins en termes de déplacement des espèces ne vont cesser de croître.

2. Une légitimité scientifique confortée par la problématique de l'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques

« Ce sont tous les efforts de conservation menés ces dernières décennies qui risquent d'être annihilés par le réchauffement du climat », affirmait dès 1993 N. de SADELEER[904]. Pourtant, l'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques, et plus généralement les interactions entre le droit de la conservation de la nature et celui des changements climatiques, est un sujet qui a fait l'objet de relativement peu d'attention dans la doctrine juridique, du moins francophone. Jusqu'à présent, ont surtout retenu l'intérêt d'une part l'atténuation des changements climatiques par des mesures de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, et d'autre part l'adaptation des sociétés humaines auxdits changements[905]. Il est vrai que, au départ, ces deux secteurs du droit international de l'environnement se sont construits dans une certaine ignorance réciproque. Tandis que la plupart des instruments du droit de la conservation de la nature ont été développés antérieurement à la prise de conscience complète des dangers des changements climatiques, les deux textes phares réglementant ces derniers au niveau international, soit la Convention-cadre (New York, 9 mai

[900] *Ibid*., p. 433.
[901] Sur cette notion, v. partic. CEDRE (dir.), *Le zonage écologique*, *op.cit.*
[902] Ph. BILLET, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in CONSEIL D'ETAT, *L'eau et son droit*, La Documentation française, coll. Etudes et documents, n° 61, Paris, 2010, 582 p., pp. 551-565, p. 558. Pour une critique virulente de la protection zonale de la nature, S. CHARBONNEAU, « Natura 2000 : la mauvaise méthode », RDR n° 248, 1996, pp. 449-451.
[903] *Cf infra*, B.
[904] N. de SADELEER, « La conservation de la nature au-delà des espèces et des espaces : l'émergence des concepts écologiques en droit international », *op.cit.*, p. 206.
[905] En ce sens, A. TROUWBORST, « International Nature Conservation Law and the Adaptation of Biodiversity to Climate Change : a Mismatch ? », Journal of Environmental Law, n° 3/2009, pp. 419-442, p. 421.

1992) et son Protocole de Kyoto (11 décembre 1997), ne contiennent aucune disposition spécifique concernant l'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques[906].

Toutefois, les choses sont en train d'évoluer assez rapidement, car en dépit d'incertitudes persistantes, les impacts des changements climatiques sur les espèces et les écosystèmes sont, d'un point de vue scientifique, de mieux en mieux documentés. Il est ainsi de plus en plus clair que la dispersion vers le nord et en altitude va devenir, y compris pour des espèces normalement sédentaires, la stratégie d'adaptation privilégiée. La rapidité des changements climatiques en cours, tout comme la fragmentation croissante des habitats naturels, rendent néanmoins périlleux ces mouvements[907]. Dès lors, comme l'expriment certains internationalistes, « la conservation de la biodiversité et le changement climatique ne peuvent plus être considérés séparément »[908]. De fait, les institutions des conventions internationales de conservation de la nature ont commencé à s'emparer du sujet, sous l'impulsion notamment des Congrès mondiaux de la nature de l'UICN[909]. La Conférence des Parties à la CDB[910] et le Comité permanent de la Convention de Berne[911] constituent deux

[906] *Ibid*., p. 430 et 441.

[907] V. notamment M. B. USHER, *Conserver la diversité biologique européenne dans le contexte du changement climatique*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 149, Strasbourg, 2007, 68 p. V. également plusieurs articles de presse assez récents dans lesquels sont dressés des comptes-rendus d'études scientifiques portant sur les impacts des changements climatiques sur la biodiversité en général, ou certaines de ses composantes : P. LE HIR, « Bêtes et plantes, exilées du climat », *Le Monde*, 20 août 2011 ; C. VINCENT, « Oiseaux et papillons paient la facture climatique », *Le Monde*, 10 janvier 2012.

[908] S. ERENS, K. BASTMEIJER, J. VERSCHUUREN, « Adaptation to Climate Change to Save Biodiversity : Lessons Learnt from African and European Experiences », in IUCN Academy of Environmental Law, *Climate Law in Developing Countries post-2012 : North and South Perspectives*, IUCN Academy of Environmental Law conference, Ottawa, septembre 2008, p. 16 (accessible sur : http://papers.ssrn.com/), notre traduction : « biodiversity conservation and climate change cannot be regarded separately anymore ».

[909] Rés. 1.72 « Les changements climatiques, la diversité biologique et le Programme de l'UICN » (Montréal, 1996) ; rés. 2.16 « Les changements climatiques, la diversité biologique et le Programme global de l'UICN » (Amman, 2000) ; rés. 3.057 « Adaptation aux changements climatiques : un cadre pour les mesures de conservation » (Bangkok, 2004) ; rés. 4.075 « Objectifs d'atténuation des changements climatiques et actions pour la conservation de la biodiversité » (Barcelone, 2008) ; rés. 4.076 « Conservation de la biodiversité, atténuation des changements climatiques et adaptation à ces changements » (Barcelone, 2008) ; rés. WCC-2012-086 « Intégrer les aires protégées dans les stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique » (Jeju, 2012).

[910] V. les décisions suivantes : VII/28 « Aires protégées » (précitée, § 1.4.5.) ; VIII/30 « Diversité biologique et changements climatiques : orientations visant à encourager les synergies entre la conservation de la diversité biologique, l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci et la lutte contre la dégradation des terres » (Curitiba, 2006) ; X/33 « Diversité biologique et changements climatiques » (Nagoya, 2010) ; XI/21 « Biodiversité et changement climatique : intégration des questions liées à la diversité biologique dans les activités relatives au climat » (Hyderabad, 2012).

[911] V. les recommandations suivantes : n° 135(2008) sur la lutte contre les impacts du changement climatique sur la biodiversité (27 novembre 2008) ; n° 143(2009) énonçant à l'intention des Parties de nouvelles orientations sur la diversité biologique et le changement climatique (26 novembre 2009) ; n° 159 (2012) relative à une mise en œuvre efficace des orientations aux Parties sur la diversité biologique et le changement climatique (4 décembre 2012). Pour un commentaire de certaines de ces recommandations, et plus généralement un aperçu du travail des institutions de la Convention de Berne relativement à l'adaptation de la biodiversité européenne aux changements climatiques, v. C. LASEN DIAZ, « Addressing the Impacts of Climate Change on Biodiversity and its Adaptation Needs at the Regional Level : the Work of the Bern Convention », in *Environmental Protection and Small Island States*, Espeira Publications Ltd, Bibliothèque de droit européen de l'environnement, n° 1, Londres, 2009, 293 p., pp. 83-93.

bonnes illustrations à cet égard, par leurs encouragements insistants et réitérés à l'adoption de véritables stratégies d'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques.

Or, de cette intégration en gésine au sein même du droit international de l'environnement, il risque fort de ressortir, entre autres, une incitation encore plus forte à la coopération transfrontalière dans la constitution des réseaux écologiques. En effet, reflétant le consensus scientifique sur la question[912], deux mesures s'imposent au sein des stratégies d'adaptation préconisées par lesdites institutions internationales, afin de satisfaire les besoins accrus de dispersion des espèces. Il s'agit non seulement de la préservation de zones naturelles de grande taille, mais aussi de la mise en place de réseaux d'aires protégées interconnectées à grande échelle. Or, ceci ne pourra pas, dans l'immense majorité des cas, se réaliser à l'intérieur des frontières d'un seul et même Etat, en raison de l'exiguïté des territoires nationaux et de la pression croissante des activités humaines sur l'occupation du sol. D'où il résulte, pour la doctrine anglo-saxonne visiblement unanime sur ce point[913], une nécessité renforcée de coopération transfrontalière, à la fois dans le domaine des zones protégées traditionnelles (par la constitution de ZPT, qui permettent souvent de doubler la taille de la zone noyau par rapport à la situation antérieure strictement nationale), et dans le domaine des réseaux écologiques. T. SANDWITH, actuel directeur du programme global des aires protégées de l'UICN, estime dans le même sens que « le défi du changement climatique a conféré une nouvelle urgence à la conservation transfrontalière », la rendant impérative[914]. A telle enseigne que, par exemple, les participants conviés en 2010 par l'Organisation internationale des bois tropicaux à une conférence sur la conservation de la biodiversité dans les forêts tropicales transfrontalières, n'ont pas hésité à recommander (sans grand succès, pour l'heure) que soit considéré, dans le régime global sur le climat post-2012, le rôle des écosystèmes et en particulier celui des ZPT dans l'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques[915]. Dans un contexte plus spécifique l'UICN, lors de son Congrès mondial de la nature de Jeju (2012), a également appelé à la coopération de l'Espagne et du Portugal pour la conservation des corridors écologiques transfrontaliers de l'ouest de la

[912] En ce sens, A. TROUWBORST, « International Nature Conservation Law and the Adaptation of Biodiversity to Climate Change : a Mismatch ? », *op.cit.*, p. 429.
[913] V. partic. S. ERENS, K. BASTMEIJER, J. VERSCHUUREN, « Adaptation to Climate Change to Save Biodiversity : Lessons Learnt from African and European Experiences », *op.cit.*, spéc. p. 16 et 29 ; A. TROUWBORST, « International Nature Conservation Law and the Adaptation of Biodiversity to Climate Change : a Mismatch ? », *op.cit.*, spéc. p. 439 et pp. 440-441 ; A. CLIQUET et al., « Adaptation to climate change : Legal challenges for protected areas », Utrecht Law Review, vol. 5, n° 1/2009, pp. 158-175, spéc. p. 167 et 171.
[914] T. SANDWITH, « The ultimate transboundary problem », in ITTO Tropical Forest Update, Special edition « Transboundary conservation », vol. 20, n° 2/2010, pp. 5-6, accessible sur : http://www.itto.int/, notre traduction : « The challenge of climate change has brought a new urgency to transboundary conservation ».
[915] « Conference Statement », in ITTO Tropical Forest Update, Special edition « Transboundary conservation », *op.cit.*, pp. 30-32, p. 32.

péninsule Ibérique, afin notamment « d'améliorer la résilience des écosystèmes de la région et des communautés humaines face au changement climatique »[916].

S'il en est ainsi c'est précisément, selon nous, en raison de la scientificité de ce nouvel argument en faveur de la conservation transfrontalière. Contrairement par exemple aux théories de l'*environmental peacemaking*, toujours discutables car émanant des sciences sociales, l'argument de l'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques paraît exprimé en des termes plus objectifs, et donc difficilement réfutables. Alors que la scientificité de la notion de réseau écologique l'amène donc naturellement à s'inscrire dans un espace transfrontalier, l'appartenance du réseau écologique à la grande famille des réseaux conduit à faire de la coopération un élément essentiel de son fonctionnement.

B. La nature relationnelle de la notion de réseau écologique, invitation à la coopération

Il ne s'agit plus à présent d'examiner la nature – scientifique - de l'argument poussant à la mise en place des réseaux, mais les caractéristiques de la réponse apportée aux problèmes écologiques soulevés par la science, en particulier la fragmentation des habitats naturels. Cela revient, en somme, à s'interroger sur les raisons profondes de l'application, par le droit, du modèle du réseau au domaine écologique. Celle-ci avait certes été rendue logique par l'adoption préalable du réseau en science écologique, mais il reste que ce concept a tout de même été endossé avec un entrain certain par le droit international de l'environnement. L'hypothèse que l'on soumet, en se positionnant dans la lignée des réflexions de F. CRUCHAUDET, est que le paradigme du réseau convient particulièrement bien à la protection juridique de l'environnement[917] ; il en va notamment ainsi parce que c'est un outil conceptuel fécond pour le dépassement de l'opposition entre frontières et environnement. Le droit de la conservation de la nature en est sans doute l'illustration la plus éclatante, étant donné la place éminente conférée au réseau en son sein[918]. Toutefois, il n'est pas interdit de penser que son expérience puisse inspirer d'autres pans du droit de l'environnement, dès lors qu'ils se trouvent pareillement confrontés au *hiatus* existant entre leur objet et la frontière juridique[919].

Quoi qu'il en soit, si le recours au réseau pour organiser la protection de l'environnement ou certains de ses éléments ne peut pas être considéré comme un acte neutre c'est que ce concept est, par rapport à d'autres modes d'organisation, fondamentalement relationnel. En d'autres termes tous les réseaux, territoriaux (comme les réseaux écologiques)

[916] Rés. WCC-2012-149 « Corridors écologiques transfrontaliers à l'ouest de la péninsule Ibérique » (Jeju, 2012).
[917] F. CRUCHAUDET, *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, *op.cit.*, spéc. p. 1030 et s.
[918] En ce sens, v. *ibid.*, p. 56.
[919] Le réseau est d'ailleurs déjà employé par exemple en droit de l'environnement urbain : v. *ibid.*, p. 585 et s.

ou non, visent la connexion des éléments les constituant (1). Dans bien des cas, la préservation et le développement de ces liens exigeront la coopération. Or, dans la mesure où le réseau, appliqué au territoire, a pour autre caractéristique de remettre en cause les frontières traditionnelles de ce dernier, on comprend que la coopération réticulaire peut aisément revêtir les atours d'une coopération transfrontalière (2). C'est précisément ce qui devrait se passer en matière de réseau écologique.

1. La connexion, caractéristique commune à l'ensemble des réseaux

« La principale propriété des réseaux est leur connexité. Le réseau organise en connectant ». Corroborant cette assertion de F. CRUCHAUDET[920], le philosophe D. PARROCHIA définit pour sa part le réseau comme un « ensemble d'objets interconnectés et réunis par leurs échanges de matière ou d'information »[921]. Cette caractéristique organisationnelle différencie notamment le réseau de la notion voisine de système (y compris d'ailleurs le système d'aires protégées, pour la matière qui nous intéresse[922]) : tandis que le second « met plutôt l'accent sur les ensembles et sous-ensembles dont il est composé », le premier privilégie « les relations qui se produisent à l'intérieur du système considéré »[923]. La connexion qu'opère le réseau est d'abord interne, puisqu'il s'agit de relier entre eux les éléments composant le réseau. Cependant, la propriété connective peut aussi s'étendre à l'extérieur du réseau, et l'on parle alors d'interconnexion de celui-ci avec d'autres réseaux du même type[924]. Cette particularité emporte, comme on le verra, des conséquences non négligeables pour les réseaux territoriaux. Enfin, s'agissant plus spécifiquement des réseaux écologiques, on observera que la prépondérance de leur fonction connective semble être l'une des raisons pour lesquelles M. BONNIN, après avoir initialement promu la notion de corridor dans sa thèse[925], semble aujourd'hui lui préférer celle, plus large, de connectivité. Pour schématiser, dans un cas – le corridor - l'aspect physique est privilégié (le corridor fait plutôt penser à un élément paysager linéaire), alors que dans l'autre – la connectivité - c'est la dimension fonctionnelle (en l'occurrence relationnelle) qui prime sur toute autre considération[926].

---

[920] *Ibid.*, p. 42.
[921] D. PARROCHIA, *Philosophie des réseaux*, PUF, Paris, 1993, 300 p., p. 31.
[922] *Cf infra*, § 2, pour une analyse de la notion de système d'aires protégées présente dans le cadre de la CDB.
[923] H. BAKIS, *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 1993, 127 p., p. 39.
[924] Sur ce point, v. notamment F. CRUCHAUDET, *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, *op.cit.*, p. 1036 et s.
[925] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit*.
[926] M. BONNIN**,** « Prospective juridique sur la connectivité écologique », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, *op.cit.*, pp. 167-178. M. BONNIN définit juridiquement la connectivité écologique comme désignant « les éléments fonctionnels qui lient ou relient des habitats naturels ou semi-naturels entre eux, du point de vue d'un individu, d'une espèce ou d'un groupe d'espèces, pour tout ou partie de leur stade de développement, à un moment donné ou pour une période donnée » (p. 172). Elle précise entre autres, à propos de cette même expression, qu'elle « recouvre bien l'idée de liaison tout en laissant une place aux dynamiques de changement qui sont intrinsèquement liées à cette notion » (p. 172), et aussi qu'elle

Or, de la connexion à la coopération, il semble n'y avoir qu'un pas. En effet, connecter ou interconnecter des réseaux revient ni plus ni moins, selon les cas, à solidariser leurs éléments constitutifs ou le fonctionnement global des deux entités[927]. Les affinités existant entre les notions de solidarité et de coopération, que l'on a déjà pu apprécier chemin faisant[928], se confirment alors : quand elles ne sont pas antagonistes, les relations au sein des réseaux semblent être essentiellement coopératives[929]. La coopération s'affirme d'ailleurs si bien en tant qu'instrument privilégié de la solidarisation que le philosophe G. DUPUY, qui analyse ici le réseau comme un mode d'organisation spécifique, peut affirmer la chose suivante : « par rapport à des formes plus classiques, le réseau apparaît comme un mode d'organisation coopératif, adaptatif et évolutif impliquant de nouveaux rapports collectifs entre acteurs (s'il en comporte) et de nouveaux rapports à l'espace et au temps »[930]. D'un point de vue plus juridique, F. CRUCHAUDET remarque pour sa part, à propos de l'interconnexion, qu'« afin de donner naissance à un nouveau réseau d'une dimension plus importante, il faut harmoniser l'ensemble des règles juridiques qui régissent chacun des réseaux devant composer la future entité, ce qui implique une coopération étroite entre les autorités qui ont la charge des réseaux »[931].

Pour le dire autrement, on ne peut pas, dans nombre de cas, circonscrire la dimension relationnelle des réseaux uniquement aux objets ou aux espaces qu'ils solidarisent ; la dimension des relations interhumaines est tout aussi importante. Dans le domaine de la conservation de la nature, par exemple, on sait depuis longtemps que certains réseaux internationaux de sites – qui, on le rappelle, ne doivent pas être confondus avec les réseaux écologiques[932] - sont des « lieux de collaboration entre chercheurs et gestionnaires en faveur de la biodiversité »[933]. Il a également été démontré, s'agissant cette fois-ci des authentiques réseaux écologiques, que ceux-ci sont autant des réseaux naturels que des réseaux humains, dans la mesure où ils impliquent la connexion de diverses initiatives à différents niveaux territoriaux[934], y compris donc par-delà les frontières.

---

permet de s'écarter « de l'idée que faire des corridors écologiques revient à faire des aires protégées linéaires » (p. 173).

[927] Sur ce point, v. notamment H. BAKIS, *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, *op.cit.*, pp. 40-41.

[928] *Cf supra*, Titre 1, chap. 1, sect. 1, § 2, les développements sur la justice environnementale.

[929] V. notamment F. TINLAND, « Interactions, réseaux, différenciation », in D. PARROCHIA (dir.), *Penser les réseaux*, *op.cit.*, pp. 245-265, spéc. p. 259 et 263.

[930] G. DUPUY, « Réseaux (philosophie de l'organisation) », *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 11 septembre 2014 (URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/reseaux-philosophie-de-l-organisation/).

[931] F. CRUCHAUDET, *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, *op.cit.*, p. 1040.

[932] Sur les réseaux internationaux de sites, et notamment leur distinction avec les réseaux écologiques, *cf supra*, Titre 1, chap. 2, sect. 2, § 2.

[933] C. CIBIEN, « Les réserves de biosphère : des lieux de collaboration entre chercheurs et gestionnaires en faveur de la biodiversité », Nature Sciences Sociétés, vol. 14, n° 1/2006, pp. 84-90.

[934] C. MOUGENOT et E. MELIN, « Entre science et action : le concept de réseau écologique », Nature Sciences Sociétés, vol. 8, n° 3/2000, pp. 20-30, spéc. pp. 22-23.

2. La connexion transfrontalière, caractéristique propre aux réseaux territoriaux

Le réseau véhicule une conception de l'espace qui diffère sensiblement de celle du droit moderne s'incarnant principalement dans la notion de territoire[935]. Dans cette première approche, historiquement la plus ancienne, l'« univers juridique ordonné reposait sur une représentation euclidienne de l'espace : la souveraineté s'exerçait sur des territoires stabilisés, nettement délimités par des frontières fixes distinguant un intérieur et un extérieur »[936]. Par opposition aux territoires classiques, marqués donc par la rigidité et la fixité, « les réseaux sont des instruments dynamiques de construction territoriale. Ils ne sont pas conçus pour limiter le mouvement mais, au contraire, pour le faciliter »[937]. Par conséquent, « la multiplication et la banalisation des territoires en réseaux »[938], observables depuis plusieurs décennies, ont pu être interprétées comme un facteur, autant qu'un signe, de l'affaiblissement du territoire étatique[939] et, par extension, du droit moderne pyramidal et stato-centré[940]. Les réseaux, « espaces alternatifs » qui s'affirment face aux territoires traditionnels[941], portent ainsi en eux, sinon une abolition pure et simple, tout du moins un assouplissement des frontières. D'une part, si le réseau peut être localement perturbé par le voisinage d'une frontière politique, cela reste souvent limité, comme en témoigne l'existence ancienne de réseaux transfrontaliers dans des domaines très divers (notamment celui des transports). D'autre part, d'aucuns s'interrogent sur les frontières propres des réseaux, autrement dit sur l'existence même de limites à leur extension, étant donné leur propension à l'interconnexion déjà évoquée[942]. Toutefois, il serait évidemment exagéré de soutenir que les réseaux font disparaître les territoires : il y a plutôt coexistence, voire concurrence entre eux, et en tout état de cause une situation qui s'en trouve passablement complexifiée.

En ce qui concerne plus spécialement les réseaux écologiques, l'interconnexion transfrontalière des réseaux nationaux, au sein d'un réseau transfrontalier, devrait passer par deux formes complémentaires de coopération ; il s'agit, d'après M. BONNIN, de la coopération horizontale et de la coopération verticale[943]. La première désigne la coopération qui s'exerce entre collectivités étatiques ou infra-étatiques de niveau géographique identique ou au moins comparable, et qui doit permettre d'assurer la « cohérence territoriale des

[935] L. SAÏDJ, *La notion de territoire en droit public français contemporain*, *op.cit.* ; P. JANIN, *L'espace en droit public interne*, Thèse droit, Lyon III, 1996, 830 p.
[936] F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002, 596 p., p. 11.
[937] F. CRUCHAUDET, *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, *op.cit.*, p. 45.
[938] H. BAKIS, *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, *op.cit.*, p. 87.
[939] B. BADIE, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, coll. L'espace du politique, Paris, 1995, 276 p., spéc. p. 133 et s.
[940] F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, *op.cit.*, spéc. p. 125 et s.
[941] B. BADIE, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, *op.cit.*, p. 80.
[942] Sur ces différents points, v. notamment D. PARROCHIA, *Philosophie des réseaux*, *op.cit.*, pp. 276-277.
[943] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, spéc. pp. 19-20.

corridors écologiques ». On ajoutera, en rappelant les propos de F. CRUCHAUDET précédemment cités, que l'harmonisation des règles juridiques régissant les réseaux ne devra pas, elle non plus, être oubliée. Quant à la seconde, elle implique qu'une entité de rang inférieur (une collectivité territoriale dans le cadre d'un réseau national, mais aussi l'Etat lui-même au sein d'un réseau transfrontalier) adapte la structure de son propre réseau afin qu'elle soit rendue compatible avec celle du réseau organisé par l'échelon supérieur. Plus concrètement, d'un point de vue physique, les points de connexion transfrontalière pourront évidemment prendre la forme de corridors écologiques transfrontaliers. Toutefois, ce rôle de mise en connexion pourra tout aussi bien échoir dans d'autres cas à des ZPT, car si à l'échelle nationale les aires protégées constituent normalement les zones noyaux du réseau écologique, au niveau supérieur – transfrontalier – elles peuvent également jouer le rôle d'éléments de liaison entre deux réseaux nationaux[944].

Finalement, du fait de la logique d'extension qui anime les réseaux, déjà observable à l'échelle planétaire par exemple pour certains réseaux de transports[945], on peut tout à fait imaginer, en transposant la situation aux réseaux écologiques, que l'interconnexion transfrontalière des réseaux nationaux conduise, *in fine*, non seulement à des réseaux continentaux interconnectant les différents réseaux transfrontaliers, mais même, dans un horizon plus lointain, à un réseau écologique mondial interconnectant les réseaux continentaux. Il n'y a, en tous cas, aucune impossibilité structurale à cela. Si une telle perspective peut encore paraître assez utopique, il reste que les exigences liées à l'interconnexion transfrontalière sont bien présentes, en tout ou partie, dans plusieurs expériences régionales ou sous-régionales de réseaux écologiques.

§ 2 : L'existence transfrontalière de certains réseaux écologiques

L'étude commandée par le Secrétariat de la CDB dans le but d'inventorier les expériences de réseaux écologiques à travers le monde[946] demeure ici précieuse, même si elle nécessiterait sans doute d'être mise à jour. Elle permet bien sûr de se rendre compte du foisonnement des initiatives visant à la création de réseaux écologiques. Mais surtout, elle rend possible l'établissement de comparaisons entre elles. A l'aune notamment de ce document, il nous semble ainsi possible de distinguer deux types d'instruments internationaux en fonction des rapports qu'ils entretiennent avec la notion de réseau écologique transfrontalier. Il y a d'abord les outils qui appellent à la mise en place de réseaux écologiques transfrontaliers (A). Plutôt généraux, tant dans le vocabulaire qu'ils emploient que dans leur

[944] M. BONNIN, « Les aires protégées dans la mise en place des réseaux écologiques. Gestion globale de la nature ou gestion des institutions de conservation ? », *op.cit.*, spéc. p. 124 : « les aires protégées comme corridors » et 125 : « les aires protégées transfrontalières comme support des corridors écologiques interrégionaux ».
[945] F. TINLAND, « Interactions, réseaux, différenciation », *op.cit.*, p. 255.
[946] G. BENNETT and K. JO MULONGOY, *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*, *op.cit*.

champ d'application géographique, ils ont essentiellement une fonction incitative. Ensuite, viennent naturellement les instruments qui, sur la base des premiers, mettent effectivement en place un réseau écologique transfrontalier, à une échelle normalement plus restreinte (B). L'analyse de ces deux catégories d'outils complémentaires devrait, finalement, conduire à préciser la notion juridique de réseau écologique transfrontalier et à en proposer une définition doctrinale.

A. Les instruments appelant à la mise en place de réseaux écologiques transfrontaliers

Au sein de cette catégorie, on peut encore distinguer les instruments qui, comme la CDB au niveau universel, n'appellent qu'implicitement à la mise en place de réseaux écologiques transfrontaliers (1), de ceux qui, à l'instar du réseau écologique paneuropéen à un niveau régional, le font beaucoup plus explicitement (2).

1. Un appel implicite au niveau universel : la Convention sur la diversité biologique

Le texte de la CDB lui-même ne reconnaît pas explicitement la notion de réseau écologique, pas davantage que celle de connectivité. Son article 8 (a) engage plus modestement les Etats parties à établir un « système de zones protégées », expression qui n'indique pas clairement la considération qui doit ou non être portée aux éléments reliant lesdites aires protégées au sein du système. Néanmoins, à partir de l'analyse des travaux préparatoires et du Guide de la CDB publié par l'UICN, M. BONNIN croit pouvoir inférer une interprétation extensive du texte, dans le sens d'une demande aux parties d'instaurer des zones protégées reliées entre elles[947]. Le Guide de la CDB préconise effectivement, à propos de l'article 8 (a) et dans le contexte des changements climatiques, « la création d'un ensemble d'aires protégées plus vaste qu'il n'aurait autrement été nécessaire, associé à l'établissement de corridors écologiques, et de lieux d'étapes entre zones protégées, permettant aux espèces de se déplacer en fonction de l'évolution du climat »[948].

Au-delà, ce sont surtout les décisions successives de la Conférence des Parties à la CDB qui vont dans le sens de l'interprétation prônée par M. BONNIN. Ainsi est-ce véritablement en 2004, dans la décision VII/28 « Aires protégées » (précitée), que la notion de réseau écologique est endossée par la CDB[949]. On rappellera, au passage, que c'est aussi cette décision qui a consacré la notion de ZPT au sein de la CDB ; loin d'être un hasard à nos yeux, ceci confirme au contraire le lien étroit entre les ZPT et la reconnaissance juridique de la

[947] M. BONNIN, « Les aires protégées dans la mise en place des réseaux écologiques. Gestion globale de la nature ou gestion des institutions de conservation ? », *op.cit.*, pp. 122-123.
[948] L. GLOWKA et al., *Guide de la Convention sur la diversité biologique*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 30, Gland et Cambridge, 1996, 196 p., p. 52.
[949] Sur ce point, v. notamment S. ERENS, K. BASTMEIJER, J. VERSCHUUREN, « Adaptation to Climate Change to Save Biodiversity : Lessons Learnt from African and European Experiences », *op.cit.*, pp. 6-7.

connectivité, tel que mis en lumière par M. BONNIN dans sa thèse. Pour cet auteur, la coopération transfrontalière dans les zones protégées est en effet l'une des « prémices de la prise en compte des corridors par le droit », car elle témoigne d'une volonté au moins implicite de lutter contre la fragmentation des habitats naturels, provoquée en l'espèce par la frontière[950]. Quoi qu'il en soit, la décision VII/28 fixe donc pour objectif, d'ici 2015, d'intégrer tous les systèmes d'aires protégées « dans des paysages terrestres et marins plus vastes et dans les secteurs pertinents, en appliquant l'approche par écosystème et en tenant compte de la connectivité écologique et, s'il y a lieu, du concept de réseaux écologiques »[951]. Pour atteindre ce but, plusieurs activités sont suggérées aux parties, dont celle de « développer des outils de connectivité écologique, tels que les corridors écologiques, reliant entre elles les aires protégées lorsque c'est nécessaire ou bénéfique, en fonction de ce que les priorités nationales pour la conservation de la biodiversité ont déterminé »[952].

Parallèlement à cela, dans la partie de la décision VII/28 plutôt dévolue aux ZPT, il était suggéré aux Etats de collaborer en vue d'établir des « réseaux régionaux d'aires protégées » effectifs et de mettre en place, à cette fin, des mécanismes multilatéraux de coordination[953]. Dans le prolongement de cette orientation, la décision VIII/30 sur la biodiversité et les changements climatiques (2006, déjà citée) encourage les parties à « coopérer régionalement dans des activités visant à améliorer la connectivité des habitats à travers les gradients écologiques, en vue d'améliorer la résilience des écosystèmes et de faciliter la migration et la dispersion des espèces ayant une tolérance limitée à des conditions climatiques altérées »[954]. Il faudra toutefois attendre la Conférence des Parties de Nagoya, en 2010, pour qu'un lien exprès soit établi entre la question des réseaux écologiques et celle de la coopération transfrontalière. Cependant que le Plan stratégique 2011-2020 de la CDB fixe comme objectif la conservation de 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières « au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées »[955], la décision X/31 « Aires protégées » (précitée) invite les parties à, entre autres, « créer un environnement favorable à la coopération transfrontière dans le domaine de

[950] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, p. 60 et s.
[951] Traduction libre de : « By 2015, all protected areas and protected area systems are integrated into wider land- and seascape, and relevant sectors, by applying the ecosystem approach and taking into account ecological connectivity and the concept, where appropriate, of ecological networks » (Décision VII/28, Annex, « Goal 1.2 – To integrate protected areas into broader land- and seascapes and sectors so as to maintain ecological structure and function ».
[952] Traduction libre de : « Develop tools of ecological connectivity, such as ecological corridors, linking together protected areas where necessary or beneficial as determined by national priorities for the conservation of biodiversity » (activity 1.2.4).
[953] « Collaborate with other parties and relevant partners to establish effective regional networks of protected areas (…) and establish multi-country coordination mechanisms as appropriate to support the establishment and effective long term management of such networks » (activity 1.3.1).
[954] Traduction libre de « to cooperate regionally in activities aimed at enhancing habitat connectivity across ecological gradients, with the aim of enhancing ecosystem resilience and to facilitate the migration and dispersal of species with limited tolerance to altered climatic conditions » (§ 4).
[955] Décision X/2 précitée, Annexe, Objectif 11.

la planification et la gestion des pratiques (*sic*), la connectivité et le développement au-delà des frontières nationales » (§ 5). Bien que l'on puisse difficilement considérer que ceci équivaut à un appel explicite à la constitution d'authentiques réseaux écologiques transfrontaliers, il reste que l'allusion à la connectivité transfrontalière est une innovation par rapport à la décision VII/28, que l'on se place du point de vue des développements relatifs aux réseaux écologiques ou bien de ceux portant sur les ZPT.

2. Un appel explicite au niveau régional : le réseau écologique paneuropéen

Selon les auteurs de l'étude réalisée pour le Secrétariat de la CDB, le réseau écologique paneuropéen est « le plus ambitieux programme de réseau écologique international »[956]. De fait, ce ne sont pas moins de 54 pays de la région de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), mais aussi le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, qui se trouvent associés à cette initiative après avoir approuvé la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère (SPDBP)[957] lors de la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » (Sofia, 23-25 octobre 1995). La SPDBP, qui peut à certains égards être considérée comme un instrument régional de mise en œuvre de la CDB[958], est en tous cas un cadre de coordination qui doit permettre le renforcement des initiatives existantes ; elle vise moins à créer de nouvelles réglementations qu'à combler les lacunes des outils déjà mis en place, en créant entre eux un effet de synergie[959]. Or, le réseau écologique paneuropéen est précisément un élément central de la SPDBP (domaine d'action n° 1) : grâce à sa constitution dans les dix ans suivant l'adoption de la SPDBP (donc 2005), le réseau écologique paneuropéen doit permettre à cette dernière de remplir à long terme son objectif principal, à savoir la conservation des écosystèmes, habitats, espèces et paysages d'importance européenne. Il est principalement composé des trois types classiques de zones : zones noyaux (pour la conservation des écosystèmes, habitats et paysages d'importance européenne), zones tampons et corridors. Par ailleurs, rappelons que la SPDBP étant un document politique, le réseau écologique paneuropéen est lui-même un instrument juridiquement non contraignant[960]. L'un comme l'autre peuvent toutefois compter sur un suivi institutionnel pour leur mise en œuvre : tandis que le PNUE et le Conseil de

[956] Traduction libre de : « The Pan-European Ecological Network is the most ambitious international ecological-network programme » : G. BENNETT and K. JO MULONGOY, *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*, *op.cit.*, p. 13.

[957] CONSEIL DE L'EUROPE, *Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 74, Strasbourg, 1996, 86 p. Pour un commentaire, M. DEJEANT-PONS, « La stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère », in *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre KISS*, *op.cit.*, pp. 583-609.

[958] En ce sens, M. DEJEANT-PONS, « Chronique des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'environnement 1997-1998 », REDE n° 2/1999, pp. 171-186, p. 183.

[959] Sur ce point, v. notamment C. CHEVALERIAS, *Le Conseil de l'Europe et l'environnement*, Thèse droit, Limoges, 2002, 656 p., p. 167 et s.

[960] Une proposition, restée sans suite, avait pourtant été fait faite pour que le réseau écologique paneuropéen soit mis en place dans le cadre d'un protocole additionnel à la Convention de Berne ; sur ce point, v. *ibid*., p. 336, note de bas de p. n° 1498.

l'Europe assurent le secrétariat conjoint de l'ensemble de la SPDBP, le dernier cité est l'organe responsable pour la mise en œuvre du réseau écologique paneuropéen. De plus, un Comité d'experts pour la constitution du réseau écologique paneuropéen a été spécialement créé en 1997, avec la mission de réaliser le programme de développement du réseau[961].

Dès le départ, le réseau écologique paneuropéen a encouragé, en son sein, le développement des réseaux écologiques transfrontaliers. Ainsi la SPDBP met-elle tout particulièrement l'accent, au titre du soutien à apporter aux initiatives contribuant à la mise au point du réseau écologique paneuropéen, sur « la mise en place de projets communs portant sur des réseaux transfrontières »[962]. Elle ne donne malheureusement pas de précisions sur cette notion, et encore moins de définition. En revanche, il est vraisemblablement possible de retrouver, au moins pour partie, l'origine de l'attention qu'elle lui porte, en rappelant la filiation assez directe qui existe entre le programme EECONET[963] de l'UICN, au début des années 1990, et le réseau écologique paneuropéen[964]. En effet, la contribution potentielle d'EECONET à la conservation des relations écologiques transfrontalières, en complément d'initiatives existantes - y compris de type réticulaire - jugées trop enserrées dans les frontières administratives et politiques, était déjà l'un des leitmotivs de ses promoteurs[965].

Loin de s'étioler, le soutien originel aux réseaux transfrontaliers a plutôt eu tendance à s'amplifier au fil du temps. Ceci est d'abord perceptible dans les Lignes directrices pour la constitution du réseau, adoptées par le Comité d'experts en 1999 : ce document non contraignant, dont le rôle est notamment de préciser les relations du réseau écologique paneuropéen avec les autres réseaux écologiques, fait de l'amélioration de la cohérence écologique transfrontalière une des quatre grandes opportunités de renforcement mutuel entre eux. A cet égard, constatant la prise en compte insuffisante de la dimension transfrontalière dans la majorité des réseaux écologiques nationaux existants, les experts recommandent que chaque pays identifie les relations écologiques transfrontalières d'importance européenne qui traversent son territoire, puis institue des accords de collaboration avec les pays concernés[966].

---

[961] M. DEJEANT-PONS, « Chronique des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'environnement 1997-1998 », *op.cit.*, p. 185.

[962] CONSEIL DE L'EUROPE, *Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère*, *op.cit.*, p. 42.

[963] EECONET (« the European Ecological Network ») a pour but de promouvoir l'action coopérative en matière de conservation de la nature à travers toute l'Europe. Il opère notamment grâce à un fonds (« EECONET Action Fund », EAF) qui finance l'achat et la location de sites naturels importants en Europe centrale et orientale afin de sécuriser leur conservation et ainsi contribuer au réseau écologique paneuropéen (http://www.eeconet.org/eaf).

[964] Sur cette filiation, v. M. DEJEANT-PONS, « La stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère », *op.cit.*, p. 585.

[965] A cet égard, v. partic. G. BENNETT (dir.), *Vers un réseau écologique européen*, Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement, Arnhem, 1991, 80 p., spéc. p. 28 ; également G. BENNETT (éd.), *Conserving Europe's Natural Heritage : Towards a European Ecological Network*, Graham & Trotman / Martinus Nijhiff, International Environmental Law and Policy Series, Londres, 1994, 334 p. Et plus particulièrement G. BENNETT, « A European Approach to Nature Conservation », pp. 43-49.

[966] COMITE D'EXPERTS POUR LA CONSTITUTION DU RESEAU ECOLOGIQUE PANEUROPEEN, *Lignes directrices pour la constitution du Réseau écologique paneuropéen, telles qu'adoptées par le Conseil*

En témoigne ensuite le thème choisi pour le 1er symposium international du réseau écologique paneuropéen, organisé par le Conseil de l'Europe en cette même année 1999 : les réseaux écologiques transfrontaliers[967]. Les participants, dans leurs communications individuelles comme dans leurs conclusions collectives, mettent en lumière le rôle essentiel que doit jouer la coopération transfrontalière dans la constitution du réseau écologique paneuropéen[968]. De plus, ils font eux aussi plusieurs recommandations qui pour l'essentiel, d'un point de vue juridique, tournent autour de l'encouragement à la coopération transfrontalière entre entités infra-étatiques en matière de réseaux écologiques, en utilisant le cadre fourni par la Convention de Madrid sur la coopération transfrontalière[969]. Si les symposiums qui furent organisés par la suite ne portèrent pas directement sur les réseaux transfrontaliers, ce qui se conçoit aisément, ils n'en continuèrent pas moins à décliner les exigences de la coopération transfrontalière pour la conservation des différents éléments constitutifs du réseau écologique paneuropéen ; citons à titre d'exemple le troisième d'entre eux, consacré à la fragmentation des habitats et des corridors écologiques, dont la déclaration finale recommande aux Etats de promouvoir la coopération internationale pour la conservation des corridors écologiques transfrontaliers[970].

Enfin, et surtout, les Conférences ministérielles « Un environnement pour l'Europe » qui ont suivi celle de Sofia en 1995 ont réitéré leur attachement non seulement au réseau écologique paneuropéen, mais aussi au « lancement de programmes de création de réseaux transfrontaliers » en son sein[971]. Ce fut le cas à Kiev lors de la cinquième conférence ministérielle (21-23 mai 2003)[972], mais aussi à Belgrade lors de la sixième (10-12 octobre 2007). A cette dernière occasion, sept orientations politiques majeures ont été énoncées concernant le réseau, parmi lesquelles celle de « développer la coopération interterritoriale sur le sujet des réseaux écologiques, au sens de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, en liaison avec les organismes appropriés (Comité des pouvoirs locaux,…) »[973]. Cette orientation politique

---

pour la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (STRA-CO) le 21 avril 1999, STRA-REP (99)21, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, 50 p., p. 36.

967 CONSEIL DE L'EUROPE, *1er Symposium international du Réseau écologique paneuropéen « La nature ne connaît pas de frontières : vers des réseaux écologiques transfrontaliers », op.cit.*

968 Sur ce point, v. partic. M. DEJEANT-PONS, « Dans quelle mesure la coopération transfrontalière peut-elle contribuer à la constitution du Réseau écologique paneuropéen ? », in *Ibid.*, pp. 153-160, spéc. p. 157.

969 « Conclusions », in *Ibid.*, pp. 162-169.

970 « Déclaration finale », in CONSEIL DE L'EUROPE, *3ème symposium international du réseau écologique paneuropéen : fragmentation des habitats et des corridors écologiques*, Actes, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Rencontres environnement, n° 54, Strasbourg, 2003, 111 p., pp. 87-93, p. 93.

971 Sur ce point, v. notamment M. DEJEANT-PONS, « Landscape Convention and Ecological Corridors », EPL, 39/3 (2009), pp. 170-173, p. 171.

972 Résolution de Kiev sur la biodiversité (ECE/CEP/108), Annexe « Déclaration relative au Réseau écologique paneuropéen ». Les textes adoptés lors des différentes conférences ministérielles peuvent être consultés sur le site internet de la CEE-NU : http://www.unece.org/env/efe/.

973 Réseau écologique paneuropéen : rapport sur l'état d'avancement – Message aux ministres et décideurs politiques (ECE/BELGRADE.CONF/2007/INF/11).

donnée par la conférence ministérielle est intéressante car, outre le caractère prioritaire qu'elle confère à la coopération transfrontalière, qui est plutôt une confirmation qu'une véritable nouveauté, elle témoigne assez clairement du déplacement progressif des enjeux, au fur et à mesure des textes sur le réseau écologique paneuropéen, de la coopération transfrontalière intergouvernementale vers celle s'exerçant entre entités infra-étatiques.

S'il existe donc bel et bien un appel à la mise en place de réseaux écologiques transfrontaliers, implicitement au niveau universel et explicitement au niveau régional européen, on peut néanmoins regretter que les principaux instruments qui le formulent soient juridiquement non contraignants, qu'il s'agisse des décisions de la Conférence des Parties à la CDB ou de celles des conférences ministérielles de la CEE-NU. Malgré tout, cette absence d'obligatoriété n'a pas empêché que certains outils mettent effectivement en place des réseaux écologiques transfrontaliers.

B. Les instruments mettant en place des réseaux écologiques transfrontaliers

A l'instar de la SPDBP dont il est issu, le réseau écologique paneuropéen n'est pas vraiment un outil supplémentaire : il est mis en place grâce aux initiatives existantes entre lesquelles il crée des synergies. Ceci est aussi vrai s'agissant de son objectif de créer des réseaux écologiques transfrontaliers, comme l'a montré un rapport sur l'état d'avancement du réseau écologique paneuropéen, rédigé notamment par M. BONNIN[974]. En ce sens, la mise en œuvre du réseau écologique paneuropéen semble constituer le ferment commun des expériences européennes de réseaux écologiques transfrontaliers (1), y compris lorsqu'elles lui sont (par exception) antérieures. Mais si l'Europe représente apparemment un terreau fertile pour de telles initiatives, il existe également des réseaux écologiques transfrontaliers ailleurs, disséminés sur d'autres continents de la planète (2).

1. Le ferment commun des expériences européennes : la mise en œuvre du réseau écologique paneuropéen

Non seulement la mise en œuvre du réseau paneuropéen fédère les réseaux transfrontaliers créés dans les différentes sous-régions du continent européen (a), mais elle tend en outre à promouvoir l'utilisation d'outils connexes dans un sens qui lui est favorable. C'est particulièrement le cas des instruments sur le paysage, dont l'utilisation est encouragée pour la conservation des corridors écologiques transfrontaliers (b). Nous n'évoquerons pas ici le réseau EMERAUDE créé par le Comité permanent de la Convention de Berne, qui a pour utilité première de préparer l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union

[974] M. BONNIN et al., *Le réseau écologique paneuropéen : état d'avancement*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 146, Strasbourg, 2007, 117 p., spéc. p. 64 et s. : « La coopération comme base de la mise en œuvre du Réseau écologique paneuropéen au niveau international ».

européenne, en rapprochant leurs droits internes des standards du réseau Natura 2000[975]. Dans la mesure où il ne prévoit pas explicitement la coopération transfrontalière entre ses zones noyaux[976], les « Zones d'intérêt spécial pour la conservation », le réseau EMERAUDE peut difficilement être considéré comme un réseau authentiquement transfrontalier.

a. Les expériences globales de réseaux écologiques transfrontaliers dans le cadre du réseau paneuropéen

Suivant les cas, les expériences de réseaux écologiques transfrontaliers utiles à la mise en œuvre du réseau paneuropéen peuvent aussi bien reposer sur un fondement juridiquement contraignant que l'inverse. Dans la première hypothèse, il faut souligner le rôle précurseur de la Convention alpine et de son Protocole sur la protection de la nature et des paysages. Outre qu'il prévoit, comme on l'a déjà vu, l'harmonisation des objectifs et mesures applicables aux espaces protégés transfrontaliers, l'article 12 du Protocole, intitulé « réseau écologique », engage les parties à prendre « les mesures adéquates pour établir un réseau national et transfrontalier d'espaces protégés ». C'est, à notre connaissance, le premier texte international juridiquement contraignant à adopter la notion de réseau écologique transfrontalier, puisqu'il est même antérieur de quelques mois à l'avènement du réseau paneuropéen. La première manifestation concrète de la volonté effective de mettre en place un tel réseau a été la commande, par le Comité permanent de la Convention alpine (l'organe exécutif), d'une étude au Réseau Alpin des Espaces Protégés[977] afin qu'il procède à un état des lieux des liaisons entre aires protégées et réseaux nationaux, puis propose des mesures d'amélioration. Les experts ont notamment mis en exergue le rôle des ZPT existantes ou à créer pour la connexion des réseaux nationaux entre eux, en tant qu'ils forment des ponts ou des nœuds, et suggéré en conséquence l'extension des limites communes aux zones protégées frontalières contiguës. Par ailleurs, au titre de la conservation des corridors écologiques transfrontaliers proprement dits, ils ont proposé d'explorer plusieurs voies dont l'intégration de la biodiversité dans les politiques spatiales, et la création de paysages protégés[978]. A la suite de cette étude, la

[975] Rés. n° 5 (1998) du 4 décembre 1998 concernant le règlement sur les Réseau des zones d'intérêt spécial pour la conservation (Réseau EMERAUDE). V. aussi la Recommandation n° 16 (1989) du Comité permanent concernant les zones d'intérêt spécial pour la conservation (9 juin 1989). Dans la résolution du 4 décembre 1998, il est précisé que pour les « Etats membres de l'Union européenne, les sites du Réseau EMERAUDE sont constitués par les sites du Réseau Natura 2000. En conséquence, les dispositions prévues par les Directives 79/409/CEE et 92/43/CEE du Conseil européen seront les seules procédures applicables ».

[976] A ce sujet, notons que le groupe d'experts des zones protégées et des réseaux écologiques a récemment élaboré un Projet de recommandation sur la gestion des sites EMERAUDE du point de vue de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses conséquences (T-PVS/PA (2012) 5). Y figure notamment l'encouragement à la prise de mesures « pour améliorer la coopération avec les pays voisins afin de renforcer l'efficacité transfrontière de leurs sites EMERAUDE ». L'adoption de ce texte n'a toutefois pas été mise à l'ordre du jour de la 32ème réunion du Comité permanent (27-30 novembre 2012), ni des suivantes.

[977] Le Réseau Alpin des Espaces Protégés, désigné sous l'acronyme ALPARC, est le réseau des gestionnaires d'espaces protégés situés à l'intérieur du périmètre d'application de la Convention alpine. Ce n'est pas un réseau au sens écologique du terme. Pour plus d'informations : http://www.alparc.org/.

[978] RESEAU ALPIN DES ESPACES PROTEGES, *Réseau écologique transfrontalier*, Secrétariat permanent de la Convention Alpine, coll. Signaux alpins, n° 3, Innsbruck, 2004, 240 p.

« Conférence alpine » (nom donné à la Conférence des Parties, organe législatif) a pris la décision de placer les mesures pour la « mise en réseau transfrontalière des espaces protégés » et la « liaison avec d'autres structures d'importance écologique » parmi les priorités de son programme de travail pluriannuel pour la période 2005-2010[979].

Contrairement à leur sœur aînée alpine, la Convention des Carpates et son Protocole sur la protection de la diversité biologique et paysagère ne reconnaissent pas explicitement la notion de réseau écologique transfrontalier[980]. Toutefois, sa philosophie générale semble bien présente dans la construction du réseau écologique des Carpates, lequel est conçu par la Convention comme une partie constitutive du réseau écologique paneuropéen (art. 4.5), et par le Protocole comme un domaine privilégié de coopération entre les parties (art. 1.3 g) et 9.3). S'il est prévu que la Conférence des Parties devra établir le réseau carpatique des aires protégées (art. 14), c'est surtout l'accent mis par le Protocole sur la connectivité du réseau qui est remarquable (art. 1.2 et 9). Or, c'est précisément dans ce contexte qu'il faut, comme l'a bien vu M. DUTU[981], replacer l'obligation de consultation, harmonisation et coordination des mesures entreprises dans les régions frontalières (art. 16). En effet, celle-ci a expressément pour finalité de permettre la réalisation des objectifs figurant à l'article 1.2 et 1.3, parmi lesquels figure en très bonne place la protection de la continuité et de la connectivité des habitats. Autrement dit, l'article 16 sur la coopération transfrontalière complète l'article 9 sur la connectivité, lequel est plutôt centré sur la connectivité à l'intérieur du territoire national, en étendant la protection de cette dernière entre les territoires nationaux. Au demeurant, le préambule de la Convention reconnaissait déjà la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière pour parvenir à la cohérence écologique[982]. Enfin, notons qu'une coopération a été instaurée entre les réseaux alpin et carpatique, afin notamment de créer des corridors écologiques entre les deux écorégions[983]. Il s'agit là, à n'en pas douter, d'une manifestation d'une propriété des réseaux désormais familière : leur tendance à l'interconnexion illimitée.

---

[979] SECRETARIAT PERMANENT DE LA CONVENTION ALPINE, *Le programme de travail pluriannuel de la Conférence alpine 2005-2010*, Innsbruck, 2005, 16 p., p. 11. En revanche cette mise en réseau ne figure pas, du moins explicitement, parmi les priorités du programme actuellement en cours, lequel couvre la période 2011-2016 et assume un recentrage des actions de la Convention sur un nombre plus restreint de thématiques.

[980] Si la notion ne figure effectivement pas dans les textes fondateurs, il arrive néanmoins qu'elle soit employée dans des documents programmatiques. Il en va ainsi dans la Stratégie de moyen terme du réseau carpatique d'aires protégées (p. 14), adoptée par la Conférence des Parties lors de sa troisième session (Décision COP3/1, Bratislava, 2011).

[981] M. DUTU, « Le Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des Carpates : une nouvelle étape dans le développement du droit international de la montagne », RJE n° 3/2011, pp. 305-316, p. 313.

[982] « The added value of transboundary cooperation in achieving ecological coherence ».

[983] Sur ce point, v. notamment J. TEXIER, « La Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates », FAO, Etudes juridiques en ligne, n° 52, mars 2006, non paginé. V. également l'Action 1.6 de la Stratégie de moyen terme du réseau carpatique d'aires protégées, qui indique entre autres que « Besides the ecological continuum within the Carpathian range, a connection between the Alps and the Carpathians is necessary to allow the natural migration between the two ranges ».

Les autres réseaux écologiques transfrontaliers mis en place sur le continent européen reposent, quant à eux, sur des fondements juridiquement non contraignants. Il en est ainsi du Plan de base écologique transfrontalier du Benelux (PBET), qui résulte d'une initiative gouvernementale tripartite amorcée en 1997 et perçue comme la contribution de cette sous-région au réseau écologique paneuropéen, et, plus largement, à la SPDBP[984]. Si ce réseau écologique transfrontalier doit effectivement être rattaché aux activités menées dans le contexte de la Convention Benelux sur la conservation de la nature et des paysages[985], et plus précisément à son article 2.2 engageant les parties à se concerter au sujet des nouvelles mesures et des nouveaux développements (conceptuels) nécessaires à la conservation des zones naturelles et paysages de valeur transfrontaliers, il reste qu'il n'a pas été adopté sous la forme d'une décision du Comité des ministres. Il s'agit donc d'une initiative strictement politique. Les trois composantes des réseaux écologiques figurent bien dans le PBET, constitué de zones noyaux, zones de développement (équivalent des zones tampons) et de zones ou éléments de liaisons[986]. L'une de ses particularités provient par ailleurs du fait que, si son impulsion est intergouvernementale, sa mise en œuvre doit être assurée par les collectivités territoriales[987]. En réalité, deux projets se développent en parallèle pour la réalisation du PBET : l'un entre la Wallonie et le Luxembourg, et l'autre entre la Flandre et les Pays-Bas[988].

Enfin, mentionnons l'ambitieux projet de ceinture verte européenne, qui reprend le tracé de l'ancien rideau de fer et utilise sa mémoire pour en faire l'épine dorsale d'un réseau écologique devant s'étendre tout le long du continent européen, de la Mer de Barents à la Mer Adriatique et à la Mer Noire. Lancée en 2003 par l'UICN (qui en assure le secrétariat) et l'Agence fédérale allemande pour la conservation de la nature, cette entreprise qui s'inscrit explicitement dans la mise en œuvre du réseau écologique paneuropéen vise en particulier à soutenir la coopération transfrontalière en matière de conservation de la nature et de développement durable dans les zones rurales[989]. De fait, elle a par exemple motivé la conclusion en 2010 d'un mémorandum d'accord entre la Finlande, la Norvège et la Russie pour la conservation de la ceinture verte de Fennoscandie[990]. Cette dernière est en effet l'une

[984] Sur ce point, v. M. BONNIN et al., *Le réseau écologique paneuropéen : état d'avancement*, *op.cit.*, pp. 71-72.
[985] En ce sens, v. M. de MEEÛS, « Plan de base écologique transfrontalier dans le Benelux », in CONSEIL DE L'EUROPE, *Actes du 2ème Symposium international du Réseau écologique paneuropéen : « le partenariat des collectivités locales et régionales pour la conservation de la diversité biologique et paysagère »*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Rencontres environnement, n° 50, Strasbourg, 2001, 176 p., pp. 113-114.
[986] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit*., p. 87.
[987] *Ibid*., p. 86.
[988] ECAU et GIREA – UNIVERSITE DE LIEGE, *Plan de base écologique et paysager transfrontalier Wallonie-Luxembourg*, brochure de présentation, 2004, 4 p. ; *Plan de base écologique transfrontalier* (Flandre/Pays-Bas), texte de présentation, 2004, 4 p. Ces documents sont accessibles sur : http://www.benelux.int/
[989] Sur ce projet, v. notamment A. TERRY, K. ULLRICH and U. RIECKEN, *The Green Belt of Europe : From Vision to Reality*, IUCN, Gland and Cambridge, 2006, 214 p.
[990] Memorandum of Understanding between the Ministry of the Environment of the Republic of Finland, the Ministry of the Environment of the Kingdom of Norway and the Ministry of Natural Resources and Environment

des trois sections de la ceinture verte européenne, avec celle d'Europe centrale et celle des Balkans. Dans ce mémorandum, l'accent est mis matériellement sur la connectivité, et institutionnellement sur la promotion par les gouvernements de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales.

b. La conservation des corridors écologiques transfrontaliers dans le cadre du réseau paneuropéen : le principe d'une synergie avec les instruments sur le paysage

La SPDBP et le réseau écologique paneuropéen traduisent, par leur intitulé même – du moins pour la première – et surtout par leur objectif principal de conserver les écosystèmes, habitats, espèces et paysages d'importance européenne, la prise de conscience de ce que M. PRIEUR nomme l'indissociabilité de la diversité biologique et paysagère. Cette « évidence scientifique » qui est « encore loin d'être une évidence juridique »[991] résulte du rôle de corridor écologique joué par les éléments paysagers, notamment linéaires, et réciproquement de celui assuré par la biodiversité dans le façonnement du paysage. Elle devrait en toute logique entraîner, même si c'est encore loin d'être partout le cas, une gestion intégrée de la biodiversité et du paysage[992]. Cela ne signifie nullement, bien entendu, que la protection du paysage ne vaut qu'en tant que celui-ci remplit des fonctions écologiques. Sinon, ce serait cautionner une vision réductrice du paysage qui occulterait une autre forme d'indissociabilité, celle existant entre les fonctions culturelle, sociale et écologique du paysage[993]. Quoi qu'il en soit, des auteurs ont donc à juste titre insisté sur le rôle que pourraient jouer les instruments internationaux de conservation des paysages, en particulier la Convention européenne du paysage (Florence, 23 octobre 2000), pour la conservation des corridors écologiques[994]. Parce que cette dernière reconnaît explicitement la dimension écologique du paysage dans son préambule on peut considérer, comme le fait entre autres M. BONNIN, qu'elle a renforcé la base juridique sur laquelle peut s'appuyer le réseau paneuropéen[995]. Cette analyse paraît confirmée par l'une des sept orientations politiques majeures du réseau paneuropéen fixées à la sixième Conférence ministérielle de Belgrade (2007), et qui consiste à « approfondir la prise en compte de la diversité paysagère dans le réseau écologique paneuropéen, au sens de

---

of the Russian Federation on cooperation on the development of the Green Belt of Fennoscandia, Tromso, 17 février 2010.

[991] M. PRIEUR**,** « Paysage et biodiversité », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, *op.cit.*, pp. 185-203, p. 185. La Cour de Justice de l'Union Européenne a, encore récemment, fourni une illustration de cette difficulté à concevoir en droit l'interdépendance entre le paysage et la biodiversité. Elle a, en substance, refusé de considérer la protection du paysage comme un élément à part entière de la politique européenne de l'environnement : CJUE, 6 mars 2014, *Cruciano Siragusa c/ Regione Siciliana*, aff. C-206/13 : RJE n° 3/2014, chron. S. JOLIVET (à paraître).

[992] M. PRIEUR**,** « Paysage et biodiversité », *op.cit.*, spéc. pp. 186-187.

[993] *Ibid*., spéc. p. 191 et 199.

[994] V. notamment M. DEJEANT-PONS**,** « Landscape Convention and Ecological Corridors », *op.cit.*

[995] M. BONNIN et al., *Le réseau écologique paneuropéen : état d'avancement*, *op.cit.*, p. 35.

la Convention européenne du paysage (art. 5 et 6 en particulier) et en liaison avec ses organes »[996].

Or, dans la mesure où les instruments internationaux de conservation des paysages engagent aussi à la protection coopérative des paysages transfrontaliers, leur utilité potentielle pour la mise en place des corridors écologiques transfrontaliers a été dûment relevée par les experts du réseau paneuropéen[997]. Une fois encore, saluons à cet égard le caractère novateur de la Convention Benelux qui, comme vu précédemment, prévoyait dès le début des années 1980 la protection des paysages de valeur transfrontaliers, au même titre que celle des zones naturelles. Si la prise en compte spécifique des paysages était rare à l'époque de sa signature, celle des paysages transfrontaliers était proprement inédite[998]. Il faudra ensuite attendre la Convention européenne du paysage, entièrement consacrée à cet élément de l'environnement naturel et culturel[999], pour voir un autre instrument international s'intéresser explicitement à la protection des paysages transfrontaliers, dont la fragmentation tire parfois son origine de l'existence de clôtures ou de la pratique de coupes claires le long des frontières. La parenté est d'ailleurs perceptible entre la Convention Benelux et l'article 9 de la Convention européenne du paysage, relatif à la coopération transfrontalière, lequel engage les parties à « encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage »[1000]. L'originalité de la disposition réside moins dans la seconde partie de la phrase, laquelle rappelle la Convention Benelux, que dans la première. L'encouragement à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales est pour le moins rare parmi les textes contraignants[1001].

Par ailleurs, il convient de préciser que le passage d'une conception « élitiste » (dont la Convention Benelux ne s'était pas affranchie) à une conception « sociale » du paysage, que marque la Convention de Florence (art. 2)[1002], rejaillit sans surprise sur les paysages transfrontaliers : qu'ils soient remarquables ou ordinaires, aucune discrimination ne doit être

[996] Réseau écologique paneuropéen : rapport sur l'état d'avancement – Message aux ministres et décideurs politiques (ECE/BELGRADE.CONF/2007/INF/11).
[997] M. BONNIN et al., *Le réseau écologique paneuropéen : état d'avancement*, *op.cit.*, p. 36.
[998] M. PRIEUR, « Le paysage en Droit Comparé et en Droit International », EPL, 27/4 (1997), pp. 354-369, spéc. p. 365.
[999] Le paysage est défini par la Convention de Florence comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (art. 1-a).
[1000] Sur l'article 9 de la Convention de Florence, v. partic. M. PRIEUR, « Paysages, politiques et programmes internationaux, et paysages transfrontaliers (articles 7, 9 et 12 de la Convention) », in CONSEIL DE L'EUROPE, *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention Européenne du Paysage*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, 227 p., pp. 155-174, spéc. pp. 166-174.
[1001] Pour plus de précisions sur ce point, *cf infra*, Partie 2, Titre 2, Chap. 2, Sect. 1, § 1 de la présente thèse.
[1002] R. PRIORE, « La Convention européenne du Paysage ou de l'évolution de la conception juridique relative au paysage en droit comparé et en droit international », REDE n° 3/2000, pp. 281-299 ; J. MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, LGDJ, Paris, 2004, 402 p., spéc. pp. 198-201 (pour la conception élitiste traditionnelle) et pp. 265-267 (pour l'évolution que traduit la Convention de Florence).

faite parmi eux dans l'application de l'article 9[1003]. Cultivant un lien de filiation évident sur ce dernier point, le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée (Madrid, 21 janvier 2008) rend l'obligation de protection des paysages côtiers transfrontaliers méditerranéens clairement indépendante de leur éventuel classement en aires protégées[1004]. L'intérêt majeur de telles dispositions réside dans le fait qu'elles fournissent un fondement juridique pour la mise en place de corridors transfrontaliers en dehors de la création d'une nouvelle ZPT, laquelle n'est en effet pas forcément nécessaire, ni parfois même souhaitable[1005].

2. L'existence d'expériences extra-européennes

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible ici de passer en revue plusieurs initiatives de réseaux écologiques transfrontaliers impulsées en dehors d'Europe, principalement sur le continent américain. La première d'entre elles doit logiquement être le Corridor biologique mésoaméricain (qui est un réseau écologique au sens européen du terme[1006]), puisque sa création a été précocement prévue par la Convention de Managua pour la conservation de la biodiversité en Amérique centrale, signée en 1992 (déjà citée). C'est d'ailleurs lui qui a introduit le modèle du réseau en Amérique latine[1007]. L'article 21 de la Convention de Managua indique en effet que les parties devront développer le système mésoaméricain de zones protégées jusqu'à ce qu'il devienne un corridor biologique « effectif »[1008]. Lors de l'adoption de ce texte, on avait déjà perçu que les ZPT seraient nécessairement la « pierre angulaire »[1009] de tout réseau écologique transfrontalier en Amérique centrale, d'où notamment l'identification de douze zones protégées frontalières auxquelles une attention prioritaire devra être accordée (art. 18). La volonté politique en

[1003] A. A. HERRERO de la FUENTE, « La coopération pour les paysages transfrontaliers », in *Paysage et coopération transfrontalière*, Revue Futuropa, n° 2/2010, p. 44.
[1004] Lecture combinée de deux stipulations du Protocole de Madrid, complétant la Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée : l'article 11.1 sur les paysages côtiers en général, qui dissocie explicitement leur protection de tout classement en aires protégées (sur ce point, v. M. PRIEUR**,** « Paysage et biodiversité », *op.cit.*, p.198) et l'article 11.2, qui se lit comme suit : « les parties s'engagent à encourager la coopération régionale et internationale dans le domaine de la protection des paysages et, en particulier, la mise en œuvre, s'il y a lieu, d'actions communes pour les paysages côtiers transfrontaliers ».
[1005] M. BONNIN et al., *Le réseau écologique paneuropéen : état d'avancement*, *op.cit.*, p. 36.
[1006] La locution « corridor biologique » s'est imposée en Amérique latine au moment où, pour désigner la même réalité, c'était celle de « réseau écologique » qui l'emportait sur ses concurrentes en Europe et au niveau universel. Sur ces différences terminologiques entre régions du monde, v. notamment G. BENNETT and K. JO MULONGOY, *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*, *op.cit.*, pp. 5-6 et 82-83.
[1007] *Ibid*., p. 57.
[1008] « Se deberá crear asociado a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD, el Consejo Centroamericano de Areas Protegidas con personas e instituciones relacionadas a la Comisión Mundial de Areas Protegidas, CNPPA, y financiado por el Fondo Regional de Ambiente y Desarrollo, como encargado de coordinar esfuerzos regionales para uniformizar las políticas vinculadas con y el desarrollo del Sistema Regional de Areas Protegidas como un efectivo corredor biológico mesoamericano ».
[1009] Traduction du vocable « cornerstone » utilisé par T. T. ANKERSEN, « The Mesoamerican Biological Corridor : The Legal Framework for an Integrated, Regional System of Protected Areas », Journal of environmental law and litigation, n° 281, vol. 9/1994, pp. 499-549, p. 543.

faveur du Corridor a été renouvelée et même amplifiée à la suite d'un sommet présidentiel en 1997, où a été signé un programme d'action dans le cadre duquel le développement de projets transfrontaliers est visiblement encouragé[1010]. Par ailleurs, deux des pays participant à la mise en place du Corridor mésoaméricain (Costa Rica et Panama) sont parallèlement impliqués avec la Colombie et l'Equateur dans la mise en place d'un autre réseau écologique transfrontalier, mais cette fois-ci en milieu marin. Emanant de textes juridiquement non contraignants (des déclarations de chefs d'Etat), le corridor marin du Pacifique tropical oriental (qui est également un réseau écologique) doit relier entre elles les îles de la région, zones noyaux du réseau, par des corridors marins[1011]. Le mécanisme institutionnel devant assurer son suivi reprend peu ou prou le schéma rencontré en matière de ZPT : un organe politique composé des ministres des affaires étrangères, accompagné de deux organes plus techniques dont un secrétariat. Enfin, pour conclure sur le Corridor biologique mésoaméricain et ses disciples, notons que la proposition doctrinale d'élaboration d'un protocole sur les aires protégées dans le cadre de la Convention de Managua, lequel consisterait essentiellement à développer et renforcer le régime juridique du Corridor, n'a malheureusement pas été suivie d'effets[1012].

Toujours sur le continent américain, mais cette fois-ci au nord de l'isthme de Panama, l'« International Sonoran Desert Alliance » (ISDA)[1013] entre le Mexique et les Etats-Unis et surtout la « Yellowstone to Yukon Conservation Initiative » (Y2Y) entre le Canada et les Etats-Unis méritent sans doute une mention particulière, ne serait-ce que pour l'originalité de leur dispositif institutionnel. En effet, contrairement à la quasi-totalité des expériences rencontrées précédemment (l'exception étant la ceinture verte européenne), celles-ci sont l'œuvre d'ONG, comme la majorité des réseaux écologiques nord-américains, qu'ils soient locaux, nationaux ou transfrontaliers[1014]. L'Y2Y s'inscrit plus largement dans le « Wildlands Network » (anciennement « Wildlands Project ») lancé en 1991 et lui-même non gouvernemental, qui vise à protéger le patrimoine naturel nord-américain grâce à l'établissement d'un système interconnecté de réseaux écologiques sur l'ensemble du continent. A cette fin, il promeut le concept de réseau écologique et soutient les diverses initiatives régionales et locales allant dans ce sens[1015]. Ce rôle fédérateur peut sans doute être rapproché de celui joué par le réseau écologique paneuropéen sur le vieux continent. Quoi

[1010] J. C. GODOY HERRERA, « Le corridor biologique mésoaméricain : une initiative régionale pour la promotion de la conservation des forêts », in *Actes du XIIème Congrès forestier mondial*, Québec City, 2003, disponible sur le site de la FAO : http://www.fao.org/.
[1011] Sur ce réseau, v. partic. M. BONNIN, « Des îles aux réseaux, une initiative dans le Pacifique », *op.cit.*, spéc. p. 145 et s.
[1012] T. T. ANKERSEN, « The Mesoamerican Biological Corridor : The Legal Framework for an Integrated, Regional System of Protected Areas », *op.cit.*, pp. 545-546.
[1013] Sur l'ISDA, v. Ch. CHESTER, « Civil Society, International Regimes, and the Protection of Transboundary Ecosytems : Defining the International Sonoran Desert Alliance and the Yellowstone to Yukon Conservation Initiative », Journal of International Wildlife Law and Policy, vol. 2, n° 2/1999, pp. 159-203, spéc. pp. 162-173.
[1014] G. BENNETT and K. JO MULONGOY, *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*, *op.cit.*, p. 28 et 83.
[1015] *Ibid*., p. 33 ; v. également le site du « Wildlands Network » : http://www.twp.org/.

qu'il en soit, l'Y2Y a été officiellement créée en 1997 avec pour mission de conserver la connectivité entre les aires protégées - dont le parc international pour la paix du Waterton-Glacier - situées dans les montagnes Rocheuses. L'un de ses défis majeurs est, sans surprise, de parvenir à maintenir les connexions écologiques même lorsqu'elles traversent les frontières politiques. Deux institutions au statut apparemment très souple ont été mises sur pied : le Conseil de l'Y2Y qui regroupe l'ensemble des participants, et son Comité de coordination qui est un cercle plus restreint de participants actifs désignés par le Conseil[1016].

Quant à l'Asie et l'Afrique, enfin, les réseaux écologiques transfrontaliers y semblent encore relativement peu développés, même si pour la seconde on peut citer le réseau TRIDOM, associant le Cameroun, le Gabon et le Congo-Brazzaville, et mis en œuvre grâce à l'aide du WWF sur la base d'une déclaration intergouvernementale (Yaoundé, mars 1999)[1017].

En définitive, la plupart des expériences de réseaux écologiques transfrontaliers, en Europe et ailleurs, paraissent avoir bien compris l'intérêt des ZPT pour la conservation de la connectivité écologique transfrontalière. A cet effet, elles valorisent significativement la coopération qui s'exerce en ce domaine au stade de la gestion du réseau. En revanche, à ce même stade, la mise en place de corridors écologiques transfrontaliers en dehors de nouvelles ZPT créées pour assurer ce rôle, semble plus rare. De même, il n'apparaît pas toujours, loin s'en faut, que le processus de sélection des sites et des connexions à protéger en priorité au sein du réseau fasse dès le départ l'objet d'une coopération ; c'est pourtant le seul moyen de garantir une prise en compte complète des relations écologiques transfrontalières au stade de la conception du réseau. Plus largement, il nous semble qu'un réseau écologique devrait remplir au moins deux conditions pour pouvoir être qualifié de réseau transfrontalier au sens plein du terme. Celles-ci peuvent d'ailleurs être vues comme autant de critères pour une définition doctrinale de la notion de réseau écologique transfrontalier. D'une part, les relations écologiques transfrontalières devraient être prises en compte dès le stade de la conception du réseau, grâce à un processus coopératif de sélection scientifique des sites et des connexions. D'autre part, la coopération transfrontalière devrait être érigée comme un outil de base pour la gestion du réseau, c'est-à-dire pour l'ensemble de ses composantes : non seulement les ZPT, mais les corridors et zones tampons transfrontaliers.

Le choix qui a été fait d'inscrire les nouvelles stratégies de conservation de la nature dans le modèle du réseau ne peut qu'avoir des conséquences significatives sur la façon dont le droit international de l'environnement conçoit la frontière. Contrairement au territoire, qui a

[1016] Sur l'Y2Y, v. Ch. CHESTER, « Civil Society, International Regimes, and the Protection of Transboundary Ecosytems : Defining the International Sonoran Desert Alliance and the Yellowstone to Yukon Conservation Initiative », *op.cit.*, spéc. pp. 174-185.
[1017] G. BENNETT and K. JO MULONGOY, *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*, *op.cit.*, p. 74.

tendance à fragmenter et à isoler, le réseau est un mode d'organisation spatiale fondé sur les relations entre ses éléments constitutifs. Sa propension à la connexion et à l'interconnexion généralisées conduit à douter du fait que le réseau connaisse des frontières propres, et en tous cas, il est dans la logique que les frontières politiques ne constituent pas un obstacle à son extension. Cependant, on observe encore un relatif décalage entre les niveaux conceptuel et pratique. En droit positif international, les expériences existantes de réseaux écologiques éprouvent parfois des difficultés à être à la hauteur de la théorie des réseaux, laquelle présuppose, selon nous, une prise en compte des relations écologiques transfrontalières tant au stade de la conception que de la gestion du réseau. Le réseau écologique européen Natura 2000 illustrera aussi ces difficultés. Toutefois, comparativement aux autres expériences étudiées, il prend sans doute mieux en compte les relations écologiques transfrontalières au stade de la conception du réseau, mais moins bien au stade de sa gestion.

CHAPITRE 2 : LA DIMENSION TRANSFRONTALIERE CONTRARIEE DU RESEAU NATURA 2000

Natura 2000, un réseau écologique qui serait européen sans être transfrontalier ? Derrière l'apparente trivialité du paradoxe, se cachent des questions sérieuses. C'est l'article 3 de la directive habitats qui prévoit l'établissement du « réseau écologique européen cohérent » dénommé Natura 2000. Il doit être constitué à la fois des zones spéciales de conservation (ZSC) classées au titre de ce même texte, et des zones de protection spéciale (ZPS) désignées sur le fondement de la directive oiseaux. Par ailleurs, l'article 10 de la directive 92/43/CEE encourage les Etats, tout en leur laissant une large marge d'appréciation, à protéger les éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages, autrement dit les corridors écologiques[1018]. Une telle protection pourra être utilisée par les Etats pour « améliorer la cohérence écologique de Natura 2000 » (art. 3, § 3).

Si la directive habitats institue bien un dialogue entre la Commission et les Etats membres pris individuellement pour la constitution et la gestion des sites du réseau – coopération « verticale » -, il n'en va pas de même s'agissant des relations des Etats voisins entre eux. Aucune forme de coopération transfrontalière ou « horizontale » n'étant exigée par la directive, elle est laissée à l'entière discrétion des Etats membres. Si bien que l'on peut affirmer que la dimension transfrontalière du réseau, sans être totalement oubliée, est globalement marginalisée par la directive 92/43 (Section 1). En négligeant ainsi les relations écologiques transfrontalières, la directive habitats donne plutôt du réseau Natura 2000 l'impression d'une juxtaposition de réseaux nationaux que celle d'un seul et unique réseau régional correctement interconnecté. Une nouvelle fois la comparaison avec le droit de l'eau, et plus spécialement la directive-cadre du 23 octobre 2000[1019], jettera une lumière crue sur les carences du droit de la nature relativement à la protection de l'environnement transfrontalier. En ce domaine la directive habitats peut donc s'apparenter à une occasion manquée de rénovation conceptuelle du droit européen de la conservation de la nature, et ce d'autant que

[1018] Article 10 : « Là où ils l'estiment nécessaire, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement et notamment en vue d'améliorer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, les Etats membres s'efforcent d'encourager la gestion d'éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages.
Ces éléments sont ceux qui, de par leur structure linéaire et continue (tels que les rivières avec leurs berges ou les systèmes traditionnels de délimitation des champs) ou leur rôle de relais (tels que les étangs ou les petits bois) sont essentiels à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique d'espèces sauvages ».

[1019] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JOUE L 327 du 22/12/2000, p. 1). Pour un commentaire, B. DROBENKO, « Directive eau : un cadre en trompe-l'œil ? », REDE n° 4/2000, pp. 381-404 ; P. THIEFFRY, « Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau », Europe n° 2, février 2001, pp. 4-8 ; v. également le numéro spécial de 2002 sur l'eau de la revue Aménagement-Environnement.

la proposition initiale de la Commission[1020] était sensiblement plus ambitieuse, notamment sur ce point précis.

Cependant, si les directives habitats et oiseaux constituent toujours les principaux fondements juridiques du réseau Natura 2000, celui-ci a évolué au cours des vingt années qui ont suivi sa création, du fait de la pratique étatique mais aussi de l'adoption de différents instruments au niveau de l'UE. Parmi les mutations, on a pu observer une certaine revalorisation de la dimension transfrontalière du réseau, qui semble aller en s'amplifiant (Section 2).

[1020] Proposition de directive du Conseil concernant la protection des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, COM(88) 381 final du 31 août 1988 (JOCE C 247 du 21/09/1988, p. 3). Pour un commentaire, O. DELFOUR, *La proposition de directive du Conseil des Communautés Européennes concernant la protection des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, Mémoire de DEA, droit, Paris I, 1991, non paginé.

SECTION 1 : LA MARGINALISATION DE LA DIMENSION TRANSFRONTALIERE DANS LA DIRECTIVE HABITATS

« Le fait que le terme "frontière" soit mentionné une seule fois dans la directive habitats trahit déjà l'attention limitée que la directive porte aux frontières et aux zones transfrontalières »[1021]. En effet, écartons tout de suite l'hypothèse selon laquelle la notion de frontière serait délaissée précisément parce que les frontières auraient été effacées à l'intérieur du réseau Natura 2000. Au contraire, la marginalisation des aspects transfrontaliers est une tendance générale, bien qu'il faille tout de même nuancer le propos suivant le stade de développement du réseau Natura 2000 dont on parle. Il est ainsi possible de distinguer deux phases, qui sont aussi celles à l'aune desquelles on peut juger du caractère transfrontalier d'un réseau : la constitution (ou conception), qui comprend en particulier la désignation des sites, et la gestion. En ce qui concerne la seconde, on peut considérer que la prise en compte de la dimension transfrontalière est absente, du moins en apparence, et l'on chercherait en vain des mesures relatives à la gestion coopérative de sites frontaliers contigus ou de corridors écologiques transfrontaliers (§ 2). La phase préalable de conception du réseau, quant à elle, ne se distingue nullement sur ce point précis de la coopération transfrontalière. La différence, qui entraîne une certaine prise en compte de la dimension transfrontalière, même si celle-ci demeure relative, réside plutôt dans la considération spécialement portée au caractère transfrontalier de certains des éléments écologiques protégés, notamment pour la sélection des sites. Ainsi, les relations écologiques transfrontalières font bien l'objet d'une attention à ce stade, bien que cela n'ait pas suffi non plus à entraîner une obligation de coopération transfrontalière en matière de désignation des sites (§ 1).

§ 1 : La relativité de la prise en compte au stade de la constitution du réseau

L'extrême timidité de la directive 92/43 à propos de la dimension transfrontalière du réseau est paradoxale à de nombreux égards, ce que l'on ne manquera pas de relever au fur et à mesure de l'analyse. L'une des premières étrangetés, et non des moindres, est que la préoccupation pour les processus écologiques transfrontaliers est bien présente dans la justification de l'action de l'UE en matière de conservation de la nature, au regard du principe de subsidiarité. C'est ce qui ressort notamment de la lecture du préambule de la directive (A). Cette façon de justifier la compétence de l'UE n'est sans doute pas étrangère à la mise sur pied d'un mécanisme de désignation des sites qui non seulement empêche que le passage d'une frontière soit un obstacle à la sélection d'un site, mais en outre demande qu'une attention particulière soit prêtée à certains éléments écologiques transfrontaliers lors de ladite

[1021] S. ERENS, K. BASTMEIJER, J. VERSCHUUREN, « Adaptation to Climate Change to Save Biodiversity : Lessons Learnt from African and European Experiences », *op.cit.*, p. 16, notre traduction : « The fact that the term "border" is only mentioned once in the Habitats Directive already betrays the limited focus of the Directive on borders and cross-border areas ». C'est à l'annexe III que le mot « frontière » apparaît, dans un contexte qui sera précisé *infra*.

sélection. Ce mécanisme de désignation est néanmoins en demi-teinte par rapport à la dimension transfrontalière du réseau puisque, comme indiqué précédemment, il ne prévoit nullement la coopération transfrontalière des Etats voisins en matière de sélection des sites (B).

A. Une préoccupation présente dans la justification de l'action de l'UE au regard du principe de subsidiarité

L'environnement étant un domaine de compétence partagée entre l'Union (qui s'appelait alors Communauté[1022]) et ses Etats membres, celle-ci a dû justifier son intervention en matière de conservation de la nature au regard du principe de subsidiarité. Autrement dit, il lui fallait démontrer la réunion de deux conditions[1023] : d'une part, les objectifs de l'action envisagée ne pouvaient pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, et d'autre part, ils pouvaient l'être mieux, « en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée », au niveau communautaire[1024]. A cet égard, on sait que les « dimensions » renvoient au champ d'application *ratione loci* de la mesure[1025]. Classiquement, c'est dans le préambule de la directive que l'on retrouve cette justification, même si en l'espèce l'exposé des motifs est « plutôt laconique » en ce qui concerne la conformité vis-à-vis du principe de subsidiarité[1026].

Il reste que si l'on mène une analyse attentive, deux éléments complémentaires et indissociables indiquent tout de même assez clairement que c'est bien, comme l'exprime W. P. J. WILS, la présence d'« externalités » (on préfèrera pour notre part parler d'éléments d'extraterritorialité) physiques et psychiques[1027] qui justifient l'intervention de l'UE en matière de conservation de la nature. Plus précisément, il s'agit à la fois de l'existence d'un patrimoine naturel commun aux Etats membres (1) et de la nature « souvent » transfrontalière

[1022] Par commodité de langage, on s'efforcera de parler de l'Union (ou UE) plutôt que de la Communauté, qui a disparu avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, y compris lorsqu'à l'époque des faits relatés c'est en réalité cette dernière qui était concernée.

[1023] Le débat n'est pas définitivement tranché sur le point de savoir s'il s'agit de deux critères distincts, c'est-à-dire cumulatifs, ou bien « des deux facettes d'une même réalité » : C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis Litec, 5ème éd., Paris, 2013, 863 p., p. 450.

[1024] Lors de l'adoption de la directive habitats, le principe de subsidiarité n'était encore qu'un principe spécifique à la politique communautaire de l'environnement (art. 130 R). C'est le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 mais entré en vigueur le 1er novembre 1993, qui en a fait une règle générale pour l'exercice des compétences dans les domaines de compétence partagée (art. 3 B). Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il est inscrit à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

[1025] C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 450.

[1026] N. de SADELEER, « La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne », RMCUE, n° 364, janvier 1993, pp. 24-32, p. 26.

[1027] W. P. J. WILS**,** « La protection des habitats naturels en droit communautaire », CDE, n° 3/4 1994, pp. 398-430, p. 404.

des menaces pesant sur celui-ci (2), deux éléments explicitement inscrits dans le quatrième considérant de la directive[1028].

1. La reconnaissance de l'existence d'un patrimoine naturel commun

« Vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne » : c'est ainsi que N. de SADELEER avait sous-titré son commentaire de la directive habitats[1029], choisissant de mettre en avant cet élément parfois relégué au second plan derrière la subtilité des dispositifs de sélection et de gestion des sites mis en place. Ce n'est certes pas l'affirmation de l'existence d'un patrimoine commun qui est inédite : la directive oiseaux avait déjà qualifié de la sorte les espèces migratrices d'oiseaux[1030], même si c'était sans les définir donc sans que l'on sache notamment si les espèces transfrontalières en faisaient partie. La nouveauté réside bien davantage dans l'extension considérable des éléments constitutifs dudit patrimoine, à savoir l'ensemble des habitats et espèces menacés. Par ailleurs, le titulaire du patrimoine est plus clairement identifié : il s'agit de l'Union.

De façon générale, la reconnaissance du patrimoine naturel commun implique une responsabilité commune des Etats membres quant à sa conservation. La directive oiseaux affirme clairement cette responsabilité à propos de la protection de l'ensemble de l'avifaune, y compris non migratrice. La directive habitats, pour sa part, ne l'indique expressément que pour les habitats et espèces prioritaires[1031] (onzième considérant), pour la conservation desquels la Communauté en tant que telle porte, en outre, une « responsabilité particulière » (art. 1 d) et h)). Toutefois, la CJUE considère assez logiquement que la responsabilité commune des Etats membres s'étend à la conservation de l'ensemble des habitats et espèces menacés[1032].

Il n'aurait pu en résulter qu'un simple devoir moral de conservation du patrimoine dont chaque Etat est le dépositaire, au profit de l'Union toute entière. C'était cependant sans

[1028] Quatrième considérant de la directive habitats : « considérant que, sur le territoire européen des Etats membres, les habitats naturels ne cessent de se dégrader et qu'un nombre croissant d'espèces sauvages sont gravement menacées ; que, étant donné que les habitats et espèces menacés font partie du patrimoine naturel de la Communauté et que les menaces pesant sur ceux-ci sont souvent de nature transfrontalière, il est nécessaire de prendre des mesures au niveau communautaire en vue de les conserver ».

[1029] N. de SADELEER, « La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne », *op.cit.*

[1030] Quatrième considérant de la version codifiée de la directive oiseaux : « les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres sont en grande partie des espèces migratrices. De telles espèces constituent un patrimoine commun et la protection efficace des oiseaux est un problème d'environnement typiquement transfrontalier qui implique des responsabilités communes ».

[1031] Les habitats et espèces prioritaires sont ceux auxquels la directive habitats confère le régime de protection le plus strict, car ils sont non seulement en danger de disparition sur le territoire européen des Etats membres, mais en outre leur aire de répartition naturelle au niveau global est comprise pour une part importante à l'intérieur de ce même territoire (art. 1 d) et h)).

[1032] CJCE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-6/04, *Rec.* p. I-9017 (point 25) ; CJCE, 10 janvier 2006, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-98/03, *Rec.* p. I-00053 (point 59).

compter sur la Cour de justice, qui s'est efforcée au fil de sa jurisprudence de donner une portée juridique à cette responsabilité commune, et donc une certaine autonomie par rapport aux obligations contenues dans le corps des directives. Ainsi, les juges de Luxembourg en ont déduit qu'en cette matière « l'exactitude de la transposition revêt une importance particulière », du fait que la gestion du patrimoine commun est ici confiée, pour leur territoire respectif, aux Etats membres[1033]. En d'autres termes, selon D. SIMON et A. RIGAUX, la reconnaissance d'un patrimoine commun dont la gestion est confiée aux Etats membres est l'une des raisons spécifiques pour lesquelles « la rigueur imposée par la jurisprudence communautaire quant à l'application des directives en général est encore accentuée (…) dans le domaine de l'environnement »[1034].

Par ailleurs, toujours en se fondant sur l'idée de responsabilité commune des Etats membres mais en lui associant cette fois-ci l'exigence d'une « protection complète et efficace des oiseaux sauvages à l'intérieur de l'Union, quel que soit leur lieu de séjour ou leur espace de passage », la Cour estime « incompatible avec la directive [oiseaux] toute législation nationale qui détermine la protection des oiseaux sauvages en fonction de la notion de patrimoine faunistique national »[1035]. En conséquence, pour être conformes à la directive, les droits nationaux doivent prévoir la protection de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen de l'ensemble des Etats membres, y compris lorsque celles-ci ne sont pas (encore) répertoriées sur le territoire de l'Etat membre en question.

Comme on le verra, la reconnaissance d'un patrimoine naturel commun était, peut-être, suffisante à elle seule pour justifier la compétence de l'Union en matière de conservation de la nature au regard du principe de subsidiarité. Néanmoins, le législateur européen prend bien soin de renforcer cette justification par une référence à la nature transfrontalière des menaces pesant sur les habitats et espèces menacés.

2. La nature transfrontalière des menaces pesant sur le patrimoine naturel commun

En la matière non plus, la directive habitats n'innove pas totalement, puisque la directive oiseaux avait déjà considéré, à l'appui de l'action de l'Union, que « la protection

[1033] En ce qui concerne la directive oiseaux, v. CJCE, 8 juillet 1987, *Commission c/ Belgique*, aff. 247/85, *Rec.* p. 3029 (point 9) ; CJCE, 8 juillet 1987, *Commission c/ Italie*, aff. 262/85, *Rec.* p. 3073 (point 9). Le raisonnement a été étendu par analogie à la directive habitats : CJCE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-6/04, précité (point 25).

[1034] D. SIMON et A. RIGAUX, « Les contraintes de la transcription en droit français des directives communautaires : le secteur de l'environnement », RJE n° 3/1991, pp. 269-332, spéc. pp. 289-290.

[1035] CJUE, 26 janvier 2012, *Commission c/ République de Pologne*, aff. C-192/11, publié au recueil numérique (point 23 et suivants) : Environnement et Développement Durable, avril 2012, p. 8, note P. TROUILLY ; RJE n° 3/2012, p. 580, chron. S. JOLIVET. Pour une première application de cette jurisprudence, v. CJCE, 27 avril 1988, *Commission c/ France*, aff. 252/85, *Rec.* p. 2243 (point 15).

efficace des oiseaux est un problème d'environnement typiquement transfrontalier »[1036]. Cependant, le terme « menaces » est plus précis que celui de « problème » quant à la nature de l'élément d'extraterritorialité visé ici : il s'agit du risque écologique à prévenir, que l'on peut dès lors clairement distinguer du bien environnemental à préserver (le patrimoine commun).

Or, c'est précisément la conjonction de ces deux éléments qui a permis à l'Union d'assurer la compatibilité de son intervention avec le principe de subsidiarité, dans le cas de la directive habitats comme d'ailleurs dans celui de la directive oiseaux. En effet, l'existence d'aspects transnationaux à la question envisagée a toujours été un argument fort pour démontrer l'insuffisance de l'action individuelle des Etats membres et la valeur ajoutée de l'action de l'UE, particulièrement en matière environnementale[1037] où l'on sait que de nombreux éléments naturels, tout comme les risques écologiques, se jouent allègrement des frontières[1038]. Ce critère figurait même à l'intérieur des lignes directrices destinées à éclairer l'application du principe de subsidiarité, exposées dans le Protocole n° 7 accompagnant le Traité d'Amsterdam[1039]. On pourrait certes objecter que des problèmes environnementaux transfrontaliers, tout en étant binationaux voire plurinationaux, n'acquerraient pas de ce fait même un caractère « communautaire ». Mais contrairement à une interprétation pourtant imaginable (quoique délicate à mettre en œuvre en pratique), le principe de subsidiarité ne semble avoir qu'exceptionnellement laissé la place à une sorte de compétence intergouvernementale « intermédiaire », à mi-chemin entre la compétence étatique et la compétence de l'UE. Il est vrai que même dans l'hypothèse de problèmes bilatéraux la compétence de l'UE peut se défendre, à la condition que son intervention se révèle plus bénéfique que celle des Etats agissant en vertu d'une coopération intergouvernementale classique[1040].

[1036] Quatrième considérant de la version codifiée de la directive oiseaux.

[1037] V. par ex. de façon très explicite le considérant 44 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), dite « IED » (anciennement « IPPC »), JOUE L 334 du 17/12/2010, p. 17 : « Etant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et améliorer la qualité de l'environnement, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc en raison du caractère transfrontière de la pollution due aux activités industrielles être mieux réalisés au niveau de l'Union, l'Union peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne ».

[1038] Sur les rapports entre le principe de subsidiarité et l'environnement, v. notamment A. BRUNET, « La régulation juridique des questions environnementales et le principe de subsidiarité », Gaz. Pal., 2004, pp. 1705-1716 ; N. de SADELEER, « Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement », Droit et société n° 80, n° 1/2012, pp. 73-90 ; R. ZACCARIA, « Principe de subsidiarité et environnement », REDE n° 3/2000, pp. 255-280.

[1039] Elle a en revanche malencontreusement disparu du nouveau Protocole n° 2, accompagnant le Traité de Lisbonne : C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 451.

[1040] Sur ce point, v. C. BLUMANN, « Compétence communautaire et compétence nationale », in J.-C. MASCLET (dir.), *La Communauté européenne et l'environnement*, La Documentation française, Paris, 1997, 691 p., pp. 63-105, spéc. p. 75.

Toujours est-il que le cas des directives oiseaux et habitats est emblématique du point de vue des aspects transnationaux : s'y mêlent d'une part des éléments d'extraterritorialité liés aux biens environnementaux eux-mêmes et aux menaces qui pèsent sur eux, et d'autre part des éléments d'extraterritorialité physiques et psychiques[1041]. On ne s'attardera guère sur la question des menaces transfrontalières, tant l'allusion aux pollutions transfrontières, en particulier, paraît évidente. Rappelons seulement qu'en ce cas, « la valeur ajoutée de [l'intervention de l'Union] tient précisément à la nature internationale du dommage à prévenir et donc au fait qu'il ne sert à rien de réglementer sur le plan national si le péril vient de l'Etat voisin qui n'a pas cru bon d'édicter pareille réglementation »[1042].

Mais la référence au patrimoine commun, bien que moins évidente est tout aussi importante, si ce n'est davantage, pour démontrer l'existence d'aspects transnationaux spécifiques à la conservation de la nature. En effet, sa reconnaissance se fonde, implicitement mais nécessairement, sur deux types d'éléments d'extraterritorialité : psychiques et physiques. En ce qui concerne les premiers, la notion de patrimoine commun permet en réalité au législateur européen de traduire le fait que « beaucoup de citoyens de l'Union se sentent concernés par le sort des habitats dans d'autres Etats membres et des espèces (migratrices ou non) qui y vivent. Le vif intérêt (d'une partie) de l'opinion publique pour la politique communautaire en ce domaine en est la preuve »[1043], que le grand nombre et la fréquence des arrêts rendus par la CJUE à ce sujet viennent, entre autres, corroborer[1044]. On peut même sans doute aller plus loin et considérer que l'UE se sent investie d'un rôle vis-à-vis de l'humanité dans son ensemble, lorsqu'elle fonde sa responsabilité particulière à l'égard des espèces et habitats prioritaires sur « l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle » (au niveau mondial) comprise à l'intérieur du territoire européen des Etats membres (art. 1 d) et h)), c'est-à-dire sur un critère spatial.

Par ailleurs, la notion de patrimoine commun permet certainement de traduire un élément physique d'extraterritorialité, à savoir que la vie sauvage ne connaît pas de frontières. Ceci est certes plus implicite dans les deux instruments de droit dérivé, sauf peut-être en ce

[1041] Selon W. P. J. WILS, il existerait en tout trois types « d'externalités » susceptibles de fonder la compétence de l'UE au regard du principe de subsidiarité : physiques, psychiques et économiques (en ce dernier cas, lorsque des mesures de protection de l'environnement affecteraient les conditions de réalisation du marché intérieur). Les externalités psychiques seraient spécifiques à la matière environnementale : W. P. J. WILS, « Subsidiarity and EC Environmental Policy : Taking People's Concerns Seriously », Journal of Environmental Law, n° 1/1994, pp. 85-91.

[1042] A. BRUNET, « La régulation juridique des questions environnementales et le principe de subsidiarité », *op.cit.*, p. 1708.

[1043] W. P. J. WILS**,** « La protection des habitats naturels en droit communautaire », *op.cit.*, p. 404. C'est d'ailleurs cette inquiétude, cette légitime préoccupation des citoyens que le même auteur appelle dans un autre article à « prendre au sérieux », en reconnaissant pleinement que les « externalités » psychiques peuvent, en matière environnementale, fonder la compétence de la Communauté au regard du principe de subsidiarité : W. P. J. WILS, « Subsidiarity and EC Environmental Policy : Taking People's Concerns Seriously », *op.cit.*

[1044] M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement*, Larcier, 2ème éd., Bruxelles, 2012, 619 p., p. 16. Le chapitre consacré à la nature dans cet ouvrage de jurisprudence commentée l'illustre d'ailleurs parfaitement.

qui concerne la reconnaissance exclusive des espèces migratrices en tant que patrimoine commun par la directive oiseaux, car il est difficile d'expliquer rationnellement ce traitement de faveur autrement que par le passage de frontières qu'effectuent les individus desdites espèces. W. P. J. WILS affirme d'ailleurs que les dispositions prises en matière de conservation de la nature, contrairement par exemple aux secteurs de l'eau ou des pollutions, ne peuvent être justifiées grâce à des « externalités » physiques (au regard du principe de subsidiarité) que dans la mesure où elles affectent les espèces migratrices[1045]. Bien qu'assez répandue cette opinion n'en est pas moins discutable, car elle tend à réduire les aspects transfrontaliers de la conservation de la nature à la seule question des espèces migratrices, et à négliger subséquemment les espèces et écosystèmes transfrontaliers. Au contraire, pour une autre partie de la doctrine derrière laquelle nous nous rangeons, c'est fondamentalement en raison de la rétivité aux frontières des habitats et espèces menacés en général que l'intervention de l'UE, porteuse d'une harmonisation de certaines règles de gestion, remplit en l'espèce « le critère d'efficacité inhérent au principe de subsidiarité » ; tant il est vrai que « des mesures de conservation élaborées à un niveau local, sans qu'aucun effort de coordination n'ait été entrepris au niveau supranational, risquent de ne pas porter leurs fruits »[1046].

Etant donné l'intérêt qui s'y attachait pour légitimer son action, il ne faut certes pas sous-estimer la part de stratégie institutionnelle dans l'invocation, par le législateur européen, des aspects transfrontaliers de la conservation. Toujours est-il qu'à ce stade du raisonnement, on est en mesure d'affirmer que la dimension transfrontalière au sens large est la principale justification de l'action de l'UE au regard du principe de subsidiarité. Aussi, si le contenu subséquent de la directive habitats n'en tire pas toutes les conséquences en posant des obligations de coopération transfrontalière chaque fois que l'action individuelle d'un Etat membre n'est pas suffisante pour assurer la conservation d'un patrimoine dont il n'est que le dépositaire, alors il y aura au minimum un doute sur la cohérence interne de ladite directive. La première interrogation à cet égard concerne le mécanisme de désignation des sites.

B. Un mécanisme de désignation des sites en demi-teinte au regard de la dimension transfrontalière du réseau

La directive habitats met en place une procédure complexe de désignation des sites, laquelle se décompose en trois étapes faisant intervenir à la fois les Etats membres et la Commission européenne (art. 4). Lors de la première étape (art. 4, § 1) chaque Etat membre doit constituer, puis transmettre à la Commission, une liste nationale des sites susceptibles

[1045] W. P. J. WILS, « Subsidiarity and EC Environmental Policy : Taking People's Concerns Seriously », *op.cit.*, pp. 88-89.
[1046] N. de SADELEER, « La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne », *op.cit.*, p. 27.

d'être désignés comme sites d'importance communautaire (SIC). Pendant la deuxième, la Commission établit, « en accord avec les Etats membres », un projet de liste des SIC. Elle arrête ensuite cette liste après avoir soumis le projet au « Comité Habitats » composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission, lequel remet un avis conforme (art. 4, § 2). Enfin, la troisième étape voit les Etats membres désigner comme ZSC, dans un délai maximal de six ans, les sites retenus par la Commission sur la liste des SIC (art. 4, § 4)[1047].

Or, au cours de cette procédure seuls des critères d'ordre scientifique doivent entrer en ligne de compte, ce qui empêche théoriquement que la présence de frontières administratives et politiques constitue un obstacle à la sélection de sites le méritant. En outre une considération est spécifiquement prêtée aux écosystèmes transfrontaliers, en particulier lors de l'étape « communautaire » de la désignation (la deuxième) au titre des critères d'évaluation de l'importance communautaire des sites proposés par les Etats membres (1). Néanmoins la notion de site Natura 2000 transfrontalier, pas plus d'ailleurs que la coopération transfrontalière en matière de sélection des sites, ne sont prévues par le législateur européen (2). Ceci amène donc à relativiser l'appréciation positive que l'on pourrait porter sur le mécanisme de désignation des sites au regard de la dimension transfrontalière du réseau.

1. L'appartenance du site à un écosystème transfrontalier comme critère scientifique de sélection

L'un des grands mérites de la directive habitats et de ses interprètes, en particulier la CJUE, est de faire reposer le processus de sélection des sites sur des motifs exclusivement scientifiques. Cela n'était pourtant pas si évident, malgré le fait que les critères censés guider les Etats membres et la Commission lors de la première comme de la deuxième étape sont indéniablement de nature scientifique (annexe III). En effet, certains Etats membres ont cru pouvoir invoquer à ce stade les motifs auxquels renvoie l'article 2, § 3, de la directive, à savoir les « exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que [les] particularités régionales et locales »[1048], et ce afin d'écarter de la sélection des sites qui auraient dû y figurer en application desdits critères. Cette interprétation a toutefois été fermement rejetée par la

[1047] Parallèlement à l'article 4 de la directive, qui porte sur la procédure de droit commun de sélection des sites, l'article 5 prévoit une procédure exceptionnelle en cas de désaccord entre un Etat membre et la Commission. Dans le cas où la Commission constaterait l'absence, sur une liste nationale, d'un site abritant un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaire qui lui semble indispensable au maintien de ce type d'habitat ou à la survie de cette espèce, elle engage une procédure de concertation bilatérale avec l'Etat membre concerné. En cas d'échec de ladite procédure, c'est le Conseil qui tranchera le différend en statuant à l'unanimité, ce qui donne *de facto* un droit de veto à l'Etat membre visé.

[1048] L'article 2, § 3, de la directive est libellé comme suit : « Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales ».

CJUE, d'abord s'agissant de la première étape de la désignation[1049], puis plus récemment de la deuxième[1050]. Une telle solution est cohérente avec celle déjà dégagée à propos de la directive oiseaux[1051], laquelle était pourtant loin d'être aussi précise au sujet des critères de sélection des ZPS (art. 4, § 1). Quoi qu'il en soit, la marge d'appréciation des Etats s'en trouve donc singulièrement réduite, puisqu'elle ne peut porter que sur la mise en œuvre des critères de sélection, et non sur leur choix. Dès lors que ces critères sont incontestablement remplis, les Etats membres sont dans une situation qui s'approche de la compétence liée pour proposer le site sur leur liste nationale[1052]. Or, dans l'hypothèse particulière d'espaces frontaliers, ceci paraît être de nature à éviter la tentation que pourraient avoir certains Etats de retirer de la liste un site sous prétexte de la proximité d'une frontière, c'est-à-dire en prévision des difficultés accrues de gestion que cette situation pourrait engendrer[1053].

De plus, la directive habitats ne se contente pas d'empêcher que la présence d'une frontière soit un obstacle à la sélection d'un site, en imposant systématiquement des critères exclusivement scientifiques. Bien davantage, elle fait de l'appartenance d'un site à un écosystème transfrontalier un indice de son importance communautaire. C'est fort logiquement lors de la deuxième étape de la sélection des sites, celle durant laquelle la Commission européenne évalue notamment l'importance communautaire des sites proposés par les Etats membres sur leurs listes nationales, qu'apparaît prioritairement la prise en compte des écosystèmes transfrontaliers. En effet, parmi les critères de l'annexe III (étape 2) sur la base desquels la Commission établit son projet de liste des SIC, figure « la localisation géographique du site par rapport aux voies migratoires d'espèces de l'annexe II ainsi qu'à son éventuelle appartenance à un écosystème cohérent situé de part et d'autre d'une ou de plusieurs frontières intérieures à la Communauté ». Il est tout aussi logique dans l'esprit de la directive que le critère de l'appartenance à un écosystème transfrontalier n'apparaisse pas en tant que tel lors de la première étape de sélection des sites, puisque celle-ci est strictement nationale. Les Etats membres sont en effet incapables, individuellement, de se représenter fidèlement la valeur de ces écosystèmes transfrontaliers cohérents. Mais précisément, cette ignorance légitime a été utilisée à titre d'argument confortatif par la CJUE pour refuser la prise en considération de critères non scientifiques lors de la phase nationale de sélection des sites. Ainsi dans l'arrêt précité « *First Corporate Shipping* », la Cour considère en substance

[1049] CJCE, 7 novembre 2000, *The Queen c/ Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions* (« *First Corporate Shipping Ltd* »), aff. C-371/98, *Rec*. p. I-9235 (points 22 et s.) : Droit de l'environnement n° 84, décembre 2000, pp. 12-14, note L. LE CORRE ; RJE n° 4/2001, pp. 597-649 (spéc. pp. 639-645), chron. Ch.-H. BORN et S. MALJEAN-DUBOIS.

[1050] CJUE, 14 janvier 2010, *Stadt Papenburg c/ Bundesrepublik Deutschland*, aff. C-226/08, *Rec.* p. I-00131 (points 28 et s.) : RJE n° 2/2010, pp. 295-305, note S. JOLIVET.

[1051] CJCE, 2 août 1993, *Commission c/ Espagne (*« *Marismas de Santoña* »*)*, aff. C-355/90, *Rec.* p. I-4272 (point 26) ; CJCE, 11 juillet 1996, *Regina c/ Secretary of State for the Environment* (« *Lappel Bank* »), aff. C-44/95, *Rec.* p. I-03805 (point 27).

[1052] J. SAMBON, « La procédure d'élaboration du zonage écologique », in CEDRE (dir.), *Le zonage écologique*, *op.cit.*, pp. 113-157, p. 115.

[1053] En ce sens, à propos de la directive oiseaux mais l'analogie est évidente avec la directive habitats, v. R. ROMI, « L'impact du droit communautaire de l'environnement sur l'urbanisme transfrontalier », *op.cit.*, p. 348.

que c'est notamment pour permettre la prise en considération des écosystèmes transfrontaliers par la Commission qu'un inventaire exhaustif des sites au niveau national s'impose[1054].

Au-delà du fait qu'il s'agit de la seule occurrence du mot « frontière » dans la directive, il convient de s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'appartenance d'un site à un écosystème transfrontalier est considérée par la directive comme un indice de son importance communautaire. On peut d'abord y voir, dans la continuité de la justification de l'action de l'UE au regard du principe de subsidiarité, une valorisation implicite de l'élément d'extraterritorialité que revêt alors un tel site. Surtout, il semble qu'il faille relier l'existence d'un tel critère avec au moins deux caractéristiques fondamentales de la directive habitats : d'une part le découpage du territoire européen en régions biogéographiques, et d'autre part l'importance donnée à la notion de cohérence écologique du réseau. Le premier élément fait partie des plus significatifs à mettre au crédit de la directive habitats ; il s'agit, afin de procéder à une sélection écologiquement appropriée des SIC, de découper le territoire européen en fonction non des frontières politiques et administratives intérieures à l'UE, mais de neuf régions biogéographiques[1055]. Ainsi, c'est dans le cadre de chacune de ces « circonscriptions naturelles »[1056] que la Commission établit, lors de la deuxième étape, son projet de liste des SIC. On peut sans aucun doute y voir une expression particulièrement aboutie de cette capacité du droit de l'environnement moderne à non seulement dépasser les frontières classiques du droit public, mais en outre à secréter ses propres frontières mieux adaptées à son objet (en l'espèce, donc, celles de la région biogéographique).

En lien avec ce découpage « écologique » du territoire, puisqu'elle s'apprécie d'abord dans le cadre d'une région biogéographique donnée, la recherche de cohérence écologique semble être le deuxième facteur explicatif de la présence du critère d'appartenance à un écosystème transfrontalier. Si la directive habitats postule la cohérence du réseau Natura 2000

[1054] « Pour établir un projet de liste des sites d'importance communautaire, de nature à aboutir à la constitution d'un réseau écologique européen cohérent de ZSC, la Commission doit disposer d'un inventaire exhaustif des sites revêtant, au niveau national, un intérêt écologique pertinent au regard de l'objectif de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages visé par la directive habitats. A cette fin, ledit inventaire est établi sur la base des critères fixés à l'annexe III (étape 1) de cette directive. Au demeurant, ce n'est que de cette manière qu'il est possible de réaliser l'objectif, visé à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive habitats, du maintien ou du rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle, laquelle peut être située de part et d'autre d'une ou de plusieurs frontières intérieures » (points 22 et 23). Dans le sens de cette interprétation, Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », in OBSERVATOIRE JURIDIQUE NATURA 2000, *Natura 2000 et le droit : Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 340 p., pp. 163-205, p. 185.

[1055] Alpine, atlantique, de la mer Noire, boréale, continentale, macaronésienne, méditerranéenne, pannonique et steppique. La notion de région biogéographique n'est pas définie par le texte mais, de façon générale, la biogéographie est l'étude scientifique de la répartition des espèces vivantes végétales et animales (dictionnaire *Le petit Larousse*), tandis que les régions biogéographiques sont caractérisées à la fois par leur climat et leur peuplement végétal et animal (article « faune sauvage » de l'*Encyclopaedia Universalis*).

[1056] Ch. LAGIER, « L'Europe et l'environnement : la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages », Gaz. Pal., 2 février 1995, pp. 167-174, p. 169.

(art. 3, § 1)[1057], elle ne définit pas ce que recouvre cette notion. On peut toutefois tenter d'en circonscrire le contenu, en particulier grâce aux travaux de Ch.-H. BORN[1058]. Selon cet auteur, « la cohérence écologique du réseau est une caractéristique de la structure spatiale de ce réseau, qui s'évalue par rapport à la superficie, la distribution, l'état de conservation et l'interconnectivité des habitats à protéger pour chaque espèce, ou chaque type d'habitat naturel, en fonction de leurs exigences écologiques »[1059]. Partant, la cohérence dépend prioritairement de la sélection des sites, et plus précisément de l'utilisation de critères scientifiques pour la mener à bien[1060]. Or c'est surtout lors de la deuxième étape de la désignation que la cohérence est recherchée, car, pour la Commission, évaluer l'importance communautaire des sites revient à déterminer s'ils contribuent « au maintien ou au rétablissement dans un état de conservation favorable d'un habitat naturel de l'annexe 1 ou d'une espèce de l'annexe 2 et/ou à la cohérence de Natura 2000 » (annexe III, étape 2). Aussi peut-on affirmer, pour conclure, que la sélection de sites appartenant à des écosystèmes transfrontaliers est considérée par le législateur européen comme un facteur de cohérence du réseau Natura 2000, parce qu'elle contribue à la qualité de sa structure spatiale à l'échelle biogéographique et européenne.

2. L'introuvable notion de site Natura 2000 transfrontalier

La directive habitats ne prévoit pas la possibilité de désigner des sites Natura 2000 transfrontaliers, autrement dit situés sur le territoire de deux ou plusieurs Etats membres, ni à titre obligatoire ni même, cela est encore plus surprenant, à titre facultatif en présence d'un écosystème transfrontalier cohérent qui répond aux critères scientifiques pertinents. D'ailleurs, l'article 4 ne considère jamais les Etats membres collectivement, mais toujours isolément les uns des autres. Lors de la troisième étape de la sélection, en particulier, c'est bien « l'Etat membre concerné » (et non « le ou les Etats membres concernés ») qui désigne le site comme ZSC dans un délai maximal de six ans. De fait, il n'existe à notre connaissance aucune ZSC ni ZPS transfrontalières, sans préjudice évidemment des cas de sites Natura 2000 frontaliers contigus.

On aurait pu imaginer qu'à défaut d'envisager la notion de site Natura 2000 transfrontalier, la directive habitats oblige ou encourage, *a minima*, les Etats membres voisins à coopérer lors de la sélection nationale de leurs sites, afin notamment d'harmoniser le choix et la délimitation des sites Natura 2000 frontaliers[1061]. Or il n'en est rien non plus, laissant

[1057] Extrait : « un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé « Natura 2000 », est constitué ».
[1058] Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », *op.cit.*
[1059] *Ibid*., p. 183.
[1060] *Idem*.
[1061] Etant précisé que malgré la nature scientifique des critères de sélection, une marge d'appréciation « importante » subsiste quant à la délimitation du périmètre des sites : Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », *op.cit.*, p. 178, note de bas de p. n° 388.

ainsi la coopération transfrontalière en matière de désignation à l'appréciation entièrement discrétionnaire des Etats[1062]. En pratique, une telle coopération paraît être assez peu développée. On peut tout de même citer, grâce à la thèse de C. RANDIER, quelques expériences intéressantes – bien que limitées à quelques sites - dans l'arc alpin, notamment entre l'Italie et ses voisins slovène et autrichien, ou encore entre l'Autriche et l'Allemagne[1063]. De même, au Benelux, il semble qu'il y ait eu une certaine coopération entre les Pays-Bas et la Flandre en matière de désignation[1064]. Dans un cas comme dans l'autre, la préexistence d'une pratique installée de coopération transfrontalière a visiblement facilité la tâche.

La recherche de cohérence écologique par la Commission lors de la deuxième phase de sélection permet, certes, de pallier dans une certaine mesure cet oubli, spécialement grâce au critère d'appartenance à un écosystème transfrontalier[1065]. En l'absence de coordination « horizontale », ce sera bien souvent grâce au travail de coordination « verticale » opéré au cours de séminaires biogéographiques que des sites Natura 2000 seront effectivement établis de part et d'autre d'une frontière. Toutefois cet expédient connaît des limites, qu'ont fort judicieusement mises en lumière M. HERTOGHS et J. ZIJLMANS. D'après ces auteurs, l'absence d'obligation de coopération transfrontalière ne pose pas de problème tant que chaque composante « nationale » d'un écosystème transfrontalier est éligible à la sélection par chacun des Etats membres lors de la constitution de leurs listes nationales respectives. En revanche, « un problème peut survenir lorsqu'une zone appropriée est fragmentée par les frontières entre Etats membres de telle sorte qu'elle ne remplit pas les critères de sélection dans l'un des deux Etats membres, alors que si l'on avait suivi les critères écologiques pour le site dans son intégralité (par exemple, la liste « IBA »[1066]), celui-ci aurait dû être désigné comme ZPS ou ZSC »[1067]. De fait, le déficit effectif de coopération a pu, comme entre l'Autriche et la Slovénie[1068], conduire à ces situations guère satisfaisantes où des sites Natura 2000 s'arrêtent brusquement à la frontière sans prolongement de l'autre côté, en dépit de caractéristiques écologiques similaires. Il est vrai qu'en raison du processus d'élargissement connu par l'UE depuis 1992, la sélection des sites Natura 2000 n'a pas toujours été réalisée

[1062] *Ibid*., p. 185.
[1063] C. RANDIER, *L'application de la directive « habitats » dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, Thèse droit, Aix-Marseille III, 2008, 672 p., p. 99 et 150.
[1064] M. de MEEÛS, « Plan de base écologique transfrontalier dans le Benelux », *op.cit.*, p. 113.
[1065] En ce sens, v. Ch.-H. BORN, « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », *op.cit.*, p. 185.
[1066] « Important Bird Areas », ou « Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux » (ZICO) en français. Il s'agit d'un inventaire scientifique réalisé en application d'un programme de l'ONG « Birdlife International ».
[1067] M. HERTOGHS, J. ZIJLMANS, « Netherlands », in J. MAKOWIAK (dir.), *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales*, PULIM, Limoges, 2005, 361 p., pp. 263-296, spéc. pp. 279-280, notre traduction : « A problem might rise, when an appropriate area is fragmented by the borders between member states (*sic*) in such a way that it is not meeting the selection criteria in either of the member states (*sic*), although following ecological criteria for the entire site (for instance, the "IBA" list), it should have been designated as a SPA or SAC ».
[1068] C. RANDIER, *L'application de la directive « habitats » dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, *op.cit.*, p. 150.

simultanément entre pays voisins, en particulier en Europe centrale et de l'Est, ce qui n'a guère incité à la coopération[1069].

Quoi qu'il en soit, si l'on accepte le bien-fondé du raisonnement par analogie, l'impensé de la notion de site Natura 2000 transfrontalier apparaît être une insuffisance de la directive 92/43 d'autant moins justifiable que la directive-cadre sur l'eau, certes adoptée huit ans après, choisit pour sa part une démarche assez largement divergente. En effet, à l'instar de la directive habitats avec le concept de région biogéographique, la directive 2000/60 fonde son cadre géographique d'intervention sur une entité naturelle indépendante des frontières administratives et politiques, en l'occurrence le bassin hydrographique[1070]. Les Etats membres sont chargés de recenser ceux qui se trouvent sur leur territoire national (art. 3, § 1). Mais contrairement à la directive 92/43, la directive-cadre sur l'eau semble en tirer toutes les conséquences : elle interdit en principe de scinder les bassins aux fins de leur gestion, y compris lorsque ceux-ci s'étendent de part et d'autre d'une frontière intérieure à l'UE[1071]. En effet, une circonscription administrative, qui prend pour base le bassin hydrographique, est créée par la directive : il s'agit du district hydrographique[1072] que l'on pourrait comparer, dans une certaine mesure, aux ZSC et ZPS des directives habitats et oiseaux. Ce sont également les Etats membres qui doivent rattacher les bassins à des districts (art. 3, § 1). Or la directive 2000/60 prescrit aux Etats membres de veiller « à ce qu'un bassin hydrographique s'étendant sur le territoire de plus d'un Etat membre soit intégré à un district hydrographique international » (art. 3, § 3)[1073]. Certes, il ne s'agit peut-être « que » d'une obligation de moyens[1074] ; toujours est-il que contrairement à la situation prévalant en droit européen de la conservation de la nature, dans celui de l'eau la coopération au stade de la désignation est non seulement pensée, mais elle tend en outre à la création d'une authentique circonscription administrative transfrontalière. Autant la présence d'une telle disposition est de nature à créer, subséquemment, un environnement favorable à la coopération transfrontalière en matière de gestion des districts hydrographiques, autant son absence semble avoir produit l'effet inverse s'agissant des ZSC et ZPS. Le doute déjà évoqué à propos du défaut de cohérence interne de la directive ne fait alors que grandir lorsque l'on aborde la gestion du réseau Natura 2000.

[1069] *Idem*.

[1070] Le bassin hydrographique est défini comme « toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elle se déverse par une seule embouchure, estuaire ou delta » (art. 2, 13)). Sur cet aspect de la directive-cadre sur l'eau, v. partic. S. LEPRINCE et M. PAQUES, « La gestion des eaux par bassins hydrographiques », in *L'eau*, Aménagement-Environnement, n° spécial 2002, pp. 18-27.

[1071] En ce sens, v. *ibid*., p. 21.

[1072] Défini comme « une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée conformément à l'article 3, paragraphe 1, comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques » (art. 2, 15)).

[1073] Le même texte poursuit en précisant qu'« à la demande des Etats membres concernés, la Commission fait le nécessaire pour faciliter la création du district hydrographique international ».

[1074] P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2ème éd., 2011, 1315 p., p. 291.

§ 2 : L'absence apparente de prise en compte au stade de la gestion du réseau

« Les Etats membres aident la Commission à promouvoir une gestion commune ou coordonnée des zones transfrontalières d'importance majeure pour la conservation des espèces de la faune et de la flore sauvages spécifiées conformément aux annexes I et II ou pour la protection des habitats menacés spécifiés conformément à l'annexe IV ». Ceci n'est pas, hélas, une citation de la directive habitats telle qu'adoptée par le Conseil, mais un extrait de la proposition initiale formulée par la Commission en 1988, et déjà évoquée (art. 9). Cette disposition n'était sans doute pas parfaite, tant par son caractère faiblement contraignant (« aider » la Commission à « promouvoir ») que par l'absence de précisions quant aux moyens à mobiliser pour réaliser la gestion commune (plan de gestion commun, institution commune de gestion, études d'impact transfrontières, etc.). Elle avait néanmoins le mérite d'exister ; sa suppression malencontreuse dans la version finale[1075], dont on n'a pu trouver une origine plus précise que celle liée à la nécessité de ménager les souverainetés et certains groupes de pression (notamment les milieux cynégétiques), avancée pour expliquer l'affaiblissement global du projet[1076], entraîne avec elle la disparition de tout encouragement à la coopération transfrontalière au stade de la gestion du réseau. Tout au plus la « coopération transfrontière entre les Etats membres en matière de recherche est [-elle] encouragée » (art. 18, § 2), encore que dans ce contexte il semble que cette notion soit synonyme de coopération « internationale ». L'article 6 de la directive habitats, en particulier, qui fixe l'essentiel du régime de protection des sites Natura 2000, ne contient aucune obligation explicite de coopération transfrontalière (A). Cependant, après un examen plus attentif de la directive, il est permis de s'interroger sur le caractère véritablement facultatif de la coopération transfrontalière, ou tout du moins d'une certaine prise en considération de la dimension transfrontalière. La thèse qui sera soutenue, au contraire, est qu'il existe à cet égard une obligation implicite, dont il convient de dégager les fondements potentiels (B).

A. L'inexistante obligation explicite de coopération transfrontalière

En termes de complexité, le régime de protection des sites Natura 2000 n'a rien à envier à la procédure de désignation. A l'instar de nombreux textes modernes de droit international de l'environnement, l'article 6 de la directive habitats prescrit deux types de mesures de conservation pour les sites Natura 2000 : actives et préventives. En ce qui concerne les premières, elles impliqueront « le cas échéant » la mise en place de plans de gestion des sites (*ad hoc* ou intégrés à d'autres plans plus généraux) et la prise de mesures

[1075] Précisons que la proposition modifiée de la Commission, COM(91) 27 final du 8 février 1991 (JOCE C 75 du 20/03/1991, p. 12), déjà constitutive d'un assouplissement par rapport au projet de départ, conservait inchangé l'article 9 issu de la proposition initiale. C'est donc postérieurement qu'il a été retiré.

[1076] Sur ce point, v. notamment C. BUEB, *Natura 2000 : le cadre juridique communautaire de la protection des habitats et des espèces*, Thèse droit, Paris X-Nanterre, 2002, 580 p., pp. 94-95.

réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées (art. 6, § 1[1077]). Quant aux secondes, il faut distinguer en leur sein le régime général de la prévention, qui consiste à éviter les perturbations susceptibles d'avoir un effet significatif sur le site (art. 6, § 2[1078]), et le régime spécifique d'évaluation environnementale préalable des plans ou projets susceptibles d'affecter ledit site de manière significative (art. 6, § 3 et 4)[1079]. Appelée « évaluation d'incidences », l'évaluation environnementale de la directive habitats est autant une obligation substantielle que procédurale[1080], puisqu'en cas de conclusions négatives les autorités nationales ne doivent en principe pas marquer leur accord audit plan ou projet (art. 6, § 3[1081]). Il existe néanmoins un régime dérogatoire qui permet malgré tout de délivrer une autorisation, mais celui-ci est rigoureusement encadré : il ne doit pas exister de solutions alternatives, l'Etat a l'obligation de prendre des mesures compensatoires, enfin la Commission est informée voire, dans certains cas, émet un avis sur la mise en œuvre de la procédure (art. 6, § 4[1082]). Précisons qu'à l'inverse des mesures actives de l'article 6, § 1, qui ne s'appliquent qu'aux ZSC, les mesures préventives de l'article 6, § 2 à 4, concernent de la même manière les ZPS à compter de l'entrée en vigueur de la directive habitats (art. 7).

[1077] « Pour les zones spéciales de conservation, les Etats membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites ».

[1078] « Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive ».

[1079] C'est la Cour de Justice qui, au fil de sa jurisprudence, a précisé en ce sens l'articulation du § 2 et du § 3 de l'article 6 : CJCE, 7 septembre 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee* (« *mer de Wadden* »), aff. C-127/02, *Rec.* p. I-7405 (point 37) ; CJCE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-6/04, précité (points 57 à 60). Sur ce point, v. notamment M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement*, *op.cit.*, p. 367.

[1080] En ce sens, et plus généralement sur l'article 6, § 3, v. partic. Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », in *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, Paris, 2007, 1740 p., pp. 957-986, spéc. p. 972 et s.

[1081] « Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public ».

[1082] « Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'Etat membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'Etat membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ».

En revanche, le régime des mesures actives et celui des mesures préventives paraissent placés dans une situation d'égalité parfaite quant à leur commune ignorance de la dimension transfrontalière du réseau (1). De sorte que le *hiatus* par rapport à la directive-cadre sur l'eau, déjà noté du point de vue de la désignation des sites, ne fait que s'accroître au stade de la gestion. C'est pourquoi il devient impérieux de s'interroger sur sa raison d'être. D'autant plus que c'est bien la directive habitats qui paraît isolée au sein du droit européen de l'environnement, et non la directive 2000/60, dans la mesure où l'on verra que plusieurs textes du secteur des pollutions et nuisances pensent, eux aussi, la coopération transfrontalière. Or il apparaît que cette différence de traitement entre le droit européen de la nature et les autres pans du droit européen de l'environnement n'est guère compréhensible, tant il est difficile de la justifier rationnellement (2).

1. Une lacune caractérisée tant du point de vue des mesures actives que préventives

Ayant déjà eu l'occasion de souligner l'importance que revêt l'harmonisation de la planification dans la juridicisation de la notion de ZPT[1083], on ne peut que déplorer le mutisme de la directive habitats à propos des plans de gestion élaborés dans les sites Natura 2000 frontaliers. En effet, comme l'ont pointé de nombreux auteurs[1084], l'article 6, § 1, n'envisage aucunement la coopération en la matière, ni pour aboutir à un plan de gestion commun, ni même pour simplement mettre en cohérence les deux plans. Une telle coopération a néanmoins eu lieu sur une base volontaire et de façon souvent ponctuelle entre certains pays. Cela a été le cas de manière privilégiée lorsque des sites Natura 2000 frontaliers ont été désignés à l'intérieur de ZPT préexistantes, établies en vertu du droit international classique ; ainsi le plan de gestion de la mer de Wadden incorpore-t-il les exigences de l'article 6 de la directive[1085], lesquelles deviennent alors un objet supplémentaire de coopération dans cette zone. Il faut d'ailleurs mentionner plus généralement l'expérience intéressante de l'Allemagne, où les lignes directrices pour la gestion des ZSC, éditées par l'Office fédéral pour la protection de la nature, font de l'existence de plans de gestion dans les sites étrangers contigus à la frontière un élément conditionnant la réalisation d'un document du même type pour le site allemand correspondant[1086]. De fait, des coopérations ont été développées le long

[1083] Zone protégée transfrontalière. Sur ce point, *cf supra*, Titre 1, Chap. 2, Sect. 2, § 2.
[1084] V. notamment C. RANDIER, *L'application de la directive « habitats » dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, *op.cit.*, p. 311 et s. ; F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 392 p., p. 144 ; S. ERENS, K. BASTMEIJER, J. VERSCHUUREN, « Adaptation to Climate Change to Save Biodiversity : Lessons Learnt from African and European Experiences », *op.cit.*, p. 16.
[1085] M. HERTOGHS, J. ZIJLMANS, « Netherlands », in J. MAKOWIAK (dir.), *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales*, *op.cit.*, p. 281.
[1086] C. RANDIER, *L'application de la directive « habitats » dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, *op.cit.*, p. 300.

de la frontière que ce pays partage avec l'Autriche, pour harmoniser certains plans de gestion voire pour en créer d'autres qui soient communs à deux sites frontaliers[1087].

Ce même silence de la directive se retrouve malheureusement en ce qui concerne les mesures préventives. L'article 6, § 2, et peut-être surtout les articles 6, § 3 et 4, n'envisagent pas davantage la coopération transfrontalière que ne le fait l'article 6, § 1. Ainsi, s'agissant de l'évaluation d'incidences de l'article 6, § 3, on ne constate l'existence d'aucune obligation explicite de prise en compte de l'impact potentiel d'un plan ou projet sur un site Natura 2000 situé dans un autre Etat membre, et encore moins de consultation dudit Etat, comme c'est pourtant fréquemment le cas dans les instruments internationaux mettant en place des procédures d'études d'impact[1088]. Bien qu'on puisse le regretter[1089], il est alors assez logique que le régime dérogatoire de l'article 6, § 4, n'évoque pas non plus la coopération transfrontalière pour la prise de mesures compensatoires en cas d'impact transfrontière : seule l'information de la Commission (coopération verticale) est mentionnée.

Enfin, la connectivité écologique transfrontalière entre les sites Natura 2000 appartenant à des Etats membres différents est ignorée par les articles 3, § 3, et 10 de la directive habitats, autrement dit ceux qui encouragent la conservation des corridors écologiques. Ceci n'est guère étonnant, tant il est désormais bien connu que le traitement réservé à la connectivité en général est l'une des principales faiblesses du réseau Natura 2000, notamment en raison du caractère facultatif de sa protection[1090].

2. Une lacune difficilement justifiable comparativement aux autres secteurs du droit européen de l'environnement

Contrairement à la directive habitats, la directive-cadre sur l'eau envisage bien la coopération transfrontalière en matière gestion des districts hydrographiques, lorsque ceux-ci sont internationaux. On peut d'ailleurs distinguer en son sein une obligation générale de

[1087] *Ibid*., pp. 315-316 ; v. aussi RESEAU ALPIN DES ESPACES PROTEGES, *Réseau écologique transfrontalier*, *op.cit.*, p. 78.

[1088] Sur ce point, v. notamment M. HERTOGHS, J. ZIJLMANS, « Netherlands », in J. MAKOWIAK (dir.), *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales*, *op.cit.*, p. 280 ; F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 142 et 308 ; C. RANDIER, *L'application de la directive « habitats » dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, *op.cit.*, p. 459.

[1089] M. HERTOGHS, J. ZIJLMANS, « Netherlands », in J. MAKOWIAK (dir.), *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales*, *op.cit.*, p. 280.

[1090] V. notamment Ch.-H. BORN, « Rapport général : droit communautaire », in M.-E. MAHY et Ch.-H. BORN (dir.), *Corridors écologiques, paysages et Natura 2000*, Observatoire Juridique Européen Natura 2000, actes du colloque de Limoges des 13 et 14 septembre 2004 (non publié et non paginé) ; M. PAGEAUX, *La connectivité écologique dans les systèmes régionaux de protection de la biodiversité : étude comparée du réseau écologique Natura 2000 et du système régional des unités de conservation brésilien*, *op.cit.*, spéc. p. 226 et s. Rappelons que la proposition initiale de directive rendait obligatoire la protection des éléments du paysage (art. 8, § 2), dont elle proposait en outre une liste non exhaustive (annexe VII). Pour un commentaire de ces mesures, O. DELFOUR, *La proposition de directive du Conseil des Communautés Européennes concernant la protection des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, *op.cit.*

coordination[1091] des mesures prises dans le district international pour l'application de la directive (art. 3, § 4 et 5[1092]), et une obligation plus spécifique en matière de plans de gestion (art. 13, § 2 et 3). Sur le second point, la directive fixe des obligations de coopération dont l'intensité, et sans doute la nature, varient suivant que l'on se trouve en présence d'un district hydrographique international entièrement sis à l'intérieur de l'UE, ou bien à cheval entre l'UE et des pays tiers. Dans la première hypothèse, il semble que nous soyons en présence d'une obligation de résultat atténuée[1093] de mettre en place un plan de gestion commun : obligation de résultat car il est enjoint aux Etats d'assurer la coordination du district « en vue de produire un seul plan de gestion » (art. 13, § 2, première phrase), ce qui laisse supposer que les négociations entamées doivent nécessairement aboutir[1094] ; mais atténuée puisque le même texte poursuit en indiquant « qu'en l'absence d'un tel plan, les Etats membres produisent un plan de gestion de district hydrographique couvrant au moins les parties du district hydrographique international situées sur leur territoire » (art. 13, § 2, seconde phrase), ce qui permet de penser *a contrario* que l'absence de plan de gestion commun ne constitue pas, en tant que telle, une violation de la directive. Quant à la seconde hypothèse, celle d'un district hydrographique international partiellement établi à l'extérieur de l'UE, il s'agit plutôt ici d'une simple obligation de moyens, qui plus est assortie d'une certaine marge d'appréciation pour les Etats membres concernés. En effet, ces derniers « s'efforcent » seulement de produire un seul plan de gestion et, « s'ils ne peuvent le faire », doivent toutefois s'assurer que le plan couvre au moins la portion du district située sur leur territoire (art. 13, § 3). Une telle disposition n'en demeure pas moins remarquable : combinée à l'article 3, § 5, qui demande aux Etats membres concernés de « chercher à établir la coordination appropriée avec les pays tiers concernés » afin de réaliser les objectifs de la directive sur l'ensemble du district s'étendant au-delà du territoire de l'UE, elle s'apparente ni plus ni moins à une tentative d'application extraterritoriale du droit (de l'environnement) de l'UE[1095]. L'Accord sur le parc Prespa (précité) constitue d'ailleurs une concrétisation de cette conception de la coopération transfrontalière comme voie d'intégration progressive de l'acquis « communautaire » pour les futurs adhérents : il promeut la mise en œuvre des objectifs tant de la directive-cadre sur l'eau que des deux directives Natura 2000, non sans avoir dûment rappelé dans son préambule le

[1091] La coordination a certes un sens plus large que la coopération, mais elle nous paraît l'inclure inévitablement. En effet, coordonner signifie communément « disposer de manière cohérente, et selon certains rapports, les différentes parties d'un ensemble dans une intention déterminée », tandis que l'on rappelle que coopérer signifie « agir, travailler conjointement avec quelqu'un en vue de quelque chose, participer, concourir à une œuvre ou à une action commune » (CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr).

[1092] Pour une illustration de contrôle jurisprudentiel de la transposition de ces dispositions, v. par ex. CJCE, 30 novembre 2006, *Commission c/ Luxembourg*, aff. C-32/05, *Rec.* p. I-11323 (points 66 à 72).

[1093] D'autres auteurs parlent d'obligation de résultat sans donner de précisions supplémentaires : S. LEPRINCE et M. PAQUES, « La gestion des eaux par bassins hydrographiques », *op.cit.*, p. 23.

[1094] *Idem*.

[1095] P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 292. Ce même auteur juge par ailleurs logique la souplesse laissée aux Etats membres en cette matière : les pays tiers « échappant à l'ordre juridique de l'Union, les Etats membres ne disposent pas de moyen juridique, au moins relevant de cet ordre juridique, pour les contraindre à prendre part aux mesures nécessaires ».

statut respectif de ses signataires, à savoir la Commission européenne elle-même, un Etat membre (la Grèce), un candidat (la Macédoine) et un candidat potentiel (l'Albanie).

De plus, la directive-cadre sur l'eau n'est pas la seule, au sein du droit européen de l'environnement, à poser des obligations de coopération transfrontalière, notamment en matière de planification. Le secteur des pollutions et nuisances n'est pas en reste[1096], en ce qui concerne entre autres le bruit[1097], l'air[1098], les déchets[1099] et les risques technologiques majeurs[1100]. Or l'existence même de ces précédents permet précisément d'écarter la première explication possible, pourtant juridiquement assez sérieuse. Elle aurait consisté à tirer de la confrontation entre la nature profonde des directives européennes et celle de la coopération transfrontalière, une impossibilité catégorique pour les premières d'obliger à la seconde. En effet, tandis que les directives ne sont censées fixer que des obligations de résultat, laissant les Etats libres quant aux moyens[1101], la coopération transfrontalière n'est pour sa part qu'un moyen, jamais une fin en soi. Au demeurant, la fracture nette entre directives et règlements a plutôt eu tendance à se résorber, celles-ci devenant de plus en plus précises au fil du temps. On pourrait également convoquer à nouveau la fluidité du milieu aquatique, qui rend plus immédiate la perception des effets qu'une action peut avoir au-delà des frontières ; ou bien les huit ans qui séparent l'adoption des deux directives ; ou encore l'appartenance de l'eau à la fois à l'environnement naturel et à l'environnement humain, qui inciterait à la mise en place de réglementations globalement plus contraignantes. Il ne pourrait dans tous les cas s'agir que d'explications, non de justifications. Finalement, c'est sans doute l'hypothèse avancée par F. HAUMONT[1102] qui est la plus convaincante. La dissymétrie pourrait en fait provenir du rôle de coordination déjà assuré par la Commission elle-même pour chaque région

[1096] C'est ce que fait justement remarquer C. RANDIER, *L'application de la directive « habitats » dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, *op.cit.*, p. 312.
[1097] La directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (JOCE L 189 du 18/07/2002, p. 12), prescrit entre autres l'établissement de plans d'action visant à gérer les problèmes de bruit (art. 8). Elle précise que « Les Etats membres limitrophes coopèrent pour les plans d'action dans les régions frontalières » (art. 8, § 6).
[1098] La directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JOUE L 152 du 11/06/2008, p. 1), prévoit notamment la mise en place de plans relatifs à la qualité de l'air (art. 23) et de plans d'action à court terme (art. 24). Elle envisage qu'ils puissent être communs à l'échelle transfrontalière (art. 25, § 1 et 3).
[1099] La directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JOUE L 312 du 22/11/2008, p. 3), engage notamment à l'élaboration de plans de gestion des déchets (art. 28) et de programmes de prévention des déchets (art. 29). Elle indique que « Les Etats membres coopèrent, le cas échéant, avec les autres Etats membres concernés et la Commission pour l'établissement des plans de gestion des déchets et des programmes de prévention des déchets conformément aux articles 28 et 29 » (art. 32).
[1100] La directive « Seveso III » (Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, JOUE L 197 du 24/07/2012, p. 1), qui remplacera à compter du 1er juin 2015 la directive « Seveso II » (Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996, JOCE L 10 du 14/01/1997, p. 13), prescrit la mise à disposition, au profit de l'Etat voisin, des informations suffisantes qui incluent notamment les plans d'urgence des établissements « seuil haut » (art. 14, § 3).
[1101] Art. 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).
[1102] F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 144.

biogéographique, dans le cadre du réseau Natura 2000. Il est vrai qu'on ne retrouve rien de semblable dans la directive-cadre sur l'eau, la Commission étant tout au plus cantonnée à un rôle de facilitatrice, et encore seulement si les Etats en font la demande (art. 3, § 3 et 4). On ne souscrit pas pour autant, sur le fond, à la légitimité de cette éventuelle justification car on a démontré, en particulier lors de la phase de désignation des sites, en quoi la coordination verticale de la Commission ne permettait pas toujours d'obvier à l'absence de coordination horizontale. Toujours est-il qu'en l'absence d'obligation explicite de coopération transfrontalière posée par la directive habitats, on en est réduit à essayer de déceler la présence d'obligations implicites.

B. Les fondements potentiels d'une obligation implicite de coopération transfrontalière

A partir du texte de la directive habitats, il nous semble possible de découvrir essentiellement deux fondements potentiels pour une obligation implicite de coopération transfrontalière, ou du moins de prise en compte de la dimension transfrontalière du réseau. Le plus évident – et le moins contestable - est un fondement spécifique puisqu'il ne vise que les mesures préventives, et découle assez directement des articles 6, § 2 et 3. Plus précisément, l'obligation implicite prend ici appui sur le champ d'application géographique extensif de ces dispositions, qui produisent des effets extraterritoriaux normalement non contraints par les frontières (1). Moins évident, le second fondement est néanmoins plus général, parce qu'il ferait reposer l'obligation implicite de coopération sur l'obligation de résultat fondamentale autour de laquelle gravite l'ensemble de la directive, à savoir celle de parvenir à un état de conservation favorable pour l'ensemble des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire (art. 2, § 2). Si bien que, loin d'être limitée aux seules mesures préventives, l'obligation implicite serait alors susceptible de couvrir le spectre complet des actions prescrites par la directive, dès lors que la coopération transfrontalière est indispensable pour les mener à bien (2).

1. Un fondement spécifique assez évident : l'extraterritorialité des mesures préventives des articles 6, § 2 et 3

Rappelons que si l'article 6, § 2, exige d'éviter de manière générale les perturbations susceptibles d'avoir un effet significatif sur le site, l'article 6, § 3, pose, quant à lui, une obligation spécifique d'évaluation environnementale préalable des plans ou projets susceptibles d'affecter ledit site de manière significative. Avant de pouvoir affirmer que l'extraterritorialité de ces mesures préventives ne s'arrête pas aux frontières, ce qui permettrait éventuellement de fonder une obligation implicite de coopération transfrontalière, encore faut-il démontrer l'existence de cette extraterritorialité. En d'autres termes, la question est de savoir si les mesures de l'article 6, § 2 et 3, s'appliquent uniquement à l'intérieur du

périmètre des ZSC et des ZPS, ou bien si, pour protéger ces dernières des influences extérieures, elles visent aussi les activités pratiquées en dehors de leurs limites territoriales. Plusieurs indices concordants permettent d'attester que la seconde interprétation prévaut, à tel point que le doute ne paraît plus guère autorisé aujourd'hui. Le premier d'entre eux réside dans une lecture attentive mais néanmoins littérale du prescrit. En effet, l'article 6, § 2, énonce que les Etats membres prennent « les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels (…) ». Comme le souligne malicieusement F. HAUMONT, le législateur européen n'a pas écrit que les Etats membres prennent « les mesures appropriées dans les zones spéciales de conservation pour éviter la détérioration des habitats naturels (…) »[1103]. Or, ce qui vaut pour le paragraphe 2 devrait valoir pour le paragraphe 3, puisque ce dernier est une précision du régime général fixé par le premier, avec lequel il doit toujours être lu en combinaison[1104]. Sans compter que le libellé du paragraphe 3 ne prévoit pas expressément, lui non plus, de restrictions à son champ d'application *ratione loci*. En outre, c'est aussi la position officielle de la Commission, pour l'une comme pour l'autre de ces deux dispositions[1105]. Enfin, et surtout, les juges de Luxembourg ont eux-mêmes confirmé sans ambiguïté la validité de cette interprétation s'agissant de l'article 6, § 3 : tout projet susceptible d'affecter le site doit ainsi faire l'objet d'une évaluation d'incidences, y compris lorsqu'il se déroule à l'extérieur du site, et même si ce dernier est en dehors de sa « zone d'influence »[1106]. Il pouvait d'ailleurs difficilement en être autrement, à partir du moment où la Cour avait déjà clairement appelé à l'application du principe de précaution lors de la détermination des projets devant ou non faire l'objet d'une évaluation d'incidences. Aussi, selon elle, une telle évaluation s'impose-t-elle non pas uniquement en cas de certitude d'effets significatifs mais dès qu'une présomption en ce sens est établie, y compris si un doute subsiste[1107]. Ajoutons par ailleurs qu'il n'y a aucune raison

[1103] F. HAUMONT, « Le champ d'application géographique de l'article 6, §§ 2 à 4, de la directive Habitats en droit comparé », in OBSERVATOIRE JURIDIQUE NATURA 2000, *Le champ d'application géographique de l'article 6, §§ 2 à 4 de la directive Habitats – Le régime de protection provisoire applicable aux sites Natura 2000 dans l'attente de leur désignation*, Actes du colloque organisé à Volos (Grèce) les 19 et 20 mars 2004 (non publié), pp. 7-20, p. 9. F. HAUMONT conforte son analyse avec la version anglaise de la directive, laquelle édicte que « member states shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation (…) », et non que « member states shall take appropriate steps in the special areas of conservation to avoid (…) ».

[1104] En ce sens, v. notamment le commentaire de M. CLEMENT sous l'arrêt de la CJCE du 7 septembre 2004 « *mer de Wadden* » (précité) : M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement*, *op.cit.*, p. 367.

[1105] COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000 : les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE)*, OPOCE, Luxembourg, 2000, 69 p. S'agissant de la « limite territoriale » de l'article 6, § 2, la Commission indique que « les mesures ne visent que les espèces et les habitats situés dans les "ZSC". Il se peut cependant que des mesures doivent être prises *en dehors* de ces zones, c'est-à-dire dans des cas où des évènements extérieurs peuvent avoir des effets sur les espèces et les habitats situés dans les ZSC » (p. 24, l'italique n'est pas de nous). Quant à la « couverture géographique » de l'article 6, § 3, ces dispositions « ne visent pas seulement les plans et les projets intéressant uniquement un site protégé. Elles s'appliquent aussi à des activités qui se déroulent en dehors du site, mais qui sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur lui » (p. 30).

[1106] CJCE, 10 janvier 2006, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-98/03 (précité), point 51 ; commenté in M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement*, *op.cit.*, p. 369. Confirmé par CJCE, 13 décembre 2007, *Commission c/ Irlande*, aff. C-418/04, *Rec.* p. I-10947, point 232.

[1107] CJCE, 7 septembre 2004, « *mer de Wadden* » (précité), points 41, 44, 47 et 48 : M. CLEMENT, *Droit européen de l'environnement*, *op.cit.*, pp. 367-368.

de ne pas transposer, par analogie, cette solution dégagée en matière de projets, aux plans qui sont visés de la même manière par l'article 6, § 3[1108]. Nonobstant, il faut bien reconnaître qu'en droit comparé la situation est pour le moins contrastée quant à l'application extraterritoriale de l'article 6, certains Etats membres, tels que le Royaume-Uni, la Grèce et le Portugal, semblant s'être crispés sur une forme de nostalgie de la protection zonale « classique » de la nature[1109].

A défaut de prendre fin aux limites tracées autour des sites Natura 2000, le régime de conservation préventive doit-il stopper net aux frontières étatiques, voire infra-étatiques ? Il n'y a à notre avis aucune raison objective à cela : les articles 6, § 2 et 3 ne comportent pas non plus de restrictions territoriales de cet ordre. Pour le dire autrement, non seulement l'évaluation d'incidences doit être effectuée, le cas échéant, pour les plans et projets situés en dehors du périmètre d'un site Natura 2000, mais ceci vaut aussi si ledit site est établi sur le territoire d'un autre Etat membre[1110].

En conclusion, le champ d'application géographique étendu du système de protection préventive des ZSC et des ZPS est donc bien le fondement d'une obligation implicite de prise en compte des effets transfrontières causés par les activités humaines sur les sites Natura 2000. Cette lecture confirme les affinités, déjà observées en droit des pollutions transfrontières, entre l'appréhension juridique des problèmes environnementaux transfrontaliers et la question - plus large car elle importe aussi à l'intérieur des frontières nationales - de la prise en compte des effets extraterritoriaux des actes administratifs[1111]. Il reste qu'en l'absence d'imposition expresse, par la directive, de la consultation des autres Etats membres, la coopération transfrontalière proprement dite ne fait quant à elle pas partie, *stricto sensu*, du contenu de cette obligation implicite[1112]. Toutefois, elle sera en pratique souvent rendue nécessaire, ne serait-ce que pour que l'Etat sur le territoire duquel est envisagée l'implantation d'un projet ou l'élaboration d'un plan, puisse acquérir une connaissance précise de la zone protégée susceptible d'être affectée. Il se pourrait alors que ce soit l'obligation de résultat de parvenir à l'état de conservation favorable des habitats et des espèces qui commande de recourir à la coopération.

[1108] F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 124.
[1109] Sur ce point, v. OBSERVATOIRE JURIDIQUE NATURA 2000, *Le champ d'application géographique de l'article 6, §§ 2 à 4 de la directive Habitats – Le régime de protection provisoire applicable aux sites Natura 2000 dans l'attente de leur désignation*, *op.cit. Cf* aussi *infra*, Partie 2, Titre 2 de la présente thèse pour une analyse comparée de la position de la France et de ses voisins.
[1110] En ce sens, F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 142 et 308.
[1111] V. notamment M. PRIEUR, « Le droit des pollutions transfrontières et le droit français », in *Les pollutions transfrontières en droit comparé et international*, RJE, n° hors-série, 1989, pp. 59-68, spéc. p. 65 et s.
[1112] F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 142 et 308.

2. Un fondement général moins évident : l'obligation de résultat relative à l'état de conservation favorable des habitats et des espèces

Il s'agit essentiellement, ici, de transposer à la coopération transfrontalière la thèse astucieuse développée par Ch.-H. BORN à propos de la protection des corridors écologiques[1113]. Constatant qu'à cet égard les articles 3, § 3, et 10[1114] ne contiennent pas davantage qu'une simple incitation, cet auteur s'en remet en quelque sorte au « droit commun » de la directive, à savoir l'obligation de maintenir ou rétablir dans un état de conservation favorable les habitats naturels et les espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire, pour en tirer une obligation implicite de protection des corridors. En effet, l'instrument de législation dérivée édicte que l'objectif ultime de parvenir à l'état de conservation favorable guide l'ensemble des mesures prises en vertu de la directive (art. 2, § 2). Or on peut considérer que cette obligation de résultat, reconnue comme telle par la Commission[1115], est relativement précise dans la mesure où la définition de la notion d'état de conservation favorable, énoncée à l'article 1, e) et i), est fondée sur des critères scientifiques[1116]. Il s'agit alors, en substance, de s'assurer que l'habitat ou l'espèce en question soit maintenu en « bonne santé »[1117], autrement dit que sa situation globale, à l'échelle de son aire de répartition, soit stable ou s'améliore au regard de certains paramètres mesurables (stabilité des superficies couvertes au sein de l'aire de répartition, viabilité à long terme des populations, etc.). D'où il résulte, selon Ch.-H. BORN, que l'établissement de corridors écologiques entre les sites Natura 2000, bien qu'apparemment facultatif en vertu des articles 3, § 3, et 10, est en réalité obligatoire « lorsque ces mesures s'avèrent nécessaires au maintien ou au rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles des sites ont été désignés »[1118]. Aussi, poursuit ce même auteur, la CJUE pourrait-elle éventuellement être amenée à condamner, pour violation des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2, § 2, de la directive, un Etat membre qui aurait laissé se dégrader l'état de conservation d'une espèce en ne remédiant pas à l'isolement croissant des sites nécessaires à sa survie[1119].

[1113] Ch.-H. BORN, « Rapport général : droit communautaire », in M.-E. MAHY et Ch.-H. BORN (dir.), *Corridors écologiques, paysages et Natura 2000*, *op.cit.*
[1114] Rappelons que les articles 3, § 3, et 10 encouragent la gestion d'éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages, c'est-à-dire ceux qui sont essentiels à la migration, la distribution géographique et l'échange génétique d'espèces sauvages.
[1115] COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000 : les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE)*, *op.cit.*, p. 17.
[1116] N. de SADELEER, « La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne », *op.cit.*, p. 28.
[1117] Ch.-H. BORN, « Rapport général : droit communautaire », in M.-E. MAHY et Ch.-H. BORN (dir.), *Corridors écologiques, paysages et Natura 2000*, *op.cit.*
[1118] *Idem.*
[1119] *Idem.*

Partant, il est évidemment séduisant de reprendre ce même raisonnement s'agissant de la coopération transfrontalière, alors qu'on a déjà maintes fois pu apprécier la proximité des questions juridiques induites par la connectivité écologique, d'une part, et les aspects transfrontaliers de la conservation, d'autre part. Ceci est d'autant plus tentant qu'à rebours du fondement lié au champ d'application géographique extensif des paragraphes 2 et 3 de l'article 6, celui relatif à l'obligation de résultat n'est pas limité à certaines dispositions de la directive. Il s'appliquerait ainsi notamment à l'article 6, § 1, relatif à la conservation active. Or, il est bien clair que ce n'est pas parce qu'une mesure n'est pas expressément envisagée par une directive, qu'elle ne se révèlera pas vitale en pratique pour accomplir l'obligation de résultat qui surplombe l'ensemble du dispositif. C'est le cas, à notre avis, de la coopération dans les espaces transfrontaliers, même si l'on est conscient qu'il sera souvent plus difficile de prouver scientifiquement le caractère impérieux de sa mise en place pour garantir l'état de conservation favorable d'un habitat ou d'une espèce que, par exemple, celle des corridors écologiques (à l'exception, peut-être, des hypothèses de corridors écologiques transfrontaliers). En revanche la nécessité, *a minima*, de prendre en compte les effets transfrontaliers des actions entreprises en application de la directive - y compris, donc, son article 6, § 1 - lorsque cela s'avère nécessaire pour assurer l'état de conservation favorable d'un habitat ou d'une espèce devrait, quant à elle, être relativement plus facile à démontrer.

Quoi qu'il en soit, on peut encore étayer la thèse de l'obligation implicite de coopération transfrontalière à l'aide de deux arguments confortatifs. Il faut pour cela remonter d'un cran supplémentaire dans la généralité, c'est-à-dire revenir à certains des principes fondamentaux du droit de l'UE. En premier lieu, on doit rappeler le contenu du principe de coopération loyale, désormais placé à l'article 4, § 3, du TUE[1120]. A l'encontre d'une idée relativement répandue, celui-ci ne concerne pas seulement les relations entre les Etats membres et les institutions européennes, mais aussi celles entre les Etats membres eux-mêmes. C'est notamment l'existence de ces devoirs des Etats membres les uns envers les autres que M. BLANQUET a théorisée dans sa thèse, à propos de l'ancien article 5 du Traité C.E.E., sous le nom évocateur d'« obligation de solidarité »[1121]. Il montre bien le rôle fondamental qu'a joué la Cour de justice dans la consécration de cette obligation, peu évidente au départ, ainsi que dans la précision de son contenu. La jurisprudence conduit ainsi M. BLANQUET à distinguer deux catégories d'obligations de solidarité : négatives, qui enjoindraient en substance aux Etats membres de s'abstenir de toute mesure susceptible de

[1120] « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.
Les Etats membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions.
Les Etats membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

[1121] M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. : recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, LGDJ, Bibliothèque de droit international et communautaire, tome 108, Paris, 1994, 502 p., spéc. p. 223 et s.

faire obstacle à l'exécution par un autre Etat membre de ses obligations résultant du droit de l'UE[1122] ; mais aussi positives, qui requerraient notamment la coordination des Etats membres dans certaines actions de mise en œuvre du droit de l'UE[1123]. Ajoutons enfin que, prenant appui sur l'interprétation dynamique des juges de Luxembourg, le Traité de Lisbonne met, nous semble-t-il, davantage en lumière le versant « solidariste » du principe de coopération loyale[1124] ; il ajoute en effet un nouvel alinéa (le premier) à la formulation classique, lequel dispose que « l'Union et les Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ». En conséquence, on peut au minimum affirmer que la reconnaissance d'une obligation implicite de coopération - notamment transfrontalière, car c'est celle dont l'utilité est la plus indiscutable - dans l'application de la directive habitats serait conforme à l'esprit de l'article 4, § 3, du TUE, en particulier son alinéa 1[1125]. Dans une affaire récente, le Royaume-Uni a d'ailleurs invoqué devant la Cour (sans que celle-ci se prononce explicitement sur ce point) la méconnaissance par l'Espagne du principe de coopération loyale, qui aurait résulté de l'absence de notification par cette dernière de la proposition d'un site chevauchant un SIC britannique, situé au large de Gibraltar dans une zone à la souveraineté disputée par les deux pays[1126].

En second lieu, on peut invoquer la règle jurisprudentielle de la CJUE qui commande, en vertu de la primauté des accords internationaux conclus par l'UE (art. 216 TFUE), d'interpréter les textes de droit dérivé, « dans la mesure du possible, en conformité avec ces accords »[1127]. Une telle règle vaut spécialement lorsque les dispositions de droit dérivé visent à mettre en œuvre ledit traité[1128]. Or il n'est pas contestable que la directive habitats a été (entre autres) adoptée pour mettre en œuvre la Convention de Berne[1129]. D'ailleurs, l'argument de l'interprétation conforme de la directive habitats vis-à-vis de ce texte international a déjà été employé devant la CJUE, par l'Avocat général J. KOKOTT (sans toutefois être explicitement suivie sur ce point), dans ses conclusions rendues dans une affaire qui aboutit à la condamnation de la France pour son manque de diligence dans la protection

[1122] *Ibid.*, spéc. pp. 231-232. V. notamment CJCE, 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, *Rec.* p. 101 (points 21 et s.) ; CJCE, 7 février 1979, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. 128/78, *Rec.* p. 419 (points 9 et s).
[1123] *Ibid.*, spéc. pp. 228-231. V. notamment CJCE, 11 juin 1991, *Athanasopoulos*, aff. C-251/89, *Rec.* p. I-2797 : un Etat membre est tenu, « en vertu de l'article 5 du Traité », « à une obligation de coopération loyale avec les institutions des autres Etats membres chargées de l'exécution des obligations découlant » d'un règlement C.E.E. (point 57).
[1124] En ce sens, C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 111.
[1125] Sur ce point, v. aussi A. ARAGAO, « Transboundary nature conservation. Are there no boundaries within the Natura 2000 network ? », in *20 years of Habitats Directive : European Wildlife's Best Hope ?*, International Conference, Antwerp, 12-13 décembre 2012 (présentation powerpoint accessible sur : http://www.omgevingsrecht.be/). Les actes de la conference devraient être publiés fin 2014.
[1126] CJUE, 29 novembre 2012, *Royaume-Uni c/ Commission*, aff. C-416/11 P, non encore publié au recueil (point 27) : RJE n° 2/2013, p. 370, chron. S. JOLIVET.
[1127] CJCE, 10 septembre 1996, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-61/94, *Rec.* p. I-3989 (point 52).
[1128] CJCE, 14 juillet 1998, *Bettati*, aff. C-341/95, *Rec.* p. I-4355 (point 20).
[1129] L'UE ayant signé (le 19 septembre 1979) puis ratifié la Convention de Berne (le 7 mai 1982).

du grand hamster d'Alsace[1130]. En l'espèce, il convenait d'après J. KOKOTT d'interpréter les dispositions de la directive habitats applicables au grand hamster (essentiellement l'article 12 sur la protection des espèces) à la lumière de l'obligation de conservation des habitats des espèces protégées, posée de façon générale par l'article 4 de la Convention de Berne. « Bien que, en ce qui concerne l'espèce précitée, l'Union européenne n'ait expressément transposé cet aspect de la Convention de Berne qu'en ce qui concerne les sites de reproduction et les aires de repos », une extension de la protection « aux terriers des hamsters et à leur environnement » devait, selon elle, résulter d'une telle interprétation. Or, on rappellera que le paragraphe 4 du même article 4 de la Convention de Berne fixe plus particulièrement une obligation de coordination dans la protection des habitats transfrontaliers[1131]. On pourrait alors estimer que l'article 12 mais aussi l'article 6 de la directive habitats devraient être interprétés, dans la mesure du possible, conformément à cette stipulation, bien qu'elle n'ait, elle non plus, pas été expressément transposée en droit de l'UE. En revanche, il est peu probable que l'article 4.4 de la Convention de Berne soit un jour déclaré d'effet direct par la CJUE, du fait de la formule « autant que de besoin » qui le prive apparemment du critère d'inconditionnalité.

De toute façon ces obligations implicites, même si elles devaient être partiellement voire pleinement (au moins pour celle qui concerne spécifiquement l'article 6, § 2 et 3) reconnues, ne suffiraient sans doute pas à compenser le sentiment profond de relégation au second plan des questions transfrontalières dans la directive habitats, au stade de la désignation et plus encore de la gestion des sites. Si l'on veut que le réseau Natura 2000 soit véritablement à la hauteur des enjeux de la conservation transfrontalière, les conceptions qu'il véhicule en la matière devraient donc être réexaminées assez radicalement. Un mouvement de revalorisation de la dimension transfrontalière a bien été enclenché, mais il demeure trop limité pour remettre fondamentalement en cause cette appréciation.

[1130] Conclusions de l'Avocat Général Mme Juliane KOKOTT (points 39 et 40) sous CJUE, 9 juin 2011, *Commission c/ France*, aff. C-383/09, *Rec.* p. I-4869 : RJE n° 4/2011, p. 655, chron. S. JOLIVET.

[1131] « Les parties contractantes s'engagent à coordonner autant que de besoin leurs efforts pour protéger les habitats naturels visés au présent article lorsqu'ils sont situés dans des régions qui s'étendent de part et d'autre de frontières ».

SECTION 2 : LA REVALORISATION DE LA DIMENSION TRANSFRONTALIERE DU RESEAU DEPUIS L'ADOPTION DE LA DIRECTIVE HABITATS

Le droit européen de l'environnement a, bien sûr, poursuivi son développement après l'entrée en vigueur de la directive habitats. De nombreux instruments de droit dérivé ont ainsi été adoptés, certains à vocation transversale et d'autres visant plus classiquement à réglementer des secteurs identifiés de l'environnement. Un dense tissu normatif en est résulté dont les fils s'entrelacent, au nom d'une application innommée du principe d'intégration à l'intérieur même de l'environnement[1132]. La connexion s'opère grâce à la technique des « renvois » législatifs et à la volonté de la CJUE, dans ses interprétations, de préserver la cohérence d'ensemble du droit de l'UE. Or, parmi ces directives, certaines intéressent directement Natura 2000, car elles incluent dans leur champ d'application tout ou partie des éléments protégés par les directives oiseaux et habitats. Dans la mesure où, par ailleurs, elles envisagent expressément l'application de leurs dispositions dans des contextes transfrontaliers, la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000 ressort, quoiqu'incidemment, revalorisée de son insertion dans la toile du droit dérivé de l'environnement. Toutefois, il est difficile d'apprécier la portée concrète de ces améliorations éparses et surtout parcellaires, car limitées à l'objet de chacune des réglementations particulières et tributaires de leurs insuffisances respectives (§ 1). Aussi nous paraît-il nécessaire d'envisager une revalorisation plus complète de la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000, dont on ne perçoit pour l'heure qu'une amorce (§ 2).

§ 1 : L'insertion du réseau dans le tissu normatif du droit dérivé, source de revalorisation parcellaire

Une nouveauté importante dans la conception du droit dérivé s'est produite, depuis 1992 : l'arrivée progressive de directives « horizontales », dépassant le cadre jusque-là assez strictement sectorisé de la politique européenne de l'environnement. En raison de leur fonction intégrative, il est logique qu'elles visent les éléments protégés par les différentes législations existantes, dont celles relatives à la conservation de la nature. Certaines d'entre elles sont particulièrement intéressantes pour notre propos, par leur objet autant que par leur façon d'appréhender les problématiques transfrontalières, lesquels rejaillissent alors sur le réseau Natura 2000 (A).

Il va de soi que les directives horizontales n'ont pas fait disparaître la nécessité d'adopter des réglementations adaptées aux différents secteurs de l'environnement. Cependant, les instruments sectoriels ont eux-mêmes eu tendance à gagner en horizontalité, et

[1132] Inscrit à l'article 11 du TFUE, le principe d'intégration poursuit avant tout, comme en droit interne, l'intégration des considérations environnementales dans les autres politiques de l'Union.

à penser leurs liens avec les autres législations sectorielles. Ainsi les directives relatives aux milieux aquatiques, dont l'avance en matière transfrontalière n'est plus à démontrer, portent-elles une attention spécifique à ceux des habitats et espèces protégés par Natura 2000 qui sont dans le même temps étroitement dépendants de l'eau pour leur survie (B).

A. L'apport de directives « horizontales »

Cet apport est double, essentiellement : il concerne d'une part les études d'impact transfrontières dans les sites Natura 2000 – donc plutôt l'amont des dommages - et d'autre part la responsabilité pour les dommages transfrontières causés à la biodiversité protégée par les directives oiseaux et habitats – donc plutôt l'aval. En effet, contrairement à la directive habitats et à son évaluation d'incidences, les instruments du droit de l'UE spécialement dédiés aux évaluations environnementales contiennent bien des dispositions sur les études d'impact transfrontières. Or, qu'il s'agisse de la directive concernant l'évaluation des incidences des projets (EIE)[1133] ou de celle relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes (ESE)[1134], elles entretiennent aussi des relations avec l'article 6, § 3, de la directive 92/43 (1). Par ailleurs, l'importante directive sur la « responsabilité environnementale » du 21 avril 2004[1135] est venue en partie remédier au silence des directives « Natura 2000 » quant à la question des dommages causés aux habitats et espèces protégés, y compris si ces dommages sont transfrontières (2).

[1133] Actuellement la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JOUE L 26 du 28/01/2012, p. 1). La directive 2011/92, qui codifie à droit constant la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 (JOCE L 175 du 5/07/1985, p. 40), a été récemment révisée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 (JOUE L 124 du 25/04/2014, p. 1). Cette dernière doit être transposée par les Etats membres avant le 16 mai 2017.

[1134] Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JOCE L 197 du 21/07/2001, p. 30). Pour un commentaire, v. notamment CRIDEAU et CIDCE, *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : journée d'étude du 24 janvier 2002*, CIDCE, Limoges, 2004, 136 p. ; F. HAUMONT, « La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective », Aménagement-Environnement n° 4/2001, pp. 298-304 ; R. ROMI, « La directive relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes : conjuguer la prévention et la transparence », Droit de l'environnement n° 92, octobre 2001, pp. 225-226.

[1135] Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JOUE L 143 du 30/04/2004, p. 56). Pour un commentaire, v. notamment C. HERMON, « La réparation du dommage écologique : les perspectives ouvertes par la directive du 21 avril 2004 », AJDA 2004, p. 1792 ; C. JARLIER-CLEMENT et M.-A. GAUTIER-SICARI, « La directive sur la responsabilité environnementale : originalités et incohérences d'un régime juridique novateur », BDEI n° 4/2004, pp. 10-18 ; M. PRIEUR, « La responsabilité environnementale en droit communautaire », REDE n° 2/2004, pp. 129-141 ; P. STEICHEN, « La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux – Un droit de compromis pour une responsabilité nouvelle », Aménagement-Environnement n° spécial 2004, pp. 109-127 ; P. THIEFFRY, « La directive sur la responsabilité environnementale enfin adoptée », LPA n° 102, 21 mai 2004, pp. 5-8.

1. Les directives sur l'évaluation environnementale s'agissant des études d'impact transfrontières dans les sites Natura 2000

Pour que les évaluations des incidences pratiquées dans les sites Natura 2000 puissent bénéficier des dispositions des directives 2001/42 (ESE) et 2011/92 (EIE) en matière d'impacts transfrontières (b), encore faut-il qu'elles soient effectivement soumises aux exigences procédurales prescrites par ces deux directives. Au regard des liens complexes entretenus par la directive habitats avec les directives sur l'évaluation environnementale, on peut supposer que ce sera fréquemment - quoique pas systématiquement – le cas (a).

a. L'articulation complexe de la directive habitats avec celles sur l'évaluation environnementale

Il faut distinguer ici le cas de la directive ESE de celui de la directive EIE. S'agissant de la première, elle établit formellement les liens qu'elle entretient avec la directive habitats, ce qui simplifie leur compréhension. En effet, seront entre autres soumis à évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42, tous les plans et programmes « pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE » (art. 3, § 2, b)). Le champ d'application de l'évaluation des incidences sur les plans et programmes prévue par la directive habitats et celui de l'évaluation environnementale de la directive ESE se recoupent donc entièrement. En revanche, en ce qui concerne l'étude d'impact des projets, la directive habitats ne fait aucun renvoi exprès à la directive 85/337 (que remplace désormais la directive 2011/92), et ce contrairement à la proposition initiale de la Commission[1136]. Cependant, comme le note cette même institution, « le critère pour déclencher une évaluation en vertu de la directive 85/337/CEE est quasiment le même que celui qui déclenche une procédure d'évaluation en vertu de la directive 92/43/CEE, à savoir, essentiellement, la probabilité d'effets significatifs »[1137]. Ainsi, le demandeur tenu de réaliser une évaluation d'incidences au sens de l'article 6, § 3, de la directive habitats devra en même temps, le plus souvent, procéder à une évaluation conformément à la procédure générale de la directive EIE[1138].

[1136] L'article 11 de la première proposition de directive habitats (précitée) modifiait la directive 85/337 pour inclure dans son champ d'application les évaluations des incidences sur les sites du réseau, et les soumettre à la procédure qu'elle édicte.

[1137] COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000 : les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE), op.cit.*, p. 36. L'article 2, § 1, de la directive 2011/92 utilise en effet l'expression « projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation ». De plus, au titre de la localisation, l'Annexe III (insérée par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE, JOCE L 73 du 14/03/1997, p. 5) demande de considérer la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet, en accordant une attention particulière aux ZPS et ZSC.

[1138] V. aussi Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », *op.cit.*, p. 962.

Dès lors que se présente une situation de recoupement des champs d'application, ce qui est, on le rappelle, l'hypothèse la plus fréquente, il paraît à première vue assez logique de réaliser une étude unique. D'autant que les évaluations environnementales envisagées par les directives 2011/92 et 2001/42 doivent elles-mêmes prendre en compte, le cas échéant, l'impact du plan ou du projet sur les sites Natura 2000[1139]. Outre des avantages indéniables en termes de simplification administrative, cette solution a le mérite de faire bénéficier le demandeur comme les tiers des garanties procédurales prévues par les directives EIE et ESE[1140], notamment en matière d'études d'impact transfrontières. Il reste qu'il n'y a pas d'obligation nette en ce domaine, la directive 2001/42 se contentant d'encourager plus ou moins implicitement à la mise en place de procédures « coordonnées » ou « communes »[1141]. En pratique, il semble que les Etats aient davantage privilégié l'option de la coordination des procédures que celle de leur fusion[1142]. La France[1143] et la Wallonie[1144] ont néanmoins fait ce dernier choix. Reconnaissant la trop grande complexité de la situation actuelle, la récente révision de la directive 2011/92 (par la directive 2014/52 du 16 avril 2014 précitée) confirme cette volonté d'assurer une plus grande convergence. Elle demande aux Etats de veiller – mais seulement « s'il y a lieu », ce qui atténue la portée de l'injonction - à soumettre à une procédure coordonnée ou commune les projets concernés simultanément par les évaluations des incidences de la directive EIE et de la directive habitats (nouvel art. 2, § 3). On ne peut que s'en réjouir, tant l'évaluation d'incidences Natura 2000 peut tirer profit de la procédure relative aux études d'impact transfrontières fixée par les directives EIE et ESE.

[1139] S'agissant de la directive 2011/92, cela est explicite seulement depuis sa révision par la directive 2014/52. L'article 3, § 1 (b), dispose désormais que « l'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes sur (…) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE ». L'annexe I de la directive 2001/42 énumère quant à elle les informations que doit comporter le rapport sur les incidences environnementales ; y figurent notamment « les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE [remplacée depuis par la directive 2009/147/CE] et 92/43/CEE ».

[1140] Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », *op.cit.*, p. 962.

[1141] Art. 11, § 2 : « Pour les plans et programmes pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions communautaires, les Etats membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux exigences des dispositions législatives pertinentes, afin notamment d'éviter de faire plusieurs évaluations ».

[1142] COMMISSION EUROPENNE, *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'application et l'efficacité de la directive relative à l'évaluation stratégique environnementale (directive 2001/42/CE)*, COM(2009) 469 final, 2009, 13 p., pp. 7-8.

[1143] Art. R. 414-22 du C. envir.

[1144] Art. 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (M.B. du 11 septembre 1973, p. 10306) ; cité par Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », *op.cit.*, p. 962.

b. La coopération transfrontalière, un bénéfice tiré de la coordination des procédures prévues par les différentes directives

Contrairement à la coopération, la prise en compte des effets extraterritoriaux (y compris transfrontières) des plans et projets était déjà comprise, même implicitement, dans l'article 6 de la directive habitats. L'apport de la coordination entre la procédure d'évaluation d'incidences Natura 2000 et les procédures des directives EIE et ESE peut donc paraître limité sur ce point, si ce n'est que l'obligation de prise en compte devient alors explicite. En revanche, la coopération interétatique est un bénéfice incontestable de la coordination et, *a fortiori*, de la fusion des procédures.

En effet, les directives EIE - du moins depuis la révision de 1997[1145] - et ESE fixent une obligation de coopération qui se décompose essentiellement en trois phases : la notification du plan ou projet en préparation (ci-après « notification initiale »), la consultation proprement dite, et enfin la notification de la décision prise (ci-après « notification post-décisoire »)[1146]. Elles se situent ainsi toutes deux dans la lignée de la Convention d'Espoo et de son Protocole de Kiev, auxquels a adhéré l'UE[1147]. La notification initiale est soit spontanée soit réalisée à la demande de l'Etat membre potentiellement affecté, elle comprend normalement les informations relatives aux incidences transfrontières du projet, et elle précise le délai laissé audit Etat pour indiquer s'il souhaite participer au processus décisionnel (art. 7, § 1). Dans l'affirmative, les deux Etats entament, pour une durée déterminée d'un commun accord, des consultations portant sur les incidences transfrontières potentielles du projet et les mesures envisagées pour les réduire ou les éliminer[1148]. Comme en matière de participation du public, les résultats des consultations interétatiques doivent être pris en considération lors de l'adoption de la décision (art. 8). D'ailleurs, une fois celle-ci prise, la notification post-décisoire (art. 9) doit comporter, pour les plans et programmes de la directive ESE, une déclaration environnementale résumant la manière dont les résultats des consultations interétatiques ont été pris en considération. Silencieuse jusqu'alors, la directive 2011/92 est devenue plus précise encore depuis sa révision du 16 avril 2014, puisque la notification post-décisoire doit exposer la façon dont les commentaires de l'Etat membre affecté ont été « repris ou pris en compte par ailleurs ». Ainsi, la décision doit être motivée au regard des résultats de la consultation transfrontalière[1149], ce qui constitue certainement, à ce jour, le

[1145] Directive 97/11/CE du 3 mars 1997 précitée : R. ROMI, « La directive étude d'impact est modifiée », Droit de l'environnement n° 50, juillet-août 1997, p. 7 ; J. SAMBON, « Les modifications apportées à la procédure communautaire d'évaluation des incidences », Aménagement-Environnement n° 3/1997, pp. 173-179.

[1146] La directive IED déjà citée reprend en substance cette même trilogie dans son article 26 « Effets transfrontières », même si elle le fait de façon plus sommaire.

[1147] Alors même que la France n'a, pour sa part, toujours pas ratifié (elle l'a signé) le Protocole de Kiev.

[1148] Art. 7, § 2 à 5, de la directive EIE ; art. 7, § 2 et 3, de la directive ESE.

[1149] F. HAUMONT, « La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective », *op.cit.*, p. 303.

meilleur outil juridique d'évaluation de ses effets sur la décision[1150]. Ajoutons que l'information délivrée par la notification post-décisoire de la directive ESE porte aussi sur les mesures arrêtées concernant le suivi des incidences environnementales du plan ou programme (art. 9, § 1, c)), ce qui pourrait introduire un peu de continuité dans le processus coopératif.

Les modalités de prise en considération des résultats des consultations transfrontalières ne sont pas le seul point de rencontre entre le droit des études d'impact transfrontières et celui de la participation du public. Les directives EIE et ESE veillent en effet à ce que le public, ainsi que les autorités locales concernées, puissent participer effectivement aux procédures d'évaluation des incidences, y compris dans un contexte transfrontalier. A cet égard, les dispositions des directives EIE et ESE ont été modifiées dans un sens extensif par la directive 2003/35 du 26 mai 2003[1151], consécutivement à la signature de la Convention d'Aarhus par l'Union. Désormais, les informations échangées entre l'Etat sur le territoire duquel est envisagé le plan ou projet et l'Etat potentiellement affecté doivent être communiquées au public et aux autorités locales dans un délai raisonnable[1152] ; ceux-ci doivent pouvoir émettre un avis à l'intention de l'autorité décisionnaire de l'Etat d'origine, également dans un délai raisonnable[1153] ; enfin, la décision finale doit être mise à leur disposition à la diligence de l'Etat touché[1154].

A défaut d'avoir procédé à l'harmonisation précise des procédures d'impact transfrontières, notamment quant aux délais et modalités de consultation, le droit de l'UE encourage, à l'instar de la Convention d'Espoo, à la conclusion d'accords bilatéraux. Hélas, cette faculté semble être restée lettre morte, ce qui expliquerait en partie l'ineffectivité relative des dispositions des directives EIE et ESE portant sur les études d'impact transfrontières[1155]. Il y a de plus une différence malencontreuse entre les deux directives susnommées : alors que la première prévoit logiquement que la procédure bilatérale est organisée une fois pour toutes par un accord d'application générale (art. 7, § 5), en vertu de la seconde la procédure est fixée au cas par cas (art. 7, § 3), « ce qui paraît source de confusion et de complication »[1156].

[1150] En ce sens, par analogie avec la participation du public, v. J. BETAILLE, « La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », RJE n° 2/2010, pp. 197-217 ; G. MONEDIAIRE, « Vers la motivation des actes administratifs généraux, spécialement en droit de l'environnement », in *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, *op.cit.*, pp. 607-635.

[1151] Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOCE L 156 du 25/06/2003, p. 17.

[1152] Art. 7, § 3, a) de la directive EIE ; art. 7, § 2, alinéa 2 de la directive ESE.

[1153] Art. 7, § 3, b) de la directive EIE ; art. 7, § 2, alinéa 2 de la directive ESE.

[1154] Art. 9, § 2, de la directive EIE ; art. 9, § 1, de la directive ESE.

[1155] M. PRIEUR, « Les études d'impact transfrontières, essai d'étude comparée », *op.cit.*, pp. 518-519.

[1156] *Ibid*., p. 521.

La CJUE a peu eu l'occasion de connaître de la mise en œuvre concrète des procédures d'études d'impact transfrontières des directives EIE et ESE[1157]. Tout au plus a-t-elle estimé, sur une question proche quoique légèrement différente, que chaque Etat participant à un projet transfrontalier (et non un projet national localisé dans une région frontalière) doit envisager les effets cumulatifs du projet dans le cadre de sa procédure nationale d'étude d'impact, et ce même si la partie du projet situé sur son territoire reste en-deçà des seuils de déclenchement de l'évaluation[1158]. Autrement dit, la présence d'une frontière ne peut permettre de fractionner l'évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement. Pour le reste, les juges de Luxembourg ont surtout été saisis de la transposition formelle des dispositions relatives à l'étude d'impact transfrontière. Dans ce cadre, ils ont précisé le champ d'application *ratione loci* de l'évaluation, qui ne saurait se restreindre uniquement aux zones frontalières. La possibilité d'une pollution se diffusant à travers l'air ou l'eau implique en effet que les projets localisés dans les régions frontalières ne sont pas les seuls à pouvoir affecter l'environnement d'un autre Etat membre. Aussi la région de Bruxelles capitale, bien qu'elle ne jouxte aucun pays voisin de la Belgique[1159], de même que l'Irlande, en dépit de son caractère insulaire[1160], auraient-elles dû se doter d'une législation en matière d'études d'impact transfrontières. Plus largement, la Cour exige que les dispositions relatives à l'étude d'impact transfrontière fassent l'objet d'une transposition complète, écartant l'argument selon lequel elles créeraient seulement une obligation de coopération entre les Etats membres, et non des droits pour les particuliers[1161].

2. La directive sur la responsabilité environnementale s'agissant des dommages transfrontières causés aux éléments protégés par Natura 2000

La directive 2004/35 est un complément de l'édifice européen en matière de conservation de la nature, car la responsabilité pour les dommages causés à la biodiversité n'avait pas été abordée par les directives oiseaux et habitats[1162]. Or, par la notion de dommage environnemental, la directive 2004/35 entend notamment couvrir les dommages causés aux espèces et habitats protégés, par référence prioritairement à ceux qui sont visés par les directives oiseaux et habitats (art. 2, § 3, a) et b)). Il existe par ailleurs une possibilité optionnelle d'étendre l'application de la directive aux espèces et habitats protégés par le seul

[1157] EUROPEAN COMMISSION, *Environmental Impact Assessment of Projects : Rulings of the Court of Justice*, European Union, 2013, 70 p., spéc. pp. 36-37.
[1158] CJUE**,** 10 décembre 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, aff. C-205/08, *Rec.* p. I-11525 : AJDA 2010, p. 254, chron. M. AUBERT, E. BROUSSY, F. DONNAT ; Europe, février 2010, p. 33, note V. MICHEL.
[1159] CJCE, 2 mai 1996, *Commission c/ Belgique*, aff. C-133/94, *Rec.* p. I-2323.
[1160] CJCE, 21 septembre 1999, *Commission c/ Irlande*, aff. C-392/96, *Rec.* p. I-5901 ; CJCE, 16 juillet 2009, *Commission c/ Irlande*, aff. C-427/07, *Rec.* p. I-6277.
[1161] CJUE, 24 mars 2011, *Commission c/ Belgique*, aff. C-435/09, *Rec.* p. I-36 (condamnation de la Belgique pour absence de transposition de l'article 7, § 1, b) de la directive EIE en Région wallonne).
[1162] N. de SADELEER, « La directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale : avancée ou recul pour le droit de l'environnement des Etats membres ? », in G. VINEY et B. DUBUISSON (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. Point de vue franco-belge*, Bruylant, Bruxelles, 2006, 910 p., pp. 731-778, p. 737.

droit national (art. 2, § 3, c)), dont quatorze Etats membres se sont en pratique saisis[1163]. Au vu de ces éléments une question peut toutefois se poser : celle de savoir si les espèces et habitats protégés par les directives Natura 2000 n'entrent obligatoirement dans le champ d'application de la directive 2004/35 que s'ils se trouvent à l'intérieur des sites Natura 2000, ou si cette inclusion est au contraire indépendante de leur localisation géographique, et donc seulement fonction de leur correspondance aux caractéristiques des annexes des directives 92/43 et 2009/147. La doctrine semble majoritairement incliner vers la seconde interprétation, à la lumière des travaux parlementaires et parce que la directive 2004/35 ne restreint pas expressément son champ d'application aux espèces et habitats effectivement intégrés au réseau Natura 2000[1164].

La complémentarité se vérifie aussi en matière de coopération interétatique : en vertu de l'article 15 de la directive 2004/35, les Etats membres doivent coopérer en vue de prévenir et réparer les dommages environnementaux transfrontières (§ 1). Une obligation d'information pèse en particulier sur l'Etat sur le territoire duquel le dommage a pris naissance (§ 2), mais elle peut aussi être activée par l'Etat membre affecté, qui peut alors tenter de recouvrer les dépenses encourues en ayant pris spontanément des mesures de prévention ou réparation (§ 3)[1165]. Dès lors, non seulement la directive 2004/35 ajoute en réalité un chapitre « restauration des milieux naturels dégradés » aux directives oiseaux et habitats[1166], mais elle introduit aussi dans celles-ci un article « coopération en matière de dommages transfrontières causés aux espèces et habitats naturels protégés ». Cet apport doit cependant être relativisé, car la formulation de cet article reste très générale, et il est difficile de discerner, à première vue, ce qu'il dit de réellement nouveau par rapport au droit coutumier. Sévère, M. PRIEUR juge que ces dispositions sont d'une « banalité

[1163] COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, COM(2010) 581 final, 12 octobre 2010, 13 p., p. 4. Il s'agit de : l'Autriche, Belgique, Chypre, République tchèque, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

[1164] En ce sens, v. notamment P. STEICHEN, « La responsabilité environnementale dans les sites Natura 2000 », REDE n° 3/2009, pp. 247-270, p. 251 ; N. de SADELEER, « La directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale : avancée ou recul pour le droit de l'environnement des Etats membres ? », *op.cit.*, pp. 747-748 ; P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 814. V. encore, de façon toutefois moins péremptoire, Ch. PIROTTE, « La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale : premiers commentaires », in G. VINEY et B. DUBUISSON (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. Point de vue franco-belge*, *op.cit.*, pp. 655-730, spéc. pp. 661-664.

[1165] « 1. Lorsqu'un dommage environnemental affecte ou est susceptible d'affecter plusieurs Etats membres, ceux-ci coopèrent, notamment par un échange approprié d'informations, en vue d'assurer une action de prévention et, selon les cas, de réparation en ce qui concerne ce dommage environnemental.

2. Lorsqu'un dommage environnemental s'est produit, l'Etat membre sur le territoire duquel il a pris naissance fournit les informations suffisantes aux Etats membres potentiellement affectés.

3. Lorsqu'un Etat membre identifie, à l'intérieur de ses frontières, un dommage dont la cause est extérieure à ses frontières, il peut en informer la Commission et tout autre Etat membre concerné ; il peut faire des recommandations relatives à l'adoption de mesures de prévention ou de réparation et il peut tenter, conformément à la présente directive, de recouvrer les frais qu'il a engagés dans le cadre de l'adoption de mesures de prévention ou de réparation ».

[1166] M. PRIEUR, « La responsabilité environnementale en droit communautaire », *op.cit.*, p. 130.

affligeante »[1167], tandis que N. HERVE-FOURNEREAU explique la grande latitude laissée aux Etats membres en matière de dommages transfrontières, comme sur d'autres points, par le souci de préserver les compétences nationales en vertu d'une certaine conception du principe de proportionnalité[1168]. Ch. PIROTTE propose quant à lui une autre lecture, moins pessimiste, consistant à entendre la notion de coopération employée à l'article 15 de la directive au sens fort de la coopération loyale consacrée par les Traités. Cet auteur concède toutefois, et nous le suivons sur ce point, qu'il sera sans doute nécessaire de conclure des accords bilatéraux afin d'assurer la mise en œuvre de l'article 15[1169]. A l'instar du droit des évaluations d'incidences, cela résulte d'abord de l'absence d'harmonisation des procédures de notification des dommages transfrontières. Mais est aussi en cause ici le déficit d'harmonisation du droit sur le fond. Par exemple, l'extension hétérogène du champ d'application de la directive, s'agissant des espèces et habitats protégés au titre du droit national, pourrait poser des difficultés en cas de dommage transfrontière faisant intervenir deux Etats membres aux législations divergentes. Il conviendrait donc de régler frontière par frontière la question du droit applicable en pareil cas.

Au-delà des lacunes propres à l'article 15, la contribution à la revalorisation de la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000 est également amoindrie par les limites plus générales de la directive 2004/35. En premier lieu, si l'on a vu que les éléments naturels susceptibles d'être couverts par la directive sont relativement vastes, à l'exclusion notable de la biodiversité « ordinaire », le champ d'application de la responsabilité est en revanche restreint par l'exigence de certaines caractéristiques relatives tant au dommage qu'au fait générateur : en particulier, le dommage doit être grave et ne pas résulter d'un acte de l'exploitant qui a été autorisé en vertu de la directive oiseaux ou habitats, notamment son article 6, § 3 et 4 (art. 2, § 1, a)). Ces limitations, au même titre que l'exclusion des dommages survenus avant le 30 avril 2007 (art. 17), ne sont pas étrangères au faible nombre de cas d'application de la directive, à peine une cinquantaine pour l'ensemble de l'UE fin 2010, selon la Commission[1170]. En second lieu, on rappellera que la directive sur la responsabilité environnementale, malgré son nom, institue essentiellement un régime de police administrative dont l'objet est de s'assurer de la remise en état de l'environnement, à titre préventif en cas de menace de dommage, et curatif en cas de dommage avéré. Celle-ci doit être opérée de préférence par l'exploitant, sous le contrôle de l'administration. En

[1167] *Ibid.*, p. 140.
[1168] N. HERVE-FOURNEREAU, « L'Union européenne et la responsabilité environnementale : illustration topique d'un enchevêtrement complexe des compétences communautaires et nationales », in C. CANS (dir.), *La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, Paris, 2009, 421 p., pp. 263-294, spéc. p. 277.
[1169] Ch. PIROTTE, « La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale : premiers commentaires », *op.cit.*, p. 704.
[1170] COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, *op.cit.*, p. 5.

revanche cet instrument ne concerne pas la responsabilité civile[1171], ce qui est toutefois sans préjudice de l'éventuelle possibilité d'engager, en cas de dommages transfrontières causés aux espèces et habitats protégés par Natura 2000, une telle responsabilité sur le fondement des règles classiques du droit international, public ou plus sûrement privé[1172]. Mais l'on risquerait alors de retomber, suivant le contenu des droits nationaux, sur l'obstacle lié au refus d'indemniser le dommage écologique « pur » en raison de son absence de caractère personnel, sauf à démontrer par exemple que le préjudice proviendrait des financements engagés pour réparer les conséquences de l'acte destructeur de l'environnement. Par ailleurs, la directive 2004/35 ne traite pas non plus de la responsabilité pénale liée aux dommages environnementaux[1173], pour laquelle on doit donc se reporter en droit de l'UE à la directive 2008/99 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal[1174]. Malheureusement, cette dernière ne contient aucune disposition relative à la coopération transfrontalière en matière pénale, alors même que, comme n'a pas manqué de le relever un commentateur, « l'incidence transfrontalière de la criminalité environnementale »[1175] est une des motivations de l'intervention du législateur européen dans le domaine du droit pénal[1176].

Pour terminer, il convient de ne pas passer sous silence les bienfaits qu'une troisième directive horizontale pourrait procurer à la mise en œuvre, dans un contexte transfrontalier, de la directive sur la responsabilité environnementale et de celles sur l'évaluation : la directive 2007/2 du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne[1177]. En effet, celle-ci tend, dans un but plus large d'amélioration de la politique européenne de l'environnement, à faire en sorte que les informations géographiques établies par les Etats membres soient rendues disponibles et compatibles entre elles, afin de permettre leur utilisation « dans un contexte communautaire et transfrontalier »[1178]. Parmi ces données figurent la localisation des espèces, habitats et régions

[1171] L'article 3, § 3, est clair à cet égard : « La présente directive ne confère aux parties privées aucun droit à indemnisation à la suite d'un dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage ».
[1172] En ce sens, v. Ch. PIROTTE, « La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale : premiers commentaires », *op.cit.*, p. 705, note de bas de p. n° 195.
[1173] S. CASSOTTA et Ch. VERDURE, « La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale : affinement des concepts et enjeux économiques », RDUE n° 2/2012, pp. 233-250, p. 235.
[1174] Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, JOUE L 328 du 6/12/2008, p. 28.
[1175] D. ROETS, « Naissance du droit pénal européen de l'environnement (à propos de la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal) », REDE n° 3/2009, pp. 271-283, p. 273.
[1176] Deuxième considérant de la directive 2008/99 : « La Communauté est préoccupée par la progression des infractions au détriment de l'environnement et par leurs effets, qui s'étendent de plus en plus souvent au-delà des frontières des Etats où ces infractions sont commises. De telles infractions constituent une menace pour l'environnement et exigent par conséquent une réponse adaptée ».
[1177] Directive 2007/2 CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), JOUE L 108 du 25/04/2007, p. 1. Dans le sens du rôle facilitateur pour la coopération transfrontalière que pourrait jouer cette directive, v. également C. RANDIER, « L'application de la directive habitats dans les zones de montagne : l'exemple de l'arc alpin », RJE n°4/2011, pp. 493-508, p. 503.
[1178] Cinquième considérant de la directive 2007/2.

biogéographiques, ainsi que celle des sites protégés par les législations internationales, européennes et nationales[1179]. En cas de projet ou de dommage dans une zone frontalière, elles pourraient se révéler utiles à la connaissance, par l'Etat d'origine soumis à une obligation de notification, des caractéristiques et de la sensibilité de l'environnement susceptible d'être affecté de l'autre côté de la frontière. Au-delà de ces trois directives horizontales, la revalorisation de la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000 est passée par des directives sectorielles, surtout celles portant sur les milieux aquatiques.

B. L'apport de directives sectorielles portant sur les milieux aquatiques

Dès les prémices du réseau Natura 2000, de très nombreux sites d'eau douce ou dépendants étroitement de ce milieu ont été sélectionnés. A l'inverse, l'extension du réseau Natura 2000 en mer s'est faite beaucoup moins naturellement, en raison d'une controverse ayant opposé la Commission et certains Etats membres quant à l'applicabilité des directives oiseaux et habitats au-delà de la mer territoriale[1180]. Suite à la prise de position du Conseil en 2001 dans le sens de l'applicabilité des directives à la zone économique exclusive (ZEE) et au plateau continental[1181], entérinée par la CJUE en 2005[1182], les Etats membres ont été invités à rattraper leur retard dans la constitution de la partie marine du réseau[1183]. Au-delà de cette différence, un élément rapproche les sites Natura 2000 frontaliers dépendants des eaux continentales et ceux tributaires du milieu marin : pour espérer sortir de l'isolement géographique dans lequel ils ont été confinés par les directives oiseaux et habitats, les uns comme les autres doivent compter sur les textes sectoriels propres au milieu concerné. Dans un cas ce sera grâce à la directive-cadre sur l'eau (1), dans l'autre à son homologue la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »[1184] (2).

[1179] V. respectivement annexe III, points 17 à 19, et annexe I, point 9.

[1180] Pour un historique, COMMISSION EUROPEENNE, *Lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin. Application des directives « Oiseaux » et « Habitats »*, 2007, 131 p., p. 20 et s.

[1181] Extrait de l'annexe des conclusions du Conseil sur la stratégie pour l'intégration des exigences environnementales et du développement durable dans la politique commune de la pêche, Luxembourg, 25 avril 2001 (point 15) : « Les directives sur les habitats et les oiseaux, et notamment le réseau associé de sites protégés dans l'environnement marin Natura 2000, sont un élément clé pour la protection de l'écosystème marin qui peut avoir des incidences sur la pêche. Les Etats membres sont encouragés, en coopération avec la Commission, à poursuivre leurs travaux en vue de la mise en œuvre intégrale de ces directives dans leurs zones économiques exclusives ».

[1182] CJCE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-6/04 (précité), points 115 à 120.

[1183] Fin décembre 2013, il y avait 2960 sites Natura 2000 marins (et 26410 sites Natura 2000 terrestres) sur un nombre total de 27308 sites Natura 2000 (source : baromètre Natura 2000 publié dans la lettre d'information semestrielle « Nature et Biodiversité » de la Commission européenne).

[1184] Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, JOUE L 164 du 25/06/2008, p. 19. Pour un commentaire, v. Y. AUFFRET, « La directive stratégie pour le milieu marin : contenu et portée dans le contexte de la mise en œuvre de la politique maritime de l'Union européenne », REDE n° 2/2009, pp. 171-184.

1. La directive-cadre sur l'eau s'agissant des sites Natura 2000 frontaliers dépendants des eaux continentales

Dans un certain nombre de cas, les sélections de sites opérées dans le cadre du réseau Natura 2000 ont suivi en partie le réseau hydrographique, parfois jusqu'à recouvrir tout un bassin versant[1185]. Ceci entre nécessairement en résonance avec la gestion par bassins hydrographiques endossée, comme on le sait, par la directive-cadre sur l'eau. Cette dernière n'est d'ailleurs pas en reste pour promouvoir une approche intégrée entre la politique européenne de l'eau et celle de la conservation de la nature. Il est vrai qu'une telle intégration était attendue, après une première période marquée par le cloisonnement relativement étanche entre les deux secteurs[1186]. Elle se combine avec les dispositions novatrices de la directive-cadre sur l'eau en matière de coopération transfrontalière pour réaliser une revalorisation de la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000, dans sa partie aquatique.

La revalorisation passe en premier lieu par les objectifs environnementaux que doivent atteindre les Etats d'ici 2015. Non seulement ils comprennent en leur sein les objectifs de conservation des sites Natura 2000 (art. 4, § 1, c), mais ils entrent également dans le champ de ce que l'on a précédemment qualifié d'obligation générale de coordination des mesures prises à l'intérieur d'un district international[1187]. Elle passe en second lieu, et surtout, par les plans de gestion des districts hydrographiques. On rappellera que lesdits plans ont une importance cardinale dans l'architecture globale de la politique européenne de l'eau, B. DROBENKO les qualifiant de « document[s] de gestion de référence » au niveau du district, « véritables outils de synthèse du droit et des usages de l'eau » dans son périmètre[1188]. Or l'Annexe VII de la directive-cadre sur l'eau indique qu'en plus d'intégrer les objectifs de conservation des sites Natura 2000 pertinents, chaque plan de gestion doit contenir une version abrégée du registre des zones protégées prévu à l'article 6, à l'intérieur duquel figurent évidemment les sites Natura 2000 dont la protection dépend du maintien ou de l'amélioration de l'état des eaux (Annexe IV). Si ce registre n'est en soi qu'un inventaire des mesures existantes, il peut permettre dans un second temps de compléter la protection résultant de la réglementation initiale (ici les directives oiseaux et habitats), au travers des programmes de mesures (art. 11) et des programmes de surveillance (art. 8) s'inscrivant également dans le cadre des plans de gestion[1189]. Or, étant donné que les plans de gestion sont, par ailleurs, l'objet d'une obligation ferme de coopération transfrontalière[1190], on peut tout à fait imaginer que de telles mesures complémentaires portent sur la coopération transfrontalière dans les sites Natura 2000

[1185] Ch.-H. BORN et E. ORBAN DE XIVRY, « Eau et conservation de la nature en droit, vers une difficile intégration ? », in *L'eau*, Aménagement-Environnement, n° spécial 2002, pp. 80-103, p. 92.
[1186] Sur l'évolution des rapports entre ces deux secteurs de la politique environnementale, v. *ibid.*
[1187] *Cf supra*, section 1 du présent chapitre, § 2, A, 2).
[1188] B. DROBENKO, « Directive eau : un cadre en trompe-l'œil ? », *op.cit.*, p. 391.
[1189] Dans le sens de cette analyse, v. *ibid.*, p. 393.
[1190] *Cf supra*, section 1 du présent chapitre, § 2, A, 2).

aquatiques ou dépendants étroitement de l'eau, voire la création de corridors aquatiques transfrontaliers entre lesdits sites.

Finalement, la directive-cadre sur l'eau est donc susceptible de compenser dans une certaine mesure, pour le milieu aquatique, les insuffisances de la directive habitats s'agissant des corridors écologiques, et notamment ceux qui seraient transfrontaliers. Ce constat s'impose d'autant plus que, comme l'a justement remarqué Ch.-H. BORN[1191], cet instrument inclut également, parmi les critères du « bon état écologique de l'eau » (lequel doit normalement être atteint pour toutes les masses d'eaux de surface d'ici 2015), un élément de qualité hydromorphologique lié à la « continuité de la rivière ». Il est précisé entre autres que le très bon état est atteint lorsque cette continuité « n'est pas perturbée par des activités anthropogéniques et permet une migration non perturbée des organismes aquatiques et le transport des sédiments » (Annexe V, point 1.2.1). Partant, selon ce même auteur, ceci devrait impliquer l'aménagement de structures de franchissement des obstacles à la circulation des organismes aquatiques, que constituent notamment les barrages et les écluses[1192]. Les mêmes constats s'imposent en substance à propos de la directive « stratégie pour le milieu marin », dont la filiation avec la directive 2000/60 est assez évidente.

2. La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » s'agissant de la conservation des sites Natura 2000 frontaliers dépendants des eaux marines

La directive « stratégie pour le milieu marin » n'est pas la première incursion du droit de l'environnement de l'UE en mer. Elle a été devancée par l'incontournable directive-cadre sur l'eau, qui avait demandé aux Etats membres de rattacher leurs eaux côtières aux « districts hydrographiques les plus proches ou les plus appropriés ». Ainsi, ce dernier texte aura aussi été le socle sur lequel s'est édifiée la politique de protection de l'environnement marin[1193].

Outre qu'elle s'applique pour sa part jusqu'à la ZEE et au plateau continental, l'une des contributions majeures apportée par la directive « stratégie pour le milieu marin » est l'enclenchement d'un mouvement d'intégration, désireux de rompre avec la logique sectorielle prédominant jusqu'alors[1194]. L'intégration de la protection de l'environnement marin est réalisée à travers les stratégies marines devant être élaborées par les Etats membres pour chaque région ou sous-région marine (art. 5), lesquelles s'inspirent assez clairement des plans de gestion des districts hydrographiques de la directive-cadre sur l'eau. A l'instar de ces derniers, elles visent à parvenir à un bon état écologique des eaux marines par l'adoption de programmes de mesures. En toute logique, la composante maritime du réseau Natura 2000

[1191] Ch.-H. BORN, « Rapport général : droit communautaire », in M.-E. MAHY et Ch.-H. BORN (dir.), *Corridors écologiques, paysages et Natura 2000*, *op.cit.*
[1192] *Idem*.
[1193] Y. AUFFRET, « La directive stratégie pour le milieu marin : contenu et portée dans le contexte de la mise en œuvre de la politique maritime de l'Union européenne », *op.cit.*, pp. 172-173.
[1194] *Ibid*., p. 174 et s.

n'échappe pas à la dynamique intégrative, puisque lesdits programmes de mesures doivent comprendre des mesures de protection spatiales qui contribuent à créer un réseau de zones marines protégées cohérent, telles que les ZSC et les ZPS des directives habitats et oiseaux (art. 13, § 4). Implicitement cela pourrait signifier, comme pour la directive-cadre sur l'eau, que des mesures prises au titre de la directive « stratégie pour le milieu marin » viendraient compléter celles de conservation spatiales adoptées en vertu des directives Natura 2000.

Or, la directive 2008/56 fixe par ailleurs des obligations de coopération transfrontalière car, à l'image une nouvelle fois de la directive 2000/60, et peut-être plus encore[1195], elle met l'accent sur le « caractère transfrontière du milieu marin » (considérant n° 13). C'est même l'un des aspects principaux du texte, selon Y. AUFFRET[1196]. En effet, aux fins de la directive le territoire maritime européen est découpé non pas en fonction des frontières politiques mais suivant des régions et sous-régions marines (art. 4)[1197], lesquelles correspondent d'ailleurs globalement aux régions biogéographiques « marines » de la directive habitats. Dès lors, « les Etats membres partageant une région ou sous-région marine coopèrent afin de veiller à ce [que] les mesures requises pour atteindre les objectifs de la présente directive, et en particulier les différents éléments des stratégies marines (…), soient cohérents et fassent l'objet d'une coordination (…) » (art. 5, § 2). A cette fin, les Etats membres sont clairement encouragés à utiliser les structures institutionnelles existantes, telles que les organisations de protection des mers régionales (art. 6, § 1). Enfin, dans le cas où une région ou sous-région marine s'étend au-delà du territoire de l'UE, la directive 2008/56, sur le modèle de la directive 2000/60, conserve tout en l'atténuant l'obligation de coopération transfrontalière, puisqu'alors les Etats membres « mettent tout en œuvre » pour coordonner leurs actions avec les pays tiers intéressés (art. 6, § 2). Il ne s'agit donc plus d'une obligation de résultat de parvenir à la coordination des mesures (volet substantiel) grâce à la coopération (volet procédural)[1198], mais d'une simple obligation de moyens.

Par conséquent, on déduit d'une lecture combinée, d'une part, des dispositions relatives aux liens entre la directive « stratégie pour le milieu marin » et la partie marine du réseau Natura 2000, avec, d'autre part, celles relatives à la coopération transfrontalière, la création d'une obligation de coopération transfrontalière pour la désignation et la gestion des

[1195] V. P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 319.
[1196] Y. AUFFRET, « La directive stratégie pour le milieu marin : contenu et portée dans le contexte de la mise en œuvre de la politique maritime de l'Union européenne », *op.cit.*, p. 178.
[1197] Les quatre régions sont la mer Baltique, l'Atlantique du Nord-Est, la mer Méditerranée, et la mer Noire. Des sous-régions sont formées dans les régions atlantique et méditerranéenne ; il s'agit, d'une part, de la mer du Nord au sens large, y compris le Kattegat et la Manche, les mers celtiques, le golfe de Gascogne et les côtes ibériques, la région biogéographique macaronésienne, et, d'autre part, de la Méditerranée occidentale, la mer adriatique, la mer Ionienne et la Méditerranée centrale, la mer Egée-mer Levantine.
[1198] Dans le sens d'une obligation de résultat s'agissant des régions et sous-régions marines entièrement sises sur le territoire de l'UE, v. aussi M. VAN DER KOOIJ, « Cooperation During the Designation and Management of the Dogger Bank : Analysis of Applicable Legal Instruments, Degree of Implementation and Possible Future Scenarios », Merkourios Utrecht Journal of International and European Law, vol. 27/issue 73, 2011, pp. 46-54, p. 51.

sites Natura 2000 marins[1199]. Une telle lecture rejoint d'ailleurs la position exprimée quelques mois avant l'adoption de la directive 2008/56 par la Commission, dans ses lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 en mer. Ainsi, alors même que la recherche de cohérence transfrontalière dans la désignation des sites Natura 2000 est, on le sait, normalement l'apanage de la Commission, celle-ci affirme, dans ce document certes non juridiquement contraignant, qu'elle s'acquittera de cette tâche en milieu marin « en partenariat avec les Etats membres concernés »[1200]. Plus loin, elle précise même que les limites des ZPS s'étendant dans les zones maritimes de deux Etats membres ou plus doivent être définies « d'un commun accord » entre eux[1201], ce qui est assurément un ajout par rapport au requis de l'article 4 de la directive oiseaux.

Au vu de ce qui précède, l'apport des directives 2008/56 et 2000/60 à la résolution des problèmes transfrontaliers rencontrés par les sites Natura 2000 marins et d'eau douce n'est guère contestable[1202]. Néanmoins, seuls les sites aquatiques en sont évidemment bénéficiaires. Les directives EIE, ESE et « responsabilité environnementale » ne souffrent pas d'une telle limite, dans la mesure où elles sont susceptibles de concerner indifféremment les éléments terrestres et aquatiques du réseau Natura 2000. Mais elles n'en ont pas moins leurs propres insuffisances, qu'il s'agisse, pour résumer, de la généralité de leurs dispositions relatives à la coopération transfrontalière, ou des diverses restrictions apportées à leur champ d'application. Aussi est-ce bien à cette aune, en définitive, que se justifie la nécessité d'une revalorisation plus complète de la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000.

§ 2 : L'amorce d'une revalorisation plus complète

Il serait erroné de prétendre qu'il n'y a encore eu aucune initiative à la fois directement liée au réseau Natura 2000 – c'est-à-dire non inscrite dans une autre politique, sectorielle ou d'intégration - et susceptible de toucher à l'ensemble des aspects transfrontaliers de la conservation. Au contraire on doit constater l'existence de mesures à caractère incitatif allant dans ce sens, dont certaines sont déjà anciennes car contemporaines de l'adoption de la directive habitats. Ces dispositifs nous paraissent absolument nécessaires, car ils ont permis de remédier dans une certaine mesure aux manquements de la directive habitats. Au-delà, ils traduisent une prise de conscience des institutions européennes quant à

[1199] *Idem*.
[1200] COMMISSION EUROPEENNE, *Lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin. Application des directives « Oiseaux » et « Habitats »*, *op.cit.*, p. 26.
[1201] *Ibid*., p. 87.
[1202] Cet apport pourrait en outre être complété, s'agissant plus particulièrement de la directive « stratégie pour le milieu marin », par la future directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières. La proposition de directive de la Commission (COM(2013) 133 final du 12 mars 2013) inclut un article sur la coopération transfrontalière entre Etats membres (art. 12) et, du moins dans sa version adoptée en première lecture par le Parlement européen (le 17 avril 2014), indique par ailleurs clairement que la planification de l'espace maritime contribuera à la réalisation des objectifs des directives oiseaux et habitats (nouveau considérant 15).

la nécessité de faire une plus grande place à la coopération transfrontalière, ainsi qu'une ébauche de stratégie politique en ce sens (A). Il reste que les mesures incitatives se sont montrées insuffisantes à faire de Natura 2000 un authentique réseau écologique transfrontalier, par leur manque d'ambition et (ou) parce qu'elles n'ont pas été assez suivies d'effets. En témoigne le nombre peu élevé d'exemples concrets de coopération transfrontalière rencontrés, qu'il s'agisse de la désignation ou de la gestion des sites Natura 2000, ou encore de la connectivité écologique (*Cf supra*, Sect. 1). De sorte qu'il devient désormais indispensable d'explorer, à la suite d'autres auteurs, les potentialités d'une action normative consistant en la modification de la législation existante, voire en l'adoption d'un nouvel acte de droit dérivé. Dire que cette action se justifie par les limites des mesures incitatives ne conduit pas pour autant à minimiser leur apport : la prise de conscience politique qu'elles traduisent est au contraire un facteur de légitimation de l'intervention du législateur européen (B).

A. L'ébauche d'une stratégie politique pour la coopération transfrontalière par des mesures incitatives

Le premier type de mesures incitatives en faveur de la coopération transfrontalière a été de nature financière, essentiellement[1203] à travers le programme LIFE[1204] dont les critères de sélection orientent la Commission vers le financement préférentiel des projets transfrontaliers. On peut donc considérer qu'il s'agit là des prémices de la prise de conscience politique des institutions européennes, quant à la nécessité d'accroître la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000 (1). Certes, il s'agit surtout, dans un premier temps, de concrétiser l'esprit d'intégration qui est au fondement de la construction européenne. Mais la récurrence des propositions de financement de projets transfrontaliers par les Etats membres a pu aussi, dans un second temps, encourager les institutions européennes à formaliser plus clairement, dans divers documents politiques, cette ébauche de stratégie en faveur de la coopération transfrontalière pour la réalisation du réseau Natura 2000 (2).

1. Les mesures incitatives de nature financière en faveur de la coopération transfrontalière

Depuis qu'il a fusionné l'ensemble des programmes préexistants, LIFE est devenu, au sein de l'UE, l'instrument financier unifié pour l'environnement. Plus précisément, l'un de

[1203] La contribution d'INTERREG ne doit pas non plus être sous-estimée, mais dans la mesure où il s'agit d'un programme dépendant de la politique régionale et non de la politique européenne de l'environnement, ce n'est qu'indirectement qu'il participe à la protection de la nature. Son objectif principal étant le développement de la coopération transfrontalière entre les régions, nous l'envisagerons donc en seconde partie de la présente thèse.

[1204] Règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007, JOUE L 347 du 20/12/2013, p. 185. La phase actuelle du programme couvre la période 2014-2020.

ses objectifs généraux est d'améliorer l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la politique et de la législation de l'Union en matière d'environnement et de climat[1205]. En vertu du principe de subsidiarité, ce sont les Etats membres qui doivent normalement assumer le financement de la mise en œuvre de la politique communautaire de l'environnement[1206]. Conditionnée à l'existence d'une valeur ajoutée européenne, l'aide fournie par LIFE ne peut être qu'un complément des financements nationaux. Elle se matérialise par le biais de cofinancements qui peuvent aller jusqu'à 55 ou 60 % du coût total, voire 75 % pour les projets portant sur des espèces ou des habitats prioritaires des directives habitats ou oiseaux[1207]. Pour la période 2014-2020, l'enveloppe financière globale pour l'exécution de LIFE est de 3 456 655 000 euros.

Les liens entretenus par LIFE et le réseau Natura 2000 ont été étroits dès le départ. Aussi ne faut-il voir aucune coïncidence fortuite dans l'adoption simultanée, au jour près (le 21 mai 1992), du premier règlement LIFE[1208] et de la directive habitats. Tout d'abord, l'article 8 de la directive habitats porte lui aussi sur le cofinancement, dans un sens certes assez restrictif puisque concernant essentiellement l'obligation de rétablissement dans un état de conservation favorable des types d'habitats et des espèces prioritaires. Malgré le silence du texte, les commentateurs de l'époque avaient identifié à juste titre l'instrument financier LIFE comme étant celui implicitement visé par ces dispositions[1209]. Ensuite le Programme LIFE a, quant à lui, toujours consacré une part substantielle de sa dotation budgétaire aux actions de conservation de la nature et de la biodiversité, principalement au titre de la mise en œuvre des directives oiseaux et habitats – sans jamais limiter son intervention aux espèces et habitats prioritaires[1210]. Actuellement, 55 % au minimum de la dotation budgétaire du sous-programme « Environnement » doit aller au domaine prioritaire « Nature et biodiversité » (art. 9, § 3)[1211], étant précisé que ce sous-programme représente lui-même 75 % de l'enveloppe financière globale du programme LIFE, les 25 % restant allant au sous-programme « Action pour le climat ».

[1205] Art. 3, § 1, b) du règlement (UE) n° 1293/2013 précité.

[1206] C. LONDON, « Les aides financières en faveur de la protection de l'environnement », Droit et pratique du commerce international n° 2/1994, pp. 282-317, spéc. p. 285.

[1207] Art. 20 du règlement (UE) n° 1293/2013 précité.

[1208] Règlement (CEE) n° 1973/92 du Conseil du 21 mai 1992 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (*Life*), JOCE L 206 du 22/07/1992, p. 1.

[1209] W. P. J. WILS, « La protection des habitats naturels en droit communautaire », *op.cit.*, p. 425 ; N. de SADELEER, « La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne », *op.cit.*, p. 30.

[1210] G. DESMOULIN, *La communauté européenne et la protection des espaces naturels : des financements européens au service de l'action locale*, PULIM, coll. Les Cahiers du CRIDEAU, n° 1, Limoges, 2001, 267 p., spéc. p. 131 et s.

[1211] Toutefois ce seuil, qui était de 50 % de l'enveloppe financière globale lors de la période précédente 2007-2013, s'est avéré difficile à atteindre en pratique. En effet, le financement de la politique de recherche et développement de grandes entreprises par le Programme LIFE s'est parfois fait au détriment de celui des mesures de conservation de la biodiversité : G. DUPONT, « Le programme européen Life consacré à l'environnement pourrait être redéfini », *Le Monde*, 25 février 2010.

Par ailleurs, non seulement les projets faisant intervenir des participants de plusieurs Etats membres sont éligibles au titre du programme LIFE, mais en outre ce dernier donne une priorité au financement de tels projets de coopération transnationale - notion plus large que la coopération transfrontalière, mais qui l'inclut au premier chef. Cet avantage dans la sélection des projets opérée par la Commission est véritablement explicite depuis la version précédente dite LIFE + (2007-2013), même si l'on peut considérer qu'elle était déjà implicite auparavant[1212]. En effet, en 2007 le Parlement a obtenu, surmontant alors l'hostilité du Conseil[1213], que le règlement comprenne une disposition en vertu de laquelle 15 % au minimum de la dotation budgétaire de LIFE + reviendrait à des projets transnationaux[1214].

Or c'est précisément la conjugaison de cette double priorité accordée, d'une part, au financement de la politique de conservation de la nature et, d'autre part, à la coopération transnationale qui, jusqu'à présent, a permis au programme LIFE de s'ériger comme l'un des principaux remparts face à l'enfermement de Natura 2000 à l'intérieur de chacune des frontières nationales des Etats membres. C'est d'ailleurs ce que montrent plusieurs publications de la Commission européenne, consacrées à la contribution de LIFE à la mise en place du réseau Natura 2000 ; on y remarque qu'au niveau transfrontalier, le programme semble particulièrement sollicité pour la mise en œuvre des articles 10 (sur les corridors), 11 (sur la surveillance de l'état de conservation des espèces et habitats) et 12 (sur la protection des espèces) de la directive habitats, apparemment davantage que de l'article 6[1215]. Par son soutien vigoureux à la coopération transfrontalière, l'outil financier incitatif vient donc ici à la rescousse de l'outil réglementaire, coupable d'avoir oublié cette dimension désormais incontournable de la conservation de la nature.

En dépit de ses indéniables mérites, le programme LIFE reste toutefois très sélectif. Ceci limite nécessairement sa portée à quelques expériences emblématiques de coopération transfrontalière, qui ont certes une vocation d'exemplarité[1216], mais le rendent notoirement

[1212] En ce sens, v. M. HERTOGHS, J. ZIJLMANS, « Netherlands », in J. MAKOWIAK (dir.), *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales*, *op.cit.*, p. 280.

[1213] Ph. BILLET, « Life + : les coulisses du financement des actions environnementales de l'Union européenne », Environnement et Développement Durable, juillet 2007, p. 2.

[1214] Art. 6, § 7, al. 3 du règlement (CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE +), JOUE L 149 du 9/06/2007, p. 1 : « La Commission accorde une attention particulière aux projets transnationaux, lorsque la coopération transnationale est essentielle en vue de garantir la protection de l'environnement, notamment la conservation des espèces. La Commission s'assure qu'un minimum de 15 % des ressources budgétaires destinées à des subventions d'action pour des projets sont allouées à des projets transnationaux ». Une disposition équivalente se retrouve dans le nouveau règlement LIFE couvrant la période 2014-2020 (art. 19, § 7).

[1215] V. notamment COMMISSION EUROPEENNE, *Life pour Natura 2000 : 10 ans d'application du Règlement*, OPOCE, Luxembourg, 2003, 107 p. ; COMMISSION EUROPEENNE, *Life improving the conservation status of species and habitats : Habitats Directive Article 17 report*, OPOCE, Luxembourg, 2010, 81 p.

[1216] On peut ainsi citer un projet LIFE-Nature international (Allemagne, Danemark, Pays-Bas) qui a permis, entre 1995 et 1998, de lancer un programme de surveillance de l'état de conservation des espèces et habitats à l'échelle de la mer de Wadden (le « Trilateral Monitoring and Assessment Program »). La méthodologie définie

insuffisant dans la perspective qui est la nôtre, du moins tant qu'il est esseulé. D'un point de vue plus général, la Commission a reconnu que si le programme LIFE donne de bons résultats pour la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement, il exerce en revanche une influence plus limitée sur l'orientation même de cette politique[1217]. Ainsi, les instruments politiques plus traditionnels ont été absolument indispensables à la prise de conscience intégrale des besoins existants en matière de coopération transfrontalière.

2. Les mesures incitatives de nature strictement politique en faveur de la coopération transfrontalière

L'action de l'UE en faveur de la nature et de la biodiversité ne se résume pas aux deux fameuses directives oiseaux et habitats. Il existe au-delà une véritable politique européenne de conservation de la nature et de la biodiversité, constituée certes au premier chef par ces instruments de législation dérivée, mais complétée aussi postérieurement par de nombreux documents stratégiques ou plus modestement déclaratoires. Dès 1998, la Commission a ainsi adopté, au moyen d'une Communication, la « stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique »[1218]. Cette dernière a elle-même été précisée assez rapidement (2001) par des plans d'action sectoriels dans les domaines de la protection des ressources naturelles, de l'agriculture, de la pêche, et de l'aide au développement et de la coopération économique[1219]. Puis la stratégie a été complétée en 2006 par un plan d'action plus global sur la biodiversité, lequel était focalisé sur l'atteinte de l'objectif fixé en 2002 par la communauté internationale d'enrayer la diminution de la biodiversité d'ici 2010[1220]. La cible ayant été manquée y compris à l'intérieur de l'UE, la Commission a décidé en 2011 d'adopter une nouvelle stratégie, avec cette fois-ci comme ligne de mire l'année 2020, conformément à ce qui a été convenu au niveau mondial lors de la Conférence des Parties à la CDB de Nagoya, fin 2010[1221].

D'un point de vue juridique, la mise en place d'une telle stratégie permet à l'UE de satisfaire à l'article 6 a) de la CDB, qui exhorte les parties à avoir, au-delà de la seule réglementation, une vision stratégique et programmatique de la conservation de la

---

par le projet a été conçue pour être transposable à de nombreuses autres régions écologiques transfrontalières. Sur cet exemple, v. COMMISSION EUROPEENNE, *Life pour Natura 2000 : 10 ans d'application du Règlement*, *op.cit.*, p. 57.

[1217] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), COM(2011) 874 final du 12 décembre 2011, p. 2.

[1218] Communication de la Commission concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique, COM(1998) 42 final du 4 février 1998 (non publiée au JO).

[1219] COM(2001) 0162 final du 27 mars 2001 (non publiée au JO).

[1220] COMMISSION EUROPEENNE, *Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà : préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain*, COM(2006) 216 final du 22 mai 2006 (non publiée au JO) ; P. MATTERA, « Environnement : la nouvelle stratégie en matière de biodiversité », RDUE n° 2/2006, pp. 442-443.

[1221] COMMISSION EUROPEENNE, *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020*, COM(2011) 244 final du 3 mai 2011 (non publiée au JO).

biodiversité. D'un point de vue plus politique, les stratégies successives sont d'abord un moyen de s'assurer de la permanence et, si nécessaire, du renouvellement de la volonté politique en faveur de la nature et de la biodiversité. D'où découle l'insistance, récurrente et grandissante en intensité, sur la nécessité d'appliquer scrupuleusement les textes de droit en vigueur, et en premier lieu les directives oiseaux et habitats. Les stratégies sont ensuite une façon, pour la Commission et les Etats membres, de prioriser les actions à venir sur une période donnée. Enfin, il ne faut pas non plus négliger l'opportunité que ces documents représentent pour essayer d'expliciter, préciser ou compléter – par l'incitation, évidemment - la législation dérivée, surtout lorsque celle-ci est, comme c'est souvent le cas avec les directives, exprimée dans des termes relativement généraux.

La Commission n'est d'ailleurs pas la seule institution de l'UE à s'être exprimée politiquement sur le sujet de la nature et de la biodiversité. Le Parlement européen a lui aussi adopté plusieurs résolutions (essentiellement deux), centrées sur la mise en œuvre de la législation dérivée. Datant de 2001, le premier de ces documents plus déclaratoires que véritablement stratégiques limitait son champ d'intervention à l'application de la directive habitats[1222]. Par contraste le second, adopté en 2010 à l'occasion de l'année internationale de la biodiversité et bénéficiant ainsi du recul sans doute nécessaire pour apprécier toutes les vertus de l'intégration, vise potentiellement l'ensemble des instruments susceptibles d'intéresser la biodiversité[1223].

Dans la nébuleuse de ces documents politiques stratégiques et déclaratoires, on observe depuis le départ une relative montée en puissance du thème de la coopération transfrontalière, à l'exception notable des programmes d'action généraux pour l'environnement, dont le septième, qui couvre la période 2014-2020, est toujours muet sur la question[1224]. Si les références se multiplient, elles demeurent néanmoins parcellaires et l'on concède qu'il faut mener un certain travail de reconstruction pour parvenir à dégager, à partir de celles-ci, l'esquisse d'une stratégie politique de l'UE dans ce secteur. Avant de se globaliser, l'encouragement à la coopération transfrontalière pour la réalisation des objectifs de Natura 2000 a d'abord été limité à certaines matières dans les premiers textes. Il en va ainsi, dans la stratégie communautaire de 1998, de l'échange d'informations concernant les processus écologiques transfrontaliers et les menaces transfrontalières qui pèsent sur la diversité biologique[1225] – une dernière expression qui rappelle, d'ailleurs, le quatrième

[1222] Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2001 sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels (2000/2111(INI)), JOCE C 262 du 18/09/2001, p. 132.
[1223] Résolution du Parlement européen du 21 septembre 2010 sur la mise en œuvre de la législation européenne visant à la protection de la biodiversité (2009/2108(INI)), JOUE C 50 E du 21/02/2012, p. 19.
[1224] Décision n° 1386/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », JOUE L 354 du 28/12/2013, p. 171.
[1225] COM(1998) 42 final (précitée), § 20 : « L'importance des évaluations et de l'échange d'informations au niveau international pour atteindre les objectifs de la convention [sur la diversité biologique] est accentuée par la nature transfrontalière de nombreux processus écologiques, l'interdépendance des écosystèmes, le comportement

considérant de la directive habitats. De la même manière, le plan d'action de 2001 complétant la stratégie susnommée dans le domaine de la protection des ressources naturelles, n'évoque les aspects transfrontaliers de la conservation qu'à propos de la connectivité, et encore l'incitation à la coopération n'est-elle pas tout à fait assumée. Ainsi, comme n'a pas manqué de le relever Ph. BILLET[1226], la Commission a prévu de « renforcer la connectivité écologique entre les sites Natura 2000 afin qu'elle soit intégralement assurée sur et entre les territoires des Etats membres en passant en revue les nécessaires liens écologiques entre les sites et leur rapport avec d'autres types d'utilisation des sols »[1227]. Selon elle, la connectivité entre sites « doit être considérée comme un critère clé pour l'évaluation, lors des séminaires biogéographiques, des sites proposés pour des espèces migratoires ou des espèces à large aire de répartition »[1228]. La réserve formulée plus haut ne saurait évidemment rien enlever aux mérites de telles propositions d'actions, étant donné le passif désormais bien connu de la directive habitats en matière de connectivité (transfrontalière).

Quoi qu'il en soit, la reconnaissance du besoin de coopération transfrontalière pour atteindre les objectifs de Natura 2000 est à présent beaucoup plus large dans les textes politiques les plus récents de la Commission, mais aussi du Parlement. Dans sa résolution du 21 septembre 2010 sur la mise en œuvre de la législation européenne visant à la protection de la biodiversité (précitée), ce dernier consacre deux paragraphes (34 et 35) à la coopération transfrontalière. Il se dit « convaincu que, pour atteindre les objectifs de Natura 2000, une meilleure coopération transfrontalière serait très bénéfique », mais en même temps « préoccupé par le manque de coopération transfrontalière, susceptible d'induire des approches différentes pour des zones identiques ». Un tel aveu dans un document officiel est, à notre connaissance, une première au sein des institutions européennes. Pour remédier à la carence lucidement pointée, le Parlement préconise le recours « à des instruments existants, tels que l'outil juridique qu'est le groupement européen de coopération territoriale (GECT) ». L'originalité réside ici dans l'incitation à l'utilisation d'un instrument provenant du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique[1229], et témoigne donc d'une volonté de synergie entre les deux champs juridiques. Ayant sans doute à l'esprit cette résolution, la Commission s'engage quant à elle, dans sa nouvelle stratégie de 2011, à mettre en place avec l'aide des Etats membres « un processus visant à encourager (…) la collaboration transfrontalière sur la gestion de Natura 2000, dans les cadres biogéographiques délimités dans la directive

migratoire de diverses espèces sauvages, la nécessité d'une collaboration internationale pour conserver le capital génétique des variétés cultivées et des races d'animaux domestiques, ainsi que par la nature transfrontalière de nombreuses contraintes et menaces qui pèsent sur la diversité biologique. Le renforcement de la coordination transfrontalière entre les Etats membres ainsi qu'avec d'autres parties à la Convention, sur une base bilatérale ou régionale, constitue donc un objectif majeur ».

[1226] Ph. BILLET, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », *op.cit.*, p. 560.

[1227] COM(2001) 0162 final (précitée), § 28.

[1228] *Idem.*

[1229] Sur le GECT, *cf* Partie 2.

habitats »[1230]. Ce processus comprendra-t-il la modification d'une législation existante, voire l'adoption d'un nouvel acte de droit dérivé ? A la lecture de ces lignes rien ne permet de le supposer ni, à l'inverse, de l'écarter définitivement.

B. La nécessité d'une action normative allant au-delà des seules mesures incitatives

Le contenu de la proposition d'amendement du droit de l'UE ne surprendra guère : elle se positionne, pour l'essentiel, en miroir des faiblesses du dispositif relevées tout au long du présent chapitre. L'objectif est fondamentalement d'introduire et d'organiser la coopération transfrontalière au sein du droit de l'UE de la conservation de la nature (1). Plus délicate, sans doute, est la question des modalités d'incorporation de cette proposition au droit (dérivé) de l'UE. En effet, non seulement une révision de la directive habitats n'est peut-être pas si opportune qu'il y paraît à première vue, mais l'adoption d'un nouvel acte de droit dérivé pourrait être l'occasion d'améliorer, aussi, le traitement de problèmes connexes à celui du manque de coopération transfrontalière dans le réseau Natura 2000 (2).

1. Le contenu de la proposition

S'agissant des sites Natura 2000 proprement dits, il conviendrait de fixer une obligation de coopération transfrontalière tant pour leur désignation que pour leur gestion. Dans les deux cas, on se rapprocherait de la sorte des standards fixés par la directive-cadre sur l'eau pour les bassins hydrographiques. Sur le premier point, l'obligation de coopération se situerait spécialement lors de la première étape de la procédure, celle de la constitution des listes nationales des sites susceptibles d'être désignés en SIC. Elle devrait porter non seulement sur le choix des sites frontaliers, c'est-à-dire leur localisation, mais aussi sur leur délimitation exacte. Ces deux questions devraient faire l'objet d'un accord entre les Etats membres concernés, car il s'agirait d'une obligation de résultat. En complément, les Etats membres pourraient être encouragés, par le truchement d'une obligation de moyens comparable à celle existant en matière de districts hydrographiques internationaux, à créer d'authentiques sites Natura 2000 transfrontaliers, notion qui serait à bien des égards le pendant des ZPT[1231] du droit international. Ajoutons qu'une telle proposition n'est pas seulement de nature à améliorer l'état de conservation des éléments écologiques transfrontaliers, mais pourrait aussi avoir une fonction de prévention du contentieux. Si une telle obligation avait existé à l'époque des faits, le litige (déjà évoqué) entre le Royaume-Uni et l'Espagne au sujet de la superposition de sites proposés par l'un et l'autre de ces Etats à proximité de Gibraltar n'aurait peut-être pas encombré le prétoire de la CJUE[1232]. En effet, l'Espagne aurait alors dû notifier au Royaume-Uni sa proposition d'un site frontalier risquant de chevaucher un SIC britannique déjà établi, et une discussion se serait engagée entre eux à

[1230] COM(2011) 244 final (précitée), Annexe, Objectif 1, Action 1 d).
[1231] Zones protégées transfrontalières.
[1232] CJUE, 29 novembre 2012, *Royaume-Uni c/ Commission*, aff. C-416/11 P (précité).

ce sujet. Au-delà du contexte sensible propre au cas d'espèce, où Natura 2000 n'apparaît finalement que comme le lieu d'expression supplémentaire d'un conflit territorial dont les enjeux le dépassent largement, ce type de contentieux risque de se développer avec l'extension programmée du réseau en mer, en raison de la difficulté qu'il y a, parfois, à délimiter exactement les frontières maritimes.

Sur le second point, celui de la gestion des sites, la proposition consisterait, à l'instar de la situation prévalant pour les districts hydrographiques internationaux, à poser une obligation générale de coordination des mesures prises dans les sites frontaliers, qui se déclinerait en plusieurs obligations spécifiques en matière de conservation active comme préventive. D'une part, pour satisfaire aux obligations de l'article 6, § 1, de la directive habitats, les Etats membres devraient s'efforcer d'élaborer un plan de gestion commun des ZSC frontalières contiguës ou, à défaut, s'assurer de la cohérence des plans établis de part et d'autre d'une frontière intérieure à l'UE. On pourrait aussi imaginer, en reprenant une proposition de R. ROMI, encourager à la mise en place d'institutions uniques de gestion des sites Natura 2000 transfrontaliers[1233]. Toutefois, il est vraisemblable qu'une plus grande réforme du droit européen de la conservation de la nature serait alors nécessaire, car l'aspect institutionnel n'est pas explicitement abordé par la directive habitats, y compris pour les sites non frontaliers. D'autre part, s'agissant de l'évaluation des incidences Natura 2000, la solution est assez simple puisqu'elle consisterait à soumettre celle-ci aux obligations procédurales des directives EIE et ESE, notamment en matière d'études d'impact transfrontières. Qui plus est, un gain en termes de simplification administrative en résulterait. Enfin, il ne faudrait pas oublier de poursuivre la coopération, entamée lors de l'évaluation (art. 6, § 3), durant la phase de réflexion sur les mesures compensatoires (art. 6, § 4) en cas d'impact transfrontière d'un plan ou projet devant être réalisé en dépit de conclusions négatives. Le risque de double-emploi avec l'article 15 de la directive 2004/35 sur la coopération en cas de dommages transfrontières serait limité, puisque cette dernière exclut de son champ d'application les dommages résultant d'un acte autorisé en vertu des articles 6, § 3 et 4, de la directive habitats.

Au-delà des sites Natura 2000 frontaliers eux-mêmes, la connectivité écologique transfrontalière entre lesdits sites doit être expressément protégée par la coopération. Ainsi, en s'inspirant des travaux de l'Institut pour une politique environnementale européenne[1234] et d'un autre groupe d'experts sur la mise en œuvre de l'article 10 de la directive habitats[1235], on

[1233] R. ROMI, « L'impact du droit communautaire de l'environnement sur l'urbanisme transfrontalier », *op.cit.*, pp. 357-358.
[1234] M. KETTUNEN et al., *Guidance on the maintenance of landscape features of major importance for wild flora and fauna – Guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC)*, Institute for European Environmental Policy, Bruxelles, 2007, 114 p., pp. 54-55 et 93-94.
[1235] Cité par S. ERENS, K. BASTMEIJER, J. VERSCHUUREN, « Adaptation to Climate Change to Save Biodiversity : Lessons Learnt from African and European Experiences », *op.cit.*, p. 18.

pourrait imaginer que les besoins en termes de connectivité entre sites Natura 2000 situés dans les régions frontalières soient systématiquement évalués par les Etats membres, sous le contrôle de la Commission. Sur cette base, une coopération serait établie chaque fois que l'évaluation a montré qu'elle était nécessaire pour préserver la connectivité transfrontalière. Au demeurant, on conviendra qu'une telle proposition est difficilement séparable d'un renforcement plus général de l'article 10 de la directive habitats sur les corridors. Reste à savoir par quel « véhicule » normatif transporter la proposition en droit positif.

2. Les modalités d'incorporation de la proposition au droit de l'UE

En théorie, deux possibilités s'offrent au législateur européen désireux de renforcer la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000 par des mesures juridiquement contraignantes. La première, et la plus évidente, consisterait en une révision de la directive habitats qui introduirait et organiserait la coopération transfrontalière en son sein (a). La seconde, plus ambitieuse mais pas nécessairement moins réaliste, impliquerait l'adoption d'un nouvel acte de droit dérivé à vocation plus large puisqu'il couvrirait l'ensemble des questions liées à la gestion des écosystèmes transfrontaliers, voire aux problèmes environnementaux transfrontaliers (b).

a. La révision périlleuse de la directive habitats

Formellement, la révision passe par l'adoption d'une nouvelle directive modifiant le texte originel sur certains points. Il s'agit d'une pratique assez courante y compris en droit de l'environnement, ainsi qu'on l'a vu par exemple avec la révision de la directive EIE en 1997 (et en 2014), notamment pour y transposer les nouveautés de la Convention d'Espoo. Les instruments européens comportent d'ailleurs fréquemment des « clauses de rendez-vous » destinées à faire le point sur leur application et à procéder, si besoin, à leur révision[1236]. De telles clauses, lorsqu'elles existent, facilitent la révision en l'envisageant dès le départ comme une éventualité. Par ailleurs, elles tendent à montrer que l'UE se place résolument dans une démarche progressive[1237], tout à fait pertinente dans notre domaine puisque le droit doit s'adapter à l'évolution de l'état de l'environnement et des problèmes qui l'affectent. Hélas, contrairement par exemple à la directive sur la responsabilité environnementale (art. 18), la directive habitats est pour sa part dépourvue de dispositions de ce type. Si l'article 17 prévoit bien l'élaboration par chaque Etat membre, tous les six ans, d'un rapport sur l'application de la directive, lesquels servent de base au rapport de synthèse établi par la Commission, il n'envisage en revanche pas que cette évaluation puisse déboucher, le cas échéant, sur une révision du texte. Cela ne rend bien sûr pas impossible une telle révision, mais elle est sans doute plus délicate à faire accepter politiquement. De fait, il est significatif que parmi les

[1236] N. HERVE-FOURNEREAU, « L'Union européenne et la responsabilité environnementale : illustration topique d'un enchevêtrement complexe des compétences communautaires et nationales », *op.cit.*, pp. 289-290.
[1237] *Idem.*

nombreux documents stratégiques évoqués précédemment, l'option de la révision de la directive n'apparaisse jamais, pas plus d'ailleurs que dans le rapport de synthèse de la Commission sur l'application de la directive (sauf en ce qui concerne les annexes)[1238]. Y sont privilégiées les mesures incitatives et une meilleure application de la législation existante, comme en témoigne notamment la nouvelle stratégie sur la biodiversité de 2011.

Finalement, la volonté politique de réviser la directive semble donc faire défaut. On y ajoutera un obstacle à la fois plus conjoncturel et plus général, à savoir le contexte politique actuel (lui-même étroitement lié au contexte économique). Celui-ci étant assez propice aux tentatives de régression du droit de l'environnement[1239], il n'est pas sans danger d'ouvrir la « boîte de pandore » de la révision de la directive habitats, même si c'est au départ dans le seul but d'améliorer la prise en compte des questions transfrontalières (et éventuellement de la connectivité). Au contraire, le risque est grand de voir se réveiller à cette occasion, de la part de certains Etats membres, les demandes d'assouplissement des contraintes engendrées par ce texte, éventuellement au nom de l'exigence de « simplification » des normes. En miroir des inconvénients d'une révision de la directive, l'adoption d'un nouvel acte de droit dérivé plus large présente quant à lui certains avantages.

b. L'adoption séduisante d'une directive sur les écosystèmes transfrontaliers

Dès la fin des années 1980 des auteurs pointaient, en dépit de dispositions souvent vagues disséminées dans des directives sectorielles, l'absence de réglementation spécifique aux problèmes environnementaux transfrontaliers dans leur ensemble. Ils y voyaient à juste titre un paradoxe, étant donné le but d'abolition des frontières qui anime depuis l'origine la construction européenne[1240]. Les choses n'ont pas fondamentalement changé depuis lors, si ce n'est que les dispositions éparses ont eu tendance à se multiplier et à gagner – relativement - en précision. D'où l'idée que l'on pourrait saisir l'opportunité d'une revalorisation de la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000, tout en prenant acte des obstacles dressés sur le chemin de la révision de la directive habitats, pour réfléchir à l'adoption d'une nouvelle législation dérivée matériellement plus ambitieuse. Directive horizontale à l'image de la directive 2004/35, celle-ci pourrait introduire, grâce à la technique des renvois, un chapitre « coopération transfrontalière » dans un certain nombre de directives environnementales sectorielles existantes, dont évidemment les directives habitats et oiseaux.

[1238] COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, COM(2003) 845 final, 5 janvier 2004, 33 p.

[1239] Sur cette question, v. M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, *op.cit.* Et plus particulièrement, s'agissant de l'UE, N. HERVE-FOURNEREAU, « Le principe de non régression environnementale en droit de l'Union européenne : entre idéalité et réalité normative ? », pp. 197-219.

[1240] R. RAUM-DEGREVE, « Le grand-duché de Luxembourg et la prévention juridique de la pollution transfrontière », in *Les pollutions transfrontières en droit comparé et international*, RJE, n° hors-série, 1989, pp. 75-91, p. 77. Dans le même sens dans le même ouvrage, M. PRIEUR, « Pollutions transfrontières et installations nouvelles », pp. 165-166.

Une telle législation devrait-elle couvrir l'ensemble des problèmes environnementaux transfrontaliers, à savoir notamment la lutte contre les pollutions transfrontières et la conservation de la nature transfrontalière, ou être limitée à certains de leurs aspects ? Etant donné que les directives EIE, ESE et 2004/35 jouent déjà, même partiellement, le rôle de directives horizontales pour la lutte contre les pollutions transfrontières, le risque de produire des doublons ne doit pas être sous-estimé si l'on s'aventure à suivre la première option. Prenant appui, tout en l'élargissant, sur une proposition ancienne de R. ROMI tendant à l'adoption d'une directive sur les espaces naturels transfrontaliers (apparemment limitée dans son esprit aux zones couvertes par la directive habitats)[1241], nous pencherions plus volontiers pour une solution médiane, qui conduirait à un nouveau texte portant sur les écosystèmes transfrontaliers. Rappelons à cet égard qu'il existe déjà au moins un précédent, certes encore à l'état de projet : le projet de loi sur les écosystèmes transfrontaliers d'Afrique de l'est (*cf supra*, Titre 1, Chap. 1). Par ailleurs, en se replaçant à présent dans les contraintes propres à l'ordre juridique de l'UE, notons que l'obstacle lié au principe de subsidiarité ne devrait pas être insurmontable, si l'on se réfère en particulier à nos développements initiaux sur la justification de l'action de l'UE dans le domaine des problèmes environnementaux transfrontaliers (*Cf* Sect. 1)[1242].

Pour être véritablement utile, une telle directive devrait néanmoins permettre d'aborder aussi des questions connexes à la coopération transfrontalière pour Natura 2000. Ainsi on pourrait imaginer, comme l'a fait un collectif de chercheurs européens qui propose quant à lui une directive-cadre sur les écosystèmes (y compris non transfrontaliers), que celle-ci soit plus généralement l'occasion de poser un cadre juridique pour l'adaptation des écosystèmes européens aux changements climatiques[1243]. On rappellera en effet que l'amélioration de la connectivité écologique et la coopération transfrontalière sont deux des principaux éléments des stratégies d'adaptation des écosystèmes aux changements climatiques.

Précisons enfin que cette proposition n'a pas pour objet d'épuiser le débat, mais plutôt de l'ouvrir. En effet, la dimension transfrontalière du réseau Natura 2000 souffre aussi d'une relative indifférence manifestée à son endroit de la part de la doctrine juridique, du moins francophone. Les travaux de l'Observatoire juridique européen Natura 2000, remarquables par ailleurs, ne contiennent par exemple que très peu de développements sur la coopération

[1241] R. ROMI, « L'impact du droit communautaire de l'environnement sur l'urbanisme transfrontalier », *op.cit.*, pp. 357-358.
[1242] Dans le même sens, s'agissant de sa proposition de directive sur les espaces naturels transfrontaliers, v. *idem*.
[1243] A. CLIQUET et al., « Adaptation to climate change : Legal challenges for protected areas », *op.cit.*, spéc. pp. 172-174.

transfrontalière. L'un des prochains colloques annuels de ce réseau de recherche pourrait être consacré à cette question[1244].

Malgré les efforts récemment consentis, le réseau écologique européen Natura 2000 n'est encore qu'imparfaitement transfrontalier. Les frontières ne sont certes pas un obstacle à la sélection des sites qui le composent, laquelle repose sur des critères exclusivement scientifiques. Mais la coopération transfrontalière n'est jamais exigée ni même encouragée explicitement par les directives oiseaux et habitats, pas plus au stade de la constitution du réseau qu'à celui de sa gestion. Les obligations de coopération transfrontalière étant véhiculées par d'autres directives, elles portent uniquement sur l'objet de l'instrument de droit dérivé considéré (directives sur l'évaluation environnementale, sur la responsabilité environnementale, sur l'eau et sur le milieu marin), et sont également fonction de la plus ou moins grande étroitesse des relations nouées avec les directives oiseaux et habitats. Il reste que, comme l'affirme Ph. BILLET : « de quelque côté de la frontière que l'on se trouve, et même si les Etats restent libres d'appliquer leur propre réglementation, la communauté d'objectifs qu'impose le droit communautaire, *via* les directives, garantit une protection harmonisée aux espaces et aux espèces concernés »[1245]. Le réseau Natura 2000 participe ainsi de cette évolution plus large de la conception de la frontière en droit de l'environnement, qui accompagne le passage progressif du modèle zonal au modèle réticulaire dans l'approche spatiale de la protection. Il en résulte que la nécessité d'identifier et d'établir les multiples points de connexion, au sein des réseaux nationaux et surtout avec les réseaux voisins, va inéluctablement accroître les besoins de coopérer par-delà les frontières en matière de conservation de la nature. Dans ce contexte, la contribution du droit international et européen de l'environnement à la conservation des réseaux écologiques transfrontaliers, si elle peut toujours être améliorée, doit désormais être suppléée. Jusqu'à présent, essentiellement deux ressorts ont été mobilisés, au niveau interétatique : l'obligation de coopérer au niveau multilatéral, et sa mise en pratique au niveau bilatéral. Mais la coopération intergouvernementale a aussi ses limites : lourdeur du processus diplomatique, et tendance au centralisme qui aboutit à marginaliser (voire exclure) les acteurs non étatiques de la conservation. Face à cela, une autre forme de coopération doit être mobilisée, d'autant qu'elle s'inscrit en exacte opposition par rapport au niveau intergouvernemental : la coopération transfrontalière infra-étatique. Celle-ci a l'avantage de permettre, à moindre coût, la multiplication des initiatives de coopération, qui plus est au niveau des acteurs les plus concernés. De fait, la coopération transfrontalière infra-étatique contribue déjà, depuis plusieurs décennies, à dynamiser la conservation de la nature au-delà des frontières, surtout sur le continent européen. C'est ce point qu'il convient désormais d'aborder.

[1244] Pour plus d'informations sur l'Observatoire juridique Natura 2000, v. sa présentation sur le site internet du CIDCE : http://www.cidce.org.
[1245] Ph. BILLET, « La frontière en droit de l'environnement », *op.cit.*, p. 50.

PARTIE 2 : LA CONSERVATION DE LA NATURE DYNAMISEE PAR LE DROIT DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE INFRA-ETATIQUE

Classiquement, le prisme à travers lequel peut s'analyser le développement de la coopération transfrontalière infra-étatique est celui du franchissement d'obstacles successifs. La conservation de la nature transfrontalière ne déroge pas à cette règle, mais lorsque l'on étudie un domaine matériel de la coopération, il semble que la complexité s'accroisse. En effet, les obstacles peuvent ne plus être d'ordre strictement institutionnel, autrement dit ne pas provenir uniquement des insuffisances propres au droit de la coopération transfrontalière infra-étatique. Ils peuvent également résider dans les contraintes du droit matériel auquel s'applique la coopération, en l'espèce le droit de la conservation de la nature - plus largement de l'environnement -, et, peut-être plus encore, dans la confrontation entre ces deux branches du droit. On a recensé essentiellement quatre grands types d'obstacles potentiels, découlant d'une telle confrontation : l'interdiction de la coopération pour les acteurs de la conservation de la nature ; l'inadaptation des outils opérationnels de coopération pour ces mêmes acteurs ; la disparité entre les droits nationaux (de l'environnement mais aussi, dans une certaine mesure, de la coopération transfrontalière) ; enfin, le risque de déresponsabilisation des acteurs de la coopération infra-étatique face aux obligations environnementales.

Le premier obstacle à se dresser sur le chemin de toute coopération transfrontalière infra-étatique est évidemment celui relatif, plus ou moins directement, à l'exclusivisme des relations diplomatiques au profit de l'Etat central, conçu comme un corollaire de la souveraineté territoriale[1246]. Une telle règle peut, à première vue, fonder l'interdiction pure et simple de toute coopération infra-étatique. Immédiatement après, arrivent les questionnements concernant les outils fournis par le droit de la coopération transfrontalière, car ce sont eux qui concrétisent le droit à la coopération. On peut néanmoins considérer que ces deux obstacles primordiaux ont été surmontés dans une bonne mesure, même s'il conviendra de nuancer le propos, notamment dans la matière qui nous intéresse. Or, c'est précisément leur franchissement qui permet d'affirmer manifestement la complémentarité des droits de la coopération infra-étatique et de l'environnement (Titre 1).

Grâce à cette complémentarité, de multiples initiatives de coopération ont pu se développer, même si le juriste doit humblement reconnaître que les différents acteurs, ne s'embarrassant guère de « juridisme »[1247], ont bien souvent anticipé plutôt que suivi les évolutions favorables du droit. On observe alors assez naturellement un déplacement des

[1246] Sur cette question, v. notamment P.-Y. CHICOT, « Compétence internationale locale et théorie de l'Etat », RGCT, n° 53, 2013, pp. 4-15.
[1247] M. PRIEUR, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », RFDA 1985, pp. 322-331, p. 322.

enjeux, du moins pour le secteur de coopération qui nous importe. Ce n'est plus le principe même du développement de la coopération transfrontalière environnementale qui est au centre de l'attention, mais son approfondissement, sa consolidation, en un mot sa maturité[1248]. Plus précisément, la question essentielle qui se pose dorénavant est celle de l'adéquation du cadre juridique de la coopération infra-étatique, essentiellement permissif[1249], à la réalisation des objectifs fixés par le droit international de l'environnement, à savoir principalement la constitution de réseaux écologiques transfrontaliers. On retrouve ici, sans surprise, le caractère finaliste du droit de l'environnement, lui-même au fondement d'une exigence accrue d'effectivité[1250]. Or, la disparité entre les droits nationaux et, surtout, le risque de déresponsabilisation des acteurs de la coopération infra-étatique face aux obligations environnementales, pourraient contrarier cette effectivité[1251]. En d'autres termes, ces deux types d'obstacles continuent de mettre à l'épreuve la complémentarité des droits de la coopération infra-étatique et de l'environnement (Titre 2).

[1248] V. E. NAIM-GESBERT, « Maturité du droit de l'environnement », RJE n° 2/2010, pp. 231-240.
[1249] Sur la notion de norme permissive, v. de façon générale C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, Thèse droit, Limoges, 2006, 655 p. Cet auteur définit la norme permissive comme « toute norme juridique ouvrant une faculté d'action à son destinataire – personne publique ou privée -, ce dernier bénéficiant d'une liberté de détermination qui rend son choix indifférent sur le plan normatif » (p. 99).
[1250] J. BETAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse droit, Limoges, 2012, 755 p., spéc. pp. 47-48.
[1251] Entendue au sens le plus communément admis, à savoir le « caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement » : G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p. 384. Notons que dans sa thèse, J. BETAILLE définit l'effectivité de la norme comme « le degré d'influence qu'exerce la norme juridique sur les faits au regard de sa propre finalité » : J. BETAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 22.

TITRE 1 : LA COMPLEMENTARITE AFFIRMEE DES DROITS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Il serait pour le moins incongru de qualifier de propice à la coopération un cadre juridique qui la prohiberait purement et simplement. Pourtant, jusqu'à assez récemment (début des années 1980 au moins), en raison du monopole de la coopération internationale détenu par le gouvernement, la coopération des entités publiques infra-étatiques était en principe interdite, sauf habilitation expresse. Dans le domaine de la conservation de la nature, ceci avait par exemple pour conséquence directe que pour coopérer par-delà la frontière, les gestionnaires d'espaces protégés contigus – puisque c'est d'abord d'eux qu'il s'agit - devaient théoriquement en référer à chaque fois à leurs ministères des affaires étrangères respectifs. Afin de surmonter cet obstacle, que l'on peut qualifier sans craindre l'outrance de dirimant, tout l'enjeu théorique a consisté à démontrer que la souveraineté des Etats ne serait pas affectée par le développement de relations transfrontalières infra-étatiques. Il ne s'agit pas, en effet, de relations diplomatiques au sens strict du terme, mais de la recherche de solutions à des problèmes de voisinage concrets et localisés. Une évolution assez considérable du droit positif en a fort heureusement résulté en France (comme chez ses voisins), dont le stade ultime sur ce point est, du moins jusqu'à présent, la reconnaissance d'un droit à la coopération pour les acteurs infra-étatiques, notamment ceux de la conservation de la nature. Précisons d'ores et déjà qu'il ne s'agit pas seulement d'un droit à la coopération informelle, mais aussi et surtout conventionnelle et institutionnelle. La reconnaissance d'un droit à la coopération est la première manifestation, essentielle, de la permissivité du cadre juridique mis en place afin de faciliter le développement de cette activité (Chapitre 1).

Quoiqu'une telle reconnaissance soit indubitablement une grande avancée, elle garde en elle-même un caractère quelque peu factice si elle n'est pas accompagnée de la mise à disposition d'outils permettant de concrétiser le droit ainsi consacré. C'est la raison pour laquelle il existe, aujourd'hui, un nombre important d'outils de coopération infra-étatique. La permissivité du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique s'exprime aussi à leur égard, dans la mesure où le recours aux divers instruments est presque toujours facultatif. Ce libre choix permet théoriquement aux partenaires de sélectionner, au sein de la panoplie, le ou les outils qui paraissent les plus pertinents à la conduite de leur coopération. Mais encore faut-il que ces outils soient, en outre, adaptés aux exigences de la conservation de la nature en tant que domaine particulier de coopération. De ce point de vue, les évolutions récentes sont plutôt positives (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT A LA COOPERATION POUR LES ACTEURS DE LA CONSERVATION DE LA NATURE

La reconnaissance du droit à la coopération a été réalisée de façon progressive et sous l'influence de diverses sources, internationales évidemment mais aussi internes, du moins en ce qui concerne la France, laquelle sera, on le rappelle, notre champ d'investigation privilégié. Cette reconnaissance duale (dans l'ordre juridique international et interne) est une conséquence de la nature hybride du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, à mi-chemin entre droit international et droit interne. En pratique, les collectivités ou autorités territoriales infra-étatiques se voient reconnaître le droit, en droit international comme en droit interne, de coopérer dans leurs domaines (communs) de compétence (Section 1).

La situation n'est toutefois pas identique pour la conservation de la nature, en tant que domaine de coopération, selon que l'on se place dans l'un ou l'autre de ces ordres juridiques. Dans l'optique du droit international, il paraît assez naturel que la reconnaissance du droit à la coopération trouvera à s'appliquer à la conservation de la nature et plus largement à l'environnement, et ce pour diverses raisons que l'on ne manquera pas d'expliciter. La restriction de l'exercice du droit ainsi consacré aux seuls domaines de compétence des entités concernées n'apparaît pas en tant que tel comme un obstacle, tant elle s'accompagne concomitamment, dans la plupart des pays européens, d'une décentralisation accrue de la protection de l'environnement et de la nature[1252]. Tel n'est pas le cas en France où l'Etat central, et les organismes qui lui sont traditionnellement assimilés dans l'univers conceptuel du droit de la coopération transfrontalière, gardent une bonne partie des compétences environnementales, singulièrement dans le secteur de la conservation de la nature. Il en résulte qu'en droit interne français la reconnaissance du droit à coopérer se retrouve tempérée, dans le domaine précis de la conservation de la nature, par la structure générale de la répartition des compétences entre Etat central et collectivités territoriales (Section 2).

[1252] En ce sens, il y a déjà presque vingt ans, v. CONSEIL DE L'EUROPE, *L'environnement et les collectivités locales et régionales*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, 59 p. *Cf* également le Chapitre 1, Titre 2 de la seconde partie de la présente thèse.

SECTION 1 : LA RECONNAISSANCE DU DROIT A LA COOPERATION DES COLLECTIVITES INFRA-ETATIQUES DANS LEURS DOMAINES DE COMPETENCE

En droit international comme en droit interne, la reconnaissance du droit à la coopération des entités publiques infra-étatiques est assez strictement encadrée. L'une de ses limites, spécialement importante lorsque l'on s'intéresse à un secteur particulier de la coopération, est celle qui réside dans le confinement du droit à la coopération dans les domaines de compétence qui sont normalement attribués à ces acteurs par le droit interne. L'étendue de la sphère d'exercice du droit à la coopération est donc, en pratique, largement tributaire de la répartition générale des compétences, dont on peut supposer qu'elle n'a pas été spécialement pensée en fonction des problèmes rencontrés par les seules régions frontalières. Si une telle restriction matérielle se retrouve bien dans les deux ordres juridiques, il faut néanmoins relever que la reconnaissance internationale est focalisée sur certains domaines de coopération, dont l'environnement et la conservation de la nature (§ 1). En revanche, le droit interne français adopte une position plus neutre, sans référence spéciale à tel ou tel secteur (§ 2).

§ 1 : Une reconnaissance internationale focalisée sur certains domaines de coopération

La reconnaissance, par les textes internationaux, du droit des collectivités publiques infra-étatiques à la coopération transfrontalière a, certes, généralement vocation à s'appliquer à l'ensemble de leurs domaines de compétence. Toutefois, si l'inscription dans les domaines de compétence constitue une frontière au-delà de laquelle la coopération ne peut s'aventurer (A), on ne doit pas en déduire *ipso facto* qu'à l'intérieur de ce territoire, toutes les matières sont traitées exactement à la même enseigne. S'il n'en existe apparemment pas qui soient *a priori* exclues de la coopération, certaines semblent à l'inverse valorisées. Parmi elles figure en très bonne place l'environnement au sens large, et notamment la conservation de la nature (B).

A. La formulation générale des domaines de compétence comme limite matérielle du droit à la coopération

Malgré les premiers pas réalisés en ce sens par la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dite Convention de Madrid (21 mai 1980), c'est véritablement avec son premier Protocole additionnel (Strasbourg, 9 novembre 1995)[1253] qu'est reconnu le droit à la coopération (1). Toutefois, les

[1253] Le Protocole est entré en vigueur le 12 décembre 1998. Au 16 septembre 2014, 24 pays l'avaient ratifié, dont la France. Parmi ses voisins, si l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, Monaco et la Suisse l'ont également

Etats parties à ce texte ont jugé nécessaire de préciser les modalités de sa reconnaissance en signant des accords bilatéraux à la plupart de leurs frontières (2).

1. Une formulation au sein du système conventionnel de la Convention de Madrid

A l'instar de nombreuses autres avancées réalisées en droit de la coopération transfrontalière[1254], la reconnaissance d'un droit à la coopération au profit des collectivités infra-étatiques doit beaucoup au Conseil de l'Europe. D'abord, c'est sous les auspices de cette organisation internationale qu'a été conclu le premier traité international entièrement consacré à la question : la Convention de Madrid. Dans son article 1, les Etats s'engagent à faciliter et à promouvoir la coopération entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de leur juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. En complément, ils doivent notamment s'efforcer de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière (art. 4). Notons qu'à l'occasion de la définition de la coopération transfrontalière, la Convention prend soin de préciser sa limite matérielle fondamentale : celle-ci s'exercera « dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne » (art. 2).

Les commentaires contemporains de la signature du texte n'avaient pas manqué de souligner le caractère à la fois général et imprécis, allant parfois jusqu'à l'ambiguïté, des obligations qui y sont contenues[1255]. Le Conseil de l'Europe, lui-même, admettra que la Convention-cadre « ne contient aucun engagement précis de la part des Etats, qui sont simplement invités à "faciliter", "promouvoir" ou "favoriser" les initiatives des collectivités ou autorités territoriales »[1256]. Rétrospectivement, toutefois, on peut sans doute considérer, à la suite de C. F. de CASADEVANTE ROMANI, que la Convention de Madrid pouvait difficilement aller plus loin dans le contexte juridico-politique de l'époque, et qu'il faut lui savoir gré d'avoir posé les premières pierres de l'édifice, en faisant surtout sauter l'obstacle psychologique à la coopération infra-étatique[1257].

---

ratifié, il n'en va pas de même de l'Andorre, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni. Source : Bureau des Traités du Conseil de l'Europe.

[1254] Y. LEJEUNE, « L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière », in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*, pp. 119-146.

[1255] E. DECAUX, « La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales », *op.cit*.

[1256] Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (§ 5, a)).

[1257] C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales », *op.cit.*, pp. 89-118, spéc. pp. 89-92.

En tout état de cause, on ne peut déduire des stipulations de la Convention-cadre la reconnaissance d'un quelconque droit à la coopération[1258]. Pour cela, il faudra véritablement attendre le premier Protocole additionnel, bâti sur les fondations de la Convention. Il est vrai que le terrain avait été préparé par la Charte européenne de l'autonomie locale, ouverte à la signature à Strasbourg le 15 octobre 1985. Ce document, dont l'objet dépasse de loin la seule coopération transfrontalière, comporte néanmoins un article 10 sur le droit d'association. Son troisième paragraphe affirme que « les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats ». L'article 1 du premier Protocole additionnel à la Convention de Madrid va cependant plus loin, qui dispose que « chaque partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction (…) de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question ». Ainsi, le droit des collectivités à conclure des conventions de coopération transfrontalière est-il « définitivement reconnu », ce qui constitue l'un des apports essentiels du Protocole[1259]. Il s'accompagne en outre du droit de créer des organismes de coopération transfrontalière, dotés ou non de la personnalité juridique (art. 3). Le droit à la coopération institutionnelle est alors considéré comme une extension du droit à la coopération conventionnelle, puisque la création d'une institution se réalisera grâce à la conclusion d'une convention.

Quant à la limite matérielle précédemment évoquée, on remarquera que le Protocole ajoute, par rapport à la Convention, que la coopération ne peut trouver à s'exercer que « dans les domaines communs de compétence »[1260], du moins s'agissant explicitement de la conclusion d'accords de coopération, qui est avec la concertation l'une des deux formes de coopération visées par l'article 2 de la Convention[1261]. Ainsi trouve-t-on confirmation du fait que la coopération transfrontalière n'est pas un moyen pour les collectivités d'outrepasser leurs compétences habituelles, et qu'en plus un dénominateur commun devra être recherché entre elles par-delà la frontière. C'est aussi le signe, d'après B. DOLEZ, que le Protocole additionnel « se rallie clairement à la doctrine majoritaire, selon laquelle la coopération transfrontalière n'est pas une nouvelle compétence des collectivités territoriales, mais un

[1258] Ce que ne conteste nullement le Conseil de l'Europe qui, dans le rapport explicatif du Protocole additionnel, dit à propos de la Convention-cadre qu'« aucun droit (…) de conclure des accords de coopération transfrontalière n'est vraiment reconnu » (§ 5, a)).
[1259] Y. LEJEUNE, « L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, pp. 123-124.
[1260] Nous soulignons.
[1261] Si le texte de la Convention est silencieux sur ce point, son rapport explicatif fonde quant à lui la distinction entre ces deux notions sur la création ou non de liens juridiques : tandis que la conclusion d'accords entraîne nécessairement la création de liens juridiques précis, il en va différemment de la concertation (§ 22 et 23).

mode d'exercice des compétences locales »[1262]. On verra toutefois que si cette dernière thèse peut toujours se défendre au regard du droit international, elle a revanche été démentie depuis lors en droit français (*cf infra*, § 2).

En dépit du gain en précision substantiel par rapport à la Convention-cadre, l'intervention du Protocole n'a pas fait disparaître le besoin, ressenti par les Etats, d'adopter des accords bilatéraux de couverture.

2. Une formulation dans les accords bilatéraux de couverture

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer la conclusion d'accords bilatéraux de couverture, c'est-à-dire de traités visant à encadrer la coopération des collectivités sur une frontière déterminée. Elles sont d'abord à rechercher dans le texte même de la Convention-cadre qui, outre son imprécision la rendant peu opérationnelle, envisage dans son article 3, § 2, la possibilité pour les Parties contractantes de conclure de tels accords[1263]. A la faveur d'une interprétation discutable de cette stipulation, certains Etats, dont la France, l'Espagne et l'Italie, ont fait une déclaration assimilable à une authentique réserve[1264], au terme de laquelle ils subordonnent l'application de la Convention à la conclusion préalable d'accords interétatiques[1265].

Partant, ces accords bilatéraux ou multilatéraux restreints se sont multipliés, surtout à partir du début des années 1990. La France en a pour sa part signé quatre : l'Accord de Rome avec l'Italie (26 novembre 1993), étendu à Monaco ; le Traité de Bayonne avec l'Espagne (10 mars 1995), récemment élargi à l'Andorre[1266] ; l'Accord de Karlsruhe avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (23 janvier 1996) ; et enfin l'Accord de Bruxelles avec la Belgique (16 septembre 2002). Toujours en Europe occidentale, mais sans la France, il convient de mentionner aussi la Convention Benelux (12 septembre 1986) et son Protocole (22 septembre 1998)[1267], l'Accord d'Isselburg-Anholt entre l'Allemagne et les Pays-bas (23 mai 1991), l'Accord de Berne entre l'Italie et la Suisse (24 février 1993), l'Accord de Mayence entre

[1262] B. DOLEZ, « Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », RGDIP n° 4/1996, pp. 1005-1022, p. 1009.
[1263] « Dans le cas où les Parties contractantes estiment nécessaire de conclure des accords interétatiques, ceux-ci peuvent notamment fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière. Chaque accord peut également déterminer les collectivités ou organismes auxquels il s'applique ».
[1264] B. DOLEZ, « Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », *op.cit.*, p. 1011.
[1265] Si la France a finalement retiré sa déclaration par une lettre du 24 janvier 1994, tel n'est pas le cas de l'Espagne ni de l'Italie. L'Azerbaïdjan, la Géorgie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie ont fait des déclarations similaires. Source : Bureau des Traités du Conseil de l'Europe.
[1266] « Le Traité de Bayonne étendu à la Principauté d'Andorre », L'actualité transfrontalière n° 81, septembre 2012 (accessible sur : http://www.espaces-transfrontaliers.org).
[1267] La Convention de 1986 et son Protocole seront remplacés et abrogés lorsqu'entrera en vigueur la nouvelle Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale, signée le 20 février 2014. Les différences de contenu ou de numérotation d'articles entre ces textes seront mentionnées si nécessaire.

entités fédérées allemandes et belges (8 mars 1996)[1268], ou encore le Traité de Valence entre l'Espagne et le Portugal (3 octobre 2002).

Le premier Protocole additionnel était une réponse à la multiplication des accords bilatéraux de couverture, qui constituent assez inévitablement un facteur d'éclatement des sources internationales du droit de la coopération transfrontalière[1269]. Pourtant, comme en témoigne la date de certains d'entre eux, ces accords ont continué à être conclus postérieurement et à être davantage utilisés que le Protocole. En effet, tandis que ce dernier conserve nécessairement un certain degré de généralité, les accords de couverture permettent un degré supplémentaire de précision et d'adaptation aux problématiques rencontrées sur une frontière donnée[1270]. Il en va ainsi notamment de la détermination plus fine des entités habilitées à coopérer, des instruments susceptibles d'être mobilisés, de la détermination du droit applicable aux conventions de coopération transfrontalière, ainsi que des limites (notamment matérielles) posées à la coopération. Sur ce dernier point, qui est celui qui nous intéresse plus particulièrement pour le moment, si l'on retrouve invariablement dans ces documents l'expression d'un droit des collectivités à la coopération, son exercice est néanmoins triplement conditionné par l'inscription dans leurs domaines (communs) de compétence, le respect du droit interne et celui des engagements internationaux de chacun des Etats signataires de l'accord de couverture[1271]. Les Traités de Bayonne et de Valence ajoutent en outre l'exigence d'un intérêt commun entre les entités participantes.

Enfin, à ces limites matérielles désormais classiques et assez évidentes[1272], les accords auxquels participe l'Italie en ajoutent une autre, d'ordre géographique, qui est beaucoup plus contestable. Conformément à la déclaration faite par ce pays au moment de la ratification de la Convention-cadre[1273], la coopération des collectivités italiennes ne peut en principe se

[1268] Plus précisément les Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Rhénanie Palatinat, d'une part, la Région wallonne et la Communauté germanophone de Belgique, d'autre part. Ces entités fédérées signent ici un véritable traité de droit international public (grâce à la capacité juridique internationale qui leur est reconnue dans leurs ordres internes respectifs) afin d'encadrer la coopération des collectivités et d'autres instances publiques relevant de leur ressort territorial.

[1269] B. DOLEZ, « Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », *op.cit.*, p. 1007.

[1270] N. LEVRAT, « L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontalière au sein du Conseil de l'Europe », in Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole*, *op.cit.*, pp. 17-36, p. 30.

[1271] C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales », *op.cit.*, p. 94. V. art. 3 et 4 de l'Accord de Rome ; art. 1 du Traité de Bayonne ; art. 1 de l'Accord de Karlsruhe ; art. 1 de l'Accord de Bruxelles ; art. 2.1 de la Convention Benelux ; art. 2 de l'Accord d'Isselburg-Anholt ; art. 3 et 4 de l'Accord de Berne ; art. 2 de l'Accord de Mayence ; art. 1 du Traité de Valence.

[1272] C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Le Traité de Bayonne et l'Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales », in Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole*, *op.cit.*, pp. 37-50, p. 42.

[1273] « La profondeur de la zone à l'intérieur de laquelle doivent être situées les entités territoriales habilitées à conclure les accords et arrangements visés par la présente Convention est de 25 km à partir de la frontière, à

dérouler qu'à l'intérieur d'une zone de vingt-cinq kilomètres à partir de la frontière[1274]. Il est clair qu'une telle rigidité dans la délimitation du champ d'application *ratione loci* de la coopération transfrontalière, sur la base d'un chiffrage kilométrique aussi précis, est peu en phase avec l'approche par écosystème propre à la solution des problèmes environnementaux. Laquelle exige, au contraire, une certaine souplesse dans la définition du cadre spatial d'intervention. Elle est d'autant plus paradoxale que, comme on va le voir, les deux traités en question donnent en même temps leur préférence à la coopération transfrontalière environnementale.

B. La valorisation concomitante de certains domaines de coopération, dont l'environnement (naturel)

Sources formelles, les traités internationaux ont, implicitement ou explicitement, voulu donner la priorité à certains domaines de coopération, dont l'environnement (2). Une telle inclination n'étonnera guère, si l'on se souvient de l'influence qu'ont eu les questions d'environnement pour le développement de la coopération transfrontalière infra-étatique, autrement dit en tant que sources matérielles du droit international réglementant la matière (1).

1. L'environnement, source matérielle du droit international de la coopération transfrontalière infra-étatique

La chose paraît entendue en doctrine, tant d'ailleurs du point de vue des environnementalistes[1275] – dont certains esprits pourraient soupçonner qu'ils exagèrent à dessein le caractère innovant de leur discipline pour le droit en général – que, il faut le souligner, des spécialistes du droit de la coopération transfrontalière. D'après ces auteurs, ce sont au premier chef les nécessités de la coordination ressenties par les collectivités frontalières dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui ont poussé au développement de cette forme de coopération en marge du droit et, bientôt, à l'évolution du droit international pour s'adapter à la pression des faits[1276].

Sur le premier aspect, on peut raisonnablement affirmer que les problèmes d'environnement ont joué un rôle important dans la prise de conscience de l'existence

---

moins qu'elles ne soient directement limitrophes d'Etats étrangers » (extrait de la déclaration faite par l'Italie lors du dépôt de l'instrument de ratification, le 29 mars 1985).

[1274] Art. 2 de l'Accord de Rome ; art. 2 de l'Accord de Berne.

[1275] V. notamment M. PRIEUR, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *op.cit.*, spéc. p. 322.

[1276] En ce sens, outre les auteurs cités dans le développement qui va suivre, v. notamment P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *op.cit.*, spéc. pp. 837-838 ; R. LAFORE, « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », RDP 1988, pp. 763-811, spéc. pp. 764-765 ; B. MATHIEU, « Les relations extérieures des régions », LPA, 15 juin 1990, n° 72, pp. 7-13, p. 9.

d'intérêts locaux transfrontaliers, « transfrontières »[1277] ou « extraterritoriaux »[1278], c'est-à-dire, aussi paradoxal que cela puisse paraître à première vue, d'intérêts qui demeurent locaux tout en excédant les frontières d'un Etat. En effet, comme l'exprime très bien N. LEVRAT, le développement de la coopération transfrontalière infra-étatique n'est pas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, le seul résultat de nouveaux courants d'idées politiques, qu'il s'agisse de la construction européenne ou encore du régionalisme : c'est aussi une nécessité « dictée par l'évolution matérielle de la société », donc en partie « extérieure à la simple volonté des acteurs institutionnels »[1279]. Dès lors, l'apparition simultanée de la coopération transfrontalière infra-étatique et de phénomènes tels que celui des pollutions transfrontières[1280], qui s'impose avec une urgence accrue dans la seconde moitié du vingtième siècle, ne peut être regardée comme fortuite. Au contraire, il y aurait entre ces deux éléments une forte corrélation, voire un lien de causalité : non seulement la protection de l'environnement relativise les frontières, mais elle pousse irrémédiablement à l'inventivité dans la recherche de nouvelles solutions politiques et juridiques, afin de traiter convenablement des problèmes inédits[1281].

Sur le second point, qui découle largement du premier, il convient de rappeler que c'est d'abord sous l'angle des questions environnementales que certaines organisations internationales régionales se sont penchées sur l'opportunité de faire évoluer, ou plus exactement émerger, le droit international de la coopération transfrontalière infra-étatique. Cela est particulièrement flagrant dans le cas de l'OCDE et de ses travaux sur les pollutions transfrontières, à partir du milieu des années 1970 : ici, si les obstacles à la coopération transfrontalière infra-étatique doivent être surmontés à l'aide du droit international, c'est essentiellement pour faciliter la résolution des problèmes de pollutions transfrontières. Pour le dire autrement, en citant une nouvelle fois N. LEVRAT, l'OCDE est « moins intéressée par le développement des relations transfrontalières entre [collectivités publiques infra-étatiques] en tant que nouveau mécanisme institutionnel que par le but à atteindre, qui est celui de la protection de l'environnement »[1282]. Une bonne illustration peut d'ailleurs être fournie par la Recommandation du Conseil de l'OCDE du 21 septembre 1978 pour le renforcement de la coopération internationale en vue de la protection de l'environnement des régions frontières. Elle invite notamment les pays concernés à « rechercher les moyens de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou financier qui sont de nature à entraver [la] coopération mise en œuvre au niveau régional ou local et élaborer ensemble, si besoin est, les cadres

[1277] Selon la formule de N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, PUF, Paris, 1994, 458 p., spéc. pp. 208-211.
[1278] Selon la formule de J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Thèse droit, Toulouse I, 2005, 568 p., spéc. p. 139 et s.
[1279] N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, *op.cit.*, p. 31.
[1280] *Ibid*., pp. 27-31. Les autres phénomènes mis en exergue sont la question de l'aménagement du territoire et les développements technologiques.
[1281] *Ibid*., spéc. p. 21 et p. 27.
[1282] *Ibid*., p. 29.

bilatéraux ou multilatéraux nécessaires à la mise en œuvre d'actions communes particulières en matière d'environnement dans les régions frontières contiguës »[1283]. Dans le même ordre d'idées, mais cette fois-ci au sein du Conseil de l'Europe, la résolution 107 (1979) relative au Congrès d'Aix-la-Chapelle sur « la prévention des pollutions transfrontalières et la coopération des collectivités locales et régionales » mérite d'être citée. Adoptée par la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) le 18 octobre 1979, sa première recommandation était d'accélérer le lancement de la procédure de ratification de ce qui allait devenir la Convention de Madrid.

Il est vrai qu'au sein de l'environnement, le secteur des pollutions transfrontières a indubitablement été celui qui a le plus joué ce rôle moteur. Sans contester cet état de fait on rappellera toutefois, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la résolution 15 (1960) de la Conférence européenne des pouvoirs locaux[1284] du 27 janvier 1960 sur « l'intégration des régions naturelles suprafrontalières », ou encore la recommandation précitée de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sur la création de parcs naturels régionaux et de parcs naturels suprafrontaliers (26 janvier 1970). Chacun à leur façon, ces textes semblaient révéler précocement les affinités entre le mouvement de décentralisation de la protection de la nature en Europe, et le développement de la coopération transfrontalière infra-étatique. Puisque de plus en plus d'espaces naturels protégés sont créés dans des zones frontalières à l'initiative de pouvoirs locaux et régionaux, disent-ils en substance, alors la coopération dont ces pouvoirs éprouvent le besoin doit pouvoir être menée directement par eux avec les entités correspondantes, y compris si c'est par-delà de la frontière.

Au-delà, la meilleure confirmation de la présence de l'environnement parmi les sources matérielles du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique est la place qui lui est réservée dans le texte même des traités internationaux relatifs à cette matière.

2. L'environnement, domaine privilégié de la coopération dans les sources formelles internationales

Au stade de la Convention de Madrid, cette prédilection se matérialise de deux façons[1285]. En premier lieu, c'est le préambule qui souligne l'importance que peut revêtir, pour la réalisation de l'objectif du Conseil de l'Europe d'une union plus étroite entre ses membres, la coopération des collectivités ou autorités territoriales frontalières, « dans des

[1283] C(78)77(Final)7. Reproduite in OCDE, *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, Paris, 1979, 532 p. Dans leur commentaire de ce texte, P. DUPUY et H. SMETS (« Co-operation in Frontier Regions », EPL, 5 (1979), pp. 175-178) déclaraient que « The new OECD recommandation is probably the first instrument adopted at international level by 24 governements to put so much emphasis on the part played by regional and local co-operation in solving transfrontier pollution problems » (pp. 177-178).

[1284] Ancêtre de la CPLRE.

[1285] Le premier Protocole additionnel est pour sa part silencieux quant à d'éventuelles matières de coopération privilégiées (ou à l'inverse exclues), ce qui peut peut-être se comprendre par sa fonction de « simple » complément au cadre fixé par la Convention.

matières telles que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et des services offerts aux citoyens et l'entraide en cas de sinistre » (Considérant n° 4). En second lieu, surtout, on peut observer une surreprésentation des préoccupations d'environnement – en particulier « naturel » cette fois-ci - parmi les modèles d'accords annexés à la Convention. Ces modèles, visés à l'article 3, § 1, de la Convention, sont destinés à faciliter la coopération entre collectivités territoriales. Ils s'adressent soit aux Etats (les modèles d'accords interétatiques), soit directement aux collectivités (les schémas d'accords, de statuts et de contrats à conclure entre autorités locales). Les uns comme les autres sont invités à s'en s'inspirer, même si, étant de nature indicative, ils n'ont pas de valeur conventionnelle. Le rapport explicatif précise que les modèles d'accords illustrent l'objet et les formes possibles de la coopération transfrontalière (§ 31). Or, parmi ceux de la première catégorie, figurent des modèles d'accords portant sur la création de parcs transfrontaliers, sur la création et la gestion de parcs ruraux transfrontaliers, sur la création et la gestion de parcs transfrontaliers entre associations de droit privé[1286], ou encore, s'agissant de l'environnement plus largement, un modèle d'accord concernant l'utilisation du sol le long des cours d'eau frontaliers. Mais l'environnement est également loin d'être oublié par les modèles d'accords interétatiques ressortissant de la catégorie de ceux qui illustrent les formes possibles de la coopération. Par exemple, celui sur la concertation régionale transfrontalière (n° 1.2) cite, au titre des questions qui font l'objet d'une telle concertation, la protection de la nature (sites à protéger, zones de récréation, parcs naturels, etc.), la protection des eaux (lutte contre la pollution, construction de stations d'épuration, etc.), ou encore la protection de l'air (pollution atmosphérique, lutte contre le bruit, zones de silence, etc.)[1287].

S'agissant des traités de couverture, la majorité d'entre eux se borne à la formulation générale des domaines de compétences internes des collectivités comme limite à la coopération, sans autre précision. Ils ne semblent donc pas faire de différence en leur sein. On en déduit que l'environnement et la conservation de la nature ne sont apparemment ni exclus, ni spécialement valorisés. Deux d'entre eux se singularisent pourtant : il s'agit des accords conclus par l'Italie avec ses voisins français et suisse, qui pour leur part listent limitativement les matières pouvant faire l'objet de la coopération. On constate que tout ce qui concerne l'environnement et l'aménagement rural est alors clairement privilégié[1288]. Non sans une certaine redondance, sont ainsi d'abord cités la protection de la nature et de l'environnement de façon générale, puis certains secteurs plus précis, l'Accord de Berne visant par exemple les

[1286] L'adoption des modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers est toutefois postérieure à celle de la Convention, puisqu'elle date de 1989. Pour une approche critique de ceux-ci en tant qu'instruments de coopération, *cf infra*, Chap. 2.
[1287] Art. 6, § 1.
[1288] V. en ce sens, pour l'Accord de Rome, B. PERRIN, « Coopération transfrontalière des collectivités locales : Contenu et limites de l'Accord quadrilatéral de Karlsruhe », Revue administrative n° 289, 1996, pp. 81-88, p. 87.

« activités concernant les parcs transfrontaliers »[1289]. Le choix d'une telle énumération est cependant à double tranchant. D'un côté, elle peut certes présenter l'avantage d'orienter la coopération vers certains domaines jugés prioritaires, en l'espèce l'environnement. Mais d'un autre côté, elle peut à juste titre être perçue comme attentatoire aux libertés locales. En effet, elle restreint *de facto* le champ d'action du droit à la coopération des collectivités, ce même si les deux accords concernés envisagent la possibilité d'élargir ultérieurement la liste. Aussi une énumération indicative eût-elle sans doute été préférable, car plus respectueuse des libertés locales, sans pour autant annihiler l'effet incitatif à la coopération transfrontalière environnementale.

En tout état de cause, il serait malhonnête de prétendre que l'environnement est la seule matière à recevoir un traitement de faveur de la part des sources internationales du droit de la coopération transfrontalière, ni même d'ailleurs que tout l'environnement en bénéficie. On peut également citer l'urbanisme et l'aménagement du territoire[1290], soit, généralement et assez logiquement, les problématiques ayant la dimension spatiale la plus affirmée. A l'inverse, à l'intérieur de l'environnement, J. SOHNLE a pu déplorer que le secteur de l'eau soit parfois un peu négligé par le droit international de la coopération transfrontalière[1291].

Quoi qu'il en soit, la reconnaissance internationale du droit à coopérer des collectivités, tout en étant circonscrite de façon générale à leurs domaines de compétence, ne s'interdit donc pas de donner sa préférence à certains secteurs. C'est en comparaison que la reconnaissance interne, bien que menée en parallèle de celle du droit international, apparaîtra nettement plus neutre.

§ 2 : Une reconnaissance interne plus neutre vis-à-vis des domaines de la coopération

H. COMTE et N. LEVRAT ont bien synthétisé les raisons qui légitiment l'intervention du droit national, en dépit de celle, presque toujours préalable, du droit international. D'abord, le droit international renvoie au droit national pour la mise en œuvre des décisions prises dans le contexte de la coopération transfrontalière. Ensuite, la source de compétence des

[1289] L'article 3 de l'Accord de Berne énumère les matières suivantes : « développement urbain et régional ; transports et communications ; énergie ; protection de la nature et de l'environnement ; enseignement et coopération scientifique et technique dans le cadre des compétences des parties ; formation, orientation et recyclage (*sic*) professionnel ; hygiène et santé ; culture et sports ; protection civile et aide réciproque en cas de catastrophe ; tourisme ; problèmes rencontrés par les frontaliers ; promotion d'activités économiques et commerciales ; activités concernant les parcs transfrontaliers, traitement des déchets, construction d'égouts et de canalisations ; l'amélioration des structures agricoles ; infrastructures sociales ». Les domaines listés par l'Accord de Rome sont assez proches, même si l'on ne retrouve pas la référence aux parcs transfrontaliers.

[1290] G. MARCOU, « Les traités relatifs à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et l'urbanisme », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 301-322.

[1291] J. SOHNLE, « Les impératifs d'unité de la gestion transfrontière des cours d'eau (Meuse et Moselle) », Droit de l'environnement n° 125, janvier/février 2005, pp. 23-26, p. 25.

collectivités territoriales se trouve dans chaque ordre juridique interne. Enfin, tout organisme doté de la personnalité juridique créé dans le cadre d'une coopération transfrontalière aura la personnalité juridique d'un droit national[1292]. C'est ici le deuxième point, qui est au fond celui de la capacité pour les collectivités à entreprendre des relations transfrontalières, qui retiendra notre attention.

A cet égard, la question du ou des fondements juridiques internes du droit à la coopération a fait l'objet en France d'une vive controverse doctrinale, alimentée par la longue hésitation du droit positif. Mais au terme d'une évolution significative, au sein de laquelle on pourra distinguer au moins sept étapes[1293], il semble que l'on soit récemment passé d'une conception à une autre, assez radicalement différente. Si, au départ, la coopération a été envisagée comme une simple modalité d'exercice des compétences existantes (A), elle est aujourd'hui devenue une nouvelle compétence à part entière des collectivités territoriales (B). Or, l'issue de ce débat théorique sur les fondements du droit à la coopération pourrait redéfinir partiellement les contours du champ d'action de la coopération. En effet, si la coopération est désormais entendue comme une compétence à part entière, est-elle encore nécessairement limitée par le cadre des compétences internes des collectivités ?

A. La coopération, simple modalité d'exercice des compétences existantes

Après une première avancée timide dans la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions[1294], le droit à la coopération est réellement reconnu par la loi relative à l'administration territoriale de la république (dite « loi ATR ») du 6 février 1992[1295] (1). Celle-ci précise expressément que la coopération des collectivités doit s'exercer « dans les limites de leurs compétences » (2), ce qu'une majorité de la doctrine a interprété comme confirmant la thèse du rattachement aux compétences classiques.

1. La reconnaissance du droit à la coopération par la loi « ATR »

L'article 65, alinéa 2, de la loi du 2 mars 1982 constitue la première étape de l'évolution du droit interne en faveur de l'action extérieure des collectivités. Il disposait que « le Conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers

[1292] H. COMTE et N. LEVRAT, « Introduction », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2006, 365 p., pp. 15-31, p. 22.
[1293] J.-L. ALBERT en distinguait trois en 2002, mais il nous semble pouvoir discerner au moins quatre étapes supplémentaires, intervenues depuis : *cf* J.-L. ALBERT, « L'action externe des collectivités infra-étatiques », in SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, *op.cit.*, pp. 35-54, p. 42.
[1294] Loi n° 82-213, JORF du 3 mars 1982, p. 730.
[1295] Loi d'orientation n° 92-125, JORF n° 33 du 8 février 1992, p. 2064.

avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ». Plutôt saluée à l'époque par la doctrine environnementaliste, qui y voyait notamment un moyen de surmonter les obstacles à la mise en œuvre des directives communautaires environnementales prévoyant des contacts transfrontaliers[1296], cette disposition n'en était pas moins extrêmement restrictive : elle ne s'appliquait qu'à la région et non aux communes et départements, nécessitait à chaque fois l'accord préalable du gouvernement, et semblait exclure la coopération conventionnelle pour ne retenir que la concertation[1297]. Après une première circulaire d'application du Premier ministre P. MAUROY[1298], qui interprète de façon particulièrement extensive – voire *contra legem* – l'article 65, faisant bénéficier la totalité des catégories de collectivités territoriales de la possibilité offerte de nouer des contacts transfrontaliers, plusieurs autres circulaires des Premiers ministres L. FABIUS[1299] puis J. CHIRAC[1300] reviennent à une conception plus orthodoxe. Elles indiquent dans le même temps que les communes et les départements (tout comme, d'ailleurs, les régions) peuvent fonder leur propre coopération sur la Convention de Madrid, à condition toutefois qu'un traité bilatéral ait été conclu sur la frontière concernée, conformément à la réserve formulée par la France au moment de son adhésion. On voit ainsi apparaître deux fondements juridiques distincts - dont l'articulation n'apparaît pas si évidente à première vue - pour l'action extérieure des collectivités françaises : d'une part les traités internationaux régulièrement approuvés par la France, et d'autre part la loi nationale.

Deuxième étape, la loi ATR affirme cette fois-ci sans équivoque le droit des collectivités territoriales et de leurs groupements à la coopération conventionnelle : son article 131-I, alinéa 1er, édicte que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France »[1301]. Les précédentes restrictions contenues dans l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 disparaissent, y compris celle tenant à l'exigence de contiguïté entre les collectivités participant à la coopération. Ainsi s'opère la reconnaissance juridique de ce que le droit français nommera la coopération décentralisée, comme l'indique l'intitulé du Titre IV de la loi (« De la coopération décentralisée ») dans lequel est inséré l'article 131[1302]. Cette notion comprend à la fois la coopération transfrontalière au sens strict, mais aussi toute autre action

[1296] P. KROMAREK, « Décentralisation et Coopération Transfrontalière », EPL, 8 (1982), pp. 119-121.
[1297] M. PRIEUR, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *op.cit.*, p. 327.
[1298] Circulaire n° 1789/S.G. du 26 mai 1983 (toujours en vigueur). Toutes les circulaires relatives à la coopération décentralisée sont consultables sur le site internet de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) : http://www.cncd.fr.
[1299] Circulaire n° 2063 SG du 10 mai 1985, B.O. du Premier ministre du 3 juillet 1985.
[1300] Circulaires du 12 mai 1987, JORF du 16 mai 1987, p. 5391.
[1301] Actuel art. L. 1115-1 du CGCT (Code général des collectivités territoriales) modifié. Pour un comm., v. Ch. AUTEXIER, « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) », RFDA 1993, pp. 411-425.
[1302] Comme l'indique aussi, aujourd'hui, le chapitre V « coopération décentralisée » du titre unique du livre 1er de la première partie du CGCT (art. L. 1115-1 et s.).

de coopération entre collectivités territoriales françaises et leurs homologues d'un autre pays, réalisée en dehors d'un quelconque lien de voisinage. A cet égard, le droit français est d'une certaine façon en avance sur le droit international, puisque l'application d'une identité de régime juridique entre ces deux formes de coopération ne sera établie dans cet ordre juridique que six ans plus tard, avec l'adoption du deuxième Protocole additionnel à la Convention de Madrid relatif à la coopération interterritoriale (Strasbourg, 5 mai 1998)[1303]. Le deuxième Protocole étend le bénéfice des stipulations de la Convention et du Premier protocole à ce qu'il baptise pour sa part coopération « interterritoriale ».

Le droit à la coopération institutionnelle est, quant à lui, plus partiellement consacré par la loi ATR, dans la mesure où seule la participation d'autorités locales étrangères à des organismes liés aux collectivités territoriales françaises (sociétés d'économie mixte locale[1304] et groupements d'intérêt public[1305]) est précisément envisagée. Le législateur reste plus évasif sur sa réciproque. La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[1306], contemporaine de l'adoption du Premier protocole additionnel à la Convention de Madrid qui reconnaît, comme on le sait, le droit de créer des organismes de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique, remédiera à cette lacune. Elle prévoit ainsi symétriquement que les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent, sous certaines conditions, « adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger »[1307].

Toutefois, comme le note B. DOLEZ, l'infléchissement du régime juridique de la coopération décentralisée qui résulte de la loi du 4 février 1995 n'est pas univoque[1308]. Bien que celle-ci marque la troisième étape de l'évolution du droit interne, elle limite plutôt la capacité *ratione personae* des collectivités territoriales à la coopération conventionnelle, en

---

[1303] Le Protocole est entré en vigueur le 1er février 2001. Il a été ratifié par la France en 2007 (loi n° 2007-298 du du 5 mars 2007, JORF n° 56 du 7 mars 2007, p. 4322).
[1304] Art. 132 de la loi ATR.
[1305] Art. 133 de la loi ATR.
[1306] Loi n° 95-115, JORF n° 31 du 5 février 1995, p. 1973.
[1307] Actuel art. L. 1115-4 du CGCT modifié : « Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier. L'objet exclusif de cet organisme ou de cette personne morale doit être d'exploiter un service public ou de réaliser un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par décret en Conseil d'Etat.
Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 p. 100 de ce capital ou de ces charges (…) ».
[1308] B. DOLEZ, « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », RFDA 1995, pp. 936-945, p. 937.

leur interdisant explicitement de contracter avec un Etat étranger[1309]. Une telle interdiction, justifiée par le monopole étatique des relations diplomatiques, peut néanmoins s'avérer problématique pour les relations avec les micro-Etats frontaliers de la France que sont Andorre, le Luxembourg et Monaco, où les autorités locales disposent souvent de faibles pouvoirs, voire sont inexistantes. Il est vrai qu'en matière de conservation de la nature, la question se pose surtout avec les deux premiers, étant donné que le territoire monégasque est presque entièrement urbanisé[1310].

Enfin, on aura relevé à la lecture de l'article 131-I de la loi ATR qu'il existe une autre forme importante d'encadrement de la capacité conventionnelle externe des collectivités territoriales. Elle consiste à imposer que la signature d'accords se déroule d'une part « dans le respect des engagements internationaux de la France », et d'autre part « dans les limites de leurs compétences », deux conditions qui font d'ailleurs écho à celles posées par les textes internationaux pertinents.

2. L'exercice du droit enserré dans les limites des compétences des collectivités

On ne s'appesantira pas outre mesure sur l'exigence de respect des engagements internationaux de la France. Elle nous semble assez clairement faire à la fois une référence générale à la nécessité, pour les conventions de coopération décentralisée, de ne pas interférer avec la politique étrangère de la France, et une référence plus spéciale aux accords bilatéraux de couverture, signés dans le cadre de la coopération transfrontalière avec des pays voisins de la France[1311]. Celle qui tient aux limites des compétences des collectivités territoriales est en revanche plus intéressante. La doctrine apparemment unanime[1312] – comme d'ailleurs la circulaire d'application du Titre IV de la loi ATR, en date du 26 mai 1994[1313], puis celle du 20 avril 2001, qui la remplace[1314] - s'accordent fort logiquement pour considérer que cette limite d'ordre matériel a pour objet et pour conséquence de confiner le champ d'action de la

[1309] Art. L. 1115-5 du CGCT. On verra toutefois que cette interdiction admet aujourd'hui une dérogation, lorsqu'il s'agit de constituer un groupement européen de coopération territoriale (*cf infra*, Chap. 2 du présent Titre).

[1310] S'agissant précisément des difficultés rencontrées par l'urbanisme transfrontalier dans cette zone, v. G. LISSANDRO, « Les relations entre la France et la Principauté de Monaco en matière d'urbanisme », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 239-287.

[1311] En ce sens, v. Ch. AUTEXIER, « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) », *op.cit.*, pp. 416-417.

[1312] V. notamment *ibid.*, p. 416 ; B. DOLEZ, « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *op.cit.*, p. 939 ; J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 163 et s.

[1313] Circulaire NOR INT B 94 00157 C relative à « la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères », Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (Direction générale des collectivités locales) et Ministère des affaires étrangères (Secrétariat général).

[1314] Circulaire NOR INT B 01 00124 C relative à « la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements », Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (Direction générale des collectivités locales) et Ministère des affaires étrangères (Secrétariat général) (en vigueur).

coopération à l'intérieur de la sphère normale de compétence des collectivités. Encore faut-il préciser que ces compétences s'entendent des compétences d'attribution transférées par un texte de loi particulier, mais aussi de ce qui relève de la clause générale de compétence d'une collectivité[1315]. Dès lors, la clause générale de compétence, qui donne aux collectivités la faculté d'intervenir dans tous les domaines d'intérêt local qui les concernent, est susceptible de fonder des initiatives de coopération décentralisée, et donc d'étendre d'autant le champ d'action de cette dernière, dans des domaines qui ne sont pas prévus par la loi[1316]. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs reconnu assez tôt, notamment dans un arrêt *Commune de Villeneuve-d'Ascq* du 28 juillet 1995[1317]. Néanmoins, la légalité de l'intervention est alors conditionnée à la présence d'un intérêt local, qui peut être contrôlée par le juge administratif à l'aide de trois critères : l'existence d'un intérêt public, l'objet qui doit être de répondre directement à des besoins de la population, et le respect de la neutralité politique dans l'action engagée[1318]. De plus, la clause générale ne peut classiquement justifier la méconnaissance d'une interdiction posée par le législateur[1319], ni permettre l'empiétement sur les compétences d'autres collectivités publiques, dont l'Etat[1320].

A l'instar du droit international, les domaines de compétence des collectivités apparaissent donc comme la limite matérielle du droit à la coopération (conventionnelle) reconnu en droit interne. En revanche, contrairement au droit international, le droit interne n'accompagne pas une telle reconnaissance d'une valorisation de certains secteurs de la coopération, pas plus l'environnement qu'un autre. Il conserve à cet égard une forme de neutralité qui révèle, à notre sens, une certaine différence de conception vis-à-vis de la coopération infra-étatique. D'une part, on a pu apprécier que le droit international adopte une posture assez engagée en faveur de la levée des obstacles et du développement consécutif des relations extérieures infra-étatiques. C'est ce qui peut le conduire, parfois, à aller jusqu'à orienter matériellement ce développement. D'autre part, et à l'inverse, le droit national, qui intervient généralement en réaction, se contente de permettre aux collectivités de coopérer lorsqu'elles en éprouvent le besoin, pour accomplir leurs missions ordinaires. Mais il se garde

[1315] Art. L. 2121-29 (pour les communes), L. 3211-1 (départements) et L. 4433-1 (régions) du CGCT. Supprimée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (JORF n° 292 du 17 décembre 2010, p. 22146), la clause générale de compétence des régions et des départements a été rétablie par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPAM » (JORF n° 23 du 28 janvier 2014, p. 1562). D'aucuns estiment que l'impact sur la coopération décentralisée de cette suppression momentanée aura été limité : v. notamment D. GUIGNARD, « Coopération décentralisée et intérêt public local », RGCT, n° 53, 2013, pp. 27-38, spéc. pp. 33-34.

[1316] J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 163 et 171.

[1317] CE, 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, n° 129838, *Rec.* p. 324 : AJDA 1995, p. 834, concl. R. SCHWARTZ. V. aussi CE, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, *Rec.* p. 209.

[1318] Pour une présentation synthétique de ces trois critères, v. les conclusions précitées de R. SCHWARTZ sous l'arrêt *Commune de Villeneuve-d'Ascq*.

[1319] V., par ex., en matière de financement d'un établissement d'enseignement privé : CE, Ass., 6 avril 1990, *Département d'Ille-et-Vilaine*, *Rec.* p. 91.

[1320] CE, 29 avril 1983, *Association de défense des espaces ruraux et naturels de la commune de Regny*, *Rec.* p. 168 : AJDA 1983, p. 376, concl. R. DENOIX DE SAINT-MARC.

bien de les encourager à aller dans cette direction, et encore moins de privilégier une matière plutôt qu'une autre. Une telle analyse s'inspire, au demeurant, de celle développée par J.-Ch. LUBAC, lequel distingue la coopération sous l'impulsion étatique (fondée sur les traités internationaux) de la coopération sous l'impulsion locale (essentiellement fondée sur les textes législatifs français). Cette distinction « repose sur le fait que, dans la coopération sous l'impulsion étatique, l'Etat est le premier intervenant à travers la signature de traités internationaux. Il permet la mise en œuvre de l'action internationale et contrôle l'évolution de la coopération, tandis que dans la coopération sous l'impulsion locale, les collectivités territoriales sont l'élément déclencheur de l'action, en dehors de tout traité international »[1321]. Partant, la clé de lecture proposée par cet auteur nous paraît pertinente pour expliquer aussi la différence d'attitude du droit international et du droit interne par rapport aux domaines de la coopération.

Quoi qu'il en soit, la mention par la loi ATR des limites des compétences des collectivités n'a, généralement, pas été seulement perçue comme une disposition précisant l'étendue du champ d'action de la coopération. Au-delà, la doctrine majoritaire y a également vu une confirmation de la thèse selon laquelle la coopération n'est pas une nouvelle compétence des collectivités, mais une simple modalité d'exercice des compétences existantes[1322]. La circulaire du 26 mai 1994 précitée allait d'ailleurs aussi dans ce sens. On parle à dessein de confirmation et non d'affirmation dans la mesure où, face aux atermoiements du droit positif dans la période précédant la loi ATR, plusieurs constructions théoriques avaient été élaborées pour essayer de fonder la licéité des relations extérieures des collectivités. Elles rattachaient le plus souvent ces dernières à des principes généraux du droit des collectivités territoriales, en particulier la libre administration de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution, laquelle suppose un certain degré d'autonomie tant institutionnelle que fonctionnelle[1323]. C'est donc à l'occasion de ces réflexions que se nouait déjà, dans la doctrine du moins, la pensée du lien apparemment indéfectible entre la capacité à coopérer par-delà la frontière et les compétences de droit commun des collectivités.

Il reste que si la neutralité du droit français vis-à-vis des secteurs de coopération n'a pas fondamentalement évolué avec les interventions législatives postérieures à la loi ATR, la

[1321] J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 69.

[1322] V. notamment Ch. AUTEXIER, « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) », *op.cit.*, p. 416 ; B. DOLEZ, « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *op.cit.*, p. 939. *Contra* J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 90 et s.

[1323] V. notamment Ch. AUTEXIER, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », RFDA 1986, pp. 568-579, spéc. pp. 574-576 ; R. LAFORE, « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *op.cit.*, spéc. p. 799 et s. ; B. MATHIEU, « Les relations extérieures des régions », *op.cit.*, p. 10. Il est à noter par ailleurs que la circulaire n° 2063 SG du 10 mai 1985 (précitée) évoque, elle aussi, la libre administration des collectivités territoriales.

conception de la coopération comme une simple modalité d'exercice des compétences a, en revanche, été clairement remise en cause. Or, indirectement, cet état de fait pourrait avoir un impact sur lesdits secteurs de coopération.

B. La coopération, nouvelle compétence à part entière

Cinquième étape[1324] de l'évolution du droit interne en faveur du développement de la coopération décentralisée, l'article unique de la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (dite « loi THIOLLIERE »)[1325] procède à une réécriture de l'article L. 1115-1 du CGCT. Entre autres modifications, il supprime la référence aux limites des compétences des collectivités en tant que borne de leur capacité conventionnelle externe[1326] (1). Il s'ensuit que la coopération décentralisée devient, dans le droit commun, une nouvelle compétence à part entière des collectivités territoriales. Toutefois, sans attendre la loi THIOLLIERE, un régime spécifique s'ajoutant au droit commun avait déjà été mis en place pour les collectivités d'outre-mer : la « coopération régionale ». L'on verra cependant que les compétences ainsi octroyées ne sont pas de même nature, car elles s'inscrivent dans le cadre de la déconcentration, et non de la décentralisation (2).

1. La suppression de la référence aux limites des compétences des collectivités en droit commun de la coopération décentralisée

Combinée à l'affichage d'objectifs alternatifs pour la conclusion de conventions – la coopération et l'aide au développement -, la disparition de la mention des limites des compétences des collectivités territoriales, dans le nouvel article L. 1115-1 du CGCT, a été essentiellement analysée par les auteurs comme le signe d'une mutation des fondements de la coopération décentralisée en droit interne. En dépit de son apparence « anecdotique »[1327], c'est ainsi bien la loi THIOLLIERE qui marquerait définitivement le passage d'une coopération décentralisée conçue comme un mode d'exercice des compétences classiques, à

[1324] La quatrième étape, qui concerne essentiellement la mise à disposition de nouveaux outils institutionnels, sera étudiée *infra*, Chap. 2.
[1325] Loi n° 2007-147, JORF n° 31 du 6 février 2007, p. 2160.
[1326] Nouvel art. L. 1115-1 du CGCT, issu de la loi THIOLLIERE : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.
En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ».
[1327] J.-Ch. LUBAC, « La refonte des principes de l'action internationale des collectivités territoriales », JCP A 2007, n° 10, pp. 26-27, p. 26.

une compétence spécifique des collectivités territoriales[1328]. Telle était d'ailleurs clairement la volonté du législateur, qui paraît avoir été tout à fait conscient des implications conceptuelles de son intervention[1329]. C'est aussi la victoire d'une partie minoritaire de la doctrine qui, même avant la loi THIOLLIERE, soutenait déjà que la coopération décentralisée était une compétence propre des collectivités territoriales et de leurs groupements. J.-Ch. LUBAC en faisait partie, qui attirait l'attention sur le fait que l'ancien article L. 1115-1, issu de la loi ATR, indiquait que les actions de coopération devaient s'inscrire dans les « limites », et non le « cadre », des compétences – ce qui, d'ailleurs, fait une différence avec la formulation retenue par l'article 2 de la Convention de Madrid. Il en déduisait que le législateur de 1992 avait uniquement entendu, par cette expression, fixer les contours de la sphère d'action de la coopération, et non écarter l'hypothèse de l'existence d'une compétence à part entière des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée[1330].

Or précisément, la doctrine semble s'être assez peu interrogée – du moins explicitement – sur les conséquences éventuelles, en termes d'étendue du champ d'action, de cette évolution des fondements de la coopération décentralisée. Pourtant, une telle évolution n'a apparemment pu passer que par l'effacement exprès des limites des compétences des collectivités territoriales comme borne de leurs actions de coopération. Dès lors, il ne nous apparaît pas totalement illégitime de nous poser la question d'une extension consécutive du champ d'action de la coopération décentralisée contractuelle, au-delà des compétences des collectivités. D'autant plus qu'assez curieusement, le législateur n'a pas jugé bon – à moins que ce ne soit un oubli – d'expurger l'article L. 1115-4 du CGCT, sur le droit à la coopération institutionnelle, de ce même renvoi aux limites des compétences[1331].

Afin de répondre à cette interrogation, peut-être n'est-il pas inutile, au préalable, de faire un détour pour revenir aux motivations qui ont conduit le législateur à une telle modification de la loi. Si ses implications conceptuelles ont été envisagées, comme on l'a vu, ce sont néanmoins des considérations plus pratiques qui y ont présidé. Plus précisément, il s'agit du manque de sécurité juridique d'un certain nombre d'actions humanitaires et d'aide au développement, engagées dans des domaines qui ne relèvent normalement pas des

[1328] *Idem*. En ce sens, v. aussi notamment Ch. MONDOU, « La coopération décentralisée des collectivités territoriales : d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique », RLCT n° 22, 2007, pp. 77-79.
[1329] Ch. GUENE, Rapp. Sénat n° 29, 19 octobre 2005, p. 29 ; Ch. DECOCQ, Rapp. AN n° 3610, 24 janvier 2007, p. 15 : « Ainsi, la coopération décentralisée ne serait plus un prolongement, en dehors de nos frontières, de l'action de droit commun des collectivités territoriales, mais une compétence supplémentaire de celles-ci ».
[1330] J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 90 et s.
[1331] Art. L. 1115-4, al. 1 : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe ». Le renvoi aux limites des compétences a aussi été maintenu à l'article L. 1115-4-2, relatif au groupement européen de coopération territoriale (GECT).

compétences d'attribution des collectivités territoriales[1332]. Assez logiquement, en pareil cas, les collectivités ont essayé de fonder leur action sur la clause générale de compétence. Mais la nécessaire démonstration d'un intérêt local s'avère souvent périlleuse dans les actions d'aide au développement (spécialement quant au critère de la réponse aux besoins de la population), lesquelles sont en principe menées de façon désintéressée. Sans compter que son appréciation a eu tendance à fluctuer avec le temps, et suivant les juridictions saisies[1333]. La loi THIOLLIERE, en consacrant la licéité de l'objectif d'aide au développement et en ôtant le membre de phrase litigieux sur les limites des compétences, devrait mettre fin à cette situation d'insécurité juridique[1334]. En effet, les collectivités pourront dorénavant fonder sur l'article L. 1115-1 du CGCT des actions d'aide au développement qui ne ressortissent pas de leurs domaines de compétence de droit commun. Elles n'auront par conséquent plus à passer par la clause générale de compétence et son exigence d'intérêt local, inappropriée pour des initiatives justement motivées par un esprit de solidarité.

En tout état de cause, on mesure à quel point la modification de l'article L. 1115-1 du CGCT est étrangère à des considérations qui seraient propres à la coopération transfrontalière. Dans un rapport qui a inspiré la réforme[1335], le Conseil d'Etat avait volontairement laissé en suspens la question de la coopération transfrontalière, se demandant parfois si, du fait de sa spécificité, celle-ci ne constituait pas à elle seule « une thématique totalement distincte de la coopération décentralisée « au long cours » »[1336]. Par la suite, la coopération transfrontalière a été largement absente des travaux parlementaires, y compris s'agissant de l'impact potentiel de la loi THIOLLIERE sur cette forme particulière de coopération décentralisée. On relèvera par exception certains propos de M. le député Ch. DECOCQ, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale. Ce dernier, tout en admettant que la nouvelle rédaction est « audacieuse » en ce qu'elle supprime la référence aux limites des compétences, a néanmoins exprimé le souhait qu'elle ne soit pas interprétée « comme un moyen de contourner la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales »[1337]. Il

[1332] Sur cette question, v. notamment Y. GOUNIN, « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », AJDA 2005, pp. 1713-1717, spéc. pp. 1714-1716.

[1333] Par exemple, la Cour administrative d'appel de Douai, par un arrêt du 13 mai 2004 *Delcroix* (n° 02DA00929), a admis la légalité d'une subvention accordée par la région Picardie à une collectivité territoriale béninoise, en dépit de l'absence de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie. A l'inverse de cette interprétation souple, un jugement du tribunal administratif de Poitiers censure, pour absence d'intérêt local, deux actions humanitaires menées par le conseil général des Deux-Sèvres à Madagascar et au Burkina Faso : TA Poitiers, 18 novembre 2004, *Charbonneau*, n° 0400561 : AJDA 2005, p. 486, note Y. GOUNIN. Cette dernière décision a cependant été annulée en appel : CAA Bordeaux, 30 octobre 2007, *Département des Deux-Sèvres*, n° 05BX00167 : AJDA 2008, p. 198, note Y. GOUNIN ; JCP A 2008, 2044, comm. P. COMBEAU.

[1334] En ce sens, v. notamment Ch. MONDOU, « La coopération décentralisée des collectivités territoriales : d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique », *op.cit.* ; X. BARELLA, « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », AJDA 2008, pp. 1580-1587.

[1335] CONSEIL D'ETAT, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, La Documentation française, Paris, 2006, 127 p. Pour une présentation synthétique de ce rapport, v. Y. GOUNIN, « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », *op.cit.*

[1336] Y. GOUNIN, « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », *op.cit.*, p. 1717.

[1337] Ch. DECOCQ, Rapp. AN n° 3610 (précité), p. 15 : « Si cette rédaction peut sembler audacieuse, il faut néanmoins préciser qu'elle ne fait qu'entériner une pratique bien installée qu'il convenait de sécuriser

s'agit là, à notre connaissance, de l'indication la plus claire de ce qu'a pu être la volonté du législateur sur ce point. Mais c'est aussi le signe qu'il était conscient de l'équivoque possiblement suscitée par sa décision de réécrire de la sorte l'article L. 1115-1 du CGCT.

Plus fondamentalement, peut-être, d'autres arguments militent selon nous contre l'extension du champ d'action de la coopération transfrontalière, consécutivement à la loi THIOLLIERE. Premièrement, il ne nous paraît pas plus envisageable qu'auparavant que les collectivités territoriales utilisent leur nouvelle compétence en matière de coopération décentralisée pour empiéter sur les compétences d'une autre collectivité publique, ni pour méconnaître une interdiction posée par le législateur. En effet, l'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi », ce qui doit inclure le cas où celle-ci organise la répartition des compétences[1338]. En outre, dans le cadre de la coopération transfrontalière, les initiatives des collectivités territoriales seront le plus souvent encadrées par l'article L. 1115-1 du CGCT, mais aussi par des traités internationaux : la Convention de Madrid et son premier Protocole, et surtout l'accord de couverture signé pour la frontière considérée. Or on rappelle que ces derniers, qui priment sur la loi en vertu de l'article 55 de la Constitution, stipulent expressément que les actions de coopération transfrontalière des collectivités territoriales doivent s'inscrire dans leurs domaines communs de compétence (*cf supra*, § 1).

Nonobstant la disparition symbolique des « limites des compétences » à l'article L. 1115-1, il semble, en définitive, que l'on se retrouve dans une situation analogue à la période précédente, s'agissant de l'étendue du champ d'action de la coopération décentralisée. Les collectivités territoriales interviendront soit dans le cadre de leurs compétences d'attribution, soit en dehors mais à condition alors de ne pas empiéter sur les compétences d'une autre collectivité publique, et de ne pas méconnaître une interdiction posée par le législateur. C'est-à-dire, dans cette seconde hypothèse, de la même manière que lorsqu'elles fondaient jadis leurs initiatives sur la clause générale de compétence, mais sans plus avoir à justifier d'un intérêt local - lequel est, de toute façon, aisément démontrable dans l'immense majorité des actions de coopération transfrontalière. La véritable nouveauté est que le fondement juridique est en grande partie unifié (l'article L. 1115-1 du CGCT), et donc simplifié, car même si les collectivités conservent théoriquement la faculté de fonder leurs actions sur la clause générale de compétence, l'intérêt pratique d'un tel choix s'en trouve à présent fort limité[1339].

---

juridiquement. Votre rapporteur ne souhaite cependant pas que la suppression de la référence aux « compétences des collectivités territoriales » ne conduise certaines collectivités à mener des actions, dans un cadre de coopération décentralisée, relevant manifestement d'un autre niveau de collectivité. La souplesse permise par le nouvel article L. 1115-1 ne saurait être interprétée comme un moyen de contourner la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales ».

[1338] Pour une application, en dehors du cadre de la clause générale de compétence, de l'interdiction d'empiéter sur le champ de compétence d'une autre collectivité publique (en l'espèce l'Etat), v. par ex. CE, 1er avril 1996, *Département de la Loire*, n° 141958, *Rec.* p. 110.

[1339] J.-Ch. LUBAC, « Fondement juridique des actions de coopération internationale », DA n° 7, juillet 2010, comm. 108.

En consacrant la compétence « coopération décentralisée », la loi THIOLLIERE constitue, à ce jour, le point d'aboutissement dans l'évolution des fondements du droit commun de la coopération décentralisée, applicable tant aux collectivités territoriales métropolitaines qu'ultra-marines. Elle n'a pas fait disparaître le régime spécifique établi au bénéfice de ces dernières, lequel continue de remplir des fonctions complémentaires.

2. La « coopération régionale » ou l'octroi de compétences internationales déconcentrées aux collectivités ultramarines

L'expression de « coopération régionale » est celle officiellement employée par le CGCT pour désigner le régime spécifique de l'outre-mer[1340] concernant les relations extérieures. En l'absence d'explication sur le choix de cette dénomination, et encore plus de définition, A. JACQUEMET-GAUCHE émet l'hypothèse que c'est la séparation par la mer – à l'exception de la Guyane - et l'éloignement consécutif vis-à-vis des pays voisins, qui pourraient avoir fait préféré « coopération régionale » à « coopération transfrontalière ». Ce même auteur précise qu'il ne faut pas comprendre ici la région en tant qu'entité administrative française, mais en tant que zone géographique[1341].

Au moins deux raisons ont présidé à l'érection d'un régime spécifique de coopération régionale pour l'outre-mer, s'additionnant au droit commun de la coopération décentralisée. L'une est assez fréquemment convoquée pour justifier l'application de dispositions dérogatoires aux collectivités ultramarines, en droit des collectivités territoriales : il s'agit de l'éloignement par rapport à la métropole. Celui-ci engendre indirectement un besoin de collaboration avec des entités administratives géographiquement plus proches, fussent-elles étrangères, lesquelles partagent souvent les mêmes préoccupations (notamment environnementales), ce qui n'est pas forcément le cas de la métropole[1342]. L'autre est plus directement liée à l'objet de la coopération décentralisée : il s'agit de l'environnement politique de ces collectivités, qui diffère assez sensiblement de celui de leurs homologues de métropole. N'étant pas européens, donc ni membres du Conseil de l'Europe ni de l'UE, les

[1340] On limitera notre étude au régime spécifique applicable aux départements et régions d'outre-mer (DROM). D'une part, les DROM sont les seules collectivités d'outre-mer à disposer d'un régime juridique homogène en matière de coopération régionale. Chacune des autres dispose au contraire de son propre régime, qui diffère – ne serait-ce que légèrement – de tous les autres. D'autre part, le droit de la conservation de la nature des DROM est en principe le même qu'en métropole, sous réserve d'adaptations ; il n'en va pas de même dans les collectivités d'outre-mer dotées de la spécialité législative (L. STAHL, *Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité dans les collectivités françaises d'outre-mer*, Thèse droit, Lyon III, 2009, 807 p.). Pour une perspective plus générale, v. notamment A. JACQUEMET-GAUCHE, « La coopération régionale en outre-mer », AJDA 2011, pp. 722-729 ; V. GOESEL-LE BIHAN, « La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale », RFDC, n° 1/2006, pp. 3-11. Du même auteur, v. aussi « Les compétences internationales des collectivités territoriales d'Outre-mer », RLCT n° 20, 2007, pp. 58-60.

[1341] A. JACQUEMET-GAUCHE, « La coopération régionale en outre-mer », *op.cit.*, p. 722.

[1342] *Idem*.

pays voisins des collectivités d'outre-mer ne sont pas non plus parties aux principaux textes internationaux du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, en particulier la Convention de Madrid et ses protocoles additionnels[1343]. En outre, et surtout, qu'il s'agisse de la région de l'océan Indien (pour la Réunion et Mayotte), de la Caraïbe (Martinique et Guadeloupe) ou de l'Amérique du Sud (Guyane), les pays voisins des collectivités concernées connaissent rarement un degré de décentralisation aussi poussée que la France de l'outre-mer, quand ils n'ignorent pas totalement la notion de collectivités locales[1344]. Aussi, ces dernières se retrouvent-elles le plus souvent en face-à-face direct avec des Etats centraux, donc exposées à l'interdiction faite aux collectivités territoriales françaises, en droit commun de la coopération décentralisée, de contracter avec des Etats étrangers.

C'est précisément à cette aune que doit s'apprécier le contenu du régime de la coopération régionale, qui a pour objet principal de contourner l'obstacle de l'interdiction de contracter avec les Etats étrangers. En effet, les pouvoirs accrus qui sont conférés aux collectivités concernent essentiellement la participation à la conclusion des traités internationaux. Corrélativement, l'Etat accepte ainsi de perdre, dans une certaine mesure, son traditionnel monopole dans la conduite des relations internationales[1345].

Chronologiquement, le premier mécanisme mis en place est celui d'une consultation du conseil régional des DROM – le conseil général n'est pas concerné, sauf à Mayotte – sur les projets d'accords internationaux, qui sera soit facultative soit obligatoire, en fonction des questions abordées par les négociations internationales. Dans le premier cas de figure, créé précocement par l'article 9 de la loi du 31 décembre 1982[1346] (aujourd'hui codifié à l'article L. 4433-4 du CGCT), l'avis facultatif vise la coopération régionale « en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement »[1347]. Dans le second, l'article 13 de la loi du 2 août 1984[1348] a rendu l'avis du conseil régional obligatoire pour les projets d'accords « portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée » (art. L. 4433-15 du CGCT). Il y a donc, contrairement au droit commun de la coopération décentralisée où tous sont traités de façon indifférenciée, une certaine distinction opérée au sein des domaines de la

[1343] B. TCHIKAYA, « Les compétences internationales des départements français d'outre-mer », in SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, *op.cit.*, pp. 63-91, p. 76.
[1344] A. JACQUEMET-GAUCHE, « La coopération régionale en outre-mer », *op.cit.*, p. 726.
[1345] *Ibid.*, p. 728.
[1346] Loi n° 82-1171 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, JORF du 1 janvier 1983, p. 13.
[1347] « Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique peuvent être saisis pour avis de tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les Etats de la mer Caraïbe ou les Etats voisins de la Guyane ». L'alinéa 2 de ce même article en étend l'application à la Réunion et à Mayotte, s'agissant des projets d'accords avec des Etats de l'océan Indien.
[1348] Loi n° 84-747 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de Réunion, JORF du 3 août 1984, p. 2559.

coopération régionale outre-mer. L'attention prêtée à l'environnement est tout à fait remarquable, à la fois au sens large dans le mécanisme de consultation facultative, et de façon plus sectorielle pour la conservation de l'environnement naturel marin, s'agissant de la consultation obligatoire. Sans que l'on puisse affirmer l'existence d'une relation de cause à effet, l'Accord-cadre de 2008 entre les gouvernements français et malgache sur la coopération régionale entre Madagascar et la Réunion, par exemple, inclut bien l'environnement parmi les neuf domaines de coopération que les deux parties ont identifiés comme prioritaires (art. 2)[1349].

Quoi qu'il en soit, il apparaît que l'Etat est ici, et dans tous les cas, directement à la manœuvre. La loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer[1350] a judicieusement complété le dispositif en donnant la possibilité aux conseils généraux et régionaux des DROM d'adresser au Gouvernement « des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale » (art. L. 3441-2 et L. 4433-4-1 du CGCT). On relèvera que les restrictions matérielles ont disparu de ce nouveau « droit d'initiative indirecte »[1351]. Au-delà, la loi d'orientation du 13 décembre 2000 a surtout considérablement amplifié le rôle reconnu aux collectivités d'outre-mer dans la conduite des relations internationales de la France, par la mise au point de mécanismes permettant d'associer les DROM aux négociations et à la signature des projets d'accords internationaux. Leurs exécutifs peuvent même, dans certains cas, conclure directement ces accords. Tout d'abord, dans les domaines de compétence de l'Etat, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil général ou régional pour « négocier et signer des accords avec un ou plusieurs Etats (…) ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies ». A défaut, le président de la collectivité peut « être associé, ou participer au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature » (art. L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du GCCT). Ensuite, dans les domaines de compétence du département ou de la région, les conseils généraux et régionaux « peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs Etats ». L'exercice de cette compétence est néanmoins encadré : outre que la délivrance d'une telle autorisation est discrétionnaire, les autorités de la République sont représentées à leur demande. Puis, à l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération de la collectivité, alors que les autorités de la République peuvent – à nouveau à leur discrétion - donner pouvoir au président de la collectivité « aux fins de signature de l'accord » (art. L.

[1349] Décret n° 2009-1076 du 26 août 2009 portant publication de l'Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar sur la coopération régionale entre Madagascar et la Réunion, signé à Tananarive le 20 octobre 2008, JORF n° 201 du 1 septembre 2009, p. 14421.
[1350] Loi n° 2000-1207, JORF n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19760.
[1351] Selon l'expression d'O. GOHIN, justifiée par le fait qu'il s'agit en réalité d'un simple appel des collectivités à l'initiative de l'Etat : O. GOHIN, « L'action internationale de l'Etat outre-mer », AJDA 2001, pp. 438-443.

3441-4 et L. 4433-4-3 du CGCT). Enfin, dans l'hypothèse où la compétence relève à la fois de l'Etat et de la collectivité, les négociations de l'accord sont en principe conduites par les autorités de la République, mais le président de la collectivité peut y participer à sa demande (art. L. 3441-5 et L. 4433-4-4 du CGCT).

Encore faut-il que l'on précise, à la suite de plusieurs auteurs[1352], que les compétences ainsi conférées aux collectivités territoriales ultramarines ressortissent plutôt de la technique de la déconcentration que de la décentralisation, contrairement à la coopération décentralisée de droit commun. En effet, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a interprété restrictivement dans sa décision du 7 décembre 2000 relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer[1353], les collectivités exercent ici leurs fonctions en tant que représentantes du Gouvernement, en son nom et pour son compte, et en appliquant les instructions qui leur sont données le cas échéant. Il s'agit d'une délégation de pouvoirs, que l'Etat peut reprendre à tout moment (Cons. 14 à 25). Les sages ont, pour cette même raison, censuré le droit initialement reconnu par la loi au président du conseil général ou régional de participer, à sa seule initiative et sans possibilité de refus de la part du Gouvernement, à la signature des accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat et sur ceux du département ou de la région (art. L. 3441-5 et L. 4433-4-4 du CGCT)[1354]. L'inscription de la coopération régionale dans le cadre de la déconcentration possède évidemment l'avantage, pour l'Etat, de garder un pouvoir hiérarchique sur les collectivités ultramarines, et de contrebalancer ainsi l'émergence d'une compétence internationale à leur profit[1355].

Hormis le cas très particulier de la coopération régionale outre-mer, où les collectivités peuvent, sous certaines conditions et en tant qu'autorités déconcentrées, intervenir dans les domaines de compétence de l'Etat, on a pu observer avec une grande constance que l'étendue du champ d'action du droit à coopérer en dehors des frontières recoupe largement la sphère matérielle des compétences reconnues en droit interne. Ce constat vaut d'abord en droit international, même si les textes relatifs à la coopération transfrontalière infra-étatique peuvent parfois réserver un sort particulier au secteur environnemental. Il vaut ensuite en droit interne, malgré le passage de la coopération décentralisée du statut de modalité d'exercice des compétences existantes, à celui de compétence à part entière. Dès lors, la détermination des compétences détenues par les collectivités territoriales dans le domaine de la conservation de la nature revêt la plus grande importance. De leur consistance et de leur étendue dépend directement la possibilité, pour les collectivités frontalières, d'exercer leur droit à la coopération en vue de conserver la nature transfrontalière.

[1352] Sur ce point, v. notamment O. GOHIN, « L'action internationale de l'Etat outre-mer », *op.cit.* ; V. GOESEL-LE BIHAN, « La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale », *op.cit.*, spéc. p. 9 et s.
[1353] CC, n° 2000-435 DC, JORF n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19830, *Rec.* p. 164 : AJDA 2001, pp. 102-106, note J.-E. SCHOETTL ; RDP 2001, pp. 247-265, note F. LUCHAIRE.
[1354] Cons. 26 à 28.
[1355] A. JACQUEMET-GAUCHE, « La coopération régionale en outre-mer », *op.cit.*, p. 723.

SECTION 2 : UNE RECONNAISSANCE EN MATIERE DE CONSERVATION DE LA NATURE TEMPEREE PAR LA REPARTITION DES COMPETENCES EN DROIT INTERNE

« Parler d'une décentralisation de l'environnement en 2004 est se moquer du monde. L'environnement a été absent de la décentralisation de l'an I en 1983, il est toujours absent en l'an II »[1356]. Comme le suggèrent ces propos de M. PRIEUR, les collectivités territoriales possèdent traditionnellement des compétences relativement limitées dans le domaine de l'environnement en général, et de la conservation de la nature en particulier. Le droit français se caractérise ainsi, par rapport à la plupart de ses voisins d'Europe de l'ouest, par une décentralisation « retenue » de ce secteur, qualification que l'on proposera ici[1357].

Or celle-ci crée, assez inévitablement, un climat peu propice à la coopération transfrontalière infra-étatique. De sorte que s'opère subrepticement, en droit français, un déplacement de l'obstacle principal à la coopération des acteurs infra-étatiques de la conservation de la nature. Celui-ci n'est plus tant constitué par la prohibition générale d'entretenir des relations transfrontalières, que par les caractères spécifiques de la répartition des compétences environnementales (§ 1). Si l'on ne peut pas dire que cet obstacle ait été tout à fait franchi, puisque ces caractères n'ont pas fondamentalement été remis en cause jusqu'à aujourd'hui, on verra cependant qu'il a été contourné grâce à l'utilisation de divers procédés (§ 2).

§ 1 : L'obstacle lié à la décentralisation retenue du droit de la conservation de la nature

Seules les autorités locales peuvent, classiquement, bénéficier du cadre juridique élaboré aux niveaux international et interne pour favoriser l'essor de la coopération transfrontalière infra-étatique. Un tel principe vaut tant en ce qui concerne la capacité conventionnelle que l'utilisation des outils mis à disposition. Partant, la répartition des compétences peu favorable aux collectivités territoriales, dans le domaine de la conservation de la nature (A), entraîne corrélativement une restriction des opportunités de développement de la coopération transfrontalière infra-étatique (B).

[1356] M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM, Aix-en-Provence, 2006, 214 p., pp. 199-211, p. 200.

[1357] L'idée d'une « compétence retenue » de l'Etat en matière environnementale est présente chez A. ROUYERE, « La répartition des pouvoirs locaux. Les approches nationales : la France », Droit et ville n° 42, 1996, pp. 63-109.

A. Une répartition des compétences peu favorable aux collectivités territoriales

Indépendamment du transfert d'une ou plusieurs compétences données à une autorité décentralisée, l'Etat a conservé, jusqu'à présent, une position centrale dans le domaine de la conservation de la nature, grâce notamment à l'exercice de nombreuses et importantes compétences (1). Contrairement à la situation prévalant dans d'autres pays où l'Etat peut aussi garder une place significative, cette prééminence n'a pas, en France, été contrebalancée par une valorisation équivalente ou même approchante du rôle des collectivités[1358]. Les compétences qui leur ont été conférées en matière de conservation de la nature sont restées relativement modestes (2).

1. Le maintien de la position centrale de l'Etat

La persistance de la position centrale de l'Etat s'explique pour partie par la tradition jacobine de la France ; le choix de la forme d'Etat (unitaire, fédéral, régional) rejaillit assez immanquablement sur la répartition des compétences environnementales[1359]. Toutefois, ce phénomène provient aussi, pour une autre partie au moins aussi importante, de traits spécifiques à la matière environnementale. A cet égard, on se concentrera sur les termes du débat les plus pertinents pour notre réflexion sur l'environnement et les frontières – en l'espèce « seulement » administratives -, sans prétendre à l'exhaustivité par ailleurs[1360]. D'une part, l'éclatement territorial impliqué par la décentralisation paraît inadapté aux espaces écologiques car il est source de fragmentation[1361], et ce d'autant plus que le découpage administratif de premier degré (région, département, commune) n'est pas fondé sur la réalité des éléments environnementaux qui composent le territoire concerné[1362]. Conçue comme l'un des remèdes, la création de circonscriptions écologiques indépendantes des frontières administratives a souvent été accompagnée, aux fins de leur gestion, par la mise en place d'institutions dépendant de l'Etat central, comme on le verra s'agissant des parcs nationaux. D'autre part, le caractère indissociablement mixte de nombreuses préoccupations environnementales, à la fois affaires d'intérêt local et national[1363], conduit traditionnellement à privilégier le niveau supérieur. Cela vaut spécialement pour les espaces naturels remarquables, de même que pour les espèces sauvages emblématiques. En fait on retrouve ici, une nouvelle fois, le rapport singulier qu'entretient au territoire le concept de patrimoine

[1358] M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, Thèse droit, Bordeaux IV, 2000, 476 p., p. 363 et s.
[1359] R. ROMI, *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, Paris, 1998, 149 p., pp. 136-137.
[1360] Pour une analyse plus générale sur ce point, v. notamment A. ROUYERE, « La répartition des pouvoirs locaux. Les approches nationales : la France », *op.cit.*, spéc. p. 68 et s.
[1361] M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op.cit.*, p. 202.
[1362] C. CANS, « Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables », in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, *op.cit.*, pp. 33-47, p. 42.
[1363] M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 71 et s.

commun (appliqué à l'environnement). A l'image du droit international et du droit européen, sont qualifiés en droit interne de patrimoine commun de la nation les « espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent » (art. L. 110-1 du C. envir.). Or, comme l'exprime Y. JEGOUZO, « ce principe est par essence centralisateur et de nature à écarter largement les pouvoirs locaux de la fabrication des normes régissant l'environnement. Une collectivité territoriale ne peut, au motif de la localisation sur son territoire de telle ou telle ressource ou milieu naturel, prétendre en avoir la propriété et le gérer de manière autonome »[1364].

En ce qui concerne spécifiquement le secteur de la conservation de la nature, qui est à bien des égards un cas emblématique au sein de l'environnement[1365], on constate effectivement que l'Etat conserve plusieurs compétences essentielles. Il s'agira suivant les cas de compétences exercées par l'Etat central concentré, déconcentré, ou bien encore par des établissements publics administratifs à caractère national.

Ressortissent de la première catégorie trois des principaux instruments de protection renforcée[1366] du droit français : les parcs nationaux, les parcs naturels marins, et les réserves naturelles nationales. D'abord, l'initiative de création émane à chaque fois d'une autorité de l'Etat concentré, c'est-à-dire du ou des ministres concernés[1367]. Ensuite, la création elle-même s'effectue par l'intermédiaire d'un décret[1368]. En ce qui concerne les parcs nationaux et, *a fortiori*, les parcs naturels marins, la centralisation de la procédure de création se prolonge dans la gestion de l'aire protégée, obligatoirement confiée à un établissement public administratif à caractère national : un établissement public *ad hoc* pour chaque parc national (art. L. 331-8 du C. envir.), l'Agence des aires marines protégées pour tous les parcs naturels marins (art. L. 334-4 du C. envir.). En revanche, la gestion en régie par l'Etat n'est qu'une hypothèse parmi d'autres pour les réserves naturelles nationales[1369]. Elle peut aussi être confiée par convention, notamment à des collectivités territoriales et leurs groupements (art. L. 332-8 du C. envir.). La centralisation de ces différentes procédures s'explique notamment

[1364] Y. JEGOUZO, « Environnement et décentralisation », in *Confluences : Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, *op.cit.*, pp. 867-878, p. 874.
[1365] V. notamment F. CLAP et V. MORAL, *Biodiversité & Collectivités : Panorama de l'implication des collectivités territoriales pour la préservation de la biodiversité en France métropolitaine*, Comité français de l'UICN, Paris, 2010, 97 p., p. 21 : « L'Etat conserve encore aujourd'hui les principales prérogatives pour la gestion et la protection de la biodiversité (…). En effet, dans le secteur de la biodiversité, les missions sont surtout étatiques, centralisées ou déconcentrées ».
[1366] D'après la classification de référence entre instruments de protection renforcée et instruments de protection spéciale établie in M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 376 et s.
[1367] Le ministre chargé de la protection de la nature, auquel s'ajoute celui de la mer pour les parcs naturels marins : art. R. 331-5 (parcs nationaux) ; R. 332-1 (réserves naturelles) ; R. 334-27 (parcs naturels marins) du C. envir.
[1368] Décret en Conseil d'Etat pour les parcs nationaux (art. L. 331-2 du C. envir.), décret simple pour les parcs naturels marins (art. L. 334-3 du C. envir.), décret simple ou décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition des propriétaires pour les réserves naturelles nationales (art. L. 332-2 II du C. envir.)
[1369] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 395.

par le caractère d'intérêt national (réserves naturelles nationales[1370]) ou « spécial » (parcs nationaux[1371]) qui doit motiver la création de ces espaces protégés, ou encore, pour les parcs naturels marins (dont les motifs de création ne sont pas détaillés par la loi), par les spécificités de la gouvernance du milieu marin, caractérisée par la place prépondérante de l'Etat[1372]. Par ailleurs, l'Etat concentré a aussi à sa disposition des instruments de protection spéciale, tels que les sites classés et inscrits[1373], les réserves biologiques (en forêt)[1374], ou encore les réserves nationales de chasse et de faune sauvage[1375].

Les arrêtés de protection de biotope entrent, quant à eux, dans la catégorie des compétences de l'Etat déconcentré. En effet, c'est le préfet de département qui peut, sur tout ou partie du territoire d'un département, prendre par arrêté les mesures qui s'imposent aux fins de la protection d'habitats d'espèces protégées par la loi, c'est-à-dire figurant sur la liste établie par arrêté interministériel en application des articles L. 411-1 et R. 411-1 du C. envir.

On peut finalement classer dans la troisième catégorie les sites du Conservatoire du littoral (art. L. 322-1 à 14 du C. envir.). Etablissement public administratif de l'Etat, ce dernier a pour mission de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique. Pour ce faire il acquiert des terrains, qu'il ne gère toutefois pas en régie bien que la loi ne le lui interdise pas formellement[1376]. Ainsi le Conservatoire peut-il déléguer la gestion des sites par convention à différentes catégories de personnes publiques ou privées (notamment des associations), et en priorité aux collectivités territoriales si elles le souhaitent (art. L. 322-9 du C. envir.).

En miroir des compétences pléthoriques gardées par l'Etat, la parcimonie avec laquelle la distribution a été effectuée auprès des collectivités territoriales n'en apparaît que plus flagrante. C'est l'autre phénomène, deuxième face de la même médaille, qui permet d'affirmer que l'environnement est toujours une attribution principalement étatique.

[1370] Auquel s'ajoutent alternativement les nécessités de la mise en œuvre d'une réglementation européenne ou d'une obligation résultant d'une convention internationale : art. L. 332-2 I du C. envir.
[1371] Art. L. 331-1 du C. envir.
[1372] S. MABILE, « Les parcs naturels marins consacrés par le législateur », RJE n° 3/2006, pp. 251-264, p. 253.
[1373] Sauf en Corse, où elle est décentralisée au niveau de l'Assemblée de Corse (après avis du représentant de l'Etat), l'inscription se fait par arrêté du ministre chargé des sites (art. L. 341-1 du C. envir.). Quant au classement, qui emporte davantage de conséquences juridiques, il est réalisé selon les cas par arrêté du ministre chargé des sites ou par décret en Conseil d'Etat (art. L. 341-4 à L. 341-6 du C. envir.).
[1374] Les réserves biologiques sont fondées sur deux conventions du 3 février 1981 et du 14 mai 1986, passées entre le ministre de l'environnement, le ministre de l'agriculture et le directeur de l'Office national des forêts (ONF). Elles sont en principe créées par arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et de l'environnement, et leur gestion est ensuite confiée à l'ONF, établissement public industriel et commercial à caractère national.
[1375] Elles sont instituées par arrêté du ministre de la chasse (art. R. 422-93 du C. envir.) et gérées par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), lequel est un établissement public administratif à caractère national, ou par tout autre établissement public habilité (art. R. 422-94 du C. envir.).
[1376] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op.cit.*, p. 543.

2. La relative modestie des compétences détenues par les collectivités territoriales

De façon significative, la loi du 10 juillet 1976 (déjà citée), véritable acte de naissance du droit de la protection de la nature en France, s'est bien gardée de tout transfert de compétences envers une autorité décentralisée[1377]. Certes, son adoption avait précédé l'initiation réelle du mouvement de décentralisation. Mais ni l'acte I (en 1982-83) ni l'acte II (en 2003-2004) de la décentralisation n'ont fondamentalement modifié cette situation. Preuve en est d'ailleurs que, d'après une étude réalisée pour le compte du Comité français de l'UICN en 2010, seul un tiers environ des instruments de protection de la nature est géré par les collectivités territoriales[1378]. En outre, s'il est vrai que la clause générale de compétence peut permettre aux collectivités territoriales d'entreprendre des politiques locales volontaristes en matière d'environnement[1379], elle nous paraît, en revanche, d'une utilité assez limitée lorsqu'il s'agit de conserver un espace naturel donné en l'absence de compétences d'attributions bien définies - en particulier réglementaires - pour ce faire.

La région, collectivité territoriale de plus haut échelon géographique en France, est aussi celle qui dispose, comparativement, des compétences les plus importantes, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. On en dénombre pourtant seulement trois, principalement : les réserves naturelles régionales, les parcs naturels régionaux, et depuis peu les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Encore faut-il préciser que seule la première compétence est entièrement décentralisée ; les deux autres sont plutôt des compétences conjointes entre l'Etat et la région, au sein desquelles on peut en outre observer une sorte de dégradé quant à leur degré de décentralisation.

« Nouvelle étape dans la décentralisation de la protection de la nature »[1380], la création des réserves naturelles régionales résulte de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité[1381], qui en confie directement la compétence aux régions. En effet, sauf cas de désaccord des propriétaires concernés (le classement intervient alors par décret en Conseil d'Etat), c'est le conseil régional qui, par une délibération, réalise le classement de la réserve, de sa propre initiative ou à la demande des propriétaires concernés (art. L. 332-2-1 du C. envir.). Toutefois, dans la mesure où elles ne font nullement disparaître les réserves naturelles nationales, d'aucuns se refusent à considérer les réserves naturelles régionales comme étant

[1377] S. CAUDAL-SIZARET, « Les silences de la loi du 10 juillet 1976 », in M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE et M. DUROUSSEAU (dir.), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PUS, Strasbourg, 2007, 224 p., pp. 41-61, p. 59.
[1378] F. CLAP et V. MORAL, *Biodiversité & Collectivités : Panorama de l'implication des collectivités territoriales pour la préservation de la biodiversité en France métropolitaine*, *op.cit.*, p. 21.
[1379] M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 81 et s.
[1380] M. DUROUSSEAU, « La régionalisation des réserves naturelles, nouvelle étape dans la décentralisation de la protection de la nature », in M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE et M. DUROUSSEAU (dir.), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, *op.cit.*, pp. 135-156.
[1381] Loi n° 2002-276, JORF du 28 février 2002, p. 3808.

l'expression d'un réel transfert de compétence[1382]. D'autant que le décret d'application relatif aux réserves naturelles[1383] a tendu à rendre subsidiaire la compétence des régions pour créer une réserve naturelle régionale[1384] : avant toute création de réserve naturelle régionale, le président du conseil régional doit transmettre le projet au préfet de région, et ce dernier lui indique si l'Etat envisage la constitution d'une réserve naturelle nationale sur le même site (art. R. 332-31 du C. envir.). Précisons également que le classement en réserve naturelle régionale est exclu pour la protection de milieux naturels d'intérêt national, seul l'établissement d'une réserve naturelle nationale étant alors possible[1385]. S'agissant de la gestion de cette nouvelle catégorie de réserves naturelles, il revient au président du conseil régional de désigner le gestionnaire parmi les personnes mentionnées à l'article L. 332-8 du C. envir[1386]. Il existe par ailleurs une catégorie spécifique de réserves naturelles en Corse, depuis la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse[1387] : les réserves naturelles de Corse, dont le classement est effectué par l'Assemblée de Corse. A la différence des autres régions métropolitaines, l'Etat ne peut pas créer de réserves naturelles nationales en Corse. Certes, le préfet peut demander à la collectivité territoriale de Corse de classer une réserve naturelle pour mettre en œuvre une réglementation européenne ou une convention internationale, et, si ladite collectivité ne fait pas droit à cette demande, procéder d'office audit classement (art. L. 332-2-2 III). Mais cela demeurera une réserve naturelle de Corse, dont il appartiendra à la collectivité territoriale de Corse d'assurer la gestion.

Bien qu'il s'agisse au moins autant d'un outil d'aménagement du territoire au sens large que de conservation de la nature[1388], les parcs naturels régionaux sont, chronologiquement, la première compétence « décentralisée » dans ce domaine, puisque le décret les instituant date du 1er mars 1967[1389]. La région est à l'initiative de la création du parc : le conseil régional engage la procédure de classement par une délibération motivée qui prescrit l'élaboration de la charte, détermine un périmètre d'étude, et définit les modalités d'association des collectivités et partenaires intéressés (art. R. 333-5 du C. envir.). Puis la région élabore le projet de charte avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, qui l'approuvent ensuite (art. L. 333-1 III). Toutefois, le classement proprement dit du territoire en parc naturel régional est réalisé par décret (art. R. 333-10). Ce décret se fonde à la

[1382] C. CANS, « La fausse décentralisation des réserves naturelles », Droit de l'environnement n° 98, mai 2002, pp. 113-120, p. 114.
[1383] Décret n° 2005-491 du 18 mai 2005 relatif aux réserves naturelles et portant notamment modification du Code de l'environnement, JORF n° 115 du 19 mai 2005, p. 8671.
[1384] C. CANS, « Réserves naturelles : une mauvaise loi ne pouvait pas donner lieu à un bon décret », Droit de l'environnement n° 130, juillet/août 2005, pp. 166-172, p. 171.
[1385] Interprétation *a contrario* de l'article L. 332-2 du C. envir. En ce sens, v. C. CANS, « La fausse décentralisation des réserves naturelles », *op.cit.*, p. 115.
[1386] Etablissements publics existants, groupements d'intérêt public, syndicats mixtes, associations, fondations, propriétaires des terrains classés, ou encore collectivités territoriales et leurs groupements.
[1387] Loi n° 2002-92, JORF du 23 janvier 2002, p. 1503.
[1388] *Les parcs naturels régionaux et le droit*, RJE, n° spécial 2006. V. aussi *Les parcs naturels régionaux*, RJE n° 3/1985 ; *Les parcs naturels régionaux ont trente ans*, RJE n° 4/1997.
[1389] Décret n° 67-158 du 1er mars 1967 instituant des parcs naturels régionaux, JORF du 2 mars 1967, p. 2131.

fois sur l'intérêt régional et national du patrimoine naturel et culturel (art. R. 333-4). S'agissant de la gestion du parc, elle est obligatoirement confiée par la région à un syndicat mixte ouvert, qui est un établissement public local (art. L. 333-3)[1390]. Bien que la décision de création revienne formellement à l'Etat, la place prépondérante prise par les collectivités, et singulièrement la région, dans la création et la gestion du parc ainsi que dans la conception de la charte, fait *a minima* des parcs naturels régionaux une compétence conjointe[1391].

Les SRCE sont également une compétence conjointe entre l'Etat et la région, mais avec une présence plus marquée de l'Etat que dans les parcs naturels régionaux. Leur création est l'œuvre de la loi dite « Grenelle II »[1392]. Les SRCE sont des outils de mise en œuvre de la trame verte et bleue, nom donné par le législateur au réseau écologique français (art. L. 371-1 du C. envir.)[1393]. Ils déclinent au niveau régional, puisqu'ils doivent les prendre en compte, les « orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques », lesquelles sont élaborées par l'Etat et approuvées par décret en Conseil d'Etat[1394] (art. L. 371-2). Le SRCE est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional « trames verte et bleue ». Après enquête publique, le projet de SRCE est soumis à délibération du conseil régional puis est adopté par le préfet de région (art. L. 371-3).

Quant au département, sa compétence phare est celle portant sur les espaces naturels sensibles[1395]. Ces derniers existent sur tout le territoire national depuis le décret du 28 mai 1968 (alors sous le nom de « périmètres sensibles »)[1396], mais leur compétence n'a été

[1390] Probablement de nature administrative et non industrielle et commerciale : J.-M. FEVRIER, « Le droit des parcs aujourd'hui », in *Les parcs naturels régionaux et le droit*, RJE, n° spécial 2006, pp. 29-36, p. 32.
[1391] En ce sens, v. notamment P. JANIN, « La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés », AJDA 2007, pp. 1445-1452, spéc. pp. 1446-1447 et 1450 ; M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op.cit.*, pp. 205-206.
[1392] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 160 du 13 juillet 2010, p. 12905. V. notamment Ph. BILLET, « Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales », Environnement et Développement Durable, août-septembre 2010, pp. 17-25 ; C. CANS, « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement, ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », in *Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)*, RJE, n° spécial 2010, pp. 95-113.
[1393] Le décret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue (JORF n° 303 du 29 décembre 2012, p. 20812) est venu utilement préciser le concept : « La trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements auxquels des dispositions législatives reconnaissent cette compétence et, le cas échéant, celle de délimiter ou de localiser ces continuités » (art. R. 371-16 du C. envir.).
[1394] Décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, JORF n° 18 du 22 janvier 2014, p. 1166. Les orientations nationales sont annexées au décret, et peuvent être consultées sur le site internet du ministère de l'écologie : http://www.developpement-durable.gouv.fr.
[1395] V. le dossier « Les espaces naturels sensibles des départements », RJE n° 2/2006, pp. 125-191.
[1396] Décret n° 68/484 étendant à certains départements les dispositions du décret n° 59/768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur, JORF du 31 mai 1968, p. 5313.

transférée au département que par la loi du 18 juillet 1985 relative à l'aménagement[1397] (art. L. 142-1 du C. urb.). La procédure de création en tant que telle n'est pas détaillée dans la mesure où, afin de mettre en œuvre leur politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, les départements disposent essentiellement de deux instruments qui leur facilitent l'acquisition de terrains. D'une part, le département peut instituer, par une délibération du conseil général, la taxe départementale des espaces naturels sensibles, aujourd'hui intégrée dans la taxe d'aménagement du département (art. L. 142-2 du C. urb.). D'autre part, le conseil général peut créer des zones de préemption. Toutefois, il doit alors recueillir l'accord du conseil municipal dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU), ou, en l'absence d'un tel document et à défaut d'accord des communes concernées, celui du préfet de département (art. L. 142-3 du C. urb.). La gestion des terrains acquis dans les espaces naturels sensibles peut éventuellement être confiée à une personne publique ou privée y ayant vocation (art. L. 142-10 du C. urb.).

Enfin, la commune ne dispose pas à proprement parler de compétences en matière de conservation de la nature. Cela peut notamment s'expliquer par la taille de cette collectivité, généralement considérée comme étant insuffisante pour assurer une gouvernance pertinente de la conservation des espaces naturels comme de la faune sauvage[1398]. Il a bien existé une proposition doctrinale de décentralisation de la procédure des arrêtés de protection de biotope, par transfert de la compétence de création et de gestion au niveau communal et intercommunal[1399] ; elle n'a, pour l'instant du moins, pas trouvé d'écho en droit positif. Il ne faudrait pourtant pas en déduire, hâtivement, que le rôle de la commune serait négligeable pour la conservation de la nature. On verra qu'il n'en est rien, bien au contraire, grâce notamment à ses compétences d'urbanisme (*cf infra*, § 2, B).

A ce stade de la réflexion, il est déjà possible de tirer une conclusion quant à l'éventuelle existence d'une catégorie de collectivité privilégiée pour le traitement des questions de conservation de la nature. Bien qu'il soit toujours périlleux d'affirmer qu'un territoire est par essence pertinent pour la gestion des problèmes environnementaux[1400], la région paraît tout de même se dégager en ce qui concerne la conservation de la nature, et particulièrement les espaces naturels. Sa taille y est sans doute pour beaucoup, de même que sa capacité, plus évidente que celle des autres catégories de collectivités, à dégager les

[1397] Loi n° 85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JORF du 19 juillet 1985, p. 8152.
[1398] C. CANS, « Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables », *op.cit.*, spéc. p. 46.
[1399] S. BELIER, « De la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce protégée : l'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ? », in M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE et M. DUROUSSEAU (dir.), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, *op.cit.*, pp. 157-177, pp. 175-176.
[1400] C. CANS, « Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables », *op.cit.*, p. 45 ; v. également, dans le même ouvrage, R. ROMI, « Sur quelques questions existentielles des « environnementalistes » aujourd'hui », pp. 9-10.

moyens techniques, financiers et humains suffisants pour assumer de telles missions[1401]. Cette préséance relative de la région a d'ailleurs été confortée par la reconnaissance, dans la loi MAPAM du 27 janvier 2014, de sa qualité de chef de file pour la protection de la biodiversité (art. L. 1111-9 II du CGCT).

La rétention par l'Etat des compétences relatives à la conservation de la nature, qui est donc une réalité, peut reposer sur des raisons légitimes si l'on se place dans le cadre national. Il n'empêche qu'elle a pour conséquence dommageable de restreindre d'autant le champ d'action de la coopération transfrontalière infra-étatique.

B. Une restriction corrélative des opportunités de développement de la coopération infra-étatique

Il ressort de l'examen du droit tant international qu'interne que les acteurs autres que les collectivités territoriales et leurs groupements sont traditionnellement exclus du champ d'application de la coopération transfrontalière infra-étatique (1). A cela s'ajoute que toutes les compétences décentralisées en matière de conservation de la nature ne sont pas également adaptées aux caractéristiques de la coopération transfrontalière infra-étatique (2).

1. L'exclusion traditionnelle des acteurs de la conservation de la nature autres que les collectivités territoriales

On a pu apprécier l'importance, en droit interne de la conservation de la nature, d'une multitude d'acteurs qui, sans forcément relever directement de l'Etat concentré, ne sont pas pour autant des collectivités territoriales : autorités déconcentrées, établissements publics administratifs nationaux, établissements publics locaux, ou encore personnes privées - en pratique des associations - désignées gestionnaires d'aires protégées. Or, d'un autre côté, les textes internationaux et nationaux relatifs à la coopération transfrontalière infra-étatique, qui définissent plus ou moins précisément les partenaires à la coopération, se concentrent sur les collectivités territoriales. En premier lieu, les « partenaires imaginés » *in abstracto* par la Convention-cadre de Madrid et ses protocoles additionnels – à distinguer des « partenaires désignés » *in concreto* par chaque partie dans les accords bilatéraux de couverture[1402] - sont les « collectivités ou autorités territoriales », définies comme les « collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le

[1401] Dans le sens d'une décentralisation (conditionnée) de l'environnement qui serait favorable aux régions, v. notamment Y. JEGOUZO, « Environnement et décentralisation », *op.cit.*, p. 878. S'agissant plus spécialement de la biodiversité, v. M. DUROUSSEAU et Ph. BILLET, « Les territoires de la biodiversité à la recherche de la collectivité compétente », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 123-143, spéc. pp. 141-143.

[1402] Sur cette distinction, v. P. D'ARGENT, « La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière », in Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole*, *op.cit.*, pp. 77-94.

droit interne de chaque Etat » (art. 2). Le rapport explicatif de la Convention précise que le terme « collectivités ou autorités territoriales a été choisi pour recouvrir l'ensemble des hypothèses susceptibles de se présenter sans avoir de rapports trop étroits avec le droit positif de l'un des Etats membres ». Il ajoute que « c'est la notion de fonction régionale ou locale qui constitue (…) le critère d'application de la Convention », et que l'expression « territorial » « indique une localisation géographique, une compétence spatiale limitée par rapport à celle de l'Etat ». En second lieu, l'article L. 1115-1 du CGCT distingue, pour le droit interne de la coopération décentralisée, les partenaires français à la coopération, à savoir les « collectivités territoriales et leurs groupements », des partenaires étrangers, soit les « autorités locales étrangères ». Il s'agit d'un apport de la loi THIOLLIERE, puisqu'auparavant il était question des « collectivités étrangères et leurs groupements ». L'objectif de la modification est d'adopter une terminologie assez large pour englober tous les types d'entités sub-étatiques, y compris les Etats fédérés[1403].

A l'aune de ces différents éléments, l'hypothèse la plus vraisemblable[1404] est l'exclusion des autorités déconcentrées, sauf éventuelle mention contraire d'un accord de couverture[1405], étant donné leur absence de personnalité juridique propre et leur soumission au pouvoir hiérarchique de l'Etat concentré. Partant, les arrêtés de protection de biotope ne peuvent en principe pas faire l'objet d'une coopération transfrontalière infra-étatique. Il en va de même s'agissant des associations à qui, en tant que personnes privées, il manque la personnalité juridique de droit public[1406]. Ceci est toutefois sans préjudice de la possibilité, pour ces mêmes associations, de coopérer sous l'empire du droit international privé. Exceptionnellement, deux accords bilatéraux de couverture auxquels la France n'est cependant pas partie étendent à certaines conditions leur champ d'application à des personnes juridiques de droit privé. Il s'agit des accords de Mayence et d'Isselburg-Anholt (art. 1, § 4) : il faut alors que la personne juridique de droit privé soit désignée par une partie avec l'accord des autres lorsque cela est admis par le droit interne des parties contractantes, et que des collectivités locales participent aussi à la coopération. En outre, la personne privée ne peut de toute façon pas participer à une convention de droit public, ce qui ôte à cette extension une bonne partie de son intérêt[1407].

Conservatoire du littoral, Agence des aires marines protégées, ONF, ONCFS, parcs nationaux : tous ces organes aux missions essentielles sont des établissements publics

[1403] J.-Ch. LUBAC, « La refonte des principes de l'action internationale des collectivités territoriales », *op.cit.*
[1404] *Contra* H. COMTE, « Les enjeux de la coopération entre l'Etat et les collectivités dans la gestion des espaces transfrontaliers », in C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 69-84, p. 75 et s.
[1405] N. WISMER, « Les obstacles à un droit commun de la coopération transfrontalière », in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*, pp. 27-62, p. 38.
[1406] V. H. HURPY, « Illégalité d'une convention de coopération décentralisée signée avec une association », note sous CAA Lyon, 7 mars 2013 (n° 12LY01494) : RGCT, n° 54, 2014, pp. 27-38 (en l'espèce, il s'agissait de l'association diocésaine d'Algérie).
[1407] P. D'ARGENT, « La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 88.

nationaux à caractère administratif, sauf l'ONF qui est industriel et commercial. Leur bannissement du champ d'application de la coopération infra-étatique de droit commun est déjà moins évident, dans la mesure où leur création correspond bien à une forme de décentralisation, marquée par l'attribution de la personnalité morale de droit public. Ils disposent ainsi d'une certaine autonomie administrative et financière. De plus, dans le cas des établissements publics de parcs nationaux, on se trouve en présence d'une compétence spatiale limitée par rapport à celle de l'Etat. Toutefois, il s'agit, d'une part, d'une décentralisation « technique » ou « fonctionnelle » (reconnaissance de la personnalité juridique à des services), par opposition à la décentralisation territoriale (reconnaissance de la personnalité juridique à des territoires géographiques). Les établissements publics nationaux sont d'ailleurs placés sous la tutelle - exclusive ou conjointe - du ministre de l'environnement, et non d'une collectivité locale. D'autre part, en droit français, l'aire géographique de compétence peut bien être locale et recouvrir un territoire écologique, comme dans le cas des parcs nationaux ; elle reste indifférente à la nature de l'établissement public en cause, qui peut tout à fait être national[1408]. Par conséquent, dès le milieu des années 1980, les premiers environnementalistes à s'intéresser au droit de la coopération transfrontalière infra-étatique ne s'y sont pas trompés, qui concluent à l'exclusion des parcs nationaux du champ de la Convention de Madrid[1409]. Celle-ci n'est pas formellement remise en cause par les accords bilatéraux de couverture, même si certains d'entre eux que la France a signés entrouvrent la porte à la participation d'organismes publics nationaux. En effet, le champ d'application des accords de Bruxelles et Karlsruhe peut être étendu à d'autres « personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation des collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière »[1410].

En revanche, les établissements publics territoriaux, tels que les syndicats mixtes gestionnaires de parcs naturels régionaux, entrent bel et bien dans le champ d'application du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique. Ils ne sont pourtant pas assimilables, *stricto sensu*, aux groupements de collectivités territoriales auxquels se réfère l'article L. 1115-1 du CGCT. Mais cette expression paraît faire l'objet d'une interprétation extensive en droit interne de la coopération décentralisée. En outre, les accords de Karlsruhe et Bruxelles envisagent expressément l'application de leurs stipulations aux établissements publics locaux, dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière

[1408] B. PLESSIX, *Etablissements publics – Notion. Création. Contrôle*, JurisClasseur Administratif, Fasc. 135, 2014, § 72.
[1409] M. PRIEUR, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *op.cit.*, p. 327 ; S. GODARD, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles, op.cit.*, p. 10.
[1410] Art. 2, § 4 de l'Accord de Karlsruhe et art. 2, § 2 de l'Accord de Bruxelles. Par ailleurs, les accords de Mayence et Isselburg-Anholt auxquels la France n'est pas partie prévoient, dans un langage proche, que la coopération transfrontalière peut être étendue aux autres personnes juridiques de droit public désignées par une partie avec l'accord des autres, lorsque cela est admis par le droit interne des parties contractantes et que d'autres collectivités locales y participent (art. 1, § 4).

(art. 2, § 1). Le premier nommé va même plus loin, puisque le Luxembourg y désigne explicitement comme partenaires sur son territoire les « parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux ». Un tel souci de la précision a pu susciter la surprise d'un commentateur, qui en déduit néanmoins l'application du texte aux parcs naturels régionaux français, étant donné leur structure juridique « parfaitement comparable »[1411]. Ajoutons que cette inclusion des parcs naturels régionaux est d'autant plus heureuse, qu'ils font partie des quelques compétences décentralisées de la conservation de la nature particulièrement adaptées aux caractéristiques de la coopération transfrontalière infra-étatique.

2. L'adéquation contrastée des compétences décentralisées de la conservation de la nature par rapport aux exigences de la coopération transfrontalière infra-étatique

Certes, toutes les compétences décentralisées en matière de conservation de la nature peuvent, en théorie, faire l'objet d'une coopération transfrontalière lorsqu'elles sont mises en œuvre dans des espaces frontaliers. En pratique, toutefois, certaines d'entre elles paraissent mieux adaptées que d'autres aux spécificités de la coopération transfrontalière. Cela résulte spécialement de la nature de l'outil considéré, à quoi peut s'additionner utilement l'intégration de la dimension transfrontalière dans les textes de référence.

En premier lieu, il convient de souligner l'importance qui s'attache à l'existence d'une gestion de l'espace protégé, à propos de laquelle il est possible d'échanger entre partenaires à la coopération. Il en va de même de celle d'un organe de gestion propre à l'aire protégée, afin de mener la coopération au jour le jour. Sans interlocuteur bien identifié, c'est-à-dire en l'absence de gestionnaire voire en présence d'un organisme qui s'occupe simultanément de multiples aires protégées, il y a à l'inverse de fortes chances pour que la coopération demeure un vœu pieux. Tels sont les enseignements d'une étude menée dans le cadre de la Convention alpine[1412]. Dès lors, les réserves naturelles – régionales, de Corse, voire nationales mais dont la gestion est confiée à une collectivité – et surtout les parcs naturels régionaux semblent mieux adaptés aux enjeux de la coopération que les espaces naturels sensibles. Dans les deux cas, il existe ainsi un document de référence pour la gestion, à savoir le plan de gestion des réserves naturelles régionales (art. R. 332-43 du C. envir.) et la charte des parcs naturels régionaux (art. L. 333-1 II du C. envir.). Tous deux définissent les objectifs assignés à l'aire protégée, ainsi que les moyens mis en œuvre (du moins s'agissant de la charte). De plus, l'adéquation des parcs naturels régionaux aux exigences de la coopération transfrontalière est encore renforcée par l'existence d'un organe de gestion propre, soit le syndicat mixte de gestion du parc.

[1411] B. PERRIN, « Coopération transfrontalière des collectivités locales : Contenu et limites de l'Accord quadrilatéral de Karlsruhe », *op.cit.*, p. 83.
[1412] RESEAU ALPIN DES ESPACES PROTEGES, *Réseau écologique transfrontalier*, *op.cit.*, spéc. pp. 117-119.

Par opposition, la loi est assez laconique s'agissant des modalités de gestion des espaces naturels sensibles[1413]. Tout au plus l'article L. 142-10 du C. urb. indique-t-il que les espaces naturels sensibles doivent être aménagés pour être ouverts au public, cependant qu'est interdit tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre leur conservation. La raison est que les espaces naturels sensibles ne sont ni des instruments de protection réglementaire (comme les réserves naturelles) ni des instruments de protection conventionnelle (comme les parcs naturels régionaux), mais essentiellement des outils fonciers de conservation, à l'image, par exemple, des sites du conservatoire du littoral. Aussi, l'objectif fixé à cette catégorie d'espaces protégés reste avant tout la maîtrise de l'occupation du sol dans les espaces naturels soumis à une pression foncière excessive. La situation des espaces naturels sensibles, que d'aucuns assimilent aux « parents pauvres » des politiques de protection des espaces naturels[1414], n'est pourtant pas une fatalité. C'est ce dont témoignent plusieurs propositions doctrinales qui, si elles se concrétisaient, rejailliraient sans doute positivement sur l'adaptation des espaces naturels sensibles aux enjeux de la coopération, même si là n'était pas leur intention première. Citons ainsi la systématisation de la gestion avec l'élaboration de plans de gestion[1415] ou encore la création, au sein des départements, d'un établissement public départemental exclusivement chargé d'animer la politique relative aux espaces naturels sensibles, notamment en gérant les terrains acquis[1416].

En second lieu, la propension à la coopération peut aussi être le fruit d'un encouragement des textes qui instituent l'outil de conservation. Tel est le cas du SRCE, que l'on classera volontiers dans la catégorie des instruments de planification. Les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, déjà mentionnées, comprennent essentiellement deux éléments : une présentation des choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques[1417] ; et un guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des SRCE (art. L. 371-2 du C. envir.). Les SRCE doivent prendre en compte - et exposer la manière dont ils le font - les enjeux nationaux et transfrontaliers définis par le guide méthodologique, et notamment les indications et recommandations du volet relatif à l'élaboration du SRCE (art. R. 371-25 à 27). Sur le plan matériel, le contenu du SRCE doit intégrer les enjeux régionaux relatifs aux continuités écologiques qui sont « partagés avec les territoires limitrophes » (R. 371-26). Sur le plan

[1413] En ce sens, v. Ph. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », RJE n° 2/2006, pp. 153-161, p. 158.
[1414] *Idem*.
[1415] M. DUROUSSEAU, « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements ? », RJE n° 2/2006, pp. 173-182, p. 181.
[1416] M. PRIEUR, « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ? », RJE n° 2/2006, pp. 185-191, p. 191.
[1417] Les continuités écologiques qui composent la trame verte et bleue comprennent les réservoirs biologiques (essentiellement les espaces déjà protégés) et les corridors écologiques qui « assurent des connexions entre des réservoirs de biodiversité, offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et à l'accomplissement de leur cycle de vie » (art. R. 371-19 du C. envir.).

institutionnel, le comité régional « trames verte et bleue », organe consultatif associé à l'élaboration des SRCE, s'est vu reconnaître, entre autres rôles, celui d'être un lieu d'information, d'échange et de consultation sur tout sujet ayant trait aux continuités écologiques, « y compris en ce qui concerne les initiatives et avancées dans les régions voisines, le cas échéant transfrontalières » (art. D. 371-8 I du C. envir.). Enfin, garantie supplémentaire d'intégration de la dimension transfrontalière dans les SRCE, la circulaire du 11 février 2013 relative à la feuille de route des services déconcentrés dans le domaine de l'eau, de la biodiversité et des paysages pour la période 2013-2014 demande aux Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de veiller à la prise en compte des « cohérences entre territoires régionaux et frontaliers » dans les SRCE[1418]. Les deux premiers SRCE frontaliers, adoptés pour les régions Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes[1419] par des arrêtés préfectoraux du même jour (16 juillet 2014), prennent effectivement en compte les continuités écologiques transfrontalières, ce dont témoigne la cartographie. De plus, les auteurs du SRCE de Nord-Pas-de-Calais indiquent avoir pris contact avec leurs homologues belges[1420], et ceux du SRCE de Rhône-Alpes avoir vérifié que la trame verte et bleue rhônealpine était cohérente avec les réseaux écologiques suisse et italien[1421].

En ce qui concerne à nouveau les parcs naturels régionaux, la dimension transfrontalière n'est pas intégrée explicitement dans les textes législatifs et réglementaires les organisant. Toutefois, ils ont eux-mêmes défini en 2003, par la voix de la fédération des parcs naturels régionaux, une stratégie nationale de la coopération internationale[1422]. Elle est articulée autour de trois axes, dont le dernier est particulièrement pertinent pour notre propos : favoriser la reconnaissance des parcs naturels régionaux comme outil d'un développement durable territorial, en France et à l'international ; partager avec des territoires et des Etats les méthodes et pratiques d'un développement durable et accompagner la mise en œuvre adaptée de la démarche des parcs et de leurs valeurs ; intégrer la dimension internationale dans les projets de territoire des parcs français.

[1418] Circulaire de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, non publiée au JORF, p. 16.
[1419] En tout, quatre SRCE ont été adoptés à ce jour : Basse-Normandie, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes. Source : Centre de ressources trame verte et bleue (http://www.trameverteetbleue.fr).
[1420] V. les pages 193 et suivantes sur la « prise en compte des continuités écologiques d'importance nationale » dans le rapport du SRCE de Nord-Pas-de-Calais, accessible sur : http://www.srce-tvb-npdc.fr.
[1421] V. les pages 174 et suivantes sur les « critères intégrés à la méthode d'identification des composantes de la trame verte et bleue » dans le rapport du SRCE de Rhône-Alpes, accessible sur : http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr.
[1422] V. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Coopération internationale des parcs naturels régionaux : vade mecum*, 2008, 77 p., pp. 14-16.

A cela s'ajoute encore une configuration géographique favorable des parcs naturels régionaux, puisque pas moins de dix d'entre eux[1423] (sur cinquante au total) sont contigus à une frontière internationale. En conclusion, l'ensemble de ces éléments fait très probablement du parc naturel régional - le recul manque cependant à propos du SRCE - la compétence décentralisée la plus adaptée à la coopération transfrontalière dans le domaine de la conservation de la nature[1424], mais peut-être aussi, tous secteurs confondus, un des quelques acteurs exemplaires de cette coopération[1425]. En tout état de cause, ceci ne modifie pas le constat selon lequel la décentralisation de la coopération transfrontalière n'a pas correspondu, en France, à une décentralisation symétrique de la conservation de la nature. On comprend mieux, dès lors, pourquoi l'obstacle de la décentralisation retenue a dû être contourné.

§ 2 : Le contournement de l'obstacle lié à la décentralisation retenue du droit de la conservation de la nature

Deux sortes d'expédients ont permis ou permettront à la coopération infra-étatique de s'épanouir dans le domaine de la conservation de la nature, en dépit de la faible décentralisation qui la caractérise. Le premier, d'ordre institutionnel, consiste en un élargissement de la coopération à d'autres acteurs que les collectivités territoriales, spécialement importants pour la conservation de la nature : les organismes publics nationaux gestionnaires d'espaces protégés (A). Quant au second, d'ordre plus matériel, il procède du mouvement progressif d'intégration entre les droits de la conservation de la nature et ceux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, dont le caractère largement décentralisé rejaillit au niveau transfrontalier (B).

A. L'inclusion d'organismes publics nationaux gestionnaires d'espaces protégés dans la coopération transfrontalière infra-étatique

La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux[1426] a rénové en profondeur le droit des parcs[1427]. Parmi ses apports,

---

[1423] Scarpe-Escaut, Avesnois, Ardennes, Vosges du Nord, Haut-Jura, Queyras, Préalpes d'Azur, Pyrénées Catalanes, Pyrénées Ariégeoises, et Guyane.

[1424] La grande affinité entre les parcs naturels régionaux et la coopération transfrontalière avait déjà été pressentie par S. GODARD, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, *op.cit.*, spéc. pp. 505-506.

[1425] La gestion des parcs naturels régionaux est ainsi citée comme une expérience réussie par Jean-Marc MICHEL, Directeur général de l'aménagement au MEDDEM, dont les propos sont rapportés in E. BLANC, F. KELLER, M.-T. SANCHEZ-SCHMID, *Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures*, rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière au Premier ministre, 17 juin 2010, 72 p., p. 47.

[1426] Loi n° 2006-436, JORF n° 90 du 15 avril 2006, p. 5682.

[1427] Pour un commentaire, v. notamment C. CANS, « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux… de développement local », AJDA 2006, p. 1431 ; J.-M. FEVRIER, « Les parcs à l'heure de la réforme », Environnement et Développement Durable, juin 2006, étude 9 ; E. NAIM-GESBERT, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », Recueil Dalloz 2006, pp. 2061-2065 ; R. ROMI, « Parcs nationaux : une nouvelle donne en forme de rapprochement avec les PNR (parcs naturels

figure l'habilitation expresse pour les gestionnaires de parcs nationaux, et dans une moindre mesure ceux de parcs naturels marins, d'entretenir directement des relations de coopération transfrontalière avec les espaces protégés contigus (2). Il ne s'agit toutefois pas d'une révolution, mais plutôt d'une mise en conformité du droit avec la pratique. En effet, la coopération s'exerçait déjà auparavant, la pratique précédant le droit grâce à une sorte d'habilitation implicite (1).

1. La pratique précédant le droit : l'habilitation implicite antérieure à la loi de 2006 sur les parcs

Le fort tropisme de la doctrine pour les relations transfrontalières des collectivités territoriales, pour réel qu'il soit, n'est pas une donnée intangible. Il paraît au contraire résulter de l'exclusion des autres organismes publics par la Convention-cadre de Madrid. Auparavant, en effet, les premiers travaux théoriques sur la coopération traitaient à la fois, non sans les distinguer, de celle des collectivités territoriales et de celle des autres organismes publics, y compris nationaux. Par la suite, en revanche, les seconds ont été assez largement ignorés. Pourtant, la question de la capacité des établissements publics nationaux à entretenir des relations transfrontalières est réelle : elle a un intérêt autant théorique que pratique, notamment en matière de conservation des espaces naturels.

D'un point de vue théorique, Geneviève BURDEAU regroupe génériquement, dans un article précurseur, les accords des collectivités territoriales et ceux des établissements publics sous le vocable d'accords « infra-étatiques »[1428]. Elle considère surtout que les établissements publics, administratifs comme industriels et commerciaux, jouissent du droit à conclure des accords avec des entités étrangères dès lors que celui-ci leur a été reconnu implicitement ou explicitement par le droit interne[1429], indépendamment donc de la reconnaissance du droit à coopérer des collectivités territoriales. Cette reconnaissance explicite est cependant rare. Aussi, dans une étude contemporaine de la précédente, P.-M. DUPUY, qui semble partager les vues de G. BURDEAU sur la capacité conventionnelle des établissements publics, cite le cas exceptionnel de l'Organisme d'étude, de développement et d'aménagement de la région Alsace (OEDA). Les statuts de cette institution, qui relève de la DATAR[1430], l'habilitent expressément à prendre des contacts avec les aménageurs allemands homologues[1431]. Rien de comparable n'existait en revanche, du moins jusqu'en 2006, pour les organismes publics

---

régionaux) ? », Droit de l'environnement n° 140, juillet 2006, pp. 217-219 ; R. ROMI, « Les parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique ? » RJE n° 1/2007, pp. 37-52.

[1428] G. BURDEAU, « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », *op.cit.*, spéc. pp. 107-109.

[1429] *Ibid.*, pp. 116-119. Dans le même sens, plus récemment, v. M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, Paris, 2002, 423 p., p. 209.

[1430] Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

[1431] P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *op.cit.*, p. 840, note de bas de p. n° 9. V. aussi M. PRIEUR, « L'aménagement du territoire dans les zones frontalières », in OCDE, *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, *op.cit.*, pp. 105-145.

nationaux gestionnaires d'espaces protégés. On a pourtant pu observer, d'un point de vue plus pratique, un développement précoce des relations extérieures des parcs nationaux. D'où l'hypothèse qu'il y aurait eu, très tôt et en l'absence même de toute habilitation législative expresse, une sorte d'habilitation implicite à ce type d'actions.

Il est vrai que la configuration géographique des parcs nationaux français se prête assez volontiers à la projection vers l'international, dans la mesure où quatre d'entre eux, sur dix au total, jouxtent une ou plusieurs frontières. Il en va ainsi en métropole des parcs de la Vanoise et du Mercantour qui sont frontaliers avec l'Italie, du parc des Pyrénées avec l'Espagne, ainsi qu'outre-mer du parc amazonien de Guyane (dont la création est toutefois postérieure à la loi de 2006) avec le Brésil et le Suriname[1432]. De plus, il existe à chaque fois un espace protégé contigu de l'autre côté de la frontière, qui relève aussi de la catégorie des parcs. Dans la moitié des hypothèses, l'aire protégée voisine avait déjà été instituée de longue date lors de l'établissement du parc français, constituant ainsi un motif plus ou moins explicite de la décision de créer ce parc et du choix de son emplacement[1433]. C'est le cas du parc national du « Gran Paradiso » (créé en 1922) pour le parc de la Vanoise (créé en 1963)[1434], et du parc national « Ordesa y Monte Perdido » (1918) pour le parc des Pyrénées (1967). Dans l'autre moitié des cas, la création des espaces protégés des deux côtés de la frontière a été temporellement plus rapprochée, voire quasiment simultanée : ainsi le parc du Mercantour (1979) avec le parc naturel « Alpi Marittime »[1435] (1980), qui ont même fait l'objet d'une création concertée[1436], et plus récemment le parc national « Montagnes du Tumucumaque » au Brésil (2002) avec le parc amazonien de Guyane (2007)[1437].

De fait, sur chacune des frontières, les velléités coopératives ont suivi de près la création effective du second parc, qu'il s'agisse du parc étranger ou, plus fréquemment, du parc français. L'exemple de la Vanoise, premier parc national français, est emblématique à cet égard : dès 1969, soit six ans seulement après sa création, le directeur du parc M. BARDEL évoque, dans un courrier envoyé au ministre de l'agriculture J. DUHAMEL (qui était alors le ministre de tutelle des parcs), le projet de création d'un parc transfrontalier entre la Vanoise et le Gran Paradiso[1438]. En 1972, les deux parcs sont officiellement déclarés comme jumelés,

[1432] Les parcs nationaux des Calanques, des Cévennes, des Ecrins, de Guadeloupe, de La Réunion et de Port-Cros complètent la liste. Notons aussi que le parc des Ecrins est proche de la frontière italienne, sans lui être contigu.
[1433] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, pp. 159-161.
[1434] On pense ici à l'interdiction de la chasse aux bouquetins résultant de la création du parc de la Vanoise, interdiction réclamée de longue date par les italiens qui l'avaient déjà réalisée dans le Gran Paradiso : Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, p. 158 et 161.
[1435] Anciennement dénommé parc naturel de l'Argentera.
[1436] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, pp. 163-165.
[1437] La présence du parc Montagnes du Tumucumaque a, semble-t-il, été prise en compte dans le choix de la localisation du parc amazonien de Guyane : L. STAHL, *Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité dans les collectivités françaises d'outre-mer*, *op.cit.*, pp. 380-381, note de bas de p. n° 863.
[1438] Note « sur un projet de statut international des parcs nationaux de la Vanoise et du Grand Paradis », écrite par M. BARDEL, directeur du parc national de la Vanoise, et jointe à un courrier du 10 octobre 1969. Dans une

sans toutefois qu'aucun document ne soit signé pour formaliser l'évènement[1439]. La « charte de voisinage » ne sera effectivement approuvée que le 9 octobre 1999[1440], avant d'être suppléée par une convention de partenariat en 2012[1441]. La technique du jumelage avec signature d'une charte est, d'ailleurs, celle qui a été privilégiée également par les autres parcs frontaliers pour encadrer leur coopération, surtout à partir des années 1990. Ainsi le parc du Mercantour et celui d'Alpi Marittime ont-ils été jumelés le 10 juillet 1987[1442], avant de signer leur charte de jumelage le 6 juin 1998[1443]. De façon comparable, bien qu'il ne soit pas officiellement question de jumelage, le parc des Pyrénées et le parc d'Ordesa ont signé une première « charte de coopération » le 24 septembre 1988, renouvelée à deux reprises depuis (en 1998 et 2010)[1444].

Mais le volet de la coopération institutionnelle est, peut-être, celui qui témoigne le mieux de l'existence d'une habilitation implicite à la coopération des entités gestionnaires des parcs nationaux, avant la loi de 2006 sur les parcs. D'abord, la pratique de rencontres plus ou moins informelles entre directeurs de parcs nationaux a pu commencer très tôt, comme dans le cas du parc de la Vanoise à partir du jumelage de 1972. Toutefois, un ordre de mission du ministre de tutelle est alors nécessaire, si le directeur du parc de la Vanoise doit se rendre en Italie[1445]. De même, la directrice du parc naturel Alpi Marittime reconnaît, en 1990, que les contacts avec le parc du Mercantour sont presque quotidiens pour la résolution des problèmes d'intérêt commun[1446]. Par la suite, surtout, ces rencontres ont tendance à s'institutionnaliser, puisqu'il est convenu que des membres du conseil d'administration de chaque parc sont invités à assister au conseil d'administration de leur voisin (ou son équivalent). Ceci peut être

---

lettre du 4 mars 1970 adressée à P. DUMAS, président du conseil d'administration du parc national de la Vanoise, le ministre de l'agriculture J. DUHAMEL répond favorablement au projet de création d'un parc transfrontalier. Il informe ainsi le destinataire de l'engagement prochain de négociations entre le ministère des affaires étrangères et son homologue italien. L'auteur possède une copie électronique de ces deux documents, obtenue auprès du parc national de la Vanoise.

[1439] Il y eut toutefois une cérémonie de jumelage le 9 juillet 1972, au cours de laquelle le docteur LIEGEON, vice-président du conseil d'administration du parc national de la Vanoise, prononça un discours. L'auteur en possède une copie, également obtenue auprès du parc de la Vanoise. Sur cette cérémonie, v. aussi le compte-rendu qu'en a fait le *Dauphiné Libéré* dans son édition du 10 juillet 1972 : « Le jumelage en Vallée d'Aoste de la Vanoise et du Grand Paradis est un acte de foi en l'avenir ».

[1440] L'auteur en possède une copie, obtenue auprès du parc national de la Vanoise.

[1441] V. la délibération n° 2012-29 du conseil d'administration du parc de la Vanoise (27 novembre 2012) approuvant la signature de la convention de partenariat entre les parcs nationaux de la Vanoise et du Gran Paradiso.

[1442] Sur les débuts de la coopération entre ces deux parcs, v. P. ROSSI, « Rapport sur la collaboration entre le parc naturel de l'Argentera (Italie) et le parc national du Mercantour (France) », in J. W. THORSELL (éd.), *Parks on the Borderline : Experience in Transfrontier Conservation*, *op.cit.*, pp. 63-71.

[1443] L'auteur en possède une copie, obtenue auprès du parc naturel Alpi Marittime. V. aussi « Montagne sans frontière », numéro spécial jumelage de « Monts & Merveilles », le journal du parc national du Mercantour, n° 7, juin 1998.

[1444] L'auteur possède une copie des trois versions successives de la charte de coopération, obtenue auprès du parc national d'Ordesa.

[1445] Ch. du SAUSSAY, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », *op.cit.*, pp. 168-169.

[1446] P. ROSSI, « Rapport sur la collaboration entre le parc naturel de l'Argentera (Italie) et le parc national du Mercantour (France) », *op.cit.*, p. 68.

inscrit dans les chartes de jumelage[1447], mais tout aussi bien résulter d'une pratique parallèle et éventuellement antérieure[1448]. En outre, des instances informelles de concertation entre parcs frontaliers sont mises en place, à visée opérationnelle[1449] ou plus prospective[1450], suivant les cas.

La coopération entre gestionnaires de parcs nationaux frontaliers n'a donc, au minimum, pas attendu l'adoption de la loi du 14 avril 2006 sur les parcs pour s'incarner dans les faits. Reste à savoir si l'apport de cette dernière se limite à la légalisation du fait accompli.

2. La mise en conformité du droit avec la pratique : l'habilitation expresse de la loi de 2006 sur les parcs

R. ROMI avait proposé, au milieu des années 1990, de saisir l'occasion de la codification de l'environnement pour insérer une disposition qui habiliterait à la coopération transfrontalière les établissements publics d'Etat gestionnaires d'espaces protégés[1451]. Il aura finalement fallu attendre la loi du 14 avril 2006 sur les parcs pour que son vœu soit (partiellement) exaucé. En effet, le nouvel article L. 331-9 du C. envir., qui précise les pouvoirs de l'établissement public du parc national, prévoit, dans ses deux derniers alinéas (6 et 7), que celui-ci « peut engager avec l'organe de gestion d'un espace protégé frontalier des actions communes dans le cadre des politiques nationales et communautaires entrant dans leur champ respectif de compétences et, le cas échéant, créer les outils de gestion concourant à la mise en œuvre de leurs missions communes. Sous réserve de l'autorisation préalable du ministre chargé de la protection de la nature, il peut en outre souscrire à des accords de jumelage international avec des organes étrangers de gestion d'espaces protégés ».

La genèse de ces dispositions peut d'abord être retracée à partir du fameux rapport du député J.-P. GIRAN, remis au Premier ministre en 2003, et qui a fortement inspiré le législateur de 2006. Le développement de la coopération internationale figure parmi ses propositions, avec la création de parcs transfrontaliers identifiée comme l'un des objectifs

[1447] Charte de voisinage entre les parcs nationaux de la Vanoise et du Grand Paradis, objectif 1.1 ; charte de coopération de 1988 entre les parcs nationaux des Pyrénées et d'Ordesa (p. 16).
[1448] Pour les parcs du Mercantour et d'Alpi Marittime, v. P. ROSSI, « Rapport sur la collaboration entre le parc naturel de l'Argentera (Italie) et le parc national du Mercantour (France) », *op.cit.*, p. 68. Pour ceux de la Vanoise et du Gran Paradiso, v. le document interne « Actions communes entre les deux parcs entre 1983 et 2009 », obtenu par l'auteur auprès du parc de la Vanoise (la première mention d'une telle invitation au conseil d'administration date de 1986).
[1449] La charte de voisinage entre les parcs de la Vanoise et du Grand Paradis annonce la création d'un collège scientifique commun, afin de rapprocher les techniques de gestion (objectif 2.1.), ainsi que celle d'un comité de pilotage, pour assurer le suivi de la réalisation de la charte de voisinage.
[1450] La charte de jumelage entre les parcs du Mercantour et d'Alpi Marittime annonce la création d'un comité de réflexion sur l'avenir des deux parcs, et d'un comité de pilotage pour la mise en place d'un espace protégé transfrontalier (action 3.1.).
[1451] R. ROMI, « L'impact du droit communautaire de l'environnement sur l'urbanisme transfrontalier », *op.cit.*, pp. 356-357.

prioritaires[1452]. Rappelons aussi que la nouvelle loi doit faciliter la création de nouveaux parcs nationaux, notamment outre-mer. Or la création du parc amazonien de Guyane est en projet depuis les années 1990, et l'on sait que la recherche du fondement approprié pour développer des relations avec le parc Tumucumaque préoccupe la cellule d'expertise juridique de la mission d'étude mise en place par le ministère de l'environnement[1453]. Toutefois, assez curieusement, le projet de loi initial ne traite nullement de la coopération transfrontalière des parcs nationaux. On doit la réparation de cet oubli à un amendement parlementaire de Mme la députée C. ROBIN-RODRIGO[1454], enrichi et complété par M. J. BOYER, rapporteur du texte au Sénat.

Cette innovation passe relativement inaperçue dans les commentaires, pourtant nombreux, qui suivent la promulgation de la loi du 14 avril 2006[1455]. Sans qu'il y ait lieu de s'en offusquer, la reconnaissance de la coopération transfrontalière est quelque peu éclipsée par les évolutions majeures dans la conception des parcs nationaux que marque par ailleurs ce texte : de la forte centralisation à une ouverture à la gouvernance locale, et de la protection stricte à une conciliation avec les exigences économiques, dans la logique du développement durable[1456]. Quoi qu'il en soit, l'analyse de l'habilitation des parcs nationaux à la coopération transfrontalière commande d'abord de distinguer le régime général des actions de coopération, du régime spécial des accords de jumelage international. On notera ainsi que la signature d'accords de jumelage est soumise à l'autorisation préalable du ministre de la protection de la nature, autorité de tutelle, ce qui n'est pas le cas du « droit commun » de la coopération. S'agit-il d'une régression par rapport à la période antérieure d'habilitation

[1452] J.-P. GIRAN, « Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires », La Documentation française, Paris, 2003, 103 p., pp. 48-49.

[1453] J. UNTERMAIER, « Le Parc amazonien de Guyane, huitième parc national français », RJE n° 2/2008, pp. 135-155, p. 141. Sur le potentiel de coopération entre le parc amazonien de Guyane et le parc du Tumucumaque, v. plus généralement A. GUIGNIER et A. R. TEIXEIRA CAVALCANTE, « Les parcs nationaux : une voie pour une coopération transfrontalière franco-brésilienne en Amazonie », *op.cit.*

[1454] Extraits de l'intervention de Mme ROBIN-RODRIGO à l'Assemblée nationale en 1ère lecture, lors de la 2ème séance du mercredi 30 novembre 2005 : « L'autre point qui n'a pas été pris en compte dans le projet de loi est la situation des parcs nationaux transfrontaliers. Celui des Pyrénées constitue avec le parc voisin d'Ordesa et du Mont Perdu, côté espagnol, un espace partagé d'une grande valeur puisque le massif franco-espagnol a été inscrit en 1997 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Il faudrait relever dans la loi le caractère transfrontalier de certains parcs qui pourraient évoluer à terme vers le statut de parc européen. Même si nous n'en sommes pas encore à ce stade il convient d'anticiper sur l'évolution de la législation communautaire, notamment dans le cadre de la nouvelle programmation sur la cohésion économique et sociale qui prévoit un type de structure de gestion de projets transfrontaliers. Les parcs nationaux ont des compétences qui dépassent largement leur territoire national. Il en va ainsi de la gestion et du suivi de la grande faune sauvage, de la gestion intégrée des territoires et de la mutualisation des moyens nationaux et communautaires. C'est à la loi d'ouvrir la possibilité de tels regroupements ».

[1455] Les dispositions sur la coopération transfrontalière sont toutefois brièvement mentionnées par deux auteurs, sans être véritablement commentées : J.-M. FEVRIER, « Les parcs à l'heure de la réforme », *op.cit.*, § 42 ; E. NAIM-GESBERT, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », *op.cit.*, p. 2064.

[1456] Ces évolutions sont d'ailleurs diversement appréciées dans la doctrine. Pour un point de vue très critique, v. C. CANS, « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux… de développement local », *op.cit.* Pour une appréciation plus bienveillante, v. E. NAIM-GESBERT, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », *op.cit.*

implicite, où le jumelage se pratiquait déjà ? Une telle interprétation est envisageable, même si rien ne nous permet d'indiquer qu'auparavant les établissements publics de parc national ne sollicitaient pas, en pratique, l'autorisation de leur ministre de tutelle avant de s'engager dans une démarche de jumelage. Une autre interprétation pourrait également être faite, à savoir que l'autorisation préalable n'est nécessaire que pour les accords de jumelage liant juridiquement l'établissement public du parc national. Les jumelages existants s'assimileraient alors davantage à un engagement politique dénué de contrainte, et resteraient dès lors hors du champ d'application de la nouvelle loi. La lecture des travaux parlementaires ne permet malheureusement pas d'éclairer ce point.

Par ailleurs, afin d'apprécier au mieux la portée de ces dispositions, quelques observations s'imposent sur leur champ d'application, tant matériel que personnel. *Ratione materiae*, le texte préserve logiquement le principe de spécialité en prévoyant que les actions communes sont engagées « dans le champ respectif de compétences » du parc français et de son homologue. Mais s'il y a une véritable nouveauté elle provient plutôt, selon nous, de la possibilité de créer des « outils de gestion », car elle ouvre la voie à l'institutionnalisation de la coopération. *Ratione personae,* le texte ne concerne, par définition, que les établissements publics de parc national. Or on a vu qu'il existe d'autres établissements publics d'Etat gestionnaires d'espaces protégés, et c'est donc en ce sens que l'on peut affirmer que le vœu de R. ROMI, précédemment évoqué, n'est que partiellement exaucé. Toutefois, la loi du 14 avril 2006, qui crée les parcs naturels marins, contient une disposition intéressante à travers laquelle on peut voir une manière, certes indirecte, de reconnaître la possibilité pour les gestionnaires de cette nouvelle catégorie d'aires protégées d'engager des actions de coopération transfrontalière. En effet, on rappellera que si la gestion des parcs naturels marins est directement exercée par l'Agence des aires marines protégées, établissement public national, un conseil de gestion dépourvu de la personnalité juridique est constitué pour chaque parc naturel marin (art. L. 334-4 II du C. envir.)[1457]. Le conseil de gestion élabore le plan de gestion du parc, lequel détermine les mesures de protection, de connaissance et de développement durable à mettre en œuvre dans les différentes zones du parc définies à cette occasion. Il peut en outre se voir déléguer certaines missions par l'Agence des aires marines protégées, notamment celle de donner un avis conforme sur les activités soumises à autorisation et susceptibles d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin (art. L. 334-5). Or, en ce qui concerne sa composition, il est indiqué que le conseil de gestion doit accueillir en son sein un « représentant de l'organisme de gestion d'une aire marine protégée contiguë », sans qu'aucune condition de nationalité ne soit exigée par ailleurs. Autrement dit, une forme de coopération transfrontalière interinstitutionnelle est envisagée et

[1457] Sur le conseil de gestion des parcs naturels marins, v. S. MABILE, « Les parcs naturels marins consacrés par le législateur », *op.cit.*, pp. 261-263.

même exigée par la loi. En pratique, l'un des six parcs naturels marins créés à ce jour[1458], celui du golfe du Lion, est proche sans être contigu du parc naturel (terrestro-maritime) du Cap de Creus (Espagne), ce dernier ne s'étendant pas tout à fait jusqu'à la frontière. Le décret de création du parc du golfe du Lion ne prévoit pas formellement la présence d'un représentant du parc du Cap de Creus au sein du conseil de gestion. Toutefois, l'une des orientations de gestion du parc naturel marin du golfe du Lion consiste à « envisager une coopération avec l'Espagne en vue d'une protection et d'une gestion commune du milieu marin et du développement durable des activités maritimes »[1459]. Le décret de création du parc naturel marin des estuaires picards et de la mer d'Opale, situé face au Royaume-Uni, contient une disposition comparable[1460].

Finalement, l'apport de l'habilitation explicite à la coopération transfrontalière, telle que formulée par la loi de 2006, nous paraît surtout résider dans la sécurisation des gestionnaires de parcs nationaux. Elle est à même de lever les derniers obstacles psychologiques, toujours susceptibles de persister en face d'une habilitation seulement implicite[1461]. En effet, les parcs nationaux disposent dorénavant d'un fondement juridique incontestable pour entamer des actions de coopération transfrontalière. Ce fondement leur est d'ailleurs tout à fait propre : il diffère des articles L. 1115-1 et suivants du CGCT, utilisés à la fois par les rares compétences décentralisées en matière de conservation de la nature et par celles, plus nombreuses et non dénuées d'intérêt pour notre propos, qui ont été octroyées dans les droits de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

B. Le recours aux vertus intégratrices de droits fortement décentralisés : l'urbanisme et l'aménagement du territoire

Au niveau interne, les préoccupations de conservation de la nature pénètrent de plus en plus les droits de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, sous l'influence du principe d'intégration[1462] de l'environnement dans les décisions publiques (1). Or, ceux-ci,

[1458] Les cinq parcs naturels marins restants sont ceux d'Iroise, de Mayotte, des Glorieuses, des estuaires picards et de la mer d'Opale, et du Bassin d'Arcachon. Quatre autres ont été officiellement mis à l'étude : les parcs de Gironde et des pertuis charentais, du golfe normand-breton, de Martinique, et du Cap Corse.

[1459] Décret n° 2011-1269 du 11 octobre 2011 portant création du parc naturel marin du golfe du Lion, JORF n° 238 du 13 octobre 2011, p. 17217.

[1460] Décret n° 2012-1389 du 11 décembre 2012 portant création du parc naturel marin des estuaires picards et de la mer d'Opale, JORF n° 290 du 13 décembre 2012, p. 19487. Orientation de gestion n° 8 : « participer activement à une coopération technique avec les pays voisins pour une protection commune du milieu marin et un développement durable des activités maritimes dans le détroit international en impliquant les acteurs locaux ».

[1461] V. P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *op.cit.*, p. 854.

[1462] L'article 6 de la Charte de l'environnement consacre le principe de conciliation des intérêts environnementaux, sociaux et économiques par les diverses politiques publiques (CC, n° 2005-514 DC du 24 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, JORF du 4 mai 2005, p. 7702 ; *Rec.* p. 78 : AJDA 2005, p. 975). A travers lui, il semble que le principe d'intégration de l'environnement ait acquis, au moins indirectement, valeur constitutionnelle : v. M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », dossier spécial « Charte de l'environnement », AJDA 2005, p. 1157 ; *contra* C. CANS, « Le principe de conciliation : vers un contrôle de

contrairement au droit de la conservation de la nature, ont fait l'objet d'une décentralisation à la fois forte et ancienne. Ainsi, le droit à la coopération transfrontalière reconnu aux collectivités territoriales dans leurs domaines de compétence s'y applique sans difficulté. Dans certains cas, des dispositions législatives rendent même impérative la coopération. Dès lors, l'intégration rejaillit au niveau transfrontalier en permettant une coopération indirecte en matière de conservation de la nature, laquelle paraît spécialement intéressante pour la conservation des corridors écologiques transfrontaliers (2).

1. L'intégration croissante entre le droit de la conservation de la nature et les droits de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire au niveau interne

Les compétences d'urbanisme sont décentralisées au profit des communes et de leurs groupements depuis les lois du 7 janvier 1983[1463] et du 18 juillet 1985[1464]. Le PLU, établi au niveau communal ou intercommunal[1465], prend la suite du plan d'occupation des sols (POS) à partir de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)[1466]. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), élaboré au niveau intercommunal[1467], succède lui-même au schéma directeur (SD). Enfin les cartes communales, documents d'urbanisme simplifiés, peuvent être élaborées par les communes non dotées de PLU[1468]. Le SCOT est un outil de planification stratégique qui a notamment pour vocation d'encadrer le PLU, lequel est pour sa part un document d'urbanisme réglementaire directement opposable aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Aussi le PLU (ou le cas échéant la carte communale) doit-il être compatible avec les dispositions du SCOT (L. 111-1-1 du C. urb.).

Or, plusieurs auteurs ont montré que l'intégration des corridors écologiques dans les planifications spatiales est absolument indispensable à la mise en place effective de réseaux écologiques[1469]. Le droit français s'est engagé dans cette voie avec la trame verte et bleue,

---

la « durabilité » ? », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves JEGOUZO*, Dalloz, Paris, 2009, 798 p., pp. 547-572.

[1463] Loi n° 83-8 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

[1464] Loi n° 85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (précitée).

[1465] Le PLU fait partie des compétences obligatoires des communautés urbaines (art. L. 5215-20 du CGCT). De plus, l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR » (JORF n° 72 du 26 mars 2014, p. 5809) opère un transfert de compétence du PLU aux communautés d'agglomération et de communes, à moins d'une opposition d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population.

[1466] Loi n° 2000-1208, JORF n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777. Les dispositions relatives au PLU ont été codifiées aux articles L. 123-1 et suivants du C. urb.

[1467] L. 122-1 et suivants du C. urb.

[1468] L. 124-1 et suivants du C. urb. La loi « ALUR » du 24 mars 2014 a introduit la possibilité d'élaborer la carte « communale » au niveau intercommunal (nouvel article L. 124-2 du C. urb.).

[1469] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.* ; Ch.-H. BORN, *L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire : essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique*, Thèse droit, Louvain, 2008, 1014 p. ; M. PAGEAUX, *La connectivité écologique dans les systèmes régionaux de protection de la*

significativement qualifiée d'« outil d'aménagement durable du territoire » par le décret du 27 décembre 2012[1470]. La trame repose sur une architecture à trois niveaux : national, avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; régional, avec les SRCE ; enfin local, avec les documents d'urbanisme. Les deux premiers niveaux constituent en fait la planification spécifique du réseau écologique national, et ils ont déjà été évoqués[1471]. On se concentrera donc ici sur l'intégration matérielle et formelle de la trame[1472], et plus largement de la biodiversité, dans les planifications locales d'urbanisme.

S'agissant en premier lieu de l'intégration matérielle, la loi Grenelle II a incontestablement opéré un « verdissement » du droit de l'urbanisme[1473]. Il se matérialise tant au niveau des principes et des objectifs de la planification urbaine, qu'au niveau du contenu même des plans[1474]. La loi Grenelle II a ainsi imposé aux SCOT, dans leur nouveau « document d'orientation et d'objectifs », de déterminer les espaces et sites naturels à protéger, et de préciser les modalités de protection des espaces nécessaires à la biodiversité et aux continuités écologiques (L. 122-1-5 du C. urb.). Ce même type d'exigences se retrouve pour les PLU, dont le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les orientations générales des politiques de protection des espaces naturels et de préservation des continuités écologiques, ainsi que de protection des paysages depuis la loi « ALUR » du 24 mars 2014 (L. 123-1-3 du C. urb.).

L'intégration formelle de la trame verte et bleue, en revanche, s'expose davantage à la critique, en raison de la faible opposabilité tant des orientations nationales que des SRCE[1475]. S'agissant des premières, seuls les documents de planification et projets de l'Etat (notamment les infrastructures linéaires) doivent leur être compatibles (L. 371-2 du C. envir.), et non les

---

biodiversité : étude comparée du réseau écologique Natura 2000 et du système régional des unités de conservation brésilien, *op.cit.*, spéc. p. 297 et s.

[1470] Décret n° 2012-1492 précité, codifié à l'article R. 371-16 du C. envir. Pour un comm., v. G. AUDRAIN-DEMEY, « L'intégration des trames vertes et bleues dans les documents d'urbanisme : l'omniprésence du rapport de « prise en compte » », Droit de l'environnement n° 214, juillet/août 2013, pp. 277-279 ; V. SANSEVERINO-GODFRIN et al., « Problématique de la mise en application des trames vertes », Droit de l'environnement n° 210, mars 2013, pp. 94-98 ; L. SANTONI, « Biodiversité : la planification est en marche », Construction – Urbanisme, mars 2013, comm. 32 ; A. VAN LANG, « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit », RDI 2013, p. 255. Un recours pour excès de pouvoir a été formé contre le décret du 27 décembre 2012, qui a été rejeté par le Conseil d'Etat : CE, 30 juillet 2014, *Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais*, n° 369148 (inédit au recueil Lebon).

[1471] *Cf supra*, § 1.

[1472] Cette distinction est empruntée à Ch.-H. BORN, selon qui l'intégration matérielle désigne l'ensemble des mesures visant à assurer la prise en compte de la biodiversité, en tant qu'objet matériel propre, dans les plans d'aménagement. L'intégration formelle, pour sa part, s'entend de l'ensemble des mesures visant à assurer la prise en compte, par les plans d'aménagement, de la planification relevant du droit de la conservation de la nature : Ch.-H. BORN, *L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire : essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique*, *op.cit.*, p. 5 et 12.

[1473] J. MAKOWIAK, « Synthèse droit de l'urbanisme et environnement : 2010 », Droit de l'environnement n° 189, avril 2011, pp. 131-136, p. 131.

[1474] *Ibid.*, pp. 131-132.

[1475] *Ibid.*, p. 134.

documents de planification locaux. Quant aux SRCE, l'obligation de compatibilité des documents de planification locaux (ainsi que celui des plans et projets nationaux), un temps évoquée, a été abandonnée au profit d'une simple « prise en compte » (L. 371-3 du C. envir.). Or, si la notion de compatibilité est désormais bien appréhendée, celle de prise en compte est plus délicate à cerner[1476]. On sait ainsi que le rapport de compatibilité commande une absence de contrariété manifeste de l'acte inférieur vis-à-vis de l'acte supérieur, tout en laissant une certaine souplesse, contrairement à la conformité qui exclut toute marge de manœuvre. La prise en compte, quant à elle, implique *a minima*, selon J.-C. BONICHOT, « de ne pas ignorer l'acte ou la situation dont il doit être tenu compte »[1477]. Au-delà, le Conseil d'Etat a jugé à propos des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et l'on peut sans doute transposer cette jurisprudence aux SRCE[1478], que la prise en compte exige de ne pas s'écarter des orientations fondamentales du document de valeur supérieure, sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt général, et dans la mesure où ce motif le justifie[1479].

Se pose enfin la question de savoir comment se traduira l'intégration des continuités écologiques identifiées par la trame verte et bleue dans la partie réglementaire des documents d'urbanisme, et non seulement du point de vue des objectifs. Elle se pose d'autant plus que la loi Grenelle II n'a pas créé d'instrument spécifique à cet effet, tel qu'un nouveau zonage du PLU[1480]. Partant, on peut penser que les zonages existants du PLU seront mobilisés. Bien que leurs potentialités en ce domaine aient été largement sous-utilisées par le passé[1481], l'on sait ainsi que les classements en zones naturelles et forestières, dites « zones N » (art. R. 123-8 du C. urb.), et en espaces boisés classés (art. L. 130-1 du C. urb.), peuvent servir à protéger les corridors écologiques[1482]. De plus, la loi « ALUR » du 24 mars 2014 impose désormais au règlement du PLU de veiller au maintien des continuités écologiques sur plusieurs aspects[1483]. Une chose est à peu près certaine, par ailleurs : si l'intégration a bien lieu, elle rejaillira au niveau transfrontalier.

[1476] Sur ces notions, v. notamment J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur d'Henri JACQUOT*, *op.cit.*, pp. 49-60.
[1477] *Ibid.*, p. 59.
[1478] En ce sens, v. notamment L. SANTONI, « Biodiversité : la planification est en marche », *op.cit.*
[1479] CE, 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et a.*, n° 256511, *Rec.* p. 702 : JCP G 2005, p. 1284, chron. M. HUYGHE.
[1480] J. MAKOWIAK, « Synthèse droit de l'urbanisme et environnement : 2010 », *op.cit.*, p. 135.
[1481] Ph. BILLET, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », *op.cit.*, p. 561.
[1482] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, p. 219. Pour des illustrations concrètes, v. F. BENCHENDIKH, « Les corridors écologiques à l'aune de la jurisprudence administrative », AJDA 2013, p. 2415.
[1483] Le maintien des continuités écologiques peut ainsi justifier, de la part du PLU : l'identification et la localisation de secteurs à préserver, la détermination, dans les zones urbaines, d'espaces non bâits inconstructibles quels que soient les équipements qui les desservent, ou encore la fixation d'emplacements réservés (nouvel article L. 123-1-5 du C. urb.).

2. Le rejaillissement de l'intégration au niveau transfrontalier

Sous réserve des limites de l'intégration formelle de la biodiversité dans les planifications d'urbanisme, les conditions seraient ainsi remplies pour qu'un droit indirect à la coopération transfrontalière en matière de conservation de la nature soit reconnu aux collectivités territoriales, à travers leurs compétences d'urbanisme. Ou, pour le dire autrement, l'intégration de l'environnement dans les droits de l'urbanisme et de l'aménagement produirait une décentralisation indirecte de la coopération transfrontalière environnementale. Une telle hypothèse est d'autant plus séduisante que, dans la perspective nouvelle des réseaux écologiques transfrontaliers, certains auteurs considèrent que seule la coopération entre collectivités territoriales permet la réalisation de corridors écologiques transfrontaliers effectifs, par des mesures concertées d'utilisation du sol et de conservation de la nature[1484]. Il reste cependant à déterminer précisément les fondements et la consistance de ce droit indirect.

On pense d'abord, naturellement, au fondement général que constituent les articles L. 1115-1 et suivants du CGCT et qui confère, comme on le sait, un droit à la coopération pour les collectivités territoriales et leurs groupements. En dépit des incertitudes introduites par la loi THIOLLIERE lorsqu'elle reformule l'article L. 1115-1 et supprime la référence aux limites des compétences des collectivités, il semble que ce droit à la coopération transfrontalière recouvre toujours la sphère de compétence matérielle des collectivités. Les communes et leurs groupements étant compétents pour l'urbanisme, le droit à la coopération s'applique logiquement à eux en cette matière. La pratique le confirme, qui est assez généreuse en exemples de coopération sur l'« urbanisme transfrontalier » aux différentes frontières françaises, et ce au moins depuis la loi ATR de 1992 reconnaissant, la première, le droit à la coopération des collectivités[1485]. A l'instar précisément du droit de l'environnement, la coopération transfrontalière a même été, de longue date, identifiée comme un biais par lequel le droit de l'UE s'est approché de l'urbanisme, sans qu'une attribution expresse en ce domaine ait été confiée aux instances européennes[1486]. Or rien ne s'oppose à ce que, dans l'exercice de ce droit à la coopération, les communes françaises et leurs groupements décident, avec leurs homologues, d'inclure dans la discussion l'intégration de la conservation de la nature. D'autant moins que celle-ci est à présent une exigence en droit interne.

Mais il existe aussi un autre fondement, spécifique celui-ci, pour le droit à la coopération transfrontalière en matière de planification urbaine. Il est inscrit à l'article 1 (V)

[1484] M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?, op.cit.*, p. 78.
[1485] Pour des exemples de coopérations aux frontières belge, allemande, suisse, italienne, espagnole et monégasque dès le milieu des années 1990, v. H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques, op.cit.* ; G. LISSANDRO, *Le droit français des sols à l'épreuve du droit international public et du droit européen*, Thèse droit, Nice, 1996, 556 p., p. 120 et s.
[1486] J.-B. AUBY, « Droit de l'urbanisme et droit européen », AJDA 1995, pp. 667-673.

de la loi SRU[1487], et codifié à l'article L. 121-4-1 du C. urb. : « Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes. Les communes ou groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces Etats ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement ». Est ainsi reconnue, au premier alinéa, une obligation de prise en compte de l'occupation des sols de l'autre côté de la frontière, qui pèse aussi bien sur les SCOT, les PLU que les cartes communales. Confirmation législative d'une affirmation jurisprudentielle[1488], le droit à la consultation des autorités compétentes, exprimé au second alinéa, apparaît quant à lui comme la condition, implicite mais nécessaire, à la mise en œuvre de cette obligation. Une telle disposition est extrêmement intéressante, car elle nous semble constituer le fondement non seulement d'un droit, mais d'un devoir indirect de coopérer en matière de conservation de la nature. C'est en effet le résultat auquel on aboutit si on relie, d'une part, l'obligation de prise en compte de l'occupation des sols dans les zones frontalières, laquelle peut difficilement être mise en œuvre sans une certaine forme de coopération, avec, d'autre part, l'obligation d'intégration de la biodiversité dans la planification urbaine. D'ailleurs, l'impératif d'intégration de l'environnement transparaît déjà dans cet article issu de la loi SRU (donc bien avant la « grenellisation » de la planification), puisque les autorités étrangères susceptibles d'être consultées sont aussi celles qui sont compétentes en matière d'environnement, et non seulement en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Il convient encore de s'interroger sur le contenu et la portée de l'obligation de prise en compte de l'occupation des sols dans les territoires frontaliers. En particulier, la notion de prise en compte a-t-elle la même signification, dans ce contexte, que lorsqu'elle concerne les rapports entre deux normes juridiques internes, comme par exemple le SRCE et les documents d'urbanisme ? On peut se le demander : non seulement l'élément à prendre en compte revêt ici une dimension extraterritoriale[1489], mais il s'agit surtout d'une situation de fait (« l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes »), et non directement d'une norme juridique[1490]. En raison de ces différences, la doctrine semble considérer que l'obligation de prise en compte de l'occupation des sols dans les zones frontalières a une portée moindre que celle qui s'applique aux rapports entre deux normes juridiques internes. J.-C. BONICHOT est, à notre connaissance, l'auteur le plus explicite à ce propos : il cite en

[1487] Pour une analyse de la situation antérieure à la loi SRU, v. notamment H. JACQUOT, « Vers une planification urbaine transfrontalière ? », Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 1996, n° 1, GRIDAUH, Dalloz, pp. 103-123.

[1488] TA Strasbourg, 30 décembre 1996, *M. Patrick Rodier c/ Communauté urbaine de Strasbourg*.

[1489] La considération de la dimension extraterritoriale transparaît dans cette interrogation, sans doute rhétorique, de J.-C. BONICHOT à propos de l'article L. 121-4-1 du C. urb. : « peut-on aller jusqu'à exiger que les documents d'urbanisme nationaux soient adaptés de telle manière qu'ils ne soient pas incompatibles avec les choix faits de l'autre côté de la frontière ? » : J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *op.cit.*, p. 59.

[1490] H. JACQUOT et F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 6ème éd., Paris, 2008, 978 p., p. 144.

effet l'article L. 121-4-1 du C. urb. comme illustration du degré minimum de l'obligation de prise en compte, c'est-à-dire celui de « ne pas ignorer l'acte ou la situation dont il doit être tenu compte »[1491]. La jurisprudence du Conseil d'Etat *Association de défense de l'environnement* (précitée) ne serait donc pas transposable en l'espèce, en ce qu'elle déduit de la notion de prise en compte une obligation de non-contrariété manifeste, assortie de possibles dérogations motivées au nom de l'intérêt général. De sorte que pour remplir l'obligation édictée à l'article L. 121-4-1 du C. urb., il devrait suffire, selon nous, à l'autorité compétente d'exposer la manière dont le document dont elle a en charge l'élaboration prend en compte l'occupation des sols de l'autre côté de la frontière.

La reconnaissance d'un droit à la coopération pour les acteurs de la conservation de la nature a été assez laborieuse en France. Alors que l'étendue du champ d'action du droit des collectivités territoriales à coopérer à l'international recouvre largement la sphère matérielle de leurs compétences nationales, le secteur de la conservation de la nature se caractérise par une décentralisation retenue. Aussi, sur le fondement du droit commun de la coopération décentralisée, en partie issu de la loi ATR du 6 février 1992, le droit à la coopération ne trouve à s'exercer véritablement qu'à propos des réserves naturelles régionales, parcs naturels régionaux, schémas régionaux de cohérence écologique et, dans une moindre mesure, espaces naturels sensibles des départements. Heureusement, la loi du 14 avril 2006 sur les parcs a créé un fondement spécifique pour la coopération transfrontalière des établissements publics gestionnaires de parcs nationaux et, de manière plus indirecte, des parcs naturels marins. De plus, la convergence entre les mouvements d'intégration de la nature dans le droit de l'urbanisme et de prise en compte du « fait transfrontalier » par ce dernier devrait permettre la protection de corridors écologiques transfrontaliers par les communes et leurs groupements. Il reste que si la reconnaissance du droit à la coopération est évidemment une condition nécessaire à son épanouissement, elle est vite apparue comme n'étant pas suffisante. Pour sa mise en œuvre effective, le droit à la coopération doit encore être accompagné de la mise à disposition d'outils adaptés, non seulement aux caractéristiques et contraintes de la coopération transfrontalière infra-étatique, mais à celles de la conservation de la nature.

[1491] J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *op.cit.*, p. 59. La position de H. JACQUOT et F. PRIET, exprimée dans leur manuel, est plus implicite : ces auteurs ne prennent pas position sur la portée de l'obligation de prise en compte de l'occupation des sols dans les zones frontalières. Mais ils l'excluent expressément de leurs développements sur la notion « classique » de prise en compte, en raison du fait que cette dernière s'applique dans ce contexte à une situation de fait : H. JACQUOT et F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 144. Quant à G. KALFLECHE, il cite dans son manuel la prise en compte de l'article L. 121-4-1 comme un exemple parmi d'autres de prise en compte, sans apparemment en faire un cas à part : G. KALFLECHE, *Droit de l'urbanisme*, PUF, Thémis droit, 1ère éd., Paris, 2012, 391 p., p. 59.

CHAPITRE 2 : LA MISE A DISPOSITION D'OUTILS DE COOPERATION ADAPTES A LA CONSERVATION DE LA NATURE

Il y a plus de vingt ans déjà, M. le député B. SCHREINER interrogeait le ministre de l'environnement sur « les possibilités actuellement offertes à des parcs naturels régionaux de mener conjointement avec des parcs naturels allemands des opérations communes (…) Il lui demand[ait] notamment de lui indiquer s'il exist[ait] des structures juridiques de caractère européen qui puissent par exemple permettre au parc naturel des Vosges du Nord de collaborer avec le Land de Rhénanie-Palatinat, mais également avec la Belgique et le Luxembourg »[1492].

Il paraît ainsi entendu que, pour coopérer efficacement en matière d'espaces naturels protégés, le recours à divers instruments est la plupart du temps indispensable. Mais, à la différence de la situation prévalant pour la coopération transfrontalière intergouvernementale, les outils du droit international public ne sont pas utilisables par les acteurs infra-étatiques. De plus, ceux du droit interne de la conservation de la nature ont rarement été pensés pour ces actions dotées d'une dimension d'extranéité. Dès lors, recourir aux instruments mis au point dans le cadre du droit de la coopération infra-étatique semble, à première vue, la solution la plus indiquée.

Toutefois, ces instruments, qui ont en principe vocation à s'appliquer indifféremment à tous les secteurs de la coopération transfrontalière, ne sont pas nécessairement adaptés aux spécificités de chacun d'entre eux. La confrontation est alors assez inévitable, y compris dans le domaine de la conservation de la nature où elle se révèle même singulièrement périlleuse à certains égards (Section 1). Passée une période d'inadéquation assez manifeste entre les outils mis à disposition et les exigences de la conservation de la nature[1493], des progrès significatifs

[1492] QE n° 4665, JOAN du 2 août 1993, p. 2292. Texte intégral de la question : « M. Bernard Schreiner demande à M. le ministre de l'environnement de bien vouloir lui indiquer quelles sont les possibilités actuellement offertes à des parcs naturels régionaux de mener conjointement avec des parcs naturels allemands des opérations communes, sachant que la notion de parc naturel en Allemagne comporte des réglementations beaucoup plus coercitives que les parcs naturels régionaux français. Il lui demande notamment de lui indiquer s'il existe des structures juridiques de caractère européen qui puissent par exemple permettre au parc naturel des Vosges du Nord de collaborer avec le Land de Rhénanie-Palatinat, mais également avec la Belgique et le Luxembourg et ce, hors d'un programme interrégional et avec une structure autre que le groupement d'intérêt public, puisque son siège ne se situerait pas en France ».

[1493] D'où, probablement, la réponse plutôt évasive du ministre à la question de M. SCHREINER (JOAN du 3 janvier 1994, p. 47) : « Le parc naturel régional des Vosges du Nord est jumelé avec le parc naturel allemand du Palatinat. Un protocole de coopération entre les deux parcs a été signé en 1986 au siège de la région Alsace en présence du président de la Fédération européenne des parcs. Les présidents des parcs siègent à titre de membres associés dans les instances de gestion des parcs jumelés. Avant que les deux parcs aient travaillé à la mise en place d'une structure de coopération, ils élaborent et approfondissent des projets communs en matière d'environnement, d'interprétation de la nature et de la valorisation du patrimoine dans le cadre d'un développement touristique harmonieux. L'élaboration de ces programmes se fait dans le cadre des réserves de biosphère (Vosges du Nord créée en 1989 et Palatinat créée en 1992). Il est prévu la constitution d'une réserve de la biosphère transfrontalière. Il s'agira alors d'une réserve de biosphère unique en tant que territoire, porteuse

ont néanmoins été accomplis, notamment durant la décennie écoulée. L'effort d'adaptation des instruments de coopération, conjuguée à l'ingéniosité des acteurs de la conservation de la nature, a permis d'apaiser la confrontation (Section 2).

d'une coopération renforcée dans le domaine de la recherche scientifique, des actions de conservation de la nature, de l'éducation et de l'écodéveloppement. La première phase de ce programme de coopération a fait l'objet d'un accord entre les régions et les Länder concernés dans le cadre d'un programme interrégional décidé très récemment (27 septembre 1993). Ce programme sera mis en place dès aujourd'hui et la gestion de la structure de coopération va être abordée avec les services compétents dans les deux Etats. Dans l'immédiat, une structure souple de type associatif sera choisie ; elle devra évoluer vers une structure juridique adaptée à la coopération entre des établissements de droit public ».

SECTION 1 : OUTILS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET CONSERVATION DE LA NATURE : UNE CONFRONTATION PERILLEUSE

Le droit de la coopération infra-étatique offre essentiellement deux catégories d'instruments aux personnes publiques pour formaliser leur coopération. Elles sont d'ailleurs comparables à celles qui permettent, en droit interne, la coopération entre personnes publiques d'un même pays. Il s'agit d'abord des « conventions transnationales entre personnes publiques »[1494], ou conventions de coopération, qui sont véritablement l'outil de droit commun de la coopération. Outre la fixation des droits et obligations de chaque partie contractante, la convention transnationale peut, éventuellement, créer un organe commun de coopération. Ainsi, avec les outils de coopération conventionnelle, ceux de coopération institutionnelle constituent la seconde catégorie d'instruments. Ils représentent un degré supérieur dans la formalisation et la pérennisation de la coopération.

La coopération conventionnelle et la coopération institutionnelle entre personnes publiques peuvent, en théorie, autant se penser en termes d'alternative que de complémentarité[1495]. En pratique, toutefois, les deux formes de coopération doivent souvent être conjuguées afin de parvenir à la conservation efficace d'espaces naturels transfrontaliers. Or, tout en se manifestant parfois dans des termes juridiquement différents, les difficultés de la confrontation avec les exigences de la conservation de la nature se retrouvent tant vis-à-vis des outils de coopération conventionnelle (§ 1) que de ceux de la coopération institutionnelle (§ 2).

§ 1 : La confrontation des outils de coopération conventionnelle avec la conservation de la nature

Les obstacles à la coopération conventionnelle en matière de conservation de la nature proviennent, pour l'essentiel, du régime juridique des conventions de coopération (A). La rédaction de modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers, dans le cadre de la Convention de Madrid, a constitué une première tentative d'adaptation des outils conventionnels de la coopération infra-étatique au secteur de la conservation de la nature. Toutefois, on doit constater que leur apport a été, en pratique, des plus limités (B).

[1494] Terminologie empruntée à M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.* Elle vise à englober les accords qui ne sont pas des traités et qui sont non seulement conclus par les collectivités territoriales, mais encore l'ensemble des personnes publiques infra-étatiques, dont les établissements publics nationaux.

[1495] J.-F. SESTIER, « La coopération contractuelle comme alternative à la coopération institutionnelle », AJDA 2013, p. 857. Certes, l'auteur parle uniquement de la coopération entre personnes publiques françaises, mais son propos nous paraît transposable au niveau transfrontalier.

A. Les obstacles liés au régime juridique des conventions de coopération

On peut distinguer ici un obstacle général et un obstacle plus particulier. L'obstacle général ne résulte pas spécifiquement d'une confrontation du régime des conventions avec la matière qui nous intéresse, même s'il peut s'y manifester avec une certaine acuité. Il s'agit de l'ensemble des incertitudes pesant sur le droit applicable à la convention et sur la juridiction compétente en cas de litige (1). Quant à l'obstacle particulier, il réside dans l'exclusion des prérogatives de puissance publique de l'objet de la coopération conventionnelle, alors que celles-ci tiennent précisément une place prépondérante en droit de la conservation de la nature (2).

1. Un obstacle général : les incertitudes pesant sur le droit applicable et la juridiction compétente

Lorsqu'un accord entre personnes publiques infra-étatiques dépasse le stade des déclarations d'intention, pour constituer un véritable engagement juridique, la connaissance du droit applicable et de la juridiction compétente en cas de litige devient essentielle. Pour le dire autrement, leur méconnaissance peut freiner les initiatives de coopération. C'est notamment le cas en matière de conservation de la nature, où le risque de litige est loin d'être inexistant. En effet, une discorde peut naître entre les partenaires sur l'interprétation ou l'exécution d'une stipulation de la convention conclue. Comme l'illustre M. AUDIT, « si la clause pertinente d'un accord de coopération est sibylline, la gestion commune d'un parc naturel transfrontalier est susceptible de donner lieu à un désaccord quant à la répartition des coûts inhérents à celle-ci »[1496]. Il devient alors indispensable de savoir à l'aune de quel droit interpréter ladite stipulation et, si le contentieux s'envenime, par quelle juridiction le faire trancher. Or s'il est, du point de vue de l'analyse juridique, un aspect de la coopération décentralisée où subsistent encore des incertitudes, c'est bien celui du régime applicable aux conventions signées dans ce cadre[1497].

Il convient de préciser, à titre liminaire, que les doutes ne portent plus sur l'hypothétique assimilation de tout ou partie des conventions transnationales à des traités, soumis à ce titre au droit international public[1498]. Il semble désormais bien clair que ces conventions, signées pour leur compte propre par des personnes dépourvues de la personnalité

[1496] M. AUDIT, « Les conventions de coopération décentralisée », RLCT n° 20, 2007, pp. 62-65, p. 63.
[1497] *Idem*.
[1498] Cette hypothèse d'un rattachement partiel ou total des conventions de coopération au droit international public avait pu être soutenue par certains auteurs, surtout au début du développement de la coopération infra-étatique : v. notamment P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *op.cit.*, p. 852 (rattachement partiel) ; Ch. MESTRE, « La coopération décentralisée et le droit international », in COMMISSION EUROPEENNE et ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE (éd.), *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, Paris, 1995, 260 p., pp. 47-70.

juridique internationale, sont soumises aux droits nationaux[1499]. Ceci vaut y compris pour les accords conclus par les établissements publics nationaux[1500]. En revanche, la difficulté est de savoir à quel(s) droit(s) interne(s), et, à l'intérieur de celui-ci ou de ceux-ci, à quelle catégorie d'actes, pourvue d'un régime juridique déterminé, rattacher ces conventions.

Alors que la Convention de Madrid et son premier Protocole additionnel restent silencieux sur ce point, les traités de couverture sont heureusement plus diserts. Ainsi, sur le modèle du droit international privé, ceux auxquels la France est partie[1501] demandent aux collectivités territoriales participant à la coopération transfrontalière de choisir le droit applicable à leurs conventions. La compétence suit alors classiquement le fond, puisque la juridiction compétente est celle de l'Etat dont le droit est applicable.

Certes, une telle faculté de choix pourrait, à première vue, entrer en contradiction avec le régime juridique des contrats administratifs du droit interne. Il ne fait guère de doute, en effet, que les conventions de coopération conclues par des personnes publiques françaises seront le plus souvent qualifiées de contrat administratif, en droit français. Le critère organique est par hypothèse rempli, et la présomption d'administrativité des contrats conclus entre deux personnes publiques, consacrée par la jurisprudence *U.A.P.*[1502], devrait logiquement s'appliquer aux conventions de coopération[1503]. Quant au critère matériel, il ne devrait pas poser de difficultés majeures lui non plus, surtout en matière environnementale où les conventions de coopération portent presque toujours sur l'exécution même d'un service public[1504]. Or, en principe, tout contrat qualifié d'administratif est nécessairement soumis au droit et au juge administratif français, en raison de la compétence exclusive de l'Etat en droit public[1505]. Toutefois, il semble qu'il existe une dérogation à ce principe pour les conventions de coopération. C'est ce qu'indique, dans le silence de la loi, la circulaire du 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales et de leurs groupements (précitée) : selon elle, un accord intergouvernemental peut prévoir des dispositions particulières en ce qui concerne le contentieux des conventions de coopération décentralisée. Le texte précise qu'en l'absence de telles dispositions, « le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître »[1506].

[1499] En ce sens, v. notamment M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, p. 158 et s. ; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, *op.cit.*

[1500] M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, p. 159.

[1501] Art. 6 de l'Accord de Rome ; art. 4 du Traité de Bayonne ; art. 4 (6) de l'Accord de Karlsruhe ; art. 4 (6) de l'Accord de Bruxelles.

[1502] TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris* : Recueil Dalloz, 1984 II. 33, note J.-B. AUBY et H.-G. HUBRECHT.

[1503] En ce sens, v. notamment M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, pp. 231-232.

[1504] *Ibid.*, p. 233.

[1505] *Ibid.*, p. 260 et s.

[1506] « La loi ne prévoit pas de disposition particulière en matière de contentieux des conventions de coopération décentralisée. Un traité ou un accord intergouvernemental peut toutefois prévoir explicitement ce point, et dans

Pour plus de sécurité juridique, de telles possibilités mériteraient néanmoins d'être confirmées au niveau législatif[1507]. Par ailleurs le Conseil d'Etat n'hésite pas, pour sa part, à décliner sa compétence pour apprécier la légalité d'un contrat conclu entre deux personnes publiques, l'une française et l'autre étrangère, dès lors que celui-ci « n'est en aucune façon régi par le droit français ». En l'espèce, les parties avaient expressément manifesté leur volonté de soumettre la convention aux règles du droit étranger[1508].

Reste qu'il est fréquent, en pratique, que les personnes publiques infra-étatiques éludent la question du droit applicable à leurs relations, « soit qu'elles ne sont pas certaines que de telles relations constituent à proprement parler des comportements réglementés par le droit, soit que cette question du droit applicable apparaisse (…) comme trop délicate pour être discutée dans les phases de négociation précédant la conclusion d'un accord »[1509]. On ajoutera qu'il est toujours difficile, pour une personne publique infra-étatique, d'accepter d'être soumise à un autre droit que son droit national. En effet, une certaine dissymétrie se crée assez inévitablement dans les rapports entre la personne publique dont le droit a été choisi et celle dont le droit n'a pas été choisi, cette dernière ayant de fortes chances, en outre, de mal connaître le droit de sa partenaire. Or, aucun des traités de couverture auxquels la France est partie n'a prévu de règles de conflit permettant de déterminer la loi applicable en cas d'absence de choix par les parties ; au vu de la pratique, ceci constitue une importante carence[1510].

A titre de comparaison, les Accords d'Isselburg-Anholt et de Mayence, ainsi que le Traité de Valence[1511], ne laissent pour leur part pas de place à la volonté des parties dans la détermination du droit applicable[1512] : l'article 6 (5) des deux premiers d'entre eux dispose que le droit applicable est celui de l'Etat partie sur le territoire duquel l'obligation résultant de

---

ce cas il s'applique de plein droit, les règles de compétence juridictionnelle étant d'ordre public. En l'absence de telles dispositions, le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître. Les dispositions conventionnelles prévoyant une tentative de règlement amiable des conflits sont licites, dès lors qu'elles ne privent pas définitivement les parties d'un recours juridictionnel effectif si besoin est » (p. 11).

[1507] Sur l'ensemble de ces points, v. J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 251 et s.

[1508] CE, 30 mars 2005, *SCP de médecins Reichheld et Sturtzler*, n° 262964, *Rec.* p. 129 : AJDA 2005, p. 1844, note M. AUDIT. V. aussi P. COMBEAU, « L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée », RGCT, n° 53, 2013, pp. 39-48, spéc. pp. 42-43. Le Conseil d'Etat a certes été désavoué par la suite, mais seulement parce que, pour le Tribunal des conflits, le contrat en cause n'échappait pas totalement au droit français : TC, 24 avril 2006, *SCP de médecins Reichheld et Sturtzler*, n° 3480 : AJDA 2006, p. 2456, concl. D. CHAUVAUX.

[1509] N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, *op.cit.*, pp. 217-218.

[1510] M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, p. 195.

[1511] La Convention Benelux (de 1986) et l'Accord de Berne sont, quant à eux, muets sur la question du droit applicable aux conventions de coopération. En revanche, la nouvelle Convention Benelux de 2014 se rallie aux Accords d'Isselburg-Anholt et Mayence, et au Traité de Valence (art. 18.5).

[1512] M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, p. 185.

la convention doit être exécutée[1513]. Quant au modèle d'accord interétatique sur la coopération contractuelle transfrontalière, annexé à la Convention de Madrid mais doté d'une simple valeur indicative, s'il propose de laisser le choix du droit applicable aux cocontractants, il précise néanmoins qu'en cas de silence du contrat, le droit applicable est « celui de l'Etat dont relève l'autorité locale qui, en vertu de l'accord, est chargée de l'exécution de la prestation en nature la plus importante, ou à défaut, l'autorité locale dont l'engagement financier est le plus important » (art. 3). Mais malgré les apparences, ces solutions ne sont pas forcément beaucoup plus satisfaisantes que celles retenues par les accords de couverture auxquels la France est partie. Tout dépend, en fait, de l'objet matériel du contrat.

S'agissant précisément de la conservation de la nature, de telles solutions permettent au mieux de déplacer le problème. En effet, le critère du lieu d'exécution de la prestation, apparemment utilisé en droit international par Isselburg-Anholt, Mayence et Valence[1514], ainsi qu'en droit interne par la circulaire du 20 avril 2001, paraît difficilement applicable à notre matière. Pas plus que ne l'est, d'ailleurs, celui de la prestation caractéristique, promu par le modèle d'accord de la Convention de Madrid sur la coopération contractuelle. D'une part, les conventions de création et de gestion d'un parc naturel transfrontalier sont en principe exécutées de manière identique des deux côtés de la frontière[1515]. D'autre part, il est très délicat de déterminer une obligation prépondérante dans tous les contrats transfrontaliers qui, en réalité, « permettent d'organiser une coadministration de problèmes communs »[1516]. Les parties s'y engagent à fournir, chacune de leur côté, des prestations équivalentes. En pareil cas de figure la solution idéale serait, sans doute, le recours à l'arbitrage, mais la licéité et le régime juridique des clauses compromissoires restent, en droit français, objets de controverse pour les personnes publiques infra-étatiques[1517]. Ajoutons pour terminer que ce constat vaut pour les parcs naturels transfrontaliers, mais aussi pour de nombreuses autres problématiques environnementales. Ainsi en droit des eaux transfrontalières, lorsqu'il s'agit d'organiser la pêche sur une rivière frontalière ou de gérer en commun une nappe phréatique transfrontalière. A l'inverse, en droit des déchets, lorsqu'une commune s'engage, contre rémunération, à incinérer les ordures de sa voisine de l'autre côté de la frontière, l'obligation caractéristique comme son lieu d'exécution sont aisément identifiables[1518].

[1513] De même, l'art. 6, § 2 (a) du Traité de Valence indique, dans un langage approchant, que le droit applicable sera celui de l'Etat sur le territoire duquel doit être exécutée l'obligation : « cuando se trate de una obligación jurídica directamente derivada de un convenio de cooperación, el Derecho aplicable será el de la Parte donde deba cumplirse la obligación ».

[1514] Apparemment car la formulation retenue par Isselburg-Anholt et Mayence, équivoque, peut aussi laisser place à une seconde interprétation, à savoir que le critère choisi serait celui de la prestation caractéristique (dite aussi « obligation principale ») : M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, pp. 185-186.

[1515] J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 263.

[1516] M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, p. 186.

[1517] P. COMBEAU, « L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée », *op.cit.*, p. 43. Sur cette question, v. aussi « Personnes publiques et arbitrage », débat, RDP 2014, p. 603.

[1518] M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, p. 186.

2. Un obstacle particulier : l'exclusion des prérogatives de puissance publique du champ de la coopération conventionnelle

L'interdiction de conclure des conventions de coopération portant sur des prérogatives de puissance publique découle tant des textes internationaux qui encadrent la coopération infra-étatique, que du droit interne des contrats administratifs. Ainsi, les accords de couverture auxquels la France est partie excluent du champ de la coopération conventionnelle la police et la réglementation, comme d'ailleurs les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'Etat[1519]. Selon M. AUDIT, la sanction encourue en cas de non respect des règles ayant trait à l'objet du contrat est la nullité absolue de celui-ci[1520]. Une telle exclusion se retrouve aussi dans le Traité de Valence, entre l'Espagne et le Portugal[1521]. En revanche, elle est absente, du moins explicitement, des Accords d'Isselburg-Anholt et de Mayence, ainsi que de la Convention Benelux. Sans trop empiéter sur un prochain développement, précisons que lesdits traités de couverture permettent encore moins, évidemment, de transférer ce pouvoir de réglementation et de police à un organisme de coopération transfrontalière créé par une convention de coopération[1522].

L'interdiction des conventions de coopération relatives à la police et à la réglementation est également présente en droit interne, ce qui peut sans doute expliquer sa réitération dans les accords de couverture auxquels la France est partie. En droit public interne, l'interdiction frappant les conventions de coopération a un fondement beaucoup plus large, puisqu'il s'agit d'une application de la règle générale selon laquelle la contractualisation en matière de police et de réglementation est prohibée. En dépit d'une jurisprudence peu abondante[1523] et d'une absence de formulation explicite, cette règle constitue, selon plusieurs auteurs, un principe général du droit[1524]. Elle n'est, certes, pas explicitement reprise dans les sources législatives du droit de la coopération décentralisée, à savoir les articles L. 1115-1 et suivants du CGCT. Cependant, il ne fait guère de doute que le

[1519] Art. 3, § 6, du Traité de Bayonne ; art. 4, § 3, de l'Accord de Karlsruhe ; art. 4, § 3, de l'Accord de Bruxelles. L'Accord de Rome, qui est pourtant plus restrictif que ses homologues, notamment en ce qu'il énumère limitativement les matières pouvant faire l'objet de la coopération (environnement, sport, tourisme, etc.), ne prohibe pas explicitement les conventions de coopération portant sur la police et la réglementation. Toutefois, selon un auteur, « il est clair que son intention était la même, et qu'en tout cas on ne pourrait concevoir qu'une solution inverse soit seulement implicite » : G. MARCOU, « Les traités relatifs à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et l'urbanisme », *op.cit.*, p. 306.

[1520] M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, pp. 191-192.

[1521] Art. 5, § 3, a).

[1522] G. MARCOU, « Les traités relatifs à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et l'urbanisme », *op.cit.*, p. 306.

[1523] On peut toutefois mentionner au moins un arrêt de principe ancien et une confirmation plus récente : CE, Ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, *Rec.* p. 595 ; CE, 1er avril 1994, *Commune de Menton*, *Rec.* p. 175. Cités in E. DELACOUR, « L'interdiction de déléguer le pouvoir de police administrative : 1ère partie - Les fondements de cette interdiction », La gazette des communes, 27 septembre 1999, pp. 38-43.

[1524] J. MOREAU, « Les matières contractuelles », AJDA 1998, p. 747 ; H. JACQUOT et Y. JEGOUZO, « L'urbanisme transfrontalier : problèmes et principes de solution », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 15-42, p. 40.

principe général d'interdiction de la contractualisation en matière de police et de réglementation s'applique aussi aux conventions de coopération. Le raisonnement en forme de syllogisme qui conduit à cette conclusion est le suivant : ce principe est un principe général applicable à tous les contrats administratifs, or les conventions de coopération sont des contrats administratifs ; elles sont donc soumises à l'interdiction[1525]. Même dans l'hypothèse, il est vrai peu probable – étant donné la réitération de l'interdiction dans les accords de couverture – où une personne publique française serait tentée de contracter avec une personne étrangère dont le droit national permet la contractualisation en matière de police et de réglementation, et déciderait avec son partenaire de soumettre leur convention à la loi dudit pays, afin d'échapper à l'interdiction, la convention encourrait la censure pour incompétence de l'auteur de l'acte devant les juridictions administratives françaises[1526].

Or, l'exclusion de la police et de la réglementation du champ de la coopération conventionnelle produit une distorsion entre le droit de la coopération infra-étatique et le droit de la conservation de la nature. En effet le droit national de l'environnement, et singulièrement son secteur relatif à la conservation de la nature[1527], est au départ surtout un droit de police administrative. En se modernisant il a, certes, eu tendance à se diversifier, par l'appel à d'autres techniques d'orientation des comportements humains, telles que le contrat ou la fiscalité. Mais son tropisme originel envers la police et la réglementation subsiste. De fait, ces outils dits de *command and control* sont les seuls à pouvoir assurer l'universalité de la norme, indispensable à l'effectivité de la protection de l'environnement, et à laquelle on peut opposer l'effet relatif des contrats.

Il en résulte que de nombreuses compétences issues du droit de la conservation de la nature, qui se rattachent à la police administrative ou à la réglementation, ne pourront faire l'objet de conventions de coopération. Leur exercice conjoint paraît donc exclu, en droit de la coopération infra-étatique (sous réserve de l'adoption de nouveaux traités de couverture optant pour une solution différente). Sont surtout visés ici les instruments de protection renforcée des espaces naturels, tels que les parcs nationaux et les réserves naturelles. En effet, l'efficacité de leur dispositif repose pour une grande part sur les pouvoirs de police et de réglementation qui ont été conférés aux autorités compétentes, au premier rang desquelles figurent les directeurs de parcs nationaux[1528].

[1525] Dans le même sens, v. notamment M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op.cit.*, p. 216.

[1526] *Idem*.

[1527] En ce sens, v. notamment S. CAUDAL-SIZARET qui affirme, à propos de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, que les outils de police au sens large y ont été largement privilégiés, au détriment d'autres techniques (notamment le contrat) : S. CAUDAL-SIZARET, « Les silences de la loi du 10 juillet 1976 », *op.cit.*, pp. 58-59.

[1528] V. notamment l'article L. 331-10 du C. envir. : « Le directeur de l'établissement public du parc national exerce, dans le cœur du parc, les compétences attribuées au maire pour : 1° La police de la circulation et du stationnement (…) ; 2° La police des chemins ruraux (…) ; 3° La police des cours d'eau (…) ; 4° La police de destruction des animaux nuisibles (…) ; 5° La police des chiens et chats errants (…) ».

On notera, en guise de conclusion sur ce point, que le constat dressé ici ne vaut pas seulement pour l'environnement. La doctrine a ainsi déjà mis en évidence la même distorsion dans un domaine connexe, à savoir celui de l'urbanisme transfrontalier[1529]. En ces matières, les incertitudes du droit applicable aux conventions de coopération se combinent défavorablement avec l'exclusion des prérogatives de puissance publique du champ d'application desdites conventions. On peut encore ajouter à ces éléments contraires, de façon certes plus anecdotique, la limitation temporelle des conventions de coopération qu'imposent certains traités de couverture. Selon le Traité de Bayonne, en particulier, la durée des conventions de coopération ne peut normalement excéder dix ans[1530]. Une telle restriction est évidemment peu en phase avec l'exigence de pérennité de la protection en droit des espaces protégés, laquelle est elle-même une application, dans ce domaine spécifique, du principe plus général de non régression du droit de l'environnement[1531]. L'intervention des modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers de la Convention de Madrid devait être replacée dans ce contexte, caractérisé par la prégnance de points de conflits entre conventions de coopération et conservation de la nature.

B. L'apport limité des modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers de la Convention de Madrid

Par l'adoption des modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers, les Etats parties à la Convention de Madrid ont clairement manifesté leur intention de faciliter la coopération dans ce domaine, en adaptant les outils de la coopération (1). Cet effort, au demeurant louable, s'est soldé par un échec dont il convient d'analyser les causes (2).

1. Une première tentative d'adaptation des outils de coopération conventionnelle à la conservation de la nature

Les modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers sont des modèles d'accords « supplémentaires »[1532], c'est-à-dire qu'ils ont été élaborés postérieurement à l'adoption de la

[1529] Sur ce point, v. H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.* V. aussi H. JACQUOT, « Vers une planification urbaine transfrontalière ? », *op.cit.*, p. 119 et s.

[1530] Article 9, § 2 : « Les conventions sont conclues pour une durée qui ne peut excéder dix années, à l'exception de celles de ces conventions qui ont pour objet la création ou la gestion d'un équipement, qui peuvent être conclues pour une durée égale à celle de l'utilisation de cet équipement, mesurée par la durée de son amortissement. Ces conventions sont renouvelables par décision expresse de leurs signataires ». Les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles prévoient simplement, dans des termes identiques entre eux, que « la convention de coopération précise la durée pour laquelle elle est conclue. Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération » (art. 4, § 2).

[1531] Sur cette application spécifique du principe de non régression, v. F. LOPEZ RAMON, « Le principe de non régression dans le déclassement des zones protégées en droit espagnol », in M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, *op.cit.*, pp. 307-332.

[1532] N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, *op.cit.*, p. 105.

Convention de Madrid. En effet, c'est en 1987 que le Comité des Ministres a mandaté le Comité restreint d'experts sur les parcs naturels transfrontaliers en vue de l'élaboration de ces modèles[1533], et en 1989 qu'ils ont été adoptés et annexés à la Convention. On rappellera toutefois que, à l'instar de tous les autres modèles d'accords, ils n'ont qu'une valeur indicative. Le Comité des ministres répond alors à une demande des pouvoirs locaux et régionaux, qui réclament des modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers afin de faciliter leur coopération[1534]. De fait, si l'on s'en tient à la pratique des collectivités françaises, on ne peut guère citer plus d'un exemple de convention de coopération en matière de conservation de la nature, conclu dans la période qui s'étend de la signature de la Convention de Madrid à l'adoption des modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers. Il s'agit du Protocole d'accord entre la région Nord-Pas-de-Calais et la Région wallonne concernant le parc naturel transfrontalier des plaines de la Scarpe et de l'Escaut, signé à Hergnies le 7 octobre 1983[1535]. Encore faut-il préciser que cet accord est resté lettre morte, vraisemblablement en raison de divergences au sein de la partie belge quant à la création d'une structure administrative chargée de le mettre en œuvre[1536]. La question du droit applicable à la convention n'y était pas abordée, et encore moins celle de l'éventuel exercice de prérogatives de puissance publique dans un contexte transfrontalier. Il faut également mentionner une autre convention de coopération, à l'objet plus large que la conservation de la nature, et contemporaine de l'adoption des modèles d'accords (10 novembre 1989) : l'Accord de Kandel établissant une coopération transfrontalière dans le nord de l'espace rhénan (Alsace, Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat), qui prévoit notamment la création d'une réserve naturelle transfrontalière[1537].

A l'origine, ce ne sont pas trois mais quatre modèles d'accords qui doivent être proposés aux Etats et aux collectivités territoriales : outre les modèles portant respectivement sur les parcs (naturels) transfrontaliers, les parcs ruraux transfrontaliers, et les parcs transfrontaliers créés et gérés entre associations de droit privé, est aussi rédigé un modèle d'accord « portant sur la création et gestion en commun de parcs naturels transfrontaliers conçus comme entité transfrontalière nouvelle autonome ». Cependant, ce dernier est

[1533] Comité ad hoc de la coopération transfrontalière (CAHCT), *Elaboration de modèles d'accords concernant les parcs transfrontaliers*, Conseil de l'Europe, CAHCT89.12, 3 avril 1989, Strasbourg, 28 p., p. 2.
[1534] CAHCT, « Rapport de la 3ème réunion », Strasbourg, 17-19 mai 1989, in Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Conclusions de la 429ème réunion des délégués des ministres* (Strasbourg, les 5, 6, 13, 23 et 24 octobre 1989), pp. 117-119, p. 117 : « Le Directeur de l'environnement et des Pouvoirs locaux déclare qu'au niveau intergouvernemental, la coopération transfrontalière n'a pas besoin de modèles d'accords (…). La situation des instances de coopération transfrontalière mises en place par les pouvoirs locaux et régionaux est différente, et ils réclament ces modèles d'accords. C'est leur demande de modèles, notamment en ce qui concerne les parcs naturels, qui a amené le comité à rédiger ces textes ».
[1535] Texte reproduit in Y. LUCHAIRE, B. DOLEZ, A. VANTROYS, *Les Relations extérieures des Régions françaises : Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, La Documentation française, coll. études et recherches, Paris, 1992, 356 p., pp. 293-294.
[1536] *Ibid*., p. 18.
[1537] Sur cet exemple, v. J. THEVENOT, *La région et l'environnement*, Thèse droit, Limoges, 1992, 546 p., p. 357.

supprimé à la demande de nombreux Etats, qui le considèrent irréaliste et de toute façon trop attentatoire à leur souveraineté[1538]. En effet, ce projet de modèle indique que « le parc naturel transfrontalier est une entité autonome, dont le fonctionnement est régi par le présent accord » (art. 2), et que les décisions du Conseil créé par l'accord « seront obligatoires et engageront les Parties qui en assurent la mise en œuvre de manière coordonnée » (art. 3)[1539].

S'agissant du contenu des modèles d'accords finalement acceptés, on observe qu'ils comportent à la fois des dispositions substantielles et des dispositions institutionnelles. Mais on doit préciser, au préalable, que les modèles d'accords sur les parcs (naturels) transfrontaliers et sur les parcs ruraux transfrontaliers possèdent la particularité, du point de vue de leurs destinataires, d'être à la fois des modèles d'accords et des schémas d'accords, au sens de la Convention ; ils s'adressent donc aussi bien aux gouvernements qu'aux collectivités infra-étatiques. Il s'agit ainsi de prendre acte de la grande disparité existant, entre pays européens, dans la répartition des compétences en matière de conservation de la nature[1540]. La situation du modèle d'accord sur la création de parcs transfrontaliers entre associations de droit privé est différente, puisque, comme son nom l'indique, il s'adresse avant tout à des personnes privées.

Du point de vue des dispositions substantielles, donc, les parties souscrivent d'abord à des obligations relativement générales, telles que « maintenir et améliorer le paysage naturel et son caractère spécifique », ou « protéger et enrichir le patrimoine naturel (faune, flore, habitats) » (art. 2, § 1). Surtout, elles remplissent ces obligations « dans le cadre de leur droit respectif », ainsi que prennent bien soin de le préciser les modèles. De façon plus intéressante car plus précise, il est ensuite indiqué que les parties « harmoniseront les mesures de gestion et coordonneront les interventions d'aménagement dans le cadre d'un programme global de développement et d'aménagement du parc afin d'aboutir à une gestion commune, fondée sur un plan de gestion commun ». En outre, elles « favoriseront » les échanges d'informations et d'expériences (art. 2, § 2). Du point de vue des mécanismes institutionnels[1541], les modèles d'accords envisagent la création d'une Commission mixte, dans laquelle sont représentés les Etats, les collectivités, mais aussi les associations privées de protection de la nature (art. 3). Par ailleurs, si les modèles prévoient que les accords sont conclus pour une durée limitée, ils

[1538] CAHCT, *Elaboration de modèles d'accords concernant les parcs transfrontaliers*, *op.cit.*, pp. 24-25. V. par exemple la déclaration de la délégation néerlandaise : « Les Pays-Bas n'approuvent pas les tentatives de créer un organe supranational, tel que le prévoit le modèle » (p. 25). V. aussi celle de la délégation belge : « Ce projet de modèle d'accord fait l'objet de nettes réserves dans la mesure où l'on ne perçoit pas la portée de l'autonomie dont il est fait état, sa nécessité ni ses avantages réels » (p. 24).
[1539] *Ibid.*, pp. 26-28.
[1540] V. par exemple la déclaration de la délégation belge sur les projets de modèles d'accords, in CAHCT, *Elaboration de modèles d'accords concernant les parcs transfrontaliers*, *op.cit.*, p. 10 : « Les modèles d'accords proposés sont intergouvernementaux alors que la politique de la conservation de la nature relève strictement de la compétence de la Région wallonne. Il apparaît dès lors que ces accords devraient être interrégionaux ».
[1541] On y reviendra plus en détail ultérieurement (*cf infra*, § 2).

indiquent opportunément – étant donné l'exigence de pérennité de la protection - qu'ils sont renouvelés par tacite reconduction.

Nonobstant ces quelques éléments intéressants, pourvu que l'on se place du seul point de vue des techniques de conservation des espaces naturels, les modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers sont loin d'avoir eu le succès escompté. On peut même parler d'échec à leur propos : il ne semble pas que la pratique de conclusion d'accords ait sensiblement augmenté suite à leur adoption, et on n'a en tous cas pas pu trouver d'exemple d'accord pour lequel les modèles constituent manifestement une source d'inspiration, que la référence à ces derniers soit explicite ou seulement implicite. En fait, ces modèles n'ont apparemment pas ou très peu été utilisés par les collectivités, car ils ne résolvent pas les problèmes essentiels liés au régime juridique des conventions de coopération.

2. L'échec des modèles d'accords : l'absence de résolution des obstacles liés au régime juridique des conventions

Lors de leur adoption, certains Etats redoutaient que les modèles sur les parcs fussent des cadres trop rigides pour faciliter le développement de la coopération, qui nécessiterait au contraire de la souplesse[1542]. Ce n'est pourtant pas la raison ultime de leur échec, caractérisé par le faible effet d'entraînement et l'impossibilité de déceler en eux une source d'inspiration dans les rares conventions signées à la suite de leur adoption.

Dans sa thèse, N. LEVRAT procède à une critique virulente des modèles d'accords sectoriels (dont ceux relatifs aux parcs transfrontaliers)[1543], que nous partageons pour partie. Ainsi, nous acquiesçons à l'opinion de cet auteur selon laquelle les modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers (et plus généralement les modèles d'accords sectoriels), tels qu'ils ont été rédigés, sont d'une faible utilité pratique. En effet, non seulement ils n'apportent pas de solutions aux obstacles généraux[1544], mais ils ne fournissent pas non plus de réponses convaincantes aux problèmes tout à fait spécifiques qui se posent aux secteurs qu'ils visent à régir. Sur le premier point, ces modèles ne dissipent nullement les incertitudes pesant sur le droit applicable aux conventions de coopération, en prévoyant uniquement et très modestement que « les parties s'engagent, dans le cadre de leur droit respectif », à entreprendre différentes actions (art. 2, § 1). Ce n'est d'ailleurs pas une grande surprise, eu égard à leur nature de modèles d'accords sectoriels. Sur le second, on peut sans doute davantage regretter que les modèles d'accords se contentent essentiellement[1545] de proposer

[1542] CAHCT, *Elaboration de modèles d'accords concernant les parcs transfrontaliers, op.cit.*, p. 3 : « La délégation suisse constate notamment que la coopération transfrontalière devrait se faire d'une façon aussi flexible et pragmatique que possible et que les modèles d'accords risquent de donner un cadre trop rigide ».
[1543] N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques, op.cit.*, spéc. pp. 105-107, et p. 140.
[1544] *Ibid.*, p. 107.
[1545] Les dispositions institutionnelles mises à part.

aux collectivités des objectifs pour leur coopération. Or, d'une part, ces objectifs ne sont pas fondamentalement originaux par rapport à ceux qui sont poursuivis par les espaces protégés en droit interne, et auraient donc pu être aisément identifiés par les collectivités elles-mêmes au moment de la négociation de leur convention. D'autre part, surtout, il ne fait guère de doute que la mise en œuvre d'objectifs tels que la protection du patrimoine naturel ou le contrôle des activités économiques (art. 2, § 1), pour être effective, nécessitera l'usage de prérogatives de puissance publique. Rien n'est pourtant prévu pour essayer de surmonter, ou à tout le moins contourner, l'obstacle particulier qui réside dans l'impossibilité de conclure des conventions de coopération portant sur des prérogatives de puissance publique.

En revanche, nous ne tirons pas les mêmes conclusions que N. LEVRAT de l'échec des modèles d'accords sectoriels, et spécialement de ceux relatifs aux parcs transfrontaliers. Cet auteur semble en déduire l'inutilité de principe des modèles d'accords sectoriels[1546]. Nous pensons au contraire qu'il existe bien des problèmes juridiques spécifiques à certains secteurs matériels de la coopération. La confrontation entre l'interdiction de coopérer sur les prérogatives de puissance publique, et la construction du droit de l'environnement comme un droit de police administrative, peut l'illustrer. Dès lors, c'est plutôt la façon dont le Conseil de l'Europe a rédigé les modèles d'accords qui est contestable, que le fait même d'avoir essayé d'adapter les outils aux domaines dans lesquels la coopération devait se développer.

Qu'il s'agisse des incertitudes relatives au droit applicable ou de l'exclusion des prérogatives de puissance publique, les sources de contradictions relevées entre les outils de coopération conventionnelle et la conservation de la nature, appréhendée en tant que domaine de coopération, se retrouvent largement lorsqu'il s'agit de confronter à cette dernière les outils de coopération institutionnelle.

§ 2 : La confrontation des outils de coopération institutionnelle avec la conservation de la nature

Les sources formelles des outils de coopération institutionnelle sont de nature très diverse. Ainsi, la création de ces institutions peut évidemment passer par la médiation d'un accord bilatéral de couverture, ou découler plus directement d'une convention de coopération transfrontalière. Mais elle peut aussi être le fruit d'une loi nationale, qui soit étend à la coopération transfrontalière l'utilisation d'un outil existant de coopération entre personnes publiques nationales, soit met en place un nouvel outil de coopération spécifiquement destiné à la coopération transfrontalière (ou à la coopération décentralisée plus généralement). Enfin,

[1546] N. LEVRAT affirme ainsi : « que l'objet de la coopération soit la promotion d'activités économiques, l'organisation d'un service de voirie commun ou un accord concernant les mesures à prendre en cas de catastrophe écologique, ne devrait avoir aucune influence *a priori* sur la forme juridique de la coopération » : N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, *op.cit.*, p. 140.

le droit de l'UE n'est pas en reste, qui prévoit la mise à disposition de plusieurs instruments de coopération institutionnelle pour des entités infra-étatiques.

Bien qu'elle puisse apparaître légitime au regard des différences de situation existant d'une frontière à l'autre, une telle diversité d'origine et un tel nombre d'institutions de coopération ne facilitent guère l'analyse juridique systématique[1547]. Il en va notamment ainsi lorsqu'il s'agit de confronter ces outils avec les exigences de la conservation de la nature. On peut toutefois essayer de les rassembler en deux groupes, et constater qu'ils font alors l'objet de critiques à front renversé. D'une part, certains instruments sont réceptifs aux enjeux environnementaux, mais paraissent peu adaptés à des formes poussées de coopération, ce qui les prive d'une grande partie de leur intérêt (A). D'autre part, si d'autres semblent plus propices à une coopération élaborée, c'est cette fois-ci à la conservation de la nature qu'ils sont inadaptés (B).

A. Des outils réceptifs à la conservation de la nature mais inadaptés aux formes poussées de coopération

Il existe des instruments de coopération institutionnelle qui intègrent bien la dimension environnementale dans leur statut et leurs actions. Certains, parmi eux, ont même été créés spécifiquement pour mener une coopération en matière de protection de la nature et de l'environnement. Dès lors, l'inconvénient réside plutôt dans leur nature juridique, qui tend à confiner la coopération à un stade élémentaire. Plus précisément, soit ces organismes sont privés de la personnalité juridique (1), soit ils sont trop rattachés à un ordre juridique national déterminé (2).

1. Des organismes dépourvus de la personnalité juridique

L'hypothèse qu'un organisme de coopération transfrontalière entre entités infra-étatiques puisse être doté de la personnalité juridique n'a, en soi, pas toujours été une évidence. Les incertitudes pesant sur le régime juridique des conventions de coopération se retrouvent naturellement pour les organismes de coopération, tandis que s'ajoute sans doute la crainte, plus politique, de favoriser l'émergence d'entités transnationales potentiellement concurrentes des pouvoirs centraux. On rappellera[1548] ainsi que la Convention de Madrid n'envisage pas une telle éventualité, ce que fera en revanche son premier Protocole additionnel en 1995. En conséquence, les premiers organismes de coopération transfrontalière créés sont, historiquement, dépourvus de personnalité morale. Les accords de couverture légitimeront, souvent *a posteriori*, leur création[1549].

[1547] M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*, p. 382 et s.
[1548] Pour plus de précisions, *cf supra*, Chap. 1 du présent Titre.
[1549] Art. 7 du Traité de Bayonne ; art. 9 de l'Accord de Karlsruhe et de l'Accord de Bruxelles.

Les « communautés de travail », qui ont fleuri à la plupart des frontières françaises au cours des années 1980, constituent sans doute la forme la plus répandue de ce type d'institutions. La Communauté de travail des Alpes occidentales fut la première (1982)[1550], suivie de près par celles des Pyrénées (1983)[1551] et du Jura (1985)[1552]. On peut aussi leur assimiler, en dépit d'une appellation légèrement différente, le Conseil parlementaire interrégional à la frontière nord-est de la France (1986)[1553]. Les différentes communautés de travail sont conçues sur le même modèle : ce sont des lieux d'échange généralistes, à propos des questions d'intérêt commun, entre collectivités territoriales proches d'une frontière. Y. LUCHAIRE évoque à leur égard la notion de « concertation transfrontalière élargie », dans la mesure où, si toutes leurs régions membres n'ont pas nécessairement, entre elles, des frontières communes, elles forment néanmoins un bloc géographiquement homogène sans enclaves de régions non-membres[1554].

Dans leurs textes constitutifs, qui s'apparentent à des conventions de coopération peu contraignantes, les collectivités signataires précisent, à titre indicatif ou bien en tant qu'objet d'attention particulière, certains domaines de coopération. La protection de la nature y figure à chaque fois[1555]. S'ensuit alors, le plus souvent, la constitution, au sein de ces communautés de travail, de cinq commissions ou groupes de travail thématiques, dont un sur l'environnement et la conservation de la nature[1556]. La réceptivité de ces structures aux enjeux liés à la conservation de la nature est donc évidente. Elle s'est d'ailleurs traduite par des

[1550] Elle regroupe les régions françaises de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, les cantons suisses de Genève, Vaud et Valais, et les régions italiennes de Ligurie, Val d'Aoste et Piémont.

[1551] Elle regroupe l'Etat andorran, les communautés autonomes espagnoles Aragon, Catalogne, Navarre, Pays Basque et les régions françaises Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Sur les débuts de la Communauté de travail des Pyrénées, v. M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « Un organisme de coopération transfrontalière : la Communauté de travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement », AFDI 1984, pp. 819-835.

[1552] Elle regroupe les cantons suisses de Berne, Vaud, Neuchâtel et Jura et la région française de Franche-Comté.

[1553] Il regroupe des représentants du parlement du Grand Duché de Luxembourg, des parlements de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, du conseil régional de Lorraine et du conseil provincial de la Province du Luxembourg belge.

[1554] Y. LUCHAIRE, « Introduction générale », in Y. LUCHAIRE, B. DOLEZ, A. VANTROYS, *Les Relations extérieures des Régions françaises : Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, *op.cit.*, pp. 2-27, spéc. pp. 16-17.

[1555] Art. 3 du Protocole d'entente de la Communauté de travail des cantons et des régions des Alpes Occidentales (« protection du milieu et de la nature et sauvegarde du paysage ») ; art. 2 du Protocole d'accord instituant la Communauté de travail des Pyrénées (« protection des ressources et du milieu naturels ; protection des sites ; protection de la mer, des lacs et des cours d'eau ») ; art. 6 de la Convention instituant la Communauté de travail du Jura (« protection du milieu naturel des lacs et des cours d'eau, des forêts, des sites, du patrimoine et du cadre de vie »). Ces trois textes sont reproduits in Y. LUCHAIRE, B. DOLEZ, A. VANTROYS, *Les Relations extérieures des Régions françaises : Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, *op.cit.*, p. 145 et s.

[1556] N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, *op.cit.*, p. 67 et s. La Communauté de travail des Pyrénées, par exemple, possède une commission « développement durable » et, en son sein, un groupe de travail « environnement ». Celui-ci travaille sur quatre thématiques principales, dont la biodiversité (gestion d'espaces naturels frontaliers, sylviculture, conservation et restauration d'espèces forestières, étude sur le coq de bruyère, mise en réseau de centres d'interprétation de la nature, évaluation Gavarnie-Monte Perdido) : http://www.ctp.org.

réalisations concrètes, au-delà d'une simple inscription comme priorité dans les statuts officiels. La Communauté de travail des Pyrénées, par exemple, a favorisé la mise en place de corridors écologiques transfrontaliers à travers cette chaîne de montagnes[1557].

La coopération transfrontalière infra-étatique se diversifiant et se spécialisant progressivement, on a également vu apparaître des institutions de consultation à la fois thématiques, notamment dans le domaine de l'environnement et de la conservation de la nature, et attachées à un territoire plus restreint. Ont ainsi été mises en place, par l'intermédiaire de conventions de coopération, des commissions mixtes pour la coopération entre parcs naturels régionaux frontaliers. De telles commissions, composées des représentants des collectivités territoriales partenaires mais aussi d'associations de protection de la nature, étaient d'ailleurs préconisées par les modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers de la Convention de Madrid (art. 3). On peut mentionner celle concernant le parc naturel transfrontalier des plaines de la Scarpe et de l'Escaut à la frontière franco-belge[1558], ou encore celle rassemblant les parcs des Vosges du Nord et du Pfälzerwald à la frontière franco-allemande[1559]. Succédané d'un projet avorté de parc international, l'« Espace Mont-Blanc » (France, Italie, Suisse) est dans un cas de figure comparable avec sa « Conférence transfrontalière », à ceci près que la coopération des collectivités territoriales porte finalement sur le développement durable au sens large, et non plus sur la seule conservation de la nature[1560]. La réceptivité de telles institutions à la conservation de la nature peut encore moins être mise en doute que celle des communautés de travail. Mais, à l'instar de ces dernières, aucun de ces organismes spécialisés ne détient de personnalité juridique[1561].

[1557] M. DEJEAN-SERVIERES, « Expérience de coopération le long des corridors écologiques naturels, les montagnes : exemple des Pyrénées », in CONSEIL DE L'EUROPE, *1er Symposium international du Réseau écologique paneuropéen « La nature ne connaît pas de frontières : vers des réseaux écologiques transfrontaliers »*, *op.cit.*, pp. 73-79. V. aussi, sur les débuts des travaux de la Communauté de travail des Pyrénées dans le domaine de l'environnement, S. GODARD, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, *op.cit.*, pp. 444-446.

[1558] Dans leur Protocole d'accord précité, les régions wallonne et Nord-Pas-de-Calais décident de créer « une commission permanente mixte, qui aura pour mission d'élaborer des propositions permettant : l'étude d'une organisation suprafrontalière qui pourrait être mise en place pour une politique harmonieuse de l'ensemble ; la mise en œuvre, dès à présent, d'actions communes (…) ; la mise en œuvre d'une politique globale de développement et d'aménagement (…) ».

[1559] Le nom exact qui lui a été donné est celui de « Comité de Coordination » : art. 5 du Protocole d'accord en vue de la création de la Réserve de Biosphère « Vosges du Nord – Pfälzerwald », signé entre le Syndicat de Coopération pour le Parc naturel régional des Vosges du Nord et le Naturpark Pfälzerwald e. V., le 23 octobre 1996 (il remplace un premier protocole de coopération signé entre les deux parcs en 1985). L'auteur en possède une copie, obtenue auprès du parc naturel régional des Vosges du Nord. Pour un comm., v. E. THIRY, « Une réserve de biosphère transfrontalière gérée par deux parcs naturels : le Parc naturel du Palatinat (Allemagne) et le Parc naturel régional des Vosges du Nord (France) », in CONSEIL DE L'EUROPE, *1er Symposium international du Réseau écologique paneuropéen « La nature ne connaît pas de frontières : vers des réseaux écologiques transfrontaliers »*, *op.cit.*, pp. 63-72.

[1560] A. de l'HARPE, *L'Espace Mont-Blanc en question*, L'Harmattan, Paris, 2005, 201 p., spéc. pp. 61-68 ; Ph. YOLKA, « Protéger le Mont-Blanc », *op.cit.*

[1561] Significativement, les modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers de la Convention de Madrid n'envisageaient même pas la possibilité de doter la commission mixte de la personnalité juridique.

Or, si les communautés de travail et les autres organismes qui s'y apparentent atteignent assez rapidement leurs limites en termes d'approfondissement de la coopération, c'est précisément en raison du fait qu'ils sont privés de la personnalité juridique, et, *a fortiori,* d'une personnalité morale de droit public[1562]. Ils n'ont de ce fait aucun pouvoir de décision à l'égard de leurs collectivités membres, et encore moins à l'égard des tiers[1563] ; tout au plus possèdent-ils la capacité d'émettre des recommandations non contraignantes[1564]. Ils ne disposent généralement pas non plus de budget propre[1565], qui permettrait pourtant d'assurer l'autonomie de leur fonctionnement et de financer les actions de coopération qu'ils estiment utiles. Les communautés de travail ne peuvent pas non plus gérer directement des fonds de l'UE, en particulier ceux du programme INTERREG qui sont voués à la coopération transfrontalière[1566].

La seule issue honorable semble donc être de conférer une personnalité juridique à l'organisme de coopération transfrontalière ; c'est ce qu'ont compris les participants à la Communauté de travail des Pyrénées, devenue une association « loi 1901 » en 1993 puis un consorcio de droit espagnol en 2005. Encore faut-il, alors, que le régime juridique de l'organisme en question ne soit pas excessivement rattaché à un droit national.

2. Des organismes excessivement rattachés à un droit national

L'utilisation, dans un cadre externe, de structures de droit interne initialement conçues pour la coopération entre personnes publiques de même nationalité, a pu logiquement apparaître comme une solution relativement simple pour revêtir de la personnalité juridique les institutions de la coopération transfrontalière infra-étatique. Aussi, certains Etats européens ont-ils progressivement reconnu aux collectivités territoriales ce que les théoriciens du droit de la coopération transfrontalière distinguent sous l'expression, d'une part, de

[1562] Sur ce point, v. notamment B. DOLEZ, « Le Protocole additionnel à la Convention de Madrid et l'urbanisme transfrontalier », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 323-335, spéc. pp. 326-329.

[1563] Pour la Communauté de travail des Pyrénées, v. M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « Un organisme de coopération transfrontalière : la Communauté de travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement », *op.cit.*, p. 832.

[1564] Art. 9 du Protocole d'entente de la Communauté de travail des cantons et des régions des Alpes Occidentales ; art. 9 du Protocole d'accord instituant la Communauté de travail des Pyrénées ; art. 2 de la Convention instituant la Communauté de travail du Jura ; art. 11 du règlement d'ordre intérieur du Conseil parlementaire interrégional (texte reproduit, à la suite de la convention constitutive, in Y. LUCHAIRE, B. DOLEZ, A. VANTROYS, *Les Relations extérieures des Régions françaises : Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, *op.cit.*, pp. 159-162).

[1565] Pour la Communauté de travail des Pyrénées, v. M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « Un organisme de coopération transfrontalière : la Communauté de travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement », *op.cit.*, p. 831.

[1566] Ch. BATAILLOU, *L'émergence du fait régional au sein de l'Union Européenne : la coopération transfrontière comme stratégie du développement*, Presses Universitaires de Perpignan, coll. Etudes, Perpignan, 2002, 221 p., p. 160.

« capacité active » et, d'autre part, de « capacité passive »[1567]. La capacité active désigne la compétence d'une autorité infra-étatique de participer à une structure de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou organismes publics relevant d'Etats distincts, que ce soit pour l'instituer ou pour y adhérer[1568]. La capacité passive ou d'accueil vise, inversement, « l'aptitude d'une structure de droit interne à intégrer des collectivités ou organismes publics territoriaux étrangers et à se transformer ainsi en un organisme de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales d'Etats limitrophes »[1569]. On a pu voir précédemment[1570] qu'en droit français, la capacité passive a été reconnue la première, par la loi ATR du 6 février 1992, avant que ne le soit symétriquement la capacité active, par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. S'agissant de la capacité passive, la loi ATR vise essentiellement deux structures de droit français comme susceptibles d'accueillir en leur sein des personnes publiques étrangères : les sociétés d'économie mixte locale (SEML)[1571] et les groupements d'intérêt public (GIP)[1572]. A ces deux structures de droit national (français) utilisables pour la coopération transfrontalière, le Traité de Bayonne en ajoute une troisième, pour la seule frontière franco-espagnole : il affirme en effet la capacité passive des « consorcios », structures de coopération inter-administrative de droit public espagnol, à l'égard des collectivités territoriales françaises (art. 5). L'Accord de Bruxelles fait de même, pour la frontière franco-belge, à l'égard de plusieurs structures de droit belge[1573].

Ecartons immédiatement les SEML, qui ne sont jamais apparues comme des instruments adaptés à la conservation de la nature, tant par leur finalité (essentiellement économique) que par la nature privée de leur personnalité juridique[1574]. La personnalité

[1567] Y. LEJEUNE, « La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales », in Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole*, *op.cit.*, pp. 95-145, spéc. p. 99 et s.
[1568] *Ibid.*, p. 99.
[1569] *Ibid.*, p. 111.
[1570] *Cf supra*, Chap. 1 du présent Titre.
[1571] Art. L. 1522-1 du CGCT, al. 3 : « Sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L. 1521-1. Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements ».
[1572] Anciens art. L. 1115-2 et L. 1115-3 du GCCT : « Des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne. Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés à l'alinéa précédent.
Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain ».
[1573] Les associations sans but lucratif belges et les fondations, les associations internationales sans but lucratif, les structures de coopération intercommunale, les associations fondées par les centres publics d'action sociale, et les groupements européens d'intérêt économique (art. 10 (2)).
[1574] Art. L. 1522-1 du CGCT, al. 2 : « La société [d'économie mixte locale] revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du code du commerce, sous réserve des dispositions du présent titre ».

morale de droit privé exclut notamment tout pouvoir de décision à l'égard des tiers. C'est la raison pour laquelle on peut aussi affirmer que le statut d'association « loi 1901 », un temps utilisé - faute de mieux - par la Communauté de travail des Pyrénées n'est pas bien adapté non plus à la coopération transfrontalière entre personnes publiques[1575].

En revanche, la qualité de personne publique *sui generis*[1576] et l'autonomie financière qui l'accompagne, ainsi que l'ouverture aux établissements publics nationaux (donc aux parcs nationaux), auraient pu faire du GIP un outil institutionnel tout à fait indiqué, en particulier pour la gestion d'espaces protégés transfrontaliers[1577]. Ce d'autant plus que la réceptivité à l'objet « conservation de la nature » avait été assurée par la loi « Barnier » du 2 février 1995[1578] et son décret d'application du 6 mai 1995[1579]. En effet, ces textes ouvrent la possibilité de créer des GIP « protection de la nature »[1580], élargis quelques années plus tard à l'environnement dans son ensemble[1581]. Ils constituent alors une nouvelle variante du régime général des GIP, fixé par l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France[1582]. Leur utilisation pour des actions de coopération transfrontalière est également prévue par les pouvoirs publics, puisque l'article 1er du décret du 6 mai 1995 précise que le GIP « protection de la nature » est « constitué de personnes morales de droit public ou de droit privé, de nationalité française ou non, comprenant au moins une personne morale de droit public français »[1583]. Fait remarquable, le GIP « protection de la nature » est le seul parmi ses pairs pour lequel ne s'applique pas la restriction, posée par la loi ATR, tenant à l'appartenance des

[1575] En ce sens, v. notamment Ch. BATAILLOU, *L'émergence du fait régional au sein de l'Union Européenne : la coopération transfrontière comme stratégie du développement*, *op.cit.*, pp. 175-176.
[1576] TC, 14 février 2000, *Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris » c/ Mme Verdier*, n° 3170, *Rec.* p. 748 : AJDA 2000, p. 410, chron. M. GUYOMAR et P. COLLIN.
[1577] V. ainsi les espoirs fondés sur le GIP par M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, *op.cit.*, vol. 2, p. 57 et s.
[1578] Art. 57 : « Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des personnes de droit public ou de droit privé comportant au moins une personne morale de droit public pour exercer ensemble pendant une durée déterminée des activités dans le domaine de la protection de la nature ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements, des personnels ou des services communs nécessaires à ces activités. Les dispositions prévues à l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France sont applicables à ces groupements d'intérêt public. Toutefois, le directeur est nommé après avis du ministre chargé de l'environnement ». Disposition codifiée par la suite à l'art. L. 131-8 du C. envir.
[1579] Décret n° 95-636 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans le domaine de la protection de la nature, JORF n° 108 du 7 mai 1995, p. 7617.
[1580] Pour un comm., v. Y.-L. GEGOUT, « Nouvelles réflexions sur les groupements d'intérêt public (G.I.P.) à propos du G.I.P. protection de la nature », LPA, 12 juillet 1995, n° 83, pp. 9-12.
[1581] Art. 54 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515. Cette loi remplace, à l'article 57 précité de la loi « Barnier », l'expression « protection de la nature » par le mot « environnement ».
[1582] Loi n° 82-610, JORF du 16 juillet 1982, p. 2270.
[1583] Une telle disposition fait d'ailleurs écrire à un spécialiste du droit des GIP que « pour la première fois dans l'histoire des GIP, nous voyons apparaître la nationalité d'une personne morale » : Y.-L. GEGOUT, « Nouvelles réflexions sur les groupements d'intérêt public (G.I.P.) à propos du G.I.P. protection de la nature », *op.cit.*, p. 10.

partenaires étrangers à des Etats membres de l'UE[1584]. Cependant, il serait exagéré de voir dans cette extension sectorielle des possibilités de coopération une façon, pour les auteurs du décret, de signifier l'importance qu'ils entendent donner à la conservation de la nature. Il s'agit, plus vraisemblablement, du résultat d'un manque de coordination entre le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique et le droit de l'environnement[1585].

Quoi qu'il en soit, les GIP présentent des inconvénients majeurs à l'égard de la coopération transfrontalière, qui contrebalancent largement leur apparente appétence pour la conservation de la nature. Il y avait d'abord, pendant longtemps[1586], la durée nécessairement limitée du GIP, qui, de façon générale, « constitu[ait] une gêne à son bon fonctionnement »[1587], et, ajoutera-t-on, entrait en contradiction avec l'exigence de pérennité de la protection. Il y a ensuite, et surtout, le rattachement excessif de ces structures à leur droit national d'origine, qui se double d'un contrôle administratif étroit[1588]. Ceci ne va pas sans susciter, assez légitimement, une méfiance certaine de la part des personnes publiques étrangères. De fait, aucun GIP « protection de la nature » n'a, à notre connaissance, été créé pour mener des actions de coopération transfrontalière. Le consorcio de droit espagnol encourt la même critique bien qu'il existe, en pratique, des consorcios franco-espagnols qui s'intéressent à des problématiques environnementales. Ainsi peut-on citer le consorcio de la Communauté de travail des Pyrénées, dont les statuts font de la protection des ressources naturelles et de l'environnement un de ses domaines d'intervention prioritaires (art. 2)[1589].

Prenant acte de leur inadaptation à la réalité de la coopération transfrontalière, la loi du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, supprime les GIP « coopération transfrontalière » (mais conserve leur équivalent pour les SEML)[1590], tandis que les GIP « protection de l'environnement »

[1584] N. WISMER et Ch. RICCI, « L'agglomération franco-valdo-genevoise », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 139-176, spéc. pp. 156-157.

[1585] En témoigne le fait que le décret du 6 mai 1995 sur les GIP « protection de la nature », malgré ses spécificités susmentionnées, est passé relativement inaperçu dans l'univers de la coopération décentralisée. En effet, « curieusement, [le décret] ne se trouve cité ni par la doctrine, ni les circulaires » sur la coopération décentralisée : N. WISMER et Ch. RICCI, « L'agglomération franco-valdo-genevoise », *op.cit.*, p. 157, note de bas de p. n° 53.

[1586] Il a été remédié à cette lacune par l'art. 99 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (JORF n° 115 du 18 mai 2011, p. 8537) qui prévoit désormais que les GIP peuvent être créés pour une durée indéterminée.

[1587] Y.-L. GEGOUT, « Nouvelles réflexions sur les groupements d'intérêt public (G.I.P.) à propos du G.I.P. protection de la nature », *op.cit.*, p. 10.

[1588] Comme l'exprime J.-Ch. LUBAC : « Le GIP subit, tout d'abord, un contrôle initial du gouvernement lors de sa création, puis un contrôle de gestion par le Préfet de région commissaire du gouvernement. Dans un second temps, il subit un contrôle *a posteriori*, par la chambre régionale des comptes » : J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 396.

[1589] Les statuts du consorcio de la Communauté de travail des Pyrénées sont consultables sur http://www.ctp.org.

[1590] Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du Code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, JORF n° 91 du 17 avril 2008, p. 6379. Accueillant avec bienveillance cette suppression du GIP « coopération transfrontalière », v. R. DEGRON,

connaissent le même sort avec la loi de « simplification du droit » du 17 mai 2011[1591]. Cette dernière crée néanmoins un modèle de droit commun des GIP, applicable en principe à tous les domaines sauf dérogation[1592]. Les futurs GIP environnementaux devront donc être créés sur le fondement de la loi du 17 mai 2011. Par ailleurs cette même loi, assez curieusement au vu de la pratique, réintroduit la possibilité d'inclure des personnes publiques étrangères dans les GIP de droit commun, mais sans la restriction antérieure liée à l'appartenance des partenaires étrangers à un Etat membre de l'UE (art. 103). Même rénové, le GIP demeure trop soumis au droit français pour être attractif au niveau transfrontalier. D'autres outils présentent l'avantage, par rapport à lui, d'être moins rattachés à un droit national particulier.

B. Des outils propices à une coopération poussée mais inadaptés à la conservation de la nature

L'on a choisi de qualifier de propices à une coopération poussée des organismes qui sont évidemment dotés de la personnalité morale (de droit public de préférence), mais ne semblent pas, en outre, dépendre excessivement d'un droit national déterminé. Malheureusement, certains d'entre eux ont été pensés pour satisfaire les besoins d'autres secteurs de la coopération transfrontalière, et ne semblent ainsi pas adaptés à l'objet « conservation de la nature » (1). D'autres, à l'inverse, sont des instruments généralistes qui ne sont pas hostiles, par principe, à l'objet « conservation de la nature ». C'est plutôt vis-à-vis des acteurs de la conservation de la nature, ou plus précisément de certains d'entre eux, que ce second type d'instruments ne paraît pas très adapté (2).

1. L'inadaptation à l'objet de coopération « conservation de la nature »

L'avantage majeur de la catégorie d'outils dont il va être question ici est d'être prioritairement fondé sur le droit de l'Union, et non sur un droit national. Il s'agit essentiellement[1593] du Groupement européen d'intérêt économique (GEIE), qui trouve son

« Le groupement européen de coopération territoriale : consécration des eurorégions ? », AJDA 2008, pp. 1373-1378, p. 1376 ; J.-Ch. LUBAC, « Les modalités de mise en œuvre d'un groupement européen de coopération territoriale », JCP A 2008, n° 18, pp. 3-6, p. 5.

[1591] Art. 118 de la loi n° 2011-525 précitée.

[1592] L. JANICOT, « La rationalisation manquée des groupements d'intérêt public », AJDA 2011, p. 1194. Sur l'actualité des GIP, v. aussi J.-B. AUBY, « La prospérité des GIP locaux », DA n° 4, avril 2013, repère 4.

[1593] Contrairement aux auteurs de l'étude comparée sur les parcs du Mercantour et d'Alpi Marittime, on n'évoquera pas ici le Groupe d'action locale (GAL) du Programme LEADER + pour le développement des zones rurales. Il aurait pourtant pu, de prime abord, entrer dans notre typologie des outils inadaptés à l'objet « conservation de la nature », car « son intérêt est limité aux besoins des territoires ruraux », à l'exclusion des espaces protégés transfrontaliers : M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, *op.cit.*, vol. 2, p. 53. Mais en réalité, le GAL n'est pas une structure juridique à part entière : cette appellation désigne un simple partenariat. Pour faire fonctionner le GAL, ses membres, qui peuvent appartenir à plusieurs Etats membres de l'UE, doivent soit désigner l'un d'entre eux comme chef de file, soit s'associer dans une structure commune correspondant à un régime juridique existant : point 12 de la Communication de la Commission aux Etats

origine dans un acte de droit dérivé, qui plus est un règlement[1594]. Cet acte instituant le GEIE est donc obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable à tous les Etats membres (art. 288 du TFUE), même si le recours au GEIE est, en lui-même, facultatif. Ceci prémunit des disparités qu'aurait pu engendrer la transposition d'une directive dans les droits nationaux, et, *a fortiori*, des aléas du volontarisme étatique à l'égard de la signature et de la ratification, s'il s'était agi d'un traité international. Surtout, cette « neutralité juridique », due au rattachement du GEIE à l'ordre juridique de l'Union, place en principe les membres sur un pied d'égalité. Or, selon Ch. BATAILLOU, cet élément est « très important pour surmonter la crainte des partenaires que l'un d'entre eux soit dans une situation plus favorable parce qu'il évolue dans un environnement juridique plus familier »[1595]. Nuançons toutefois le propos, car, en ce qui concerne la loi applicable au contrat de groupement et à son fonctionnement interne, le règlement prévoit qu'il s'agira de la loi interne de l'Etat du siège du GEIE (art. 2, § 1).

De plus, le GEIE possède également l'avantage d'être une structure flexible, ce qui se manifeste à plusieurs niveaux, notamment celui de ses conditions d'accès et de sa durée[1596]. En effet, même si le GEIE est destiné avant tout aux entreprises[1597], l'accès à la qualité de membre est très ouvert : outre des sociétés privées, d'autres « entités juridiques de droit public ou privé », ainsi que des personnes physiques, peuvent en faire partie (art. 4, § 1). Les collectivités territoriales, mais aussi les établissements publics locaux et nationaux, sont ainsi susceptibles d'être visés, ce qui peut avoir son importance s'agissant de la coopération entre parcs naturels (nationaux et régionaux) frontaliers. Par ailleurs, la constitution d'un GEIE est expressément conditionnée à la présence de membres ayant leur administration centrale dans des Etats membres différents (art. 4, § 2), ce qui indique bien qu'il s'agit d'un outil de coopération spécifiquement transnationale, à la différence des outils de droit interne précédemment analysés. Enfin, on notera que la durée du GEIE peut être déterminée comme indéterminée (art. 5, c)).

Dès lors, on comprend mieux pourquoi la mise en place d'un GEIE a pu, par le passé, être préconisée pour la création d'un parc transfrontalier. Ce fut notamment le sens des conclusions de l'étude de « définition du parc international des Bouches de Bonifacio et de l'archipel de la Maddalena », réalisée au cours des années 1990 à la demande des deux aires marines protégées contiguës de Corse et de Sardaigne[1598]. Toutefois, le GEIE n'a, à notre connaissance, jamais été utilisé en matière de conservation de la nature.

---

membres du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (Leader +), JOCE C 139 du 18/05/2000, p. 5.

[1594] Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), JOCE L 199 du 31/07/1985, p. 1.

[1595] Ch. BATAILLOU, *L'émergence du fait régional au sein de l'Union Européenne : la coopération transfrontière comme stratégie du développement*, *op.cit.*, p. 166.

[1596] *Ibid.*, p. 167.

[1597] *Ibid.*, p. 164.

[1598] Citée in M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, *op.cit.*, vol. 2, pp. 191-195.

De fait, le GEIE cumule plusieurs inconvénients par rapport à l'objet « conservation de la nature », en dépit de ce qui vient d'être dit. D'abord, il est doté d'une personnalité morale, certes, mais de droit privé[1599]. Ensuite, et peut-être surtout, il poursuit des finalités essentiellement économiques. Ainsi, l'article 3 du règlement affirme très clairement que « le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité (…) ». Il précise aussi que l'activité du GEIE doit avoir un « caractère auxiliaire » par rapport à l'activité principale de ses membres. Certes, Y. LEJEUNE considère qu'il faut, dans ce contexte, interpréter le concept d'activité économique dans son sens le plus large[1600]. Il reste que l'environnement n'est nullement cité parmi les activités concernées à titre principal par le GEIE[1601]. En conclusion, le GEIE semble bien mieux adapté au droit des affaires, voire au droit public économique, qu'à celui de l'environnement.

2. L'inadaptation à certains acteurs de la conservation de la nature

Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) est encore un autre organisme de coopération transfrontalière, créé celui-ci par un traité de couverture, à savoir l'Accord de Karlsruhe entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse (art. 11). Il sera plus tard repris, dans les mêmes termes, par l'Accord de Bruxelles entre la France et la Belgique (art. 11). Il comporte lui aussi plusieurs aspects séduisants, le premier découlant directement de sa source internationale. En effet, le GLCT se présente comme un instrument authentiquement nouveau, créé par un accord international, et non comme un outil de droit interne qu'on aurait doté de la capacité passive, comme a pu le faire le Traité de Bayonne avec les consorcios espagnols. Son rattachement à un ordre juridique national déterminé paraît donc moindre, même si l'article 11 (1) de l'Accord de Karlsruhe précise que le GLCT est « soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège ». De plus, et à l'inverse du GEIE, l'article 11 (2) de l'Accord de Karlsruhe indique sans ambiguïté que le GLCT est une « personne morale de droit public. (…) Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire ». Enfin, c'est une nouvelle différence avec le GEIE, le GLCT est un organisme généraliste, et non sectoriel. En effet, l'article 11 (1) de l'Accord de Karlsruhe convient simplement qu'un GLCT « peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux ».

[1599] Ch. BATAILLOU, *L'émergence du fait régional au sein de l'Union Européenne : la coopération transfrontière comme stratégie du développement*, *op.cit.*, p. 163.
[1600] Y. LEJEUNE, « Les instruments de la coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire », Aménagement-Environnement n° 4/2000, pp. 263-277, p. 273.
[1601] « Parmi les secteurs d'activité particulièrement intéressés par cette formule, on note une prééminence du secteur des services ; en deuxième rang on retrouve le commerce, suivi de la recherche et de la production. Le secteur de l'agriculture ne représente qu'une faible part dans l'activité des membres des groupements européens d'intérêt économique » : M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, *op.cit.*, vol. 2, p. 74.

Aucune limitation matérielle n'est prévue *a priori*, si ce n'est celle, classique et applicable à toutes les conventions signées dans le cadre de l'Accord de Karlsruhe, qui tient au respect des domaines de compétence des partenaires (art. 1). Il existe encore un indice supplémentaire de la possible utilisation du GLCT en matière de conservation de la nature, qui confirme, plus largement, la nécessité de ne pas interpréter restrictivement des notions telles que celle de réalisation de missions et services qui présentent un intérêt pour chacun des partenaires[1602]. Lors de la présentation du projet de loi autorisant l'approbation de l'Accord de Karlsruhe, M. ALLONCLE, rapporteur de la Commission des affaires étrangères du Sénat, a énuméré les perspectives d'application de ce texte. Parmi elles, il a cité les projets de création d'un parc rhénan transfrontalier entre les collectivités alsaciennes et le Land de Bade Wurtemberg, et d'un organisme de gestion transfrontalier de la forêt de Fleckenstein entre ces mêmes collectivités et le Land de Rhénanie-Palatinat[1603].

Plus encore que pour le GEIE, la mise en place de GLCT a logiquement été recommandée dans le secteur de la conservation de la nature et, plus largement, de l'environnement. Au niveau doctrinal, tout d'abord, notons que dans sa thèse (datant de 2005), J.-Ch. LUBAC, qui confronte lui aussi les instruments juridiques mis à disposition avec différents domaines de coopération décentralisée, préconise, s'agissant de l'environnement, l'utilisation du GLCT et du district européen[1604], « car ces structures permettent facilement la gestion commune d'un service public »[1605]. A un niveau plus pratique, ensuite, mentionnons le cas du Protocole d'accord (précité) entre les parcs des Vosges du Nord et du Pfälzerwald : ils s'y engagent, « dans le cadre de l'application de l'Accord de Karlsruhe » (conclu la même année, en 1996), « à étudier les possibilités de donner à la Réserve de Biosphère Vosges du Nord – Pfälzerwald une autonomie juridique et financière » (art. 4). Cependant, à notre connaissance, aucun projet de GLCT dans le domaine de la conservation de la nature n'a, non plus, été mené jusqu'à son terme. Au-delà de ce seul secteur, il semble que le GLCT n'a pas eu le succès escompté. Dans une étude sur la coopération transfrontalière dans l'espace du Rhin supérieur, parue en 2006, J. SOHNLE et F. SCHNEIDER constataient par exemple que le recours aux GLCT y restait encore minoritaire[1606]. Quant à A. NOURY, en 2007, il comptabilisait en tout six GLCT à la frontière franco-allemande, dont trois étaient de droit français, et les trois autres de droit allemand[1607].

[1602] G. MARCOU, « Les traités relatifs à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et l'urbanisme », *op.cit.*, p. 313.
[1603] M. ALLONCLE, Rapp. Sénat n° 20, 9 octobre 1996, pp. 20-21.
[1604] Sur le district européen, *cf infra*.
[1605] J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 422.
[1606] J. SOHNLE et F. SCHNEIDER, « La coopération transfrontalière dans l'espace du Rhin supérieur et le cas particulier de l'agglomération trinationale de Bâle », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 35-59, p. 57.
[1607] A. NOURY, « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », RLCT n° 20, 2007, pp. 65-70, p. 67.

Nous persistons néanmoins à penser que le GLCT pourrait s'avérer une solution institutionnelle intéressante pour la coopération des parcs naturels régionaux situés aux frontières des Etats parties aux Accords de Karlsruhe et de Bruxelles. En revanche, cet organisme ne peut être considéré comme une panacée, et ce essentiellement pour deux raisons déjà pointées par M. BOUSQUET et C. BOI[1608]. D'une part, son champ d'application est géographiquement limité à certaines frontières françaises (celles concernées par les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles). En réalité, cet obstacle a été partiellement surmonté : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, quatrième étape dans le développement du droit interne de la coopération décentralisée (pour poursuivre la classification proposée au chapitre précédent), a opéré la « diffusion » du GLCT en droit interne français, à travers la création du district européen[1609]. Le nouvel article L. 1115-4-1 du CGCT dispose ainsi que « dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Le district européen est paré par le législateur de caractéristiques assez semblables à son aîné conventionnel, à ceci près qu'il est rendu disponible pour toutes les collectivités frontalières françaises. Son éventuelle utilisation pour la gestion d'espaces naturels transfrontaliers a également été envisagée dès sa conception, et plus précisément dans l'exposé des motifs de l'amendement parlementaire à l'origine de sa création[1610]. La loi précise par ailleurs que le district européen est soumis au régime juridique des syndicats mixtes ouverts, et que sa création est autorisée par arrêté du préfet de région où le district européen a son siège. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'assimilation du district européen au GLCT n'est pas parfaite, puisque le droit applicable au district européen est nécessairement le droit français, sans possibilité de choisir le droit du partenaire étranger.

D'autre part, ni l'utilisation du GLCT ni celle du district européen[1611] n'est autorisée pour les personnes publiques autres que les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. En effet, il ne faut pas oublier que les Accords de Karlsruhe et de Bruxelles sont des traités de couverture de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, et que la France n'a pas étendu leur champ d'application, pour ce qui la concerne, à d'autres personnes morales de droit public (art. 2)[1612]. Les parcs nationaux sont de ce fait exclus du GLCT et du district européen alors qu'ils sont, comme on le sait, des acteurs particulièrement dynamiques de la coopération transfrontalière dans le domaine de la conservation de la nature.

[1608] M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, *op.cit.*, vol. 2, p. 52.
[1609] Art. 187 de la loi n° 2004-809, JORF n° 190 du 17 août 2004, p. 14545. Pour un comm., v. J.-B. DUBRULLE, « Le district européen, innovation juridique ou coquille vide ? », RLCT n° 19, 2006, pp. 53-55.
[1610] L. HENART, Avis n° 1432, 11 février 2004, p. 132.
[1611] J.-B. DUBRULLE, « Le district européen, innovation juridique ou coquille vide ? », *op.cit.*
[1612] Sur ce point, *cf supra*, Chap. 1, sect. 2 du présent Titre.

La confrontation entre, d'une part, les outils du droit de la coopération infra-étatique, et, d'autre part, le droit de la conservation de la nature, s'exerce donc à de multiples niveaux. On est désormais en mesure d'inventorier les divers endroits où se cristallise la confrontation : incertitudes du régime juridique de la coopération, trop grande dépendance vis-à-vis d'un droit national, exclusion de la police et de la réglementation du champ de la coopération, enfin restriction des outils à certains secteurs ou à certains acteurs de la coopération. On constate alors que ces points de friction sont assez analogues entre les outils de coopération conventionnelle et les outils de coopération institutionnelle. Souvent, les obstacles à la coopération institutionnelle ne sont que la reproduction de ceux opposés à la coopération conventionnelle. Il n'y a au demeurant pas lieu de s'en étonner, dans la mesure où la création d'organismes transfrontaliers s'opère par la conclusion de conventions. Dès lors, les solutions qui permettent de surmonter les obstacles à la coopération conventionnelle peuvent aussi améliorer la situation de la coopération institutionnelle, et réciproquement.

SECTION 2 : OUTILS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET CONSERVATION DE LA NATURE : UNE CONFRONTATION EN VOIE D'APAISEMENT

Des progrès significatifs ont été accomplis assez récemment. Ils ont permis de rendre les outils du droit de la coopération infra-étatique plus conformes à la réalité de cette activité et aux besoins de ses acteurs dans de nombreux secteurs, dont l'environnement. Autrement dit, les points de friction précédemment mis en lumière ont, sinon totalement, au moins partiellement été résorbés. A cet égard, la contribution du groupement européen de coopération territoriale (GECT) doit d'ores et déjà être pointée. Il s'agit bien entendu d'une première source, primordiale, d'apaisement de la confrontation avec le droit de la conservation de la nature (§ 1).

Cette première source d'apaisement a également été complétée, de manière sans doute plus inattendue, grâce à l'ingéniosité des chercheurs et acteurs de la conservation de la nature. De fait, ici comme dans d'autres domaines, s'est vérifié le paradoxe suivant lequel l'insuffisance des outils mis à disposition des acteurs, si elle l'a sans doute freiné, n'a pas empêché le développement de la coopération transfrontalière. Plus précisément, il s'est agi de tirer profit de l'existence d'un second champ juridique mis en jeu par la coopération en matière de conservation de la nature, s'ajoutant au droit de la coopération infra-étatique : le droit de l'environnement. Ainsi, les instruments issus du droit de l'environnement ont-ils été mobilisés à leur tour à des fins de coopération, alors que tel n'était pas nécessairement leur objet initial. Cette utilisation astucieuse a d'abord permis de contourner dans une certaine mesure les obstacles provenant du droit de la coopération infra-étatique, puis de compléter les nouveaux outils mieux adaptés, en vue d'une plus grande efficacité (§ 2).

§ 1 : La création d'outils plus adaptés à la conservation de la nature, issus du droit de la coopération infra-étatique

Dès son institution par un règlement européen du 5 juillet 2006[1613], et plus encore depuis la révision du 17 décembre 2013 destinée à faciliter sa création et son fonctionnement[1614], le GECT est immédiatement et assez incontestablement devenu l'outil de

[1613] Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JOUE L 210 du 31/07/2006, p. 19. Pour un comm., v. J.-Ch. LUBAC, « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », JCP A 2006, pp. 1554-1558.

[1614] Règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type, JOUE L 347 du 20/12/2013, p. 303. Pour un commentaire de la proposition de révision du règlement, v. X. BARELLA, « L'Union européenne et le Conseil de l'Europe : entre influence et incidence sur la coopération décentralisée », RGCT, n° 53, 2013, pp. 16-26, spéc. pp. 22-23.

coopération le plus adaptable à la conservation de la nature. Il y a plusieurs raisons à cela qu'il conviendra d'expliciter, mais précisons d'emblée que l'adoption le 16 novembre 2009, à Utrecht, du troisième Protocole additionnel à la Convention de Madrid relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), ne modifie pas cette appréciation[1615].

L'adéquation théorique - ou adaptabilité - entre le GECT et la conservation de la nature se vérifie d'ailleurs d'un point de vue empirique. En effet, il existe actuellement quarante-six GECT sur tout le territoire de l'Union[1616]. Après des débuts relativement poussifs, on constate une accélération récente dans leur création[1617]. Les GECT créés couvrent des domaines assez divers, mais qui se rattachent le plus souvent à l'aménagement du territoire au sens le plus large du terme. Sur le total, quatre GECT ont un objet strictement environnemental : trois d'entre eux concernent la coopération entre espaces protégés frontaliers[1618], et le quatrième la gestion des déchets[1619]. Par ailleurs, certains autres GECT, qui ont un objet plus étendu que l'environnement ou connexe à celui-ci, comme l'urbanisme et l'aménagement transfrontaliers, intègrent une dimension de conservation de la nature[1620]. Ils le font de toute évidence au nom de l'objectif politique de développement durable et de son corollaire juridique, le principe d'intégration de l'environnement inscrit dans les Traités de l'Union[1621]. Il existe donc un certain engouement de la part des acteurs de la conservation de la nature pour le GECT. S'il peut paraître mesuré de prime abord, il convient néanmoins de rappeler qu'auparavant, aucun autre organisme de coopération infra-étatique doté de la personnalité juridique n'avait, à notre connaissance, été constitué dans cette matière. De plus, la source ne semble pas sur le point de se tarir : plusieurs autres projets de GECT « conservation de la nature » sont annoncés ou plus modestement envisagés (comme une

[1615] Ce texte est entré en vigueur le 1er mars 2013. Outre la France, cinq autres pays (dont l'Allemagne et la Suisse) l'avaient ratifié au 19 septembre 2014. Pour un comm., v. notamment X. BARELLA, « L'Union européenne et le Conseil de l'Europe : entre influence et incidence sur la coopération décentralisée », *op.cit.*, spéc. pp. 23-24.

[1616] Source : liste des GECT établie et mise en ligne par le Comité des régions de l'UE (à jour au 30 août 2014) : https://portal.cor.europa.eu/egtc. Outre cet inventaire, le portail du site internet du Comité des régions consacré aux GECT donne de précieuses informations sur les grandes caractéristiques de l'ensemble des GECT existants.

[1617] X. BARELLA dénombrait ainsi seulement vingt-trois GECT début 2012 : X. BARELLA, « L'Union européenne et le Conseil de l'Europe : entre influence et incidence sur la coopération décentralisée », *op.cit.*, p. 22, note de bas de p. n° 28.

[1618] Il s'agit, par ordre chronologique de création, du GECT « Karst-Bodva » entre deux parcs nationaux hongrois et slovaque (11 février 2009), du GECT « Parc Marin International des Bouches de Bonifacio » ou « PMIBB » (11 mars 2013) et du GECT « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime - Mercantour » (2 mai 2013).

[1619] Il s'agit du GECT « Efxini Poli – Solidar City Network », constitué principalement entre municipalités grecques, bulgares et chypriotes le 2 août 2012.

[1620] Ainsi peut-on mentionner le GECT « ZASNET » constitué entre municipalités et intercommunalités espagnoles et portugaises le 19 mars 2010. Il s'agit d'un GECT « généraliste » car destiné à couvrir l'ensemble du spectre des sujets de la coopération, mais qui met par exemple en œuvre un projet de réserve de biosphère transfrontalière hispano-portugaise.

[1621] Le principe d'intégration a initialement été reconnu comme un principe de la politique de l'environnement (Traité de Maastricht, 1992), avant de devenir un principe général du droit de l'Union (Amsterdam, 1997). Il est désormais inscrit à l'article 11 du TFUE : « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

solution parmi d'autres). On peut ainsi mentionner l'Espace Mont-Blanc dans la première catégorie[1622], et le parc naturel transfrontalier du Hainaut (France, Belgique) dans la seconde[1623]. Dès lors, il est instructif d'analyser la façon dont les acteurs de la conservation ayant déjà constitué un GECT se sont approprié cet outil de droit commun, pour le rendre effectivement conforme à leurs besoins spécifiques ; on passe ainsi, subrepticement, de l'adaptabilité (A) à l'adaptation (B).

A. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT), outil de coopération le plus adaptable à la conservation de la nature

Logiquement, le GECT apparaît d'abord comme l'outil le plus adaptable à la conservation de la nature parce qu'il est celui qui permet de surmonter le plus grand nombre d'obstacles strictement juridiques à la coopération (1). Mais ce faisant, le GECT fournit également un remède au décalage observé auparavant entre, d'une part, des instruments financiers performants dans leur soutien à la coopération, et, d'autre part, des instruments juridiques notoirement insuffisants. Autrement dit, il constitue la première structure véritablement adéquate pour la gestion des financements européens en faveur des espaces naturels transfrontaliers (2).

1. Le GECT, contribution à l'effacement des obstacles juridiques à la coopération

Comme l'exprime avec enthousiasme J.-Ch. LUBAC, le GECT est « le premier instrument de droit public existant à l'échelle européenne directement applicable à toutes les formes de coopération »[1624]. Il contribue ainsi à surmonter trois obstacles juridiques à la coopération (institutionnelle mais indirectement aussi conventionnelle) dans le domaine de la conservation de la nature : celui du rattachement excessif de l'instrument à un droit national, et ceux tenant à la restriction à certains secteurs ou acteurs de la coopération.

[1622] J. PEYRONI, le directeur de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), a récemment évoqué ce projet de GECT trinational dans un entretien donné à la revue Diagonal (n° 188, juillet 2013, dossier « coopération transfrontalière », p. 25), de même que N. EVRARD, vice-président de l'Espace Mont-Blanc, dans un autre entretien donné à Environnement Magazine (« L'environnement sans frontières », enquête, n° 1720, septembre 2013, pp. 22-26, p. 25). De plus, une déclaration d'intention relative à la constitution d'un GECT a été signée par la Conférence transfrontalière Mont-Blanc le 22 janvier 2014 : L'actualité transfrontalière n° 96, février 2014.

[1623] V. notamment la communication de M. LLORET, chargé de mission pour la coordination transfrontalière du parc naturel régional Scarpe-Escaut, réalisée lors de la Journée européenne de la coopération des parcs naturels, Bayonne, 29 avril 2013. Les vidéos de toutes les interventions sont disponibles sur : http://naturesansfrontieres.wordpress.com.

[1624] J.-Ch. LUBAC, « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », *op.cit.*, p. 1558. Pour un point de vue plus critique, v. N. LEVRAT, « Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun », in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*, pp. 147-177.

En premier lieu, le GECT est, comme le GEIE, un instrument issu d'un règlement européen. La personnalité morale – de droit public, le plus vraisemblablement[1625] - lui est évidemment reconnue, ainsi que la capacité juridique dans chacun des Etats membres (art. 1, § 3 et 4). Surtout, selon J.-Ch. LUBAC, le règlement GECT définit pour la première fois de véritables principes concernant le droit applicable à des organismes infra-étatiques[1626]. Il dispose ainsi que les actes des organes d'un GECT sont d'abord régis par le règlement européen lui-même, puis par les dispositions de la convention signée (avec les statuts) par les membres lors de la constitution. Enfin, le droit interne de l'Etat membre où le GECT a son siège reste une source subsidiaire de droit, régissant les questions laissées sans réponse par le règlement et les normes contractuelles (art. 2). Certains auteurs critiquent d'ailleurs la persistance d'un renvoi au droit national, même subsidiaire[1627]. Quoi qu'il en soit, le choix du lieu du siège revêt donc un véritable enjeu, puisqu'il détermine le droit subsidiairement applicable au GECT. L'article 2 du règlement pose encore un autre principe, destiné celui-ci à résoudre les conflits de loi qui pourraient surgir à propos des actes pris par les GECT : « lorsqu'il est nécessaire de déterminer le droit applicable en vertu du droit de l'Union ou du droit international privé, le GECT est considéré comme une entité de l'Etat membre dans lequel il a son siège ». S'agissant à présent de la juridiction compétente, question complémentaire de celle du droit applicable, elle varie selon le type de contentieux (art. 15)[1628]. Le règlement prévoit par principe que la compétence juridictionnelle est déterminée selon les règles du droit de l'UE. Toutefois, en cas de silence de ce droit, ce sont les juridictions de l'Etat membre où le GECT a son siège qui seront nécessairement compétentes. En outre, certains contentieux connaissent un régime spécifique, puisqu'ils sont attribués aux juridictions de l'Etat membre dont la décision est contestée[1629]. Le règlement précise par ailleurs que les tiers peuvent, eux aussi, faire valoir leurs droits par voie juridictionnelle s'ils s'estiment lésés par des actes ou omissions d'un GECT. Cette dernière disposition est intéressante dans la perspective de la garantie de l'accès à la justice, principe consacré en droit de l'environnement notamment par la Convention d'Aarhus[1630].

En deuxième lieu, le règlement relatif au GECT n'est pas fermé à ce que la finalité de l'institution soit la conservation de la nature, contrairement par exemple au GEIE. De façon

[1625] Le règlement reste silencieux sur la nature publique ou privée de la personnalité morale du GECT ; « toutefois, le contrôle public lors de la constitution du GECT, la participation de personne publique et en particulier d'un Etat, semblent impliquer la naissance d'une personne publique » : F.-X. FORT, « La coopération territoriale au sein de l'espace européen », DA n° 1, 2009, p. 7.

[1626] J.-Ch. LUBAC, « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », *op.cit.*, p. 1556.

[1627] N. LEVRAT, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », RAE n° 3/2006, pp. 495-509, spéc. pp. 506-507.

[1628] J.-Ch. LUBAC, « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », *op.cit.*, p. 1556.

[1629] Il s'agit des contentieux relatifs à une décision de participation d'un membre à un GECT, à la modification de la convention ou des statuts, et à l'intérêt public du GECT.

[1630] Art. 9 de la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (précitée).

générale, il prévoit ainsi que le GECT doit avoir pour objet de faciliter et promouvoir la coopération « territoriale »[1631] dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale[1632] (art. 1, § 2). Les notions de cohésion économique et sociale[1633], et surtout de coopération territoriale, doivent être entendues dans un sens large. En effet, l'article 7, § 3, du règlement GECT initial fixait, par renvoi au règlement relatif au fonds européen de développement régional (FEDER) du 5 juillet 2006[1634], la mission que devait au moins pouvoir couvrir un GECT ; en d'autres termes, ce que J.-Ch. LUBAC nomme le « bloc de compétence minimum » de cette institution[1635]. Or, parmi les actions de coopération territoriale énumérées par le règlement FEDER, figurait « la protection et la gestion conjointes des ressources naturelles et culturelles ». Toutefois, cette référence a disparu avec le nouveau règlement FEDER du 17 décembre 2013[1636].

En dernier lieu, le règlement relatif au GECT admet que des établissements publics nationaux, en ce compris les parcs nationaux, puissent constituer un GECT. C'est l'article 3 du règlement qui fixe la composition du GECT : outre les collectivités locales et régionales, qui sont les acteurs historiques de la coopération « décentralisée », le GECT peut aussi comporter, entre autres, des Etats membres de l'UE et des « organismes de droit public » au sens de la directive du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services[1637]. L'on se souvient pourtant que le

[1631] Entendue par le règlement comme la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale. Alors que la coopération transfrontalière désigne la coopération qui s'exerce dans les zones transfrontalières au sens strict (par exemple, la frontière franco-allemande), la coopération transnationale vise des espaces plus larges mais toujours reliés par une certaine continuité géographique (par exemple, l'arc méditerranéen). Quant à la coopération interrégionale, elle est caractérisée par l'absence de toute continuité géographique entre les partenaires (par exemple, une coopération entre collectivités françaises et polonaises). Sur ces distinctions, v. notamment N. LEVRAT, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », *op.cit.*

[1632] L'adjectif « territoriale » a été ajouté lors de la révision du règlement GECT, afin de tenir compte de cette nouvelle dimension de la politique de cohésion introduite par le Traité de Lisbonne (Titre XVIII du TFUE). La cohésion territoriale se traduit par une attention particulière accordée notamment aux « régions transfrontalières » (art. 174 du TFUE).

[1633] « Paradoxalement, la cohésion économique et sociale n'est plus seulement liée aux infrastructures lourdes et la protection de l'environnement, celle notamment des espaces naturels, peut aussi constituer un facteur de développement » : G. DESMOULIN, *La communauté européenne et la protection des espaces naturels : des financements européens au service de l'action locale*, *op.cit.*, p. 8.

[1634] Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999, JOUE L 210 du 31/07/2006, p. 1.

[1635] J.-Ch. LUBAC, « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », *op.cit.*, p. 1557.

[1636] Règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », JOUE L 347 du 20/12/2013, p. 259.

[1637] Directive n° 2004/18 CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, JOUE L 134 du 30/04/2004, p. 114 (art. 1, § 9) : il s'agit de « tout organisme créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, doté de la personnalité juridique, et dont soit l'activité est financée majoritairement par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public ». Seule la Pologne fait expressément figurer ses parcs nationaux dans la liste non

droit français de la coopération décentralisée prohibe la conclusion de conventions entre une collectivité territoriale et un Etat étranger[1638]. Aussi le législateur de 2008[1639] a-t-il été contraint d'adapter le droit français au règlement GECT, en inscrivant une dérogation au principe susmentionné, mais uniquement lorsqu'il s'agit de constituer un GECT. Le législateur de 2014[1640] étendra la dérogation à la création de GEC et de GLCT, ainsi qu'aux cas « prévus par la loi »[1641]. Il s'agit alors des sixième et septième étapes de l'évolution du droit interne de la coopération décentralisée.

En revanche, le GECT ne contribue pas à dépasser la difficulté qui réside dans l'exclusion de la police et de la réglementation du champ de la coopération. Bien au contraire, le règlement GECT réitère fermement celle-ci[1642]. Par ailleurs, dans la mesure où le GECT est un instrument de droit de l'UE, il ne paraît *a priori* pas adapté aux Etats qui ne sont pas membres de cette organisation, notamment la Suisse. Or il existe précisément un projet de parc naturel régional transfrontalier du Doubs, entre le parc naturel régional du Doubs suisse, et son pendant français qui est en cours de création[1643]. Le règlement initial imposait d'ailleurs aux membres d'un GECT d'être situés sur le territoire d'au moins deux Etats membres de l'UE (art. 3, § 2), avant que le règlement révisé ne ramène ce nombre à un seul, afin de faciliter la participation des entités issues d'Etats tiers (nouvel art. 3 bis, § 2). Déjà, la loi française du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière (précitée) avait autorisé la création de GECT avec des Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe[1644]. Bien que cela ne soit guère satisfaisant dans la perspective de l'élaboration d'un droit

---

exhaustive des organismes publics remplissant les critères de définition, donnée à l'annexe III de la directive 2004/18. Il ne faut évidemment pas en déduire que les parcs nationaux des autres Etats membres en seraient exclus par principe.

[1638] *Cf supra*, Chap. 1 du présent Titre.

[1639] Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du Code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale (précitée). Pour un comm., v. notamment J.-Ch. LUBAC, « Les modalités de mise en œuvre d'un groupement européen de coopération territoriale », *op.cit.*

[1640] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n° 23 du 28 janvier 2014, p. 1562.

[1641] Nouvelle rédaction de l'article L. 1115-5 du CGCT : « une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région ».

[1642] Art. 7, § 4 : « la mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public ni de fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, comme les pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère ».

[1643] Pour plus d'informations, v. la communication de Mme GIRARDET, chargée de mission « parc transfrontalier du Doubs », réalisée lors de la Journée européenne de la coopération des parcs naturels, Bayonne, 29 avril 2013 : http://naturesansfrontieres.wordpress.com. V. aussi D. AUBRY, « Le projet de Parc du Doubs avance bien côté suisse », *L'Alsace*, 9 octobre 2011.

[1644] Art. L. 1115-4-2 du CGCT. Ce faisant, la France a suivi la recommandation du seizième considérant du préambule du règlement 1082/2006, invitant les Etats membres à ne « pas exclure la possibilité, pour les entités de pays tiers, de participer à un GECT constitué conformément au présent règlement ».

commun de la coopération transfrontalière[1645], il y a peut-être ici un moyen pour le GEC, issu du troisième Protocole additionnel à la Convention de Madrid, de trouver son intérêt : cet instrument, qui possède un contenu proche du GECT, mais avec le désavantage comparatif de ne pas faire reposer une partie de ses règles sur le droit de l'UE, permet ainsi une sorte d'extension du GECT aux pays non membres de l'UE[1646]. Quoi qu'il en soit, le dépassement de trois des principaux obstacles juridiques contribue aussi à faire du GECT la structure la plus adéquate pour la gestion des fonds européens.

2. Le GECT, structure adéquate de gestion des financements européens en faveur des espaces naturels transfrontaliers

Les instruments financiers européens revêtent, depuis longtemps[1647], une importance cruciale pour la coopération dans les espaces naturels transfrontaliers[1648]. Ils ont ainsi pu obvier, dans une certaine mesure, à deux types d'insuffisances : d'une part, celle des instruments juridiques de coopération institutionnelle fournis par le droit de la coopération infra-étatique, d'autre part, l'absence d'obligation explicite de coopération dans les zones naturelles transfrontalières fixée par le droit européen de l'environnement, et plus particulièrement la directive habitats.

Sans revenir ici sur le programme LIFE lié à la politique européenne de l'environnement[1649], les fonds structurels issus de la politique régionale, et singulièrement le programme INTERREG[1650], ont permis le financement de nombreuses actions de coopération transfrontalière pour la conservation d'espaces naturels. Les parcs du Mercantour et d'Alpi

[1645] Pour une réflexion sur la nécessité et la réalité d'un droit commun de la coopération transfrontalière en Europe, v. H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*

[1646] X. BARELLA, « L'Union européenne et le Conseil de l'Europe : entre influence et incidence sur la coopération décentralisée », *op.cit.*, p. 23.

[1647] Le FEDER a été instauré par le règlement (CEE) n° 724/75 du Conseil du 18 mars 1975 portant création d'un Fonds européen de développement régional, JOCE L 73 du 21/03/1975, p. 1.

[1648] Sur cette question, mais plus largement sur le rôle des financements européens dans la conservation des espaces naturels y compris non transfrontaliers, v. partic. G. DESMOULIN, *La communauté européenne et la protection des espaces naturels : des financements européens au service de l'action locale*, *op.cit*.

[1649] Sur ce point, *cf supra*, Partie 1, Titre 2, Chap. 2 de la présente thèse.

[1650] La création du programme INTERREG a été réalisée en deux temps, d'abord par le règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, JOCE L 185 du 15/07/1988, p. 9. Il a été suivi par la communication de la Commission européenne C(90) 1562/3 du 25 juillet 1990 fixant les orientations pour des programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire pour les zones frontalières (Interreg), JOCE C 215 du 30/08/1990, p. 4. INTERREG, programme d'initiative communautaire, a disparu sous sa forme originelle avec la nouvelle programmation des fonds structurels pour la période 2007-2013. Il a alors été transformé en Objectif prioritaire n° 3 de la politique structurelle : art. 3 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/99, JOUE L 210 du 31/07/2006, p. 25.

Marittime[1651] en ont, par exemple, largement bénéficié, de même que la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio avec le parc national de l'archipel de la Maddalena[1652]. La connivence est encore plus vraie depuis l'inscription du principe d'intégration de l'environnement dans les Traités de l'Union, grâce à laquelle la protection des espaces naturels peut désormais être considérée comme un objectif secondaire de la politique régionale[1653]. Les actions de coopération dans le domaine de la conservation de la nature sont même devenues l'une des priorités du FEDER, du moins pendant la période 2007-2013. En effet, le règlement relatif au FEDER, dont on a vu qu'il détermine le bloc de compétence minimum du GECT, sert d'abord, et avant tout, à fixer les priorités d'octroi des financements. Or, comme on le sait, l'ancien règlement FEDER faisait notamment référence, s'agissant du volet coopération transfrontalière, à « la protection et la gestion conjointes des ressources naturelles et culturelles »[1654]. A la fois composante du bloc de compétence minimum du GECT et priorité du FEDER, tel était donc le sort réservé à la protection conjointe des ressources naturelles. Toutefois, le nouveau règlement FEDER n'a malheureusement pas repris cet axe pour la période 2014-2020. De toute façon, dans le cadre des fonds structurels, la conservation de la nature pour elle-même n'est pas la fin ultime du financement ; c'est, bien plus, le renforcement de la cohésion économique et sociale. La conservation de la nature est seulement l'un des moyens qui permettent d'arriver à cette fin. Autrement dit, le financement de la protection des espaces naturels est indirect, à la différence du programme LIFE susmentionné qui, pour sa part, constitue un financement direct[1655]. D'où le fait que, s'agissant de la conservation de la nature, le programme INTERREG a souvent servi à financer la mise en valeur touristique de parcs naturels transfrontaliers[1656].

Toujours est-il qu'avec le temps, le décalage entre des instruments financiers performants et cohérents sur l'ensemble des frontières de l'UE, et des instruments juridiques insuffisants et disparates, est apparu de plus en plus malencontreux. Significativement, les premières réflexions relatives à la mise en place de structures institutionnelles de coopération résultèrent d'ailleurs des difficultés éprouvées pour gérer des fonds octroyés à des projets transfrontaliers, dans le cadre du programme INTERREG[1657]. Il ne s'agit certes pas d'un

[1651] M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime, op.cit.*, vol. 2, p. 30 et s.
[1652] G. CASSINI, « Progetto di parco marino internazionale delle Bocche di Bonifacio. Comitato direttivo franco-italiano. Protocollo delle direttive di attuazione », Rivista giuridica dell'ambiente, 1993, pp. 361-366.
[1653] G. DESMOULIN, *La communauté européenne et la protection des espaces naturels : des financements européens au service de l'action locale*, *op.cit.*, p. 68 et s.
[1654] Extrait de l'art. 6 du règlement 1080/2006 : « au titre de l'objectif de coopération territoriale européenne, le FEDER concentre son aide sur les priorités suivantes : le développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières au moyen de stratégies conjointes en faveur du développement territorial durable, essentiellement : (…) en encourageant et en améliorant la protection et la gestion conjointes des ressources naturelles et culturelles, ainsi que la prévention des risques environnementaux et technologiques ».
[1655] G. DESMOULIN, *La communauté européenne et la protection des espaces naturels : des financements européens au service de l'action locale*, *op.cit.*, p. 111 et s.
[1656] *Ibid.*, pp. 144-145.
[1657] G. MARCOU, « Les traités relatifs à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et l'urbanisme », *op.cit.*, p. 319 et s.

constat spécifique au secteur de la conservation de la nature[1658], mais il s'y vérifie aussi[1659], avec d'autant plus d'acuité que ce dernier est largement tributaire de la distribution des fonds de l'Union, pour l'impulsion initiale comme pour la pérennisation de la coopération. N. LEVRAT explique qu'en raison de l'insuffisance des outils juridiques, « les réalisations financées par le programme INTERREG n'ont que rarement une véritable dimension transfrontalière et constituent plutôt, dans le meilleur des cas, la juxtaposition de projets nationaux »[1660]. Le GEIE lui-même, en dépit de son origine communautaire, s'est avéré peu adapté pour organiser une coopération structurée au titre d'INTERREG, comme l'a d'ailleurs reconnu le législateur européen lui-même[1661].

C'est donc essentiellement la raison pour laquelle le GECT a été imaginé : créer enfin une structure adéquate de gestion transfrontalière des fonds structurels[1662]. Il est par conséquent doté d'un budget propre (art. 11). De plus, la très forte dépendance vis-à-vis des fonds structurels est patente dans le règlement GECT, surtout dans sa version initiale, laquelle a significativement été adoptée le même jour que le règlement FEDER (le 5 juillet 2006). Les missions du GECT devaient alors principalement (quoique pas exclusivement) se limiter à la mise en œuvre des programmes de coopération cofinancés par l'Union au titre du FEDER, du Fonds social européen et/ou du Fonds de cohésion. Cette limitation a toutefois disparu du règlement révisé (nouvel art. 7, § 3). Réciproquement, des fonds structurels peuvent continuer à être octroyés à des projets transfrontaliers qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un GECT, puisque le recours au GECT reste facultatif[1663].

En surmontant plusieurs obstacles juridiques à la coopération, le GECT remédie par la même occasion au *hiatus* historique entre instruments financiers et instruments juridiques de coopération. Il devrait, dès lors, consolider encore le rôle moteur des instruments financiers européens dans la conservation des espaces naturels transfrontaliers. C'est déjà le cas pour les espaces protégés contigus ayant créé un GECT afin de mieux structurer leur coopération.

[1658] Sur le constat général, v. notamment M. CASTEIGTS, « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière », in DATAR, *Territoires 2020 : Revue d'études et de prospective*, n° 7, 1er trimestre 2003, La Documentation française, 176 p., pp. 75-83, spéc. p. 81.

[1659] Ch. VOIRON-CANICIO citait ainsi l'exemple du parc du Mercantour, qui ne pouvait investir de fonds publics du côté italien (dans le parc Alpi Marittime), pour illustrer l'inadaptation des politiques publiques au fonctionnement des « systèmes territoriaux transfrontaliers » de l'arc méditerranéen : Ch. VOIRON-CANICIO, « L'arc méditerranéen : dynamiques territoriales et rapprochements interrégionaux », in DATAR, *Territoires 2020 : Revue d'études et de prospective*, n° 7, *op.cit.*, pp. 17-22, spéc. pp. 20-21.

[1660] N. LEVRAT, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », *op.cit.*, p. 505.

[1661] Quatrième considérant du règlement relatif au GECT.

[1662] Pour une contextualisation historique approfondie de l'élaboration du règlement relatif au GECT, v. partic. N. LEVRAT, « Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun », *op.cit.*, p. 151 et s.

[1663] Quinzième considérant du règlement relatif au GECT.

B. De l'adaptabilité à l'adaptation : l'appropriation du GECT par les acteurs de la conservation de la nature

Outre qu'il permet de surmonter plusieurs obstacles juridiques et de gérer correctement des financements européens, le GECT se caractérise aussi par une certaine souplesse. C'est elle qui permet, selon nous, son appropriation par les acteurs des différents secteurs de la coopération. Grâce à la souplesse, il est en l'occurrence loisible aux acteurs de la conservation de la nature, le plus souvent des gestionnaires d'espaces protégés, d'adapter au mieux la structure à leurs besoins spécifiques. L'analyse de la pratique révèle que la souplesse se manifeste autant à travers la convention, laquelle fixe les éléments constitutifs du futur GECT, surtout du point de vue du régime juridique (1), qu'à travers les statuts, qui précisent pour leur part les modalités de mise en œuvre de la convention, essentiellement d'un point de vue organique ou institutionnel (2).

1. L'appropriation grâce à la souplesse juridique du GECT

La convention est le document clé du GECT. Son importance a encore été accrue par la révision de 2013, au détriment des statuts : en effet, ceux-ci ne doivent plus contenir l'ensemble des éléments de la convention, et certains éléments figurant auparavant dans les statuts devront désormais être inscrits dans la convention. Les éléments que la convention doit comporter sont fixés par l'article 8 du règlement GECT. Il s'agit essentiellement d'identifier le GECT en donnant son nom, le lieu de son siège, sa durée et les membres qui le composent ; de déterminer sa compétence fonctionnelle et territoriale, c'est-à-dire son objectif et sa mission mais aussi l'étendue du territoire sur lequel il peut exécuter cette mission ; d'indiquer, depuis la révision de 2013 et en conformité avec l'article 10 du règlement, les principes généraux de l'organisation du GECT, à savoir ses différents organes et leurs compétences respectives ; enfin, de préciser le droit qui lui est applicable, et notamment les règles applicables à son personnel.

Une grande marge de manœuvre est ainsi laissée, par l'article 8, en ce qui concerne la rédaction de la convention, pour autant évidemment qu'est respecté le cadre général posé par le reste du règlement[1664]. Les membres fondateurs des GECT « conservation de la nature » se sont saisis de cette souplesse pour faire de leurs conventions constitutives des actes qui reflètent assez fidèlement les exigences modernes du droit de la conservation de la nature. De fait, si elles appartiennent formellement au droit de la coopération infra-étatique, ces conventions paraissent davantage relever, matériellement, de celui de l'environnement. D'ailleurs, à la lecture de ces textes[1665], on observe une assez grande similitude, non

[1664] Interdiction de déléguer le pouvoir de police et de règlementation, poursuite de l'objectif de renforcement de la coopération territoriale, etc.

[1665] L'analyse comparée des conventions et statuts de GECT « conservation de la nature » se fondera uniquement sur ceux du GECT PMIBB et du Parc européen Alpi Marittime - Mercantour. L'auteur s'est procuré ces

seulement entre eux, ce qui est somme toute assez logique, mais aussi avec les traités bilatéraux créant une zone protégée transfrontalière. Ceci est plus étonnant dans la mesure où ces traités, en tant qu'actes de droit international public conclus entre Etats souverains, ne sont nullement assujettis aux lourdes contraintes inhérentes au droit de la coopération infra-étatique.

On peut d'abord prendre l'exemple, pour étayer notre propos, de la temporalité des GECT « conservation de la nature ». L'absence de maximum imposé par l'article 8 du règlement a permis aux concepteurs du GECT du Parc marin international des Bouches de Bonifacio (ou GECT PMIBB), comme à ceux du Parc européen Alpi Marittime – Mercantour, de fixer une durée particulièrement longue, en cohérence avec l'exigence de pérennité de la protection des espaces naturels. Ainsi, la durée de la convention constitutive du GECT PMIBB est fixée jusqu'au 31 décembre 2080 (art. 8). Le GECT Mercantour – Alpi Marittime est quant à lui constitué pour une durée un peu plus courte (cinquante ans), compensée par le possible renouvellement tacite pour une période ultérieure de durée similaire (art. 6).

Il en va de même s'agissant de la spatialité des GECT « conservation de la nature ». En l'absence, une nouvelle fois, de toute contrainte pesant sur la largeur maximale de la zone transfrontalière susceptible d'être concernée par la coopération, les conventions constitutives des GECT PMIBB et Mercantour - Alpi Marittime ont pu, librement, choisir pour compétence territoriale de leur organisme de coopération la réunion des territoires entiers des deux espaces protégés contigus. Il s'agit essentiellement de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio[1666] et du parc national de l'archipel de la Maddalena (art. 4), d'une part, et du parc national du Mercantour et du parc naturel Alpi Marittime (art. 3), d'autre part.

La même remarque peut encore être faite à propos de l'objet et de la mission – la « matérialité » – des GECT « conservation de la nature ». Les GECT PMIBB (art. 5) et Mercantour – Alpi Marittime (art. 4) poursuivent, clairement, un objectif de conservation de la nature et, plus largement, de développement durable des espaces protégés. Au-delà de cet objectif général, on note la centralité de l'outil de planification, comme en droit interne de la conservation de la nature. Le GECT PMIBB, qui doit mettre en œuvre des « principes d'administration harmonisés », proposera à cette fin des « plans de gestion communs » sur

documents auprès des GECT concernés. En revanche, il nous a été impossible de faire de même avec les textes fondateurs du GECT Karst-Bodva, lequel ne dispose pas de site internet, contrairement aux deux autres. En outre, l'adresse électronique donnée sur le site internet du Comité des régions de l'Union, pour contacter le GECT Karst-Bodva, s'est avérée incorrecte. Il semble d'ailleurs que le GECT Karst-Bodva ait été mis en sommeil. En effet, dans la rubrique « revue des activités en 2012 » (nous n'avons toutefois pas encore d'informations concernant l'année 2013), toujours sur le site internet du Comité des régions, il est indiqué que le GECT Karst-Bodva n'a pas approuvé de budget pour l'année 2012, qu'il n'a mis en œuvre aucun projet au cours de cette même année, et enfin qu'il ne dispose d'aucun personnel propre en ce moment.

[1666] Il y a toutefois, du côté français, une extension du GECT PMIBB au-delà de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio, à la réserve naturelle des îles Cerbicale, à la réserve naturelle des Tre Padule de Suartone, ainsi qu'aux acquisitions du Conservatoire du littoral attenantes.

différents sujets. De façon similaire, le GECT Mercantour – Alpi Marittime définit « un plan d'action commun » tous les cinq ans et en assure son application. Autre élément allant dans le même sens, qui fait quant à lui davantage penser aux zones protégées transfrontalières créées par des traités de droit international de l'environnement : chacun des deux GECT « conservation de la nature » franco-italiens a, entre autres missions, celle de promouvoir une candidature commune de classement au patrimoine mondial de l'UNESCO[1667].

La même remarque pourra enfin être faite au plan institutionnel. Mais précisons au préalable, s'agissant toujours du régime juridique, qu'alors que le GECT Mercantour – Alpi Marittime a choisi d'établir son siège en France, et donc d'être assujetti au droit français de façon subsidiaire (art. 7), le GECT PMIBB a fait le choix inverse, et opté pour le droit italien (art. 6). Il en découle que le contrôle administratif, budgétaire et financier du GECT Mercantour – Alpi Marittime est réalisé conformément au droit français, et celui du GECT PMIBB conformément au droit italien. On en déduit qu'il ne semble pas y avoir de tentation hégémonique de la part d'un droit interne sur un autre, mal dont on a parfois, par le passé, accusé le droit français en matière de coopération décentralisée[1668].

2. L'appropriation grâce à la souplesse institutionnelle du GECT

Sur le volet organique, les GECT formalisent et approfondissent, d'une certaine façon, la coopération interinstitutionnelle qui s'exerçait déjà entre certains espaces protégés frontaliers dans le cadre des jumelages (notamment celui des parcs du Mercantour et d'Alpi Marittime), avec la pratique consistant à inviter le directeur de chaque parc dans le conseil d'administration de son homologue frontalier. En l'espèce ce sont les statuts, et non la convention, qui règlent l'essentiel des questions institutionnelles, d'autant plus que les GECT qui nous intéressent ont été créés antérieurement à la révision du 17 décembre 2013. En vertu de l'article 9 du règlement GECT, les statuts précisent notamment les modalités de fonctionnement des organes de la structure et leurs compétences, ainsi que le nombre de représentants des membres dans les organes concernés, les procédures décisionnelles, et les procédures concernant la gestion et le recrutement du personnel. L'article 10 du règlement indique encore, s'agissant de l'organisation du GECT, que la structure doit comporter au minimum deux organes : l'assemblée constituée par les représentants de ses membres et un directeur, qui représente le GECT et agit au nom et pour le compte de celui-ci. Le texte ajoute qu'un GECT est responsable vis-à-vis des tiers des actes de son directeur et, le cas échéant, des autres organes de direction.

[1667] La candidature de l'espace transfrontalier « Marittime – Mercantour » au patrimoine mondial de l'UNESCO, portée par le GECT, a d'ailleurs été officialisée dès le 18 novembre 2013 : L'actualité transfrontalière n° 94, décembre 2013.

[1668] Sur ce point, v. notamment D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?, op.cit.*, pp. 63-87, spéc. p. 77.

Les organes des GECT « conservation de la nature » ne se substituent pas, est-il besoin de le préciser, aux gestionnaires existants des aires protégées qui participent à la coopération[1669]. Ainsi les compétences, et encore moins l'existence, de l'Office de l'environnement de la Corse (établissement public industriel et commercial dépendant de la collectivité territoriale de Corse), gestionnaire de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio, et du parc national de l'archipel de la Maddalena (établissement public à caractère non commercial, sous tutelle du ministre de l'environnement italien), ne sont affectées par la mise en place du GECT PMIBB. Il en va de même s'agissant du GECT constitué par le parc national du Mercantour et le parc naturel Alpi Marittime (établissement public régional de la région Piémont). Le GECT s'ajoute en conséquence à ces entités nationales, lesquelles sont logiquement extrêmement dominantes dans les organes de l'institution de coopération.

Les GECT « conservation de la nature » ont, en pratique, créé davantage d'organes que le règlement ne le requiert. Tandis que le GECT Mercantour - Alpi Marittime dispose d'une assemblée, un président et un directeur (art. 10 des statuts), s'y ajoutent, en ce qui concerne le GECT PMIBB, un vice-président, un directeur-adjoint, et un collège des commissaires aux comptes (art. 11 des statuts)[1670]. De plus, les organes du GECT PMIBB sont assistés de deux instances consultatives, donnant leur avis spécialement sur les plans de gestion communs : un conseil des représentants des territoires[1671], et un comité scientifique[1672]. La parité entre français et italiens est évidemment de mise, dans l'intégralité de ces organes[1673]. La présidence et la direction seront, par exemple, assurées alternativement par chacun des présidents et directeurs des aires protégées membres du GECT. Toutefois, le président et le directeur en exercice du GECT ne devraient pas être de la même nationalité[1674]. Sous un angle plus administratif, le parc national du Mercantour et le parc naturel Alpi Marittime s'engagent à mettre à disposition du fonctionnement de leur GECT deux équivalents temps plein, au minimum (art. 21). Par ailleurs, sans doute parce que l'on est en matière environnementale, où le principe d'information du public jouit d'une reconnaissance plus grande que dans la plupart des autres domaines de l'action publique, les statuts des

[1669] Mais la convention constitutive du GECT PMIBB prend tout de même soin, elle, de le préciser : « doté de la capacité d'agir, en tant que structure de coordination transfrontalière, au nom et pour le compte de ses membres, le GECT ne peut toutefois se substituer aux gestionnaires des aires protégées gérées par le Parc National de l'Archipel de la Maddalena et l'Office de l'Environnement de la Corse sur leur territoire de compétence respectif » (art. 1).

[1670] Il y a aussi un vice-président dans le GECT Mercantour – Alpi Marittime, mais il n'est pas formellement considéré comme un organe du GECT (art. 14 des statuts).

[1671] Le conseil des représentants des territoires se compose notamment des collectivités territoriales, l'Etat déconcentré, le directeur du conservatoire du littoral, et un certain nombre de catégories d'usagers de la mer : pêcheurs, plaisanciers, sportifs (art. 22). On regrettera en revanche l'absence des associations de protection de la nature.

[1672] Le comité scientifique se compose « de 12 membres, experts en sciences naturelles, environnementales et territoriales » (art. 24). On regrettera l'absence d'experts en « sciences juridiques », spécialistes en droit la coopération transfrontalière et/ou de l'environnement.

[1673] Le respect de la parité est d'ailleurs érigé en principe général du fonctionnement des GECT PMIBB (art. 7 de la convention) et Mercantour – Alpi Marittime (art. 5 de la convention).

[1674] Respectivement art. 17 et 20 des statuts des GECT Mercantour – Alpi Marittime et PMIBB.

GECT Mercantour – Alpi Marittime (art. 15) et PMIBB (art. 17) enjoignent à leurs membres d'assurer l'accès des citoyens aux informations relatives aux décisions des organes du groupement. Si bien que l'on peut affirmer, à l'aune de l'ensemble de ces éléments, que les GECT « conservation de la nature » reprennent, avec un mimétisme certain, l'esprit et même la structure des organes de gestion des aires protégées en droit interne de l'environnement. Ceci est un signe supplémentaire de la souplesse du GECT, qui lui permet d'épouser la forme institutionnelle du secteur de coopération considéré.

En résumé, le GECT apparaît actuellement comme l'outil du droit de la coopération infra-étatique le plus pertinent s'agissant de la conservation de la nature, et ce essentiellement pour trois raisons : d'abord, parce que le règlement GECT surmonte plusieurs obstacles juridiques généraux à la coopération infra-étatique ; ensuite, parce que le GECT est une structure qui permet de gérer avec une certaine sécurité juridique des financements européens, dont la coopération entre espaces protégés frontaliers dépend fortement historiquement ; enfin, parce que la convention et les statuts du GECT sont malléables, et qu'ainsi les acteurs de la coopération peuvent les façonner avec une assez grande liberté afin de les rendre conformes aux exigences de leur secteur. Il serait toutefois illusoire de prétendre que le GECT offre une solution universelle et parfaite à la coopération pour la conservation de la nature transfrontalière. En effet, non seulement certains gestionnaires d'espaces protégés peuvent ne pas se sentir prêts à franchir le pas de la création d'un GECT, mais, surtout, le GECT laisse certaines questions en suspens. Il en va ainsi, par exemple, de l'impossible délégation du pouvoir de police et de réglementation. C'est alors que l'instrumentalisation des outils de droit de l'environnement à des fins de coopération infra-étatique peut également s'avérer intéressante, comme une première étape avant la création d'un GECT, voire un complément de ce dernier.

§ 2 : L'instrumentalisation d'outils issus du droit de l'environnement, à des fins de coopération infra-étatique

Documents de référence pour la gestion de certaines catégories d'aires protégées, les chartes de parcs naturels sont à ce titre clairement identifiées comme des instruments issus du droit de l'environnement. Dès lors rien ne les prédestinait, à première vue, à devenir aussi des outils de coopération infra-étatique. C'est pourtant bien ce que l'on observe, et de façon prometteuse, dans la pratique des gestionnaires de parcs que certaines constructions doctrinales peuvent aiguiller (A). L'instrumentalisation des études d'impact transfrontières à des fins de coopération infra-étatique était, pour sa part, plus attendue. En effet, si les études d'impact transfrontières sont, certes, des outils de droit de l'environnement, elles intègrent dans leur énoncé même une dimension transfrontalière. Peut-être précisément parce que l'on en espérait plus, la contribution des études d'impact transfrontières au développement de la coopération infra-étatique fait l'objet d'une appréciation plus mitigée (B).

A. L'instrumentalisation prometteuse des chartes de parcs

Pour faire des chartes de parcs des outils de coopération infra-étatique, les acteurs de la conservation sont tenus de procéder en deux temps au moins. Cela résulte des contraintes inhérentes au droit de la coopération infra-étatique, comme l'a bien montré H. JACQUOT dans un domaine voisin de l'environnement, celui de la planification urbaine transfrontalière[1675]. Ainsi peut-on distinguer, d'abord, la phase de co-production de documents politiques au niveau transfrontalier (1), laquelle précède celle de la transcription juridique des fruits de la coopération au niveau interne (2).

1. La co-production de documents politiques au niveau transfrontalier

Lors de la publication d'un guide sur la coopération internationale des parcs naturels régionaux, en 2008, le ministère des affaires étrangères français a, après la fédération des parcs naturels régionaux, souligné la pertinence de la charte comme outil d'intégration de la coopération transfrontalière[1676]. On peut sans difficulté étendre cette opinion aux parcs nationaux, qui, sur le modèle des parcs naturels régionaux, ont également été dotés d'une charte par la loi du 14 avril 2006 sur les parcs. Sans doute pourrait-on encore le faire à propos des plans de gestion des parcs naturels marins et des réserves naturelles. Cette affinité potentielle avec la coopération provient du fait que les chartes de parcs (régionaux comme nationaux), regroupées par P. JANIN sous la dénomination éloquente de « chartes territoriales », ont pour fonction de « définir un projet de territoire en déterminant des objectifs et des orientations, ainsi que des mesures permettant de les mettre en œuvre »[1677].

[1675] H. JACQUOT, « Vers une planification urbaine transfrontalière ? », *op.cit.* H. JACQUOT résume ainsi le processus d'harmonisation du contenu des documents d'urbanisme frontaliers : « élaboration d'un schéma d'aménagement transfrontalier, document technique de référence ; contractualisation des objectifs de celui-ci sous forme d'une charte ayant valeur de déclaration d'intention commune sans effets juridiques contraignants ; mise en conformité des documents d'urbanisme nationaux avec le contenu de la charte selon les procédures d'élaboration et de modification des documents d'urbanisme en vigueur dans les pays dont ils relèvent » (p. 115). Sur cette même question, v. aussi H. JACQUOT et Y. JEGOUZO, « L'urbanisme transfrontalier : problèmes et principes de solution », *op.cit.*

[1676] MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Coopération internationale des parcs naturels régionaux : vade mecum*, *op.cit.*, spéc. pp. 14-17.

[1677] P. JANIN, « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », RJE n° 4/2010, pp. 591-603, p. 596. Ainsi, s'agissant des parcs naturels régionaux, l'article L. 333-1 II du C. envir. dispose que « la charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc ». De même, concernant les parcs nationaux, l'article L. 331-3 I du même code édicte que « la charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants. Elle est composée de deux parties : 1° pour les espaces du cœur, elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue au 1° de l'article L. 331-2 ; pour l'aire d'adhésion, elle définit les

Il existe néanmoins des obstacles de taille à l'intégration de la coopération transfrontalière dans les chartes, et, plus encore, à l'élaboration d'une charte transfrontalière. Comme l'ont bien exprimé H. JACQUOT et Y. JEGOUZO, « la négociation d'une charte de parc naturel régional transfrontalier paraît impossible dans la mesure où la charte doit être approuvée par décret et produit, depuis la loi du 8 janvier 1993[1678], des effets juridiques précis en droit interne »[1679]. En effet, le mode d'approbation des chartes de parcs - ceci vaut aussi pour les parcs nationaux - constitue un obstacle car le décret, même lorsqu'il est, comme en l'espèce, négocié, demeure un acte unilatéral[1680]. Quant aux « effets juridiques précis », il s'agit, en particulier, de l'obligation de compatibilité vis-à-vis des documents d'urbanisme, sur laquelle on reviendra. De plus, le Conseil d'Etat a reconnu que la charte des parcs naturels régionaux présente un caractère règlementaire[1681]. On se heurte donc ici, une nouvelle fois, à l'interdiction de conclure des conventions de coopération portant sur des compétences de police et de réglementation.

Partant certains auteurs[1682], suivis en cela par le rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière du 17 juin 2010[1683], préconisent comme remède – ou plutôt comme palliatif - la co-production (ou co-élaboration), à un niveau transfrontalier, de chartes et autres documents de planification, dénués au départ de toute portée contraignante. Tirant les enseignements d'une phase d'études préalable, ceux-ci devraient fixer les grandes orientations de l'aménagement des territoires qu'ils couvrent, ainsi que les engagements communs pris par les partenaires à la coopération pour s'y conformer. D'après H. JACQUOT, afin de renforcer l'autorité du document élaboré conjointement, on peut imaginer conclure son processus d'établissement par la « contractualisation » de ses objectifs, symbolisée par une signature de toutes les parties intéressées. Toujours selon cet auteur, cette signature ne devrait toutefois pas être interprétée comme une tentative de conférer une valeur juridique à la charte

---

orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre ».

[1678] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, JORF n° 7 du 9 janvier 1993, p. 503.

[1679] H. JACQUOT et Y. JEGOUZO, « L'urbanisme transfrontalier : problèmes et principes de solution », *op.cit.*, p. 39.

[1680] J.-M. FEVRIER, « Le droit des parcs aujourd'hui », *op.cit.*, p. 33. L'approbation des chartes est réalisée par décret en vertu respectivement des articles L. 333-1 III (s'agissant des parcs naturels régionaux) et L. 331-2 du C. envir. (s'agissant des parcs nationaux).

[1681] CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, n° 293896, *Rec.* p. 175 : JCP A 2009, n° 40, pp. 23-26, note Ph. BILLET ; CE, 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes*, n° 321219 : Environnement et Développement Durable, avril 2012, comm. 31, note D. GILLIG. Cependant, même avant l'arrêt *Commune de Manzat*, le caractère règlementaire de la charte ne semblait pas faire de doute en doctrine : v. par ex. J.-M. FEVRIER, « Le droit des parcs aujourd'hui », *op.cit.*, p. 33.

[1682] H. JACQUOT, « Vers une planification urbaine transfrontalière ? », *op.cit.* ; H. JACQUOT et Y. JEGOUZO, « L'urbanisme transfrontalier : problèmes et principes de solution », *op.cit.*

[1683] E. BLANC, F. KELLER, M.-T. SANCHEZ-SCHMID, *Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures*, rapport au Premier ministre, 17 juin 2010, 72 p., pp. 46-48, proposition n° 12 : « développer la consultation réciproque et la co-élaboration des chartes, des documents de planification et des projets transfrontaliers ».

ou au schéma transfrontalier. S'il en allait autrement, la charte transfrontalière serait sans aucun doute jugée illégale car adoptée par une autorité incompétente. L'objectif est simplement, pour les parties, de manifester solennellement leur intention d'agir ensemble pour la mise en œuvre des objectifs, et en particulier pour assurer leur transcription dans les documents dont elles ont la responsabilité[1684].

En pratique il existe, à notre connaissance, une seule expérience[1685] véritablement aboutie de mise en place d'une charte transfrontalière en matière de conservation de la nature : celle du parc naturel transfrontalier du Hainaut, adoptée en 2010 par le parc naturel régional Scarpe-Escaut (France) et le parc naturel des plaines de l'Escaut (Belgique)[1686]. Notons, à titre de comparaison, que la pratique qui consiste à co-produire des schémas d'aménagement transfrontalier paraît moins rare dans le domaine de l'urbanisme[1687]. S'agissant de la charte du parc naturel transfrontalier du Hainaut, son contenu politique a, comme il se doit, été négocié au niveau transfrontalier, en tenant compte des caractéristiques tant des chartes de droit français que des plans de gestion de droit belge (documents équivalents aux chartes). A partir d'un diagnostic transfrontalier du territoire, le syndicat mixte du parc naturel régional Scarpe-Escaut et la Commission de gestion du parc naturel des plaines de l'Escaut se sont ainsi accordés, en signant une convention de partenariat[1688], pour décliner dans une charte transfrontalière leurs engagements communs, matérialisés par la fixation d'une quarantaine de mesures.

Si cette « charte transfrontalière » ou ce « schéma d'aménagement transfrontalier » n'ont par hypothèse qu'un caractère indicatif, ils constituent cependant un document de référence qui doit permettre, finalement, une harmonisation des chartes ou plans nationaux[1689]. Mais pour ce faire, il reste à transcrire juridiquement les fruits de la coopération

---

[1684] H. JACQUOT, « Vers une planification urbaine transfrontalière ? », *op.cit.*, p. 113 et 115.

[1685] Il existe néanmoins un autre projet similaire, quoique probablement un peu moins ambitieux, de rédaction d'un préambule commun - ou d'une « mini-charte » transfrontalière - dans le cadre du futur parc naturel régional transfrontalier du Doubs. Cependant, la charte du parc français partenaire à la coopération, lequel est en cours de création, n'est escomptée que pour 2018. Sur cet exemple, v. la communication de Mme GIRARDET, chargée de mission « parc transfrontalier du Doubs », lors de la Journée européenne de la coopération des parcs naturels, Bayonne, 29 avril 2013 : http://naturesansfrontieres.wordpress.com.

[1686] La charte est consultable sur : http://www.pnr-scarpe-escaut.fr. Sur cet exemple, v. notamment A. GUIGNIER et M. PRIEUR, « Le cadre juridique des aires protégées : France », in B. LAUSCHE, *Guidelines for Protected Areas Legislation, op.cit.* (version CD-ROM), p. 50. V. aussi la communication de M. LLORET, chargé de mission pour la coordination transfrontalière du parc naturel régional Scarpe-Escaut, lors de la Journée européenne de la coopération des parcs naturels : http://naturesansfrontieres.wordpress.com.

[1687] Pour des exemples, v. notamment H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, et plus particulièrement, au sein de cet ouvrage : V. BIOT et P. GOT, « Une stratégie pour faire de l'aire métropolitaine franco-belge une métropole transfrontalière : le projet Grootstad », pp. 61-84 ; N. WISMER et Ch. RICCI, « L'agglomération franco-valdo-genevoise », *op.cit.*

[1688] Signée entre les présidents des deux parcs le 8 janvier 2010 à Beloeil, la convention de partenariat est consultable sur : http://www.pnr-scarpe-escaut.fr. Pour un comm., v. A. GUIGNIER et M. PRIEUR, « Le cadre juridique des aires protégées : France », *op.cit.*, p. 50.

[1689] H. JACQUOT, « Vers une planification urbaine transfrontalière ? », *op.cit.*, p. 111.

au niveau interne. C'est la seconde étape de la solution imaginée afin de contourner les obstacles à la mise en place directe de chartes transfrontalières.

2. La transcription juridique des fruits de la coopération au niveau interne

Une fois la charte ou le schéma d'aménagement transfrontalier adopté par les partenaires, ceux-ci procèdent, parallèlement et plus ou moins concomitamment, à l'intégration de son contenu dans leurs documents respectifs. A cette fin, ils suivent la procédure en vigueur prévue par le droit interne pour la catégorie de textes considérée. Dans l'idéal, pour éviter un surcroît de complexité administrative, les partenaires devraient saisir l'opportunité de la révision de leur charte ou de leur document équivalent pour y intégrer le contenu de la charte transfrontalière[1690]. Ainsi, pour en revenir à l'exemple du parc naturel transfrontalier du Hainaut, son contenu politique a été effectivement intégré en parallèle aux droits internes français et belge, en suivant les procédures nationales classiques, à savoir l'approbation par décret dans le cas du parc naturel régional français (Scarpe-Escaut)[1691]. Le parc naturel régional Scarpe-Escaut avait alors profité de la quatrième révision de sa charte pour mener à bien cette transcription juridique de la charte transfrontalière[1692].

Au-delà du seul cas du parc naturel transfrontalier du Hainaut, de nombreux autres parcs frontaliers, à défaut d'avoir négocié un document politique au niveau transfrontalier, ont au moins intégré une dimension transfrontalière à leur charte. S'agissant des parcs naturels régionaux, sur les dix qui sont frontaliers, au moins neuf[1693] se servent, à des degrés divers, de leur charte comme un outil de développement de la coopération transfrontalière avec le territoire étranger limitrophe. Il en va ainsi, outre celui de Scarpe-Escaut, des parcs naturels régionaux du Queyras[1694], des Pyrénées catalanes[1695], des Pyrénées ariégeoises[1696] et de

[1690] MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Coopération internationale des parcs naturels régionaux : vade mecum*, *op.cit.*, p. 16.

[1691] Décret n° 2010-1021 du 30 août 2010 portant classement du parc naturel régional Scarpe-Escaut (Nord-Pas-de-Calais), JORF n° 203 du 2 septembre 2010, p. 15993.

[1692] A. GUIGNIER et M. PRIEUR, « Le cadre juridique des aires protégées : France », *op.cit.*, p. 50.

[1693] Il n'existe, à notre connaissance, aucune référence à la coopération transfrontalière dans la charte du jeune parc naturel régional des Préalpes d'Azur. La charte a été approuvée par le décret n° 2012-421 du 28 mars 2012 portant classement du parc naturel régional des Préalpes d'Azur (région Provence-Alpes-Côte d'Azur), JORF n° 77 du 30 mars 2012, p. 5739. Elle est consultable sur : http://www.pnr-prealpesdazur.fr.

[1694] B 9 : « solidarités internes et solidarités externes : la vie ensemble et la vie des autres ». La charte a été approuvée par le décret n° 2010-587 du 2 juin 2010 portant classement du parc naturel régional du Queyras (Provence-Alpes-Côte d'Azur), JORF n° 127 du 4 juin 2010, p. 10195. Elle est consultable sur : http://www.pnr-queyras.fr.

[1695] V. notamment l'objectif 3.3 : « asseoir nos ambitions de développement sur l'ouverture à l'extérieur et la coopération avec nos voisins ». La charte a été approuvée par le décret n° 2014-939 du 21 août 2014 portant renouvellement du classement du parc naturel régional des Pyrénées catalanes (région Languedoc-Roussillon), JORF n° 194 du 23 août 2014, p. 13988. Elle est consultable sur : http://www.parc-pyrenees-catalanes.fr.

[1696] V. notamment l'article 14.2 : « développer les coopérations transfrontalières et internationales ». La charte a été approuvée par le décret du 28 mai 2009 portant classement du parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises (Midi-Pyrénées), JORF n° 124 du 30 mai 2009, p. 8938. Elle est consultable sur : http://www.parc-pyrenees-ariegeoises.fr.

Guyane[1697], lesquels érigent clairement la coopération transfrontalière comme une composante à part entière de leur projet de territoire. Il en va de même, mais sans doute de façon plus diffuse ou en tous cas plus sectorielle, de l'Avesnois[1698], des Ardennes[1699], et du Haut-Jura[1700]. La nouvelle charte du parc naturel régional des Vosges du Nord, approuvée en 2014, est indéniablement la plus ambitieuse : elle affirme qu'« il ne s'agit plus de doter la charte d'un volet coopération transfrontalière, mais bien d'établir le projet en fonction d'un espace commun et d'une stratégie concertée ». En conséquence la dimension transfrontalière, placée « au cœur du projet territorial », a été déclinée dans dix-huit des trente mesures de la charte[1701]. D'un point de vue matériel, la coopération en matière de gestion des eaux transfrontalières[1702] et surtout de corridors écologiques transfrontaliers, dans la perspective d'une mise en cohérence des SRCE avec les documents équivalents des territoires limitrophes, est une thématique récurrente des chartes de parcs régionaux frontaliers[1703]. Cette tendance devrait se confirmer avec les futures chartes, dans la mesure où, depuis le décret du 24 janvier 2012[1704], la charte du parc naturel régional, et plus précisément son rapport, détermine « les objectifs en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques » (art. R. 333-3 II du C. envir.). Enfin, le constat de l'intégration d'une dimension transfrontalière est similaire s'agissant des chartes des parcs nationaux du Mercantour[1705], de la Vanoise[1706] et de Guyane[1707], lesquelles s'orientent vers le développement ou

[1697] V. notamment la mesure 43 : « développer la coopération transterritoriale ». La charte a été approuvée par le décret n° 2012-1383 du 10 décembre 2012 portant classement du parc naturel régional de Guyane (région Guyane), JORF n° 289 du 12 décembre 2012, p. 19402. Elle est consultable sur : http://pnrguyane.free.fr.

[1698] La charte a été approuvée par le décret n° 2010-1053 du 3 septembre 2010 portant classement du parc naturel régional de l'Avesnois (Nord-Pas-de-Calais), JORF n° 206 du 5 septembre 2010, p. 16246. Elle est consultable sur : http://www.parc-naturel-avesnois.fr.

[1699] La charte a été approuvée par le décret n° 2011-1917 du 21 décembre 2011 portant classement du parc naturel régional des Ardennes (région Champagne-Ardenne), JORF n° 297 du 23 décembre 2011, p. 21820. Elle est consultable sur : http://www.parc-naturel-ardennes.fr.

[1700] La charte a été approuvée par le décret n° 2011-359 du 1er avril 2011 portant classement du parc naturel régional du Haut-Jura (régions Franche-Comté et Rhône-Alpes), JORF n° 79 du 3 avril 2011, p. 5919. Elle est consultable sur : http://www.parc-haut-jura.fr.

[1701] Page 9 de la charte approuvée par le décret n° 2014-341 du 14 mars 2014 portant renouvellement du classement du parc naturel régional des Vosges du Nord (régions Alsace et Lorraine), JORF n° 64 du 16 mars 2014, p. 5375. Elle est consultable sur : http://www.parc-vosges-nord.fr.

[1702] En ce sens, v. les chartes des parcs naturels régionaux Avesnois, Scarpe-Escaut, Ardennes et Vosges du Nord.

[1703] En ce sens, v. les chartes des parcs naturels régionaux Avesnois, Scarpe-Escaut, Pyrénées catalanes, Pyrénées ariégeoises et Vosges du Nord.

[1704] Décret n° 2012-83 du 24 janvier 2012 relatif aux parcs naturels régionaux et portant diverses dispositions relatives aux parcs naturels marins et aux réserves naturelles, JORF n° 22 du 26 janvier 2012, p. 1449.

[1705] Mesure 36 : « intensifier la coopération avec le Parco naturale Alpi Marittime ». La charte a été approuvée par le décret n° 2012-1541 du 28 décembre 2012 portant approbation de la charte du Parc national du Mercantour, JORF n° 304 du 30 décembre 2012, p. 21132. Elle est consultable sur : http://www.mercantour.eu.

[1706] Orientation 3.11.3 : « renforcer la coopération avec le parc national du Grand Paradis pour constituer un parc national transfrontalier d'envergure ». La charte du parc national de la Vanoise n'a pas encore été approuvée. Le projet de charte validé par le conseil d'administration du parc le 27 novembre 2013 est consultable sur : http://www.parcnational-vanoise.fr.

[1707] Principe général (D) : « développer des coopérations avec les aires protégées et les pays de la zone américaine ». La charte a été approuvée par le décret n° 2013-968 du 28 octobre 2013 portant approbation de la charte du parc amazonien de Guyane, JORF n° 253 du 30 octobre 2013, p. 17664. Elle est consultable sur : http://www.parc-amazonien-guyane.fr.

l'intensification de la coopération avec les espaces protégés étrangers qui leur sont contigus. Le parc des Pyrénées, quatrième parc national frontalier, le fait aussi, mais, à l'image de certains parcs naturels régionaux, de façon plus sectorielle (sur la question du patrimoine culturel)[1708].

Quoi qu'il en soit, l'avantage majeur de la méthode que l'on vient de présenter est qu'elle permet, tout en restant dans la légalité au regard des interdits posés par le droit de la coopération infra-étatique, de donner une valeur juridique indirecte à la « charte transfrontalière », initialement non-contraignante. En effet, dès lors que son contenu est repris dans la charte du parc ou le document équivalent en droit interne, s'y attachent automatiquement tous les effets juridiques normalement produits par cette catégorie de documents. On rappellera ainsi spécialement, outre son caractère règlementaire précédemment évoqué, que la charte des parcs naturels régionaux français impose, tout comme celle des parcs nationaux, un rapport de compatibilité vis-à-vis des documents d'urbanisme[1709]. L'organisation de la portée juridique au moyen du rapport de compatibilité est en effet une autre caractéristique des chartes territoriales[1710]. Or l'on sait, dans le même temps, que les documents d'urbanisme ont, surtout depuis les lois Grenelle, une grande importance notamment pour la protection des corridors écologiques. De plus, au-delà des documents d'urbanisme, s'applique encore la règle de cohérence[1711] avec la charte, à l'encontre notamment des opérations d'aménagement et d'équipement projetées sur le territoire du parc par les autorités nationales et locales[1712].

Il convient néanmoins de relever, en définitive, que cette juridicisation progressive des chartes de parcs (naturels régionaux), qui les fait passer, dans l'ordre de la théorie des actes administratifs, « du pôle conventionnel au statut d'acte réglementaire »[1713], produit des effets ambivalents sur leurs rapports avec la coopération transfrontalière. En effet, si, d'un côté, la juridicisation des chartes renforce indirectement la portée juridique des résultats de la

[1708] V. partic. l'objectif 16 : « faire vivre le patrimoine [culturel] frontalier et transfrontalier ». La charte a été approuvée par le décret n° 2012-1542 du 28 décembre 2012 portant approbation de la charte du Parc national des Pyrénées, JORF n° 304 du 30 décembre 2012, p. 21133. Elle est consultable sur : http://www.parc-pyrenees.com.

[1709] Art. L. 333-1 V (parcs naturels régionaux) et L. 331-3 III du C. envir. (parcs nationaux). Sur cette question, v. notamment R. ROMI, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des parcs naturels », in *Les parcs naturels régionaux et le droit*, RJE, n° spécial 2006, pp. 55-60.

[1710] P. JANIN, « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », *op.cit.*, p. 596.

[1711] Sur cette notion et ses rapports avec la compatibilité, v. J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *op.cit.*

[1712] Art. L. 333-1 V (parcs naturels régionaux) : « l'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la Charte appliquent les orientations et les mesures de la Charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent » ; art. L. 331-3 III (parcs nationaux) : « les collectivités publiques intéressées s'assurent de la cohérence de leurs actions avec les orientations et mesures de la charte et mettent en œuvre les moyens nécessaires ». Sur ce point, v. P. JANIN, « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », *op.cit.*, p. 600.

[1713] *Ibid.*, p. 593.

coopération, d'un autre côté, elle rend encore plus hypothétique la possibilité de l'adoption de tels textes directement à un niveau transfrontalier. Cela ne remet évidemment pas en cause l'appréciation globalement très positive portée sur l'instrumentalisation des chartes de parcs à des fins de coopération infra-étatique, surtout si on la compare à celle d'autres outils du droit de l'environnement, notamment les études d'impact transfrontières.

B. L'instrumentalisation plus mitigée des études d'impact transfrontières

A l'instar du droit européen on peut distinguer, en droit français, deux techniques principales de mise en œuvre de l'évaluation environnementale : d'une part, l'étude d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements (ci-après : étude d'impact des projets), laquelle existe depuis la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et surtout son décret d'application du 12 octobre 1977[1714] ; d'autre part, l'évaluation environnementale de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement (ci-après : évaluation des incidences des plans et programmes), introduite plus récemment par une ordonnance du 3 juin 2004[1715] et ses deux décrets d'application du 27 mai 2005[1716]. Encore plus que dans le cas des chartes de parcs, l'instrumentalisation des études d'impact (au sens large) à des fins de coopération infra-étatique aurait pu sembler tout indiquée, spécialement du fait de l'existence d'études d'impact d'un type particulier, dites « transfrontières ». Or, face à cette attente, le bilan paraît mitigé. On ne reviendra pas, ici, sur le fait que l'étude d'impact transfrontière demeure essentiellement un instrument de coopération ponctuelle[1717]. Si cette caractéristique rend son instrumentalisation délicate ou en tous cas souvent insuffisante en matière de conservation de la nature, il ne s'agit toutefois pas d'un obstacle spécifique à la coopération infra-étatique. En revanche, la centralisation persistante des procédures relatives aux études d'impact transfrontières, en droit interne, constitue un obstacle spécifique et direct à l'instrumentalisation de cet outil en faveur du développement de la coopération infra-étatique (2). Indirectement, le fait même que l'introduction des études d'impact transfrontières ait été assez laborieuse en droit français, malgré les obligations internationales et européennes, a aussi pu freiner le processus (1).

[1714] Décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 octobre 1977, p. 4948.

[1715] Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JORF n° 129 du 5 juin 2004, p. 9979.

[1716] Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le Code de l'urbanisme, JORF n° 124 du 29 mai 2005, p. 9499 ; décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JORF n° 124 du 29 mai 2005, p. 9523. Pour un comm., v. Ph. BILLET, « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », JCP A 2005, n° 24, p. 929 ; Y. JEGOUZO, « L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes », AJDA 2005, p. 2100.

[1717] *Cf supra*, notamment Partie 1, Titre 1, Chap. 1, Sect. 1, § 2.

1. L'introduction laborieuse des études d'impact transfrontières en droit interne

« Désormais, une étude d'impact frontalière ne peut être légale que si elle évalue les effets du projet sur l'environnement frontalier situé à l'étranger »[1718]. En droit français, puisque c'est lui qu'évoque ici M. PRIEUR, la reconnaissance des études d'impact transfrontières a d'abord été prétorienne. Plus précisément, il revient au tribunal administratif de Strasbourg d'avoir, le premier et dans le silence des textes[1719], surmonté l'obstacle de la territorialité des lois de droit public en cette matière. Dans son célèbre jugement du 3 août 1989 *Province de Hollande septentrionale et autres*[1720], il pose pour principe que le contenu de l'étude d'impact « ne peut se limiter aux seuls effets sur l'environnement à l'intérieur du territoire français des travaux et aménagements projetés ». Le principe est néanmoins assorti d'une limite, puisqu'il s'applique seulement « dans la mesure où la recherche de ces effets à l'étranger par l'auteur de l'étude d'impact ne se heurte pas à des difficultés telles que lesdits effets ne peuvent être utilement pris en compte »[1721]. On se trouve alors face à une simple obligation de diligence, non de résultat[1722]. Il reste que, grâce à cette interprétation « constructive » du droit interne des études d'impact, le jugement du tribunal administratif de Strasbourg rend obligatoire la prise en compte des effets extraterritoriaux des décisions administratives soumises à cette obligation procédurale[1723]. Ceci vaut aussi, évidemment, lorsque de telles décisions sont prises par des autorités locales, et pas seulement centrales ou déconcentrées. Hélas, cette jurisprudence est restée assez isolée.

Pourtant, l'existence d'une obligation d'inclure les effets à l'étranger dans l'étude d'impact ne fait aujourd'hui guère de doute, en dépit du fait qu'elle n'est toujours pas explicitement reconnue dans les textes de droit interne régissant la matière[1724], en particulier

[1718] M. PRIEUR, « Le droit des pollutions transfrontières et le droit français », *op.cit.*, p. 64.
[1719] *Ibid.*, spéc. pp. 63-64.
[1720] TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de Hollande septentrionale et autres*, n° XTAS030889 : RJE n° 1/1990, p. 125 ; Recueil Dalloz 1991, p. 49, note J.-F. FLAUSS. V. aussi auparavant, et dans la même affaire, TA Strasbourg, 27 juillet 1983. Le jugement du 27 juillet 1983 avait été confirmé en appel : CE, 18 avril 1986, *Société des mines de potasse d'Alsace*, n° 53934 : RJE n° 2-3/1986, p. 296, note J.-D. RAYMOND et A.-Ch. KISS. Cependant, comme le note M. PRIEUR, le Conseil d'Etat, s'il confirme bien la solution, ne reprend pas « expressément les motifs du juge du premier degré, ce qui rend fragile la décision du tribunal administratif de Strasbourg comme décision de principe » : M. PRIEUR, « Le droit des pollutions transfrontières et le droit français », *op.cit.*, p. 64, note de bas de p. n° 4.
[1721] En l'espèce, les responsables de l'installation en cause (les « Mines domaniales de potasse d'Alsace ») ne peuvent invoquer « de prétendues difficultés de recherches à l'étranger et notamment aux Pays-Bas, dès lors qu'il résulte du dossier que les éléments d'information qu'il aurait été nécessaire de faire mentionner dans l'étude étaient à leur disposition ».
[1722] En ce sens, v. J.-F. FLAUSS, note précitée.
[1723] *Idem*. Sur cette question de la prise en compte des effets extraterritoriaux, v. aussi M. PRIEUR, « Le droit des pollutions transfrontières et le droit français », *op.cit.*, pp. 63-64.
[1724] L'actuel article R. 122-5 du C. envir., qui fixe le contenu de l'étude d'impact, dispose simplement, dans son I, que « le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine ». Afin que soit précisée explicitement l'obligation d'inclure les effets à l'étranger, R. ROMI avait proposé l'ajout de « y compris le cas échéant sur le

les décrets du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact (des projets)[1725] et du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et documents[1726]. Cette certitude repose d'abord sur l'organisation d'une procédure de consultation de l'Etat susceptible d'être affecté (sur laquelle on reviendra), aujourd'hui codifiée, après modifications, aux articles R. 122-10 (pour les projets) et R. 122-23 (pour les plans et programmes) du Code de l'environnement. On notera au passage que l'organisation d'une telle procédure découle uniquement, en France comme dans de nombreux autres Etats européens, de la nécessité de mettre en conformité le droit national avec les textes internationaux (Convention d'Espoo) et européens (directives EIE et ESE)[1727]. En effet, c'est le décret du 25 février 1993[1728], modifiant le décret du 12 octobre 1977 (art. 5), qui l'introduit pour la première fois afin de transposer l'article 7 de la directive EIE. La certitude repose ensuite, et peut-être surtout, sur les dispositions relatives à la technique dite de « cadrage préalable » de l'étude d'impact des projets et de l'évaluation des incidences des plans et programmes, une innovation apportée par les décrets de 2011 et 2012. Le cadrage préalable est une possibilité offerte au pétitionnaire du projet (ou à la personne publique chargée de l'élaboration du plan) de solliciter un avis de l'autorité administrative (ou de l'autorité environnementale), afin de mieux connaître le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact (ou l'évaluation des incidences)[1729]. Or, parmi les éléments que doit indiquer l'avis de cette autorité, figure la nécessité d'étudier, le cas échéant, les incidences notables du projet (ou du plan) sur l'environnement d'un autre Etat, membre de l'Union européenne ou - seulement pour les projets - partie à la Convention d'Espoo (art. R. 122-4 pour les projets, et R. 122-19 pour les plans et programmes). Aussi, de telles dispositions nous paraissent confirmer sans équivoque, quoiqu'incidemment, l'obligation d'inclure les effets extraterritoriaux dans les études d'impact.

---

territoire d'Etats voisins » après « incidences prévisibles sur l'environnement » : R. ROMI, « L'impact du droit communautaire de l'environnement sur l'urbanisme transfrontalier », *op.cit.*, p. 356.

[1725] Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, JORF n° 302 du 30 décembre 2011, p. 22701. Il a été codifié aux articles R. 122-1 et suivants du C. envir. Pour un comm., v. notamment M.-B. LAHORGUE, « La mise en œuvre de la réforme de l'étude d'impact : une complexe simplification », AJDA 2012, p. 250 ; Ch. HUGLO, « Comment apprécier la portée de la réforme du droit des études d'impact issue du décret du 29 décembre 2011 au regard du droit de l'Union européenne ? », Environnement et Développement Durable, avril 2012, pp. 9-16.

[1726] Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, JORF n° 105 du 4 mai 2012, p. 7884. Il a été codifié aux articles R. 122-17 et suivants du C. envir.

[1727] Sur ce point, v. notamment M. PRIEUR, « Les études d'impact transfrontières, essai d'étude comparée », *op.cit.*, p. 525 et s.

[1728] Décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-530 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF n° 48 du 26 février 1993, p. 3032. Pour un comm., v. J.-M. HUON DE KERMADEC, « Le décret du 25 février 1993 relatif à la réforme des études d'impact. – Intégration du droit européen et incertitudes persistantes », JCP G 1994, n° 15, I 3754.

[1729] Sur le cadrage préalable, v. notamment M.-B. LAHORGUE, « La mise en œuvre de la réforme de l'étude d'impact : une complexe simplification », *op.cit.*

Toutefois, R. ROMI a alerté, dans les années 1990, sur le décalage entre la théorie et la pratique du droit français des études d'impact transfrontières : si le caractère obligatoire de l'inclusion des effets à l'étranger paraît acquis, la mise en œuvre effective d'une telle exigence par les diverses administrations reste sujette à caution[1730]. Etayant son propos, cet auteur affirme ainsi qu'on a « tendance à ne pas exiger avec suffisamment de vigueur l'inclusion des éléments concernant les effets à l'étranger des pratiques considérées en France. Ce défaut est d'autant plus inadmissible, évidemment, quand on est en présence d'une zone transfrontière écologiquement cohérente »[1731]. De plus, s'agissant des conditions de déclenchement de la procédure de consultation, on peut déplorer[1732] qu'il faille toujours que les incidences sur l'environnement frontalier que le projet ou le plan est susceptible d'avoir soient « notables » (art. R. 122-10 et R. 122-23 du C. envir.). Se trouve, de la sorte, légitimée l'interprétation particulièrement restrictive du Conseil d'Etat sur les conditions déclenchant l'obligation de notification initiale à l'Etat potentiellement affecté. La décision *Alsace nature* du 17 mars 2010 en a par exemple témoigné : en raison notamment de sa situation géographique, on aurait pu penser – comme le rapporteur public C. ROGER-LACAN, dans ses conclusions contraires solidement étayées – que le projet autoroutier de grand contournement ouest de Strasbourg devait faire l'objet d'une notification préalable à l'Allemagne ; les juges du Palais-Royal en ont décidé autrement, en opposant une motivation pour le moins sommaire[1733]. Au-delà, la procédure de consultation elle-même demeure assez fortement centralisée.

2. La centralisation persistante des procédures relatives aux études d'impact transfrontières en droit interne

Le manque de considération pour les collectivités territoriales et, plus largement, les acteurs infra-étatiques, avait de longue date été pointé comme l'une des insuffisances du droit des pollutions transfrontières[1734] et, en son sein, celui des études d'impact transfrontières. Plus récemment, F. HAUMONT, évoquant la transposition, dans les différents pays membres de l'UE, des dispositions sur les études d'impact transfrontières contenues par les directives EIE et ESE, indique que « la pratique montre la lourdeur des procédures de consultations d'un Etat par un autre lorsque le droit interne d'un ou des Etats concernés ne permet pas des

[1730] R. ROMI, « L'impact du droit communautaire de l'environnement sur l'urbanisme transfrontalier », *op.cit.*, p. 353. Du même auteur, v. aussi « La directive étude d'impact est modifiée », *op.cit.*
[1731] *Idem*.
[1732] En ce sens, v. *idem*. *Contra* J.-M. HUON DE KERMADEC, « Le décret du 25 février 1993 relatif à la réforme des études d'impact. – Intégration du droit européen et incertitudes persistantes », *op.cit.*
[1733] CE, 17 mars 2010, *Association Alsace Nature Environnement et autres*, n° 314114, mentionné au recueil : RJE n° 3/2010, pp. 485-502, note R. HOSTIOU ; Droit de l'environnement n° 182, septembre 2010, pp. 296-302, note G. IACONO et P. JANIN. Le Conseil d'Etat se contente d'affirmer, sans plus de précision, qu'« il ne ressort pas des pièces du dossier que les travaux projetés ont, en l'espèce, des incidences notables sur l'environnement en territoire allemand ; que, par suite, le moyen tiré du défaut d'information des autorités allemandes avant l'ouverture de l'enquête publique doit être écarté ».
[1734] V. notamment OCDE, *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, *op.cit.*, p. 21.

consultations directes entre les autorités locales réellement concernées »[1735]. La France entre, hélas, pour partie dans ce cas de figure. En effet, les procédures relatives aux études d'impact transfrontières restent assez centralisées en droit interne.

On rappellera, au préalable, que les articles R. 122-10[1736] et R. 122-23[1737] distinguent judicieusement[1738] deux situations, selon qu'il s'agit d'un projet ou plan « national » ayant des effets à l'étranger, ou au contraire d'un projet ou plan extérieur ayant des effets nationaux. En dépit de ce qui vient d'être affirmé plus haut, une certaine décentralisation récente de la procédure doit tout de même être saluée s'agissant des études d'impact des projets, du moins lorsqu'il s'agit d'un projet national. En effet, sous l'empire du décret du 25 février 1993, c'était le ministre des affaires étrangères qui, après transmission par l'autorité compétente,

[1735] F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 142 et 309.

[1736] « I.- Lorsqu'elle constate qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat, membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo, ou lorsqu'elle est saisie par l'Etat susceptible d'être affecté par le projet, l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet lui notifie sans délai l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique et lui transmet un exemplaire du dossier d'enquête. Le résumé non technique de l'étude d'impact mentionné au IV de l'article R. 122-5 et l'indication de la façon dont l'enquête publique s'insère dans la procédure administrative sont traduits, si nécessaire, dans une langue de l'Etat intéressé, les frais de traduction étant à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage. La notification de l'arrêté d'ouverture d'enquête fixe également le délai dont disposent les autorités de cet Etat pour manifester leur intention de participer à l'enquête publique. L'enquête publique ne peut commencer avant l'expiration de ce délai.
Les délais prévus par les procédures réglementaires applicables au projet en cause sont augmentés, le cas échéant, pour tenir compte du délai de consultation des autorités étrangères.
Le ministre des affaires étrangères est informé au préalable par l'autorité compétente. Si celle-ci est une collectivité territoriale, le dossier est transmis par le préfet au ministre des affaires étrangères.
L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet adresse aux autorités de l'Etat concerné la décision accompagnée des informations prévues au V de l'article L. 122-1.
La procédure décrite aux alinéas précédents s'applique également lorsque les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements font l'objet d'une mise à disposition du public prévue par l'article L. 122-1-1.
II.- Lorsqu'un autre Etat membre de la Communauté européenne (*sic*) ou partie à la Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière saisit pour avis une autorité française d'un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en France, l'autorité saisie transmet le dossier au préfet de département concerné. Si le préfet ainsi saisi décide d'organiser une enquête publique, il convient d'un délai avec les autorités de l'Etat à l'origine de la saisine et en informe le ministre des affaires étrangères. L'enquête publique est organisée dans les conditions prévues par la section 3 du chapitre III du présent titre ».

[1737] « I.- La personne publique responsable de l'élaboration ou de la modification d'un plan, schéma, programme ou document de planification susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou lorsqu'un tel Etat en fait la demande transmet les documents et informations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 122-8 aux autorités de cet Etat en lui demandant s'il souhaite entamer des consultations avant l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification et, le cas échéant, le délai raisonnable dans lequel il entend mener ces consultations. Elle en informe le ministre des affaires étrangères.
Lorsque l'autorité n'est pas un service de l'Etat, elle fait transmettre le dossier par le préfet.
II.- Lorsqu'un Etat membre de l'Union européenne saisit pour avis une autorité française d'un plan, schéma, programme ou document de planification en cours d'élaboration et susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en France, l'autorité saisie transmet le dossier au ministre chargé de l'environnement qui informe cet Etat du souhait des autorités françaises d'entamer ou non des consultations et, le cas échéant, du délai raisonnable dans lequel il entend mener ces consultations. Il en informe le ministre des affaires étrangères ».

[1738] En ce sens, s'agissant en l'espèce des droits britannique et wallon, v. M. PRIEUR, « Les études d'impact transfrontières, essai d'étude comparée », *op.cit.*, p. 528.

communiquait le dossier d'enquête publique, et il le faisait auprès de l'Etat concerné, non de ses autorités locales réellement affectées. Dans son commentaire du décret, J.-M. HUON DE KERMADEC avait dûment relevé les problèmes posés par cette information réalisée d'Etat à Etat, surtout vis-à-vis des pays voisins à la structure très décentralisée, voire fédérale[1739]. Une première étape a consisté, avec le décret du 1er août 2003[1740], à déconcentrer la procédure au niveau du préfet, qui transmettait le dossier aux autorités de l'Etat voisin après information préalable du ministre des affaires étrangères. Désormais, et bien que le décret du 29 décembre 2011 soit relativement abscons sur ce point, il semble que la transmission du dossier d'enquête publique contenant l'étude d'impact peut se faire directement par l'autorité compétente, y compris s'il s'agit d'une collectivité territoriale, mais après information du ministre des affaires étrangères via le préfet[1741]. En revanche, s'il s'agit d'un projet extérieur ayant des effets en France, le préfet demeure le personnage clé du dialogue avec l'Etat ayant saisi pour avis une autorité française, laquelle peut, le cas échéant, être une collectivité territoriale. De même, la procédure reste centralisée concernant l'évaluation des incidences des plans et programmes. Elle est certes déconcentrée pour les plans nationaux : si la personne publique responsable de l'élaboration du document n'est pas un service de l'Etat, c'est le préfet qui transmettra le dossier aux autorités de l'Etat concerné[1742]. Mais dans le cas d'un plan extérieur, la procédure est nettement concentrée : c'est directement le ministre de l'environnement qui, non sans en informer le ministre des affaires étrangères, indique à l'Etat à l'origine du plan le souhait des autorités françaises d'entamer ou non des consultations.

[1739] « L'information se fait d'Etat à Etat, ce qui pourrait poser quelques problèmes si un *Land* allemand par exemple souhaite être informé au titre des compétences qu'il détient en matière d'environnement, ou tout simplement parce qu'il s'estime concerné par un projet quelconque. Rien, il est vrai, n'interdit d'interpréter souplement le décret, et d'informer directement une collectivité *infra* étatique, mais rien non plus ne l'impose sur un plan strictement juridique » : J.-M. HUON DE KERMADEC, « Le décret du 25 février 1993 relatif à la réforme des études d'impact. – Intégration du droit européen et incertitudes persistantes », *op.cit.*

[1740] Décret n° 2003-767 du 1er août 2003 modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 sur les études d'impact pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-530 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF n° 181 du 7 août 2003, p. 13678. Pour un comm., v. R. ROMI, « Un pas en avant, un pas en arrière : la valse des études d'impact », Droit de l'environnement n° 111, septembre 2003, p. 159.

[1741] Extrait du nouvel article R. 122-10 I : « l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet notifie sans délai [à l'Etat susceptible d'être affecté] l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique et lui transmet un exemplaire du dossier d'enquête. (…) Le ministre des affaires étrangères est informé au préalable par l'autorité compétente. Si celle-ci est une collectivité territoriale, le dossier est transmis par le préfet au ministre des affaires étrangères ». Auparavant, l'ancien article R. 122-11 disposait que « le ministre des affaires étrangères est informé au préalable par l'autorité compétente. Si celle-ci est une collectivité territoriale, elle fait transmettre le dossier par le préfet ». Aussi nous paraît-il possible d'interpréter l'ajout des mots « au ministre des affaires étrangères », à la fin de la seconde phrase, comme une volonté des auteurs du décret de montrer qu'il n'est pas question, ici, de la transmission du dossier d'enquête à l'Etat susceptible d'être affecté, mais de la transmission de l'information auprès du ministre des affaires étrangères.

[1742] Extrait de l'article R. 122-19 : « la personne publique responsable de l'élaboration ou de la modification d'un plan (…) transmet les documents et informations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 122-8 aux autorités de [l'Etat susceptible d'être affecté] (…). Elle en informe le ministre des affaires étrangères. Lorsque l'autorité n'est pas un service de l'Etat, elle fait transmettre le dossier par le préfet ».

Pas plus que la reconnaissance d'un droit à la coopération, la mise à disposition d'outils de coopération adaptés à la conservation de la nature n'a été acquise facilement. Il a fallu, pour cela, résoudre plusieurs problèmes nés de la confrontation entre les outils du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique et certains caractères du droit de la nature. Les points de friction vont des incertitudes du régime juridique de la coopération et de sa trop grande dépendance vis-à-vis d'un droit national, à l'exclusion de la police et de la réglementation du champ de la coopération, en passant par la restriction des outils à certains secteurs ou à certains acteurs de la coopération. L'amélioration récente de la situation a principalement pour origine le règlement européen du 5 juillet 2006 créant le GECT, comme l'illustre le développement des premiers GECT « conservation de la nature ». En effet, ce nouvel outil de coopération institutionnelle surmonte en tout ou partie la plupart des obstacles susmentionnés, à l'exception de l'impossible délégation du pouvoir de police et de réglementation. En l'absence probable d'évolution du droit positif sur ce dernier point, la solution la plus intéressante pour contourner l'interdiction consiste à co-produire un document politique au niveau transfrontalier, avant de transcrire juridiquement les résultats de la coopération dans la charte du parc naturel régional (ou du parc national selon les cas) en suivant la procédure nationale classique d'approbation par décret. Au terme de ce processus, certes sinueux, qui voit la reconnaissance d'un droit à la coopération s'accompagner de la mise à disposition d'outils adaptés à la conservation de la nature, on peut affirmer qu'une complémentarité existe bel et bien entre les droits de la coopération transfrontalière infra-étatique et de l'environnement. Toutefois, le sentiment domine que ces améliorations, pour réelles qu'elles soient, proviennent davantage de mouvements parallèles et spontanés des deux champs juridiques, plutôt qu'elles ne sont le fruit d'une volonté consciente. Insatisfaisante pour l'esprit, une telle absence de coordination est parfois susceptible de mettre à l'épreuve la complémentarité, sans toutefois remettre en cause son existence.

TITRE 2 : LA COMPLEMENTARITE DES DROITS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT MISE A L'EPREUVE

A présent que le développement de la coopération transfrontalière environnementale a été rendu possible par la levée des obstacles primordiaux, les points de friction entre les droits de l'environnement et de la coopération infra-étatique sont en train de migrer. Ils contrarieraient plutôt l'arrivée à maturité de la coopération, en nuisant notamment à sa structuration et à l'équilibre entre les partenaires.

Le premier obstacle qui continue aujourd'hui de mettre à l'épreuve la complémentarité des droits de l'environnement et de la coopération infra-étatique est celui qui concerne la diversité des droits nationaux (de l'environnement mais aussi, dans une certaine mesure, de la coopération infra-étatique). Le risque associé à cet obstacle est plutôt celui d'un déséquilibre entre les partenaires de la coopération. Essayons de comprendre l'origine du phénomène, et surtout les raisons pour lesquelles il est perçu comme un obstacle. Il s'agit, d'une part, de l'importance toujours grande que conserve(nt) le(s) droit(s) interne(s) en droit de la coopération infra-étatique, notamment en ce qui concerne le régime juridique des conventions de coopération. Dès lors, de trop grandes différences en droit comparé de l'environnement peuvent dissuader les acteurs de se saisir de leur faculté de coopérer, voire déséquilibrer les relations entre les partenaires. Or, d'autre part, malgré l'incitation qu'elle aurait pu constituer, la nécessité de développer la coopération transfrontalière n'a que très rarement été à l'origine de l'organisation d'une convergence entre droits nationaux de l'environnement. Toutefois, si la diversité des droits nationaux de l'environnement peut effectivement nuire à la coopération, elle peut au contraire la stimuler. En ce sens, la diversité des droits nationaux est ambivalente, dans les rapports qu'elle entretient avec la coopération transfrontalière (Chapitre 1).

En comparaison, le risque de déresponsabilisation des acteurs de la coopération face aux obligations environnementales reste incontestablement, selon nous, l'obstacle le plus sérieux. C'est la structuration de la coopération qui est en l'occurrence perturbée. Pour s'en convaincre, il convient de dégager clairement les termes généraux du conflit qui se joue ici, avant de voir s'il est possible de le résoudre. Soit, d'un côté, la double faculté qu'ont normalement les entités infra-étatiques[1743], d'abord, de se saisir ou non de l'habilitation à la coopération qui leur est donnée, et ensuite, d'utiliser à cette fin les outils mis à leur disposition. Cette double faculté s'oppose, d'un autre côté, aux objectifs fixés par le droit (surtout international) de l'environnement, de conserver les zones naturelles transfrontalières et, plus largement aujourd'hui, de mettre en place des réseaux écologiques transfrontaliers.

[1743] En ce compris les collectivités territoriales infra-étatiques, mais également les autres personnes publiques non-étatiques (pour ce qui nous concerne, essentiellement les établissements publics locaux et nationaux).

Une opposition d'autant plus forte que, lorsqu'ils sont énoncés dans des textes juridiquement contraignants, ces objectifs, au demeurant difficilement atteignables sans un certain degré de coopération, deviennent de véritables obligations juridiques pour les Etats concernés. Ainsi, si la faculté de coopérer n'est pas saisie, le risque est que les obligations environnementales ne soient pas satisfaites, ou du moins le soient très imparfaitement[1744]. Par conséquent, le caractère finaliste du droit de l'environnement commanderait, dans ce secteur au moins, que les acteurs de la coopération infra-étatique soient responsabilisés. Or cette responsabilisation est pour l'instant insuffisante (Chapitre 2).

[1744] J. BETAILLE insiste ainsi sur la nécessité d'envisager l'effectivité de la norme non pas en termes d'opposition binaire (effectivité / ineffectivité), mais en termes de degrés, une norme pouvant être plus ou moins effective au regard des objectifs qui lui sont assignés : J. BETAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, *op.cit.*, pp. 14-17.

CHAPITRE 1 : LA DIVERSITE AMBIVALENTE DES DROITS NATIONAUX

Par rapport à la diversité, terme assez neutre qui évoque seulement l'idée de différence, de variété, celui de disparité contient une connotation plus négative de différence marquée, voire de manque d'égalité ou d'harmonie[1745]. Toute l'ambivalence des droits nationaux, dans leur rapport à la coopération transfrontalière, est comme contenue dans cette nuance sémantique. La diversité ne sera un obstacle à la coopération que lorsque, par sa nature ou son importance, elle se transforme en fait en disparité.

On peut distinguer deux formes de disparités entre droits nationaux de l'environnement, qui seraient susceptibles d'entraver la coopération transfrontalière infra-étatique. Cette distinction est néanmoins schématique, car la frontière n'est pas totalement étanche entre elles. Il y a d'abord les disparités de type institutionnel, c'est-à-dire celles qui portent principalement sur la répartition des compétences environnementales entre les différents niveaux de collectivités. Leur capacité de nuisance vis-à-vis du développement de la coopération infra-étatique est la plus évidente, puisque la coopération s'exerce en principe dans les domaines de compétence qui sont communs aux partenaires. Ce type de disparités peut soit empêcher totalement la coopération, soit plus sûrement, de nos jours, risquer de déséquilibrer les relations transfrontalières. Il y a ensuite les disparités de type conceptuel, relatives aux concepts et notions propres à chaque droit (de l'environnement) national. De trop grandes différences entre les notions employées ou leur signification peuvent rebuter les partenaires, notamment au moment de choisir le droit national qui régira la convention de coopération dont la signature est projetée[1746]. La crainte du partenaire dont le droit n'aura pas été choisi d'être handicapé en se soumettant à un droit étranger qu'il connaît mal ne doit pas, en particulier, être sous-estimée.

Face à ces deux catégories de disparités, l'analyse comparative[1747] mettra en lumière des évolutions contrastées. Certes, les disparités institutionnelles restent toujours assez présentes. Les Etats les ont entretenues presque malgré eux, faute d'avoir su organiser la convergence entre leurs droits respectifs pour favoriser la coopération transfrontalière (Section 1). L'obstacle que constituent ces disparités devra toutefois être relativisé, car il est contrebalancé par un phénomène allant dans un sens inverse. En effet, on observe sur un plan

[1745] C'est ce qui ressort des définitions de ces deux mots données par le dictionnaire *Le petit Larousse*.

[1746] Sur ce point, v. notamment M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, *op.cit.*, vol. 2, p. 47.

[1747] Ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans l'introduction générale, la comparaison portera principalement sur les Etats qui partagent une frontière terrestre avec la France métropolitaine. Toutefois, des illustrations supplémentaires pourront à l'occasion être recherchées (surtout sur les aspects conceptuels) dans d'autres pays d'Europe, occidentale et plus rarement centrale et orientale.

conceptuel l'apparition de convergences plus ou moins spontanées[1748], c'est-à-dire sans qu'une volonté claire n'ait forcément été exprimée dans cette direction (Section 2).

[1748] La distinction entre convergence organisée et convergence spontanée est empruntée à D. DÜRR, qui l'applique cependant uniquement à la convergence entre droit nationaux de la coopération transfrontalière (et non de l'environnement) : D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », *op.cit.*, p. 67.

SECTION 1 : L'ENTRETIEN DE DISPARITES INSTITUTIONNELLES PAR L'ABSENCE DE CONVERGENCE ORGANISEE

La répartition disparate des compétences environnementales se fait en général au détriment des collectivités territoriales françaises, traditionnellement moins bien pourvues que leurs homologues des pays frontaliers (§ 1). Les sources d'un tel déséquilibre sont évidemment antérieures au développement de la coopération transfrontalière infra-étatique. Le système de répartition des compétences environnementales découle en effet largement de « choix politiques globaux (décentralisation plus ou moins poussée, déconcentration, « fédéralisation ») »[1749], lesquels sont eux-mêmes le fruit d'une histoire et d'une culture singulières. Il est plus étonnant que les disparités soient toujours aussi marquées aujourd'hui alors qu'elles constituent un obstacle à la coopération, rapidement reconnu comme tel par la doctrine. Ainsi J. THEVENOT prévenait-il déjà, en 1992, que la prochaine étape de la coopération transfrontalière environnementale dépendrait de l'avenir de la décentralisation, dans la mesure où la région française ne détenait pas les mêmes pouvoirs que ses homologues dans cette matière[1750]. L'une des explications possibles de ce relatif *statu quo* est que le maintien des disparités est paradoxalement permis par le droit de la coopération transfrontalière lui-même (§ 2).

§ 1 : La répartition traditionnellement disparate des compétences environnementales entre la France et ses voisins

Il est entendu que les différences sont sensibles entre la France et ses voisins. En revanche, les similitudes sont plus nombreuses au sein de ces derniers. Le plus évident trait commun est l'importance accrue, et donc la supériorité par rapport à la situation française, des compétences détenues par les collectivités infra-étatiques de rang supérieur (régions ou entités fédérées selon les cas) dans le domaine de la conservation de la nature (A). D'aucuns[1751] estiment que c'est d'ailleurs sur ce point que l'opposition est la plus flagrante entre la France et ses voisins. Elle serait moins franche en ce qui concerne la place conservée par l'Etat central qui, bien que plus limitée qu'en France, reste néanmoins assez variable, d'un pays à l'autre (B).

[1749] R. ROMI, « Environnement et répartition des compétences dans les pays membres du Conseil de l'Europe », Annuaire des collectivités locales, 1996, pp. 117-143, p. 138. Du même auteur, v. aussi « Quelques réflexions sur la répartition des compétences d'environnement dans les pays membres du Conseil de l'Europe », LPA, 28 juin 1995, n° 77, pp. 17-23.

[1750] J. THEVENOT, *La région et l'environnement*, *op.cit.*, p. 358. Dans le même sens, v. notamment M. PRIEUR, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *op.cit.* ; B. MATHIEU, « Les relations extérieures des régions », *op.cit.* ; P. KROMAREK, « Décentralisation et Coopération Transfrontalière », *op.cit.*

[1751] M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 365.

A. L'importance accrue des compétences des collectivités infra-étatiques frontalières de la France

Dans les Etats fédéraux, et dans une moindre mesure régionaux, les entités fédérées ou régionales disposent d'une très forte autonomie pour la détermination et la conduite des politiques environnementales[1752]. De fait, contrairement aux régions françaises, les collectivités de rang supérieur des pays voisins exercent le plus souvent des compétences législatives en matière de conservation de la nature (1). Au-delà de ces compétences normatives générales, les collectivités en question jouissent également d'une liberté significative pour la création et la gestion de zones protégées individuelles (2). Cela vaut bien sûr y compris lorsque les zones protégées en question jouxtent la frontière française[1753].

1. L'exercice de compétences législatives en matière de conservation de la nature

D'après une étude comparative sur la gouvernance de la biodiversité, « quel que soit le type d'Etat, fédéral, régional, unitaire, un modèle ne se dégage pas véritablement (…). Il apparaît néanmoins que le niveau « régional » (Etat fédéré, région, province) est pertinent pour la définition des politiques environnementales »[1754]. De ce point de vue, la France tendrait à se rapprocher de ses voisins, avec notamment la récente reconnaissance de la région en tant que chef de file pour la biodiversité[1755]. Il reste que l'aptitude normative des homologues de la région française est sans commune mesure avec celle de cette dernière. C'est d'abord le cas évidemment dans les Etats fédéraux (a), mais aussi dans les Etats régionaux, forme intermédiaire entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire (b).

a. Dans les Etats fédéraux

La Belgique, la Suisse et l'Allemagne offrent, apparemment dans cet ordre, un dégradé de l'importance des compétences législatives détenues par les collectivités infra-étatiques de rang supérieur en matière de protection de la nature. Toutefois, les modalités d'application des principes de répartition des compétences, dans les deux derniers pays cités, doivent nous conduire à faire preuve de prudence en formulant une telle appréciation.

[1752] En ce sens, v. *ibid.*, p. 366.

[1753] Aussi nous efforcerons-nous, à chaque fois que l'on traitera de la catégorie dont un espace protégé contigu à la frontière française relève, de mentionner ce dernier ainsi que son voisin français.

[1754] V. GERVASONI, *Gouvernance et biodiversité : Etude comparative*, Comité Français de l'UICN, Paris, 2008, 79 p., p. 10. L'étude en question porte sur neuf pays, dont la France et trois de ses voisins (Allemagne, Espagne, Italie). Les autres sont : Australie, Canada, Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas. Une autre étude comparative spécifique à la protection de la nature doit être mentionnée, qui porte sur les quinze pays membres de l'UE avant l'élargissement de 2004, auxquels s'ajoutent la Suisse et la Norvège : D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature »*, Conseil général du génie rural des eaux et des forêts, Inspection générale de l'environnement, mai 2004, 136 p.

[1755] Nouvel art. L. 1111-9 II du CGCT issu de la loi MAPAM du 27 janvier 2014 (précitée).

En Belgique, d'abord, les régions sont le lieu principal d'exercice de la compétence législative en matière d'environnement et d'urbanisme[1756]. Elles régissent de manière exclusive l'aménagement du territoire, l'environnement et plus spécialement la conservation de la nature (y compris les forêts, la chasse et la pêche)[1757], à l'exception de la lutte contre les espèces non indigènes et de la protection du milieu marin qui restent de la compétence fédérale. Dans ces matières, les régions peuvent mener « une politique environnementale et urbanistique quasiment autonome sur leur territoire, presque comme n'importe quel Etat souverain, membre de l'Union européenne »[1758].

En Suisse, ensuite, une distinction doit être faite entre la répartition des compétences législatives en matière de protection de l'environnement en général, et de protection de la nature en particulier[1759]. Si la protection de l'environnement est majoritairement une compétence fédérale[1760], c'est l'inverse qui prévaut en principe pour « la protection de la nature et du patrimoine »[1761]. Dans ce secteur, les cantons mettent non seulement en œuvre mais adoptent la législation, alors que dans les autres ils ont surtout une compétence exécutive et d'adaptation de la législation confédérale[1762]. Cependant, la Confédération a progressivement étendu sa capacité d'intervention sur la base de plusieurs dispositions constitutionnelles[1763], de telle sorte qu'il existerait aujourd'hui un véritable « partage de compétences »[1764] sur la protection de la nature.

En Allemagne, enfin, la compétence législative en matière de « protection de la nature et conservation des sites » est concurrente entre l'Etat fédéral et les Länder, depuis la réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1er septembre 2006[1765]. Auparavant, l'Etat fédéral n'était

---

[1756] V. Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 205-229, p. 208.

[1757] Art. 6 de la loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980, M.B. du 15 août 1980, p. 9434.

[1758] Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op.cit.*, p. 208.

[1759] V. A. PETITPIERRE, *Switzerland*, International Encyclopaedia of Laws Series - Environmental Law, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008, 201 p., spéc. p. 44 et s.

[1760] Art. 74 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. V. S. GEROTTO, « Environnement et santé dans le droit comparé : réflexions sur le cas suisse », in S. GEROTTO (éd.), *Questions choisies de droit comparé de l'environnement*, CLEUP Editrice, Padova, 2002, 173 p., pp. 155-173.

[1761] Art. 78.1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

[1762] A. PETITPIERRE, *Switzerland*, International Encyclopaedia of Laws Series - Environmental Law, *op.cit.*, p. 46.

[1763] La Confédération est ainsi compétente en ce qui concerne la protection de la faune et de la flore, ainsi que « les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national » (art. 78.4 et 78.5). De plus, l'article 78.2. de la Constitution fédérale dispose que « dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels ; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige ».

[1764] A. PETITPIERRE, *Switzerland*, International Encyclopaedia of Laws Series - Environmental Law, *op.cit.*, p. 141 (notre traduction de « sharing of competence »).

[1765] Art. 74 (1) 29° de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949. Sur ce point, v. G. ROLLER, « Développement récent du droit de l'environnement en Allemagne », RJE n° 1/2011, pp. 91-107, spéc. pp. 94-95.

compétent que pour adopter les dispositions-cadres guidant la législation des Länder. Il peut désormais adopter des « normes détaillées et exhaustives »[1766]. Toutefois, les Länder disposent d'une compétence dérogatoire qui leur permet de s'écarter de la législation fédérale relative à la protection de la nature, notamment pour fixer le droit applicable à différentes catégories de zones protégées terrestres[1767]. Leur liberté d'action est néanmoins limitée sur trois points : les principes généraux du droit de la protection de la nature, le droit de la protection des espèces, et celui de la protection des espaces naturels marins[1768].

b. Dans les Etats régionaux

En Espagne, si l'Etat jouit d'une compétence exclusive pour adopter la « législation de base sur la protection de l'environnement », les Communautés autonomes peuvent néanmoins établir des « normes complémentaires de protection »[1769]. Interprétant cette disposition, le Tribunal constitutionnel a établi un « devoir de l'Etat de laisser une marge de développement à la législation de base pour la réglementation par les Communautés autonomes »[1770]. A ceci près que les niveaux de protection de l'environnement requis par les lois nationales ne peuvent pas être diminués par le législateur régional[1771]. De plus, la « gestion en matière de protection de l'environnement » est exercée par les Communautés autonomes, de même que l'aménagement du territoire et l'urbanisme[1772]. Soit autant de compétences qui peuvent leur permettre de mener une politique globale de protection de la biodiversité[1773].

La situation italienne est passablement complexe[1774] mais l'autonomie législative des régions concernant la protection de la nature semble moindre qu'en Espagne. La matière environnementale est divisée entre protection et mise en valeur. La « protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel » fait partie des matières limitativement énumérées dans lesquelles l'Etat a un pouvoir législatif exclusif[1775]. En revanche, la « mise en valeur des biens culturels et environnementaux », de même que

[1766] *Ibid.*, p. 95.
[1767] V. GERVASONI, *Gouvernance et biodiversité : Etude comparative*, *op.cit.*, p. 14.
[1768] Art. 72 (3) de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.
[1769] Art. 149.1.23 de la Constitution du Royaume d'Espagne du 27 décembre 1978. V. F. LOPEZ RAMON, « Les politiques environnementales espagnoles modernes dans leur contexte », REDE n° 3/2007, pp. 277-294, spéc. p. 284 et s.
[1770] Décision n° 102/1995 du 26 juin 1995 citée par F. LOPEZ RAMON, « Les politiques environnementales espagnoles modernes dans leur contexte », *op.cit.*, p. 285.
[1771] V. CONSEIL DE L'EUROPE, *L'environnement et les collectivités locales et régionales*, *op.cit.*, p. 9.
[1772] Respectivement art. 148.1.9 et 148.1.3 de la Constitution du Royaume d'Espagne.
[1773] V. GERVASONI, *Gouvernance et biodiversité : Etude comparative*, *op.cit.*, p. 17.
[1774] V. N. OLIVETTI RASON, « Le droit de l'environnement dans la Constitution italienne », in S. GEROTTO (éd.), *Questions choisies de droit comparé de l'environnement*, *op.cit.*, pp. 93-101.
[1775] Art. 117 al. 2 de la Constitution de la République italienne du 27 décembre 1947. Toutefois, la protection de l'environnement est une matière exclusive « non excluante ». Cela signifie que la Cour constitutionnelle « accepte des interventions des régions si elles sont justifiées au titre d'une compétence législative régionale » (les régions étant titulaires des compétences résiduelles) : A. POGGI, « Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », RFAP 2007, n° 121-122, pp. 99-110, p. 105.

l'aménagement du territoire, relèvent de la législation concurrente[1776]. Dans ces matières, le pouvoir législatif échoit aux régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux par l'Etat. Par ailleurs, cinq des vingt régions disposent d'un statut spécial d'autonomie, dont le Val d'Aoste[1777], dans lequel se trouve pour partie le parc national du Grand Paradis[1778], contigu à la Vanoise. Or, le Statut du Val d'Aoste prévoit que la région dispose du pouvoir législatif notamment en matière de flore et de faune, de forêts, ou encore de chasse et de pêche[1779]. Ainsi, s'il y a déséquilibre entre les collectivités françaises et leurs voisines, il y a aussi, parfois, inégalité des compétences entre collectivités d'un même pays frontalier[1780].

Il n'y a finalement que dans les micro-Etats (Luxembourg, Monaco, Andorre) que le déséquilibre est non pas réduit mais inversé, en raison de la forte centralisation de ces derniers. Il est vrai que le déséquilibre dont il vient d'être question est surtout symbolique, dans la mesure où la coopération transfrontalière ne porte jamais directement sur l'exercice d'une compétence législative. Il en va autrement du déséquilibre concernant les compétences dans la création et la gestion de zones protégées, car tel est bien le cœur de la coopération transfrontalière pour la conservation de la nature.

2. L'autonomie dans la création et la gestion de zones protégées individuelles

Contrairement à la France, la grande majorité des outils de protection des espaces naturels est décentralisée dans les pays voisins. Outre la faculté de désigner des zones protégées relevant de catégories prévues par la législation nationale, le niveau « régional » peut fréquemment créer ses propres catégories d'aires protégées. Une corrélation peut ainsi être établie avec l'existence et l'ampleur des compétences législatives reconnues en matière de protection de la nature.

En Belgique (Wallonie), la région dispose des réserves naturelles et des réserves forestières[1781], des zones humides d'intérêt biologique[1782], ainsi que des cavités souterraines d'intérêt scientifique[1783]. Les deux dernières catégories sont propres au droit wallon. Quant à la création des parcs naturels, tel celui des Plaines de l'Escaut (contigu au parc naturel régional Scarpe-Escaut), elle est de l'initiative des communes, mais est décidée par le

[1776] Art. 117 al. 3 de la Constitution de la République italienne.
[1777] Les autres régions concernées étant Frioul-Vénétie Julienne, Sardaigne, Sicile, et Trentin Haut-Adige.
[1778] L'autre partie se trouve dans le Piémont.
[1779] Art. 2 du Statut spécial pour la Vallée d'Aoste, loi constitutionnelle n° 4 du 26 février 1948.
[1780] V. GERVASONI, *Gouvernance et biodiversité : Etude comparative*, *op.cit.*, p. 33.
[1781] Respectivement art. 7 et s. et art. 20 et s. de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (M.B. du 11 septembre 1973, p. 10306). V. B. JADOT, J.-P. HANNEQUART et E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement : aspects juridiques de la lutte contre les pollutions et la protection de la nature*, De Boeck Université, Bruxelles, 1988, 420 p., p. 232 et s.
[1782] Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 8 juin 1989 relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique (M.B. du 12 septembre 1989, p. 15629).
[1783] Arrêté du Gouvernement wallon organisation la protection des cavités souterraines d'intérêt scientifique (M.B. du 18 mars 1995, p. 6205).

Gouvernement régional. Celui-ci est également compétent pour adopter le plan de gestion du parc[1784].

La loi fédérale suisse sur la protection de la nature et du paysage confie aux cantons la protection et l'entretien des « biotopes d'importance régionale et locale »[1785]. En outre, depuis une modification de cette même loi, entrée en vigueur le 1er décembre 2007, il est désormais possible de créer des parcs naturels régionaux et des parcs naturels péri-urbains[1786]. C'est ce qui a permis l'établissement des parcs naturels régionaux du Doubs suisse et du Jura Vaudois. Lesdits parcs font respectivement face, en France, à un projet de parc naturel régional du Doubs français et au parc naturel régional du Haut-Jura. Par ailleurs, il existe des réserves naturelles et des sites classés – la dénomination peut varier d'un canton à l'autre - qui relèvent du droit cantonal. Ils sont gérés soit par le canton soit par des associations de protection de la nature[1787].

Sont librement désignés par les Länder allemands les réserves naturelles, monuments naturels, composantes paysagères protégées, biotopes protégés, réserves paysagères et réserves de la biosphère, toutes catégories envisagées par la loi fédérale[1788]. Il en va encore de même des parcs naturels, dont les Länder peuvent éventuellement confier la gestion à des associations de droit privé. C'est par exemple ce qui est arrivé au Naturpark Pfälzerwald (dans le Land de Rhénanie-Palatinat)[1789], dont on rappellera qu'il est adjacent au parc naturel régional des Vosges du Nord, avec lequel il gère la réserve de biosphère transfrontalière éponyme. Il nous semblerait par ailleurs logique que les Länder allemands puissent également créer leurs propres catégories d'aires protégées terrestres, étant donné la permission constitutionnelle qui leur est faite de s'écarter de la législation fédérale sur la protection de la nature. Nous n'avons toutefois pas trouvé confirmation de cette hypothèse[1790].

[1784] Décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels (M.B. du 12 décembre 1985, p. 18255) modifié notamment par le décret du 3 juillet 2008 (M.B. du 1er août 2008). V. D. DEOM, « Les parcs naturels : une réforme substantielle pour une institution discrète », in Ch.-H. BORN et F. HAUMONT (dir.), *Actualités du droit rural : vers une gestion plus durable des espaces ruraux ?*, Larcier, Bruxelles, 2013, 431 p., pp. 189-206.

[1785] Art. 18b de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451).

[1786] Respectivement art. 23g et 23h de la loi sur la protection de la nature et du paysage. Le label « parc » est décerné par la Confédération (art. 23j), mais la création et la gestion sont décentralisées (au niveau des communes et du canton). Sur ce point, v. A. PETITPIERRE, « Chronique de droit suisse de l'environnement », RJE n° 2/2013, pp. 247-268, spéc. pp. 262-263.

[1787] D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature », op.cit.*, pp. 46-47.

[1788] Art. 25 et suivants de la loi fédérale sur la conservation de la nature du 29 juillet 2009 (BGBI. I du 6 août 2009, p. 2542). V. le tableau récapitulatif des instruments de protection de la biodiversité à la disposition des Länder in V. GERVASONI, *Gouvernance et biodiversité : Etude comparative*, *op.cit.*, p. 14.

[1789] V. A. RICHTER, *Comparaison des Réserves de la Biosphère des Vosges du Nord et du Pfälzerwald*, Rapport intermédiaire, Université de Metz, 1995, 35 p.

[1790] Au contraire, même, dans l'étude (certes antérieure à la révision constitutionnelle de 2006) que G. WINTER consacre au droit allemand des aires protégées, et plus spécialement à celui du Land de Basse Saxe, on s'aperçoit que la loi sur la protection de la nature de cet Etat fédéré reprend assez fidèlement les catégories d'aires protégées prévues par la loi-cadre fédérale. En fait, selon G. WINTER, « les lois cadres sont en pratique bien précises. Par conséquent les lois des Länder se bornent en partie [à] répéter ce qui est déjà prévu par la loi fédérale » : G. WINTER, « Les zones naturelles protégées maritimes et terrestres », in S. BOURAOUI et M.

En Espagne, la création et la gestion des aires protégées relevant de la plupart des catégories prévues par la loi sur le patrimoine naturel et la biodiversité du 13 décembre 2007[1791] - parcs (régionaux), réserves naturelles, aires marines protégées[1792], monuments naturels, paysages protégés - sont du ressort des Communautés autonomes. Le parc naturel Alt Pirineu, attenant au parc naturel régional des Pyrénées ariégeoises, a ainsi été mis en place par le Gouvernement de la Communauté autonome de Catalogne. A ces catégories nationales se sont ajoutées de nouvelles catégories régionales, au fur et à mesure que les Communautés autonomes ont élaboré leur propre législation relative à la conservation de la nature[1793]. La protection des espaces naturels compte d'ailleurs parmi les secteurs environnementaux qui sont le plus largement régis par la législation autonomique, adoptée en complément de la loi nationale « de base »[1794].

La classification des aires protégées italiennes est définie – apparemment exclusivement - par la loi-cadre du 6 décembre 1991[1795]. Les régions classent et administrent les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles régionales. Deux parcs naturels régionaux italiens, et plus précisément piémontais, jouxtent une zone protégée française. Le premier en partant du sud est le parc Alpi Marittime (qui fait face au parc national du Mercantour), le second le parc du Pô Cuneese. Ce dernier est adossé au parc naturel régional du Queyras, avec lequel il gère la réserve de biosphère transfrontalière du Mont Viso dernièrement créée. Comme on va le voir, l'Etat italien garde en revanche une singulière mainmise sur les parcs nationaux.

PRIEUR (dir.), *Les Aires Protégées en Droit Comparé*, Actes des 2èmes journées du DEA de droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, Faculté des Sciences Juridiques de Tunis, WWF et CIDCE, Tunis, 2001, 177 p., pp. 84-92, p. 84.

[1791] Art. 29 et s. de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad (B.O.E n° 299, 14 de diciembre de 2007). Pour un commentaire, v. F. de ROJAS MARTINEZ-PARETS, « La Ley 42/2007. El estatuto de protección del patrimonio natural y la biodiversidad », Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 14, n° 2/2008, pp. 207-226.

[1792] A condition, pour les aires marines protégées, qu'il existe une continuité écologique de l'écosystème marin avec l'espace naturel terrestre objet de la protection. Sinon, l'Etat central redevient compétent (art. 36 de la ley 42/2007).

[1793] D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature », op.cit.*, p. 27.

[1794] Sur ce point, v. F. LOPEZ RAMON, « Les politiques environnementales espagnoles modernes dans leur contexte », *op.cit.*, pp. 286-287.

[1795] Legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n° 394, G.U. 13 dicembre 1991, n. 292, S.O. Pour un commentaire, v. P. MADDALENA, « La legge quadro sulle aree protette », Rivista trimestriale di diritto pubblico, 1992, pp. 648-687.

B. La place limitée mais variable de l'Etat central dans les pays voisins de la France

Bien qu'inégal, le maintien de la présence de l'Etat dans la création et/ou la gestion des parcs nationaux (et assimilés) est un autre trait commun entre les pays étudiés[1796] – y compris avec la France, cette fois-ci (1). Il s'agit d'une forme classique d'intervention de l'Etat dans la protection des espaces naturels. Mais on en a également identifié une autre, plus nouvelle, qui fait d'ailleurs écho à l'évolution de la perception de la frontière (y compris intra-nationale) en droit de l'environnement. En effet, le pouvoir central ne gérant plus qu'exceptionnellement lui-même les espaces protégés dans les Etats fédéraux et régionaux, il semble progressivement se recentrer sur une mission de coordination des actions entreprises au niveau infra-étatique. Cela se traduit plus particulièrement par l'encadrement de la coopération transrégionale environnementale[1797] (2).

1. Le maintien inégal de compétences dans la création et/ou la gestion des parcs nationaux

La présence maintenue de l'Etat s'explique généralement par une tradition centralisatrice justifiée par l'intérêt national qui s'attache aux parcs nationaux. Le degré d'implication effective de l'Etat central varie cependant grandement d'un pays à l'autre. On peut distinguer ici les pays dans lesquels elle se limite à la phase de création des parcs nationaux, de ceux dans lesquels elle s'étend à leur gestion. L'Allemagne et l'Espagne entrent dans le premier cas de figure, la Suisse dans le second. La césure ne suit donc qu'imparfaitement, ici, la ligne de démarcation entre Etats fédéraux et Etats régionaux. C'est finalement l'Italie qui se rapproche le plus de la France, avec une assez forte centralisation dans la création suivie d'une décentralisation uniquement fonctionnelle pour la gestion.

La création par les Länder allemands des parcs nationaux et des « monuments naturels nationaux » se fait en accord avec les ministères fédéraux chargés de l'environnement et de l'urbanisme[1798]. La gestion est du ressort des Länder. En Espagne, les parcs nationaux, qui font l'objet d'une législation spécifique, sont établis chacun par une loi du parlement national, éventuellement à partir d'une proposition de la ou des Communautés autonomes concernées, et en tous cas toujours avec leur accord[1799]. Selon F. de ROJAS MARTINEZ-PARETS, il existe en Espagne peu d'autres manifestations aussi éclatantes de la coresponsabilité entre les sphères politiques étatique et autonomique, que celle qui irrigue la désignation des parcs

[1796] Sauf en Belgique, mais la catégorie d'aires protégées « parc national » n'existe pas dans ce pays.
[1797] La coopération transrégionale sera entendue ici comme celle qui se déroule entre régions ou entités fédérées voisines appartenant à un même Etat.
[1798] Art. 22 (5) de la loi fédérale sur la conservation de la nature du 29 juillet 2009.
[1799] Art. 10 de la ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (B.O.E. n° 81, 4 de abril de 2007).

nationaux[1800]. En revanche, suite à une longue période de conflit institutionnel entre l'Etat et les Communautés autonomes, qui trouva finalement sa résolution devant le juge constitutionnel[1801], il est désormais bien établi que c'est aux Communautés autonomes, et à elles seules, qu'incombe la gestion des parcs nationaux[1802]. Le parc national Ordesa y Monte Perdido, responsable avec son homologue français des Pyrénées du site transfrontalier du patrimoine mondial de l'UNESCO « Pyrénées – Mont Perdu », est donc géré exclusivement par la Communauté autonome d'Aragon depuis 2005. Le changement dans la gouvernance du parc espagnol a d'ailleurs temporairement affecté la coopération transfrontalière sur ce territoire[1803].

En Suisse, il n'existe qu'un seul parc national, créé en 1914 et dont le régime est fixé par une loi fédérale *ad hoc*[1804]. En vertu de cette loi, l'institution responsable du parc est la fondation fédérale de droit public « Parc national suisse ». A sa tête est placée la Commission du Parc national, dont les neuf membres sont nommés par le Conseil fédéral[1805]. C'est le canton des Grisons qui édicte, après avoir entendu la Commission, le règlement du parc, lequel est néanmoins soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Au-delà du parc national, notons que le Conseil fédéral est également compétent pour désigner les « biotopes d'importance nationale »[1806] et les « sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale »[1807].

Les parcs nationaux italiens (de même que les réserves étatiques) sont instaurés par un acte réglementaire émanant du pouvoir central[1808]. Ils sont ensuite gérés par « l'ente parco », un établissement public placé sous la tutelle du ministre de l'environnement, et qui ne saurait être considéré comme une autorité locale[1809]. La similitude avec l'organisation des parcs

[1800] F. de ROJAS MARTINEZ-PARETS, *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, 434 p., p. 180.
[1801] Décisions 102/1995 (26 juin 1995), 194/2004 (4 novembre 2004) et 331/2005 (15 décembre 2005). Sur ce point, v. F. de ROJAS MARTINEZ-PARETS, *Los espacios naturales protegidos*, *op.cit.*, p. 175 et s.
[1802] L'Etat législateur a dû finir par en convenir : art. 16 de la ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.
[1803] Sur ce point, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les relations de voisinage franco-espagnoles en matière d'environnement », *op.cit.*, p. 434.
[1804] Loi fédérale du 19 novembre 1980 sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons (RS 454). Notons que le parc national suisse jouxte celui du Stelvio en Italie.
[1805] Parmi eux, deux représentent la Confédération, un le canton des Grisons, un les communes du parc, trois l'ONG Ligue suisse pour la protection de la nature, enfin deux la Société helvétique des sciences naturelles.
[1806] Art. 18a de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Le Conseil fédéral précise les buts visés par la protection des biotopes d'importance nationale, les cantons réglant leur protection et leur entretien.
[1807] Art. 23b de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Une fois les sites désignés, le Conseil fédéral fixe des buts de protection adaptés à leurs particularités. Les cantons, eux, veillent à la concrétisation et à la mise en œuvre des buts de la protection (art. 23c).
[1808] Décret présidentiel pris sur proposition du ministre de l'environnement s'agissant des parcs nationaux, décret du ministre de l'environnement pour les réserves étatiques. Dans les deux cas, les régions sont entendues avant l'adoption du décret et, s'il s'agit de régions à statut spécial, leur assentiment doit être recueilli.
[1809] Sur ce point, v. M. SALERNO, « La struttura organizzativa », in G. DI PLINIO et P. FIMIANI (a cura di), *Aree naturali protette : Diritto ed economia*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, 221 p., pp. 53-72, spéc. pp. 58-59.

nationaux français est donc frappante ; elle n'est pas forcément favorable pour autant à la coopération transfrontalière infra-étatique, du moins si l'on se réfère à la conception traditionnelle de cette dernière (soit celle du Conseil de l'Europe). Mais l'on sait que cette conception a évolué, comme en témoigne la coopération qui se déroule entre les deux parcs nationaux italiens contigus à la frontière française et leurs homologues. On veut ici parler, sur terre, du parc national du Grand Paradis jumelé à la Vanoise, et, en mer, du parc national de l'archipel de la Maddalena accolé à la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio. Même en Italie, la présence maintenue de l'Etat dans la gestion des parcs nationaux masque mal son recentrage vers une fonction de coordination des actions infra-étatiques.

2. Le recentrage sur une fonction d'encadrement de la coopération transrégionale environnementale

Les Etats frontaliers de la France, où le niveau régional peut mener avec une certaine autonomie sa propre politique de conservation de la nature, connaissent de façon remarquablement analogue un problème de cohérence de leur politique nationale. La difficulté a été accrue (sauf pour la Suisse, évidemment) avec l'engagement européen des pays susmentionnés de mettre en œuvre le réseau Natura 2000 au niveau national. Ils en ont en effet confié une part plus ou moins grande de la responsabilité à l'échelon régional. L'Allemagne est allée le plus loin, à cet égard : tout, y compris la transposition des directives et la sélection des sites, repose exclusivement sur les Länder[1810]. Par ailleurs, le problème de cohérence se cristallise sans surprise aux frontières des différentes régions ou entités fédérées, et rend indispensable la coopération transrégionale.

Or c'est précisément dans ce contexte que l'intervention de l'Etat central, dont la fonction de gestionnaire d'espaces protégés est devenue résiduelle voire marginale, nous paraît retrouver une certaine légitimité. M. DAVID nous rappelle à ce propos que, parmi les raisons généralement avancées pour justifier les compétences étatiques dans les Etats fédéraux et régionaux, celles qui ont trait à la territorialité, et plus généralement à la mise en cohérence des actions infra-étatiques, tiennent une place éminente[1811]. On pourrait même imaginer, à première vue, que l'intervention de l'Etat central soit acceptable dès lors que le champ d'une question environnementale excède les frontières d'une seule région ou entité fédérée. La réalité n'est évidemment pas si simple, comme peut l'illustrer l'exemple espagnol. En

---

Dans le même sens, v. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Utet Libreria, Torino, 1994, 290 p., p. 205.

[1810] Sur ce point, v. notamment le développement consacré aux « difficultés spécifiques d'un Etat fédéral » pour la mise en œuvre de Natura 2000 in D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature »*, *op.cit.*, p. 113.

[1811] M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 365.

l'espèce, la loi nationale[1812] prévoyait la compétence de l'Etat pour gérer les parcs nationaux s'étendant sur le territoire de plusieurs Communautés autonomes. Saisi par certaines d'entre elles, le Tribunal constitutionnel a jugé que la « supraterritorialité » n'avait pas pour effet de dessaisir les Communautés autonomes de leur titre de compétence habituelle pour la gestion des parcs nationaux. En revanche, toujours selon le juge espagnol, elle peut entraîner la nécessité de mettre au point des mécanismes de coopération et de coordination[1813].

Pour comprendre une telle solution, il faut se souvenir que dans les Etats régionaux et fédéraux, le contrôle du respect des normes, et plus largement celui de la conformité des décisions locales avec les intérêts dont est garant l'Etat, s'exerce différemment des Etats unitaires[1814]. Alors que dans ces derniers, il existe régulièrement des possibilités d'intervention relativement contraignantes des autorités supérieures sur les décisions des autorités inférieures (par le biais de la tutelle notamment), les contrôles sont logiquement beaucoup plus souples dans les premiers cités[1815]. Il est plutôt fait appel ici à une forme de collaboration entre les collectivités elles-mêmes et avec l'Etat, généralement fondée sur un principe de coopération loyale ou son équivalent[1816]. En Suisse, par exemple, la Confédération et les cantons se doivent mutuellement la collaboration et l'entraide[1817].

De fait, on voit progressivement les Etats centraux des pays frontaliers de la France s'orienter vers la recherche de mécanismes de coordination à même de contenir le risque d'incohérence de la politique nationale de conservation de la nature. Ainsi, en Allemagne comme en Belgique, des instances de concertation ont vu le jour. Dans la première, c'est le rôle généralement assumé par la Conférence des ministres de l'environnement du Bund et des Länder, créée pour favoriser les échanges sur la politique environnementale et assurer une cohérence des lois en ce domaine[1818]. Un autre organisme, le LANA (Länder Arbeitskreis Naturschutz), s'occupe plus spécifiquement de coordonner la désignation des sites Natura

[1812] Art. 21.4 de la ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (B.O.E n° 74, 28 de marzo de 1989). Cette loi a été abrogée et remplacée par la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad (précitée).

[1813] Décision 102/1995 du 26 juin 1995 (déjà citée). Sur cet aspect précis de la décision, v. notamment F. de ROJAS MARTINEZ-PARETS, *Los espacios naturales protegidos*, *op.cit.*, pp. 178-179 et 324-326.

[1814] Sur ce point, v. R. ROMI, « Les contrôles du respect des normes de protection de l'environnement par les collectivités locales dans les pays du Conseil de l'Europe », LPA, 12 juillet 1995, n° 83, pp. 46-48. V. aussi CONSEIL DE L'EUROPE, *L'environnement et les collectivités locales et régionales*, *op.cit.*, p. 39 et s.

[1815] R. ROMI, « Les contrôles du respect des normes de protection de l'environnement par les collectivités locales dans les pays du Conseil de l'Europe », *op.cit.*

[1816] *Idem*.

[1817] Art. 44 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse : « la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux ». V. Ph. BILLET, « Aspects du contrôle administratif des actes des communes et des cantons en droit suisse », in P. COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2007, 326 p., pp. 289-308, p. 303.

[1818] V. V. GERVASONI, *Gouvernance et biodiversité : Etude comparative*, *op.cit.*, p. 15. V. GERVASONI précise qu'au cours de la Conférence, qui a lieu deux fois par an, les Länder confrontent leurs méthodes d'action entre eux et avec le Bund, puis recherchent des solutions consensuelles. Les décisions qui en sont issues n'ont qu'une portée politique.

2000 aux frontières des Länder[1819]. Dans la seconde, le Constituant et le législateur fédéral tentent, par le biais de mécanismes de concertation et de coopération, d'organiser un véritable « fédéralisme coopératif »[1820] de nature à atténuer les conséquences néfastes du système des compétences exclusives[1821]. Une concertation doit par exemple être organisée entre les gouvernements régionaux à propos de la gestion des forêts situées sur le territoire de plus d'une région[1822]. Au-delà de la simple concertation, des accords de coopération, sortes de « traités intra-fédéraux »[1823], peuvent et parfois doivent être conclus entre les régions sur différentes matières[1824]. L'un de ces accords, s'inspirant visiblement de la Convention d'Espoo, transpose ses principes aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement[1825].

Si les finalités sont les mêmes, les moyens d'y parvenir varient légèrement en Espagne et en Italie. Là, c'est principalement l'Etat législateur qui fixe des obligations de coopération visant les régions sur le territoire desquelles sont désignés des espaces protégés transrégionaux. L'adoption de la loi sur le réseau des parcs nationaux espagnols, en 2007, a précisément pour objet de coordonner leur politique de création et de gestion[1826]. Lorsqu'un parc national est partagé entre plusieurs Communautés autonomes, l'article 16, § 3, enjoint à celles-ci d'établir les formules de collaboration nécessaires pour assurer l'application du « principe de gestion intégrée ». Une disposition analogue existe également pour les autres catégories d'espaces protégés[1827]. Tandis qu'en Italie, le système instauré par la loi-cadre sur les aires protégées est tout entier régi par le principe de la collaboration entre l'Etat, les régions et les autorités locales (art. 1). Aussi, lorsque ladite loi envisage le cas des parcs interrégionaux, elle pose en direction des régions concernées une obligation de coopération, pour la création puis la gestion de la zone « selon des critères unitaires » (art. 22, § 4).

Il reste que de tels mécanismes sont encore jugés insuffisants par la doctrine de certains des pays concernés, voire par les administrations elles-mêmes. Encore une fois, les difficultés dans la mise en œuvre nationale du réseau Natura 2000 semblent peser fortement sur une telle appréciation. Ainsi en Belgique, la coopération ne s'est instaurée que dans un

[1819] V. D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature », op.cit.*, p. 113.
[1820] Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op.cit.*, p. 211.
[1821] Sur cette question, v. partic. L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et… agir chacun pour soi dans un contexte européen », Revue de droit de l'Université Libre de Bruxelles, vol. 39, 2009, pp. 121-169.
[1822] Art. 6, § 2, 1° de la loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980.
[1823] Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op.cit.*, p. 212.
[1824] Art. 92 *bis* de la loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980.
[1825] Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement (4 juillet 1994, M.B. du 11 août 1994).
[1826] Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (précitée).
[1827] Art. 36, § 2, de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad (précitée).

nombre limité de domaines environnementaux, et n'a malheureusement qu'une répercussion directe marginale sur la conservation de la nature[1828]. Or ce déficit nuirait particulièrement à la cohérence de la contribution belge au réseau Natura 2000[1829]. De même, des responsables de l'administration fédérale allemande ont-ils reconnu que le retard de leur pays dans la mise en œuvre de Natura 2000 trouvait en partie son origine dans des problèmes de coordination entre Länder[1830]. Enfin, en Espagne, la culture de la coopération, désormais instaurée pour l'ensemble des catégories nationales d'aires protégées, peine apparemment à se diffuser aux sites Natura 2000 situés sur le territoire de plusieurs Communautés autonomes[1831].

Evidemment, la comparaison est tentante entre la coopération transrégionale au sein d'un Etat fédéral ou régional, et celle s'exerçant entre régions frontalières d'Etats différents. Dans les deux cas, et contrairement à un Etat unitaire comme la France, la coopération doit traverser de véritables frontières politiques, et pas seulement administratives. Il y a cependant une différence essentielle : c'est précisément le rôle appréciable que l'Etat central peut jouer, en surplomb, pour amener les entités infra-étatiques d'une même nation à coopérer entre elles. *De lege lata*, aucune autorité supérieure ne peut prétendre assurer la même fonction dans l'ordre juridique international.

Quoi qu'il en soit, les nombreux points communs dans la répartition des compétences environnementales entre les voisins de la France ne font que d'autant mieux ressortir les disparités avec ce dernier pays. Pourtant, lorsque s'est présentée au niveau international l'occasion de contraindre à leur résorption afin de favoriser la coopération transfrontalière, les souverainetés s'y sont refusées.

§ 2 : Le maintien des disparités, permis par le droit de la coopération transfrontalière

Existe-t-il un droit commun de la coopération transfrontalière, entendu comme une « forme de réaction à la pluralité et à la diversité des systèmes juridiques nationaux, tendant à coordonner, à harmoniser, à unifier ou à uniformiser les règles existant en la matière dans les ordres internes »[1832] ? La réponse est plutôt négative, du moins pour l'instant[1833], et ce en

[1828] L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et… agir chacun pour soi dans un contexte européen », *op.cit.*, p. 165.
[1829] Sur ce point, v. Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op.cit.*, p. 217.
[1830] Leurs propos sont rapportés in D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature »*, *op.cit.*, pp. 113-114.
[1831] En ce sens, v. F. de ROJAS MARTINEZ-PARETS, *Los espacios naturales protegidos*, *op.cit.*, pp. 325-326.
[1832] Y. LEJEUNE, « L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 119. Sur le concept de droit commun en lien avec la coopération transfrontalière, v. aussi N. WISMER, « Les obstacles à un droit commun de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, spéc. pp. 27-34.

partie à cause du renoncement du droit international à imposer la modification des droits nationaux (A). On vise ici la Convention de Madrid et ses protocoles additionnels, mais aussi dans une large mesure les accords bilatéraux de couverture. De fait, en l'absence d'une telle injonction, les Etats ont développé de façon quelque peu désordonnée leurs propres droits nationaux de la coopération transfrontalière (B).

A. Le renoncement du droit international à imposer la modification des droits nationaux

Précisons, à titre liminaire, qu'il n'est pas dans notre intention de minimiser les difficultés qu'aurait rencontré le droit international s'il avait effectivement voulu imposer la modification des droits nationaux, surtout en 1980 lors de l'adoption de la Convention de Madrid[1834]. Il convient néanmoins de dresser un constat objectif du renoncement à s'orienter dans cette voie, et de mettre en lumière les inconvénients qu'un tel choix comporte. Pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, le renoncement est regrettable sur plusieurs points. Il l'est d'abord, évidemment (au vu du paragraphe précédent), s'agissant de la répartition des compétences. Mais l'attention légitime portée à ces aspects strictement institutionnels (1) ne doit pas masquer d'autres types de renoncements à enjoindre la convergence des droits nationaux, sur des aspects plus matériels et même conceptuels (2).

1. Le renoncement à imposer des modifications d'ordre strictement institutionnel

L'on sait déjà que, en vertu l'article 2 de la Convention de Madrid, la coopération transfrontalière s'exercera « dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne ». La suite dudit article est sans doute passée plus inaperçue. Ses auteurs prennent pourtant bien soin de préciser que « l'étendue et la nature de ces compétences ne sont pas affectées par la présente Convention ». Autrement dit, comme l'indique le rapport explicatif, « la Convention n'entraîne pas par elle-même de transfert de compétences au sein des Etats membres ».

Or, la coopération transfrontalière ne peut s'exercer que dans les « domaines communs de compétences », comme l'indiquera expressément l'article 1 du premier Protocole additionnel. Dès lors, « le droit interne de l'une [des collectivités infra-étatiques] limite la capacité de coopération transfrontalière de l'autre et vice-versa : la coopération est réduite au plus petit commun dénominateur des compétences internes des collectivités infra-

[1833] Sur ce point, v. l'ensemble des contributions publiées in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*, et notamment la conclusion générale de l'ouvrage écrite par H. COMTE (pp. 179-190).

[1834] Pour un salutaire rappel de ces difficultés, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales », *op.cit.*, p. 116.

étatiques »[1835]. Obstacle à une coopération équilibrée, « l'asymétrie des compétences dévolues aux entités publiques infra-étatiques mène à une asymétrie des partenaires à une coopération transfrontalière »[1836].

Certes, d'après le rapport explicatif de la Convention de Madrid, « il est toutefois loisible à chaque Etat de modifier son droit interne, pour favoriser la coopération transfrontalière ». Cependant, selon E. DECAUX, « en insistant ainsi sur le *statu quo* juridique, la convention relègue ce caractère évolutif au deuxième plan »[1837]. Avec une trentaine d'années de recul, on ne pourra que souscrire à cette analyse, du moins en matière environnementale (et pour ce qui concerne uniquement les relations entre les collectivités françaises et leurs voisines). Dans ce domaine, et contrairement au pronostic de P. D'ARGENT, le législateur français n'a visiblement pas été convaincu par « l'argument de la nécessaire coopération transfrontalière pouvant amener (…) à accroître les prérogatives des collectivités afin de leur permettre de jouer jeu égal avec des partenaires étrangers »[1838]. L'espoir de cet auteur de voir « les droits publics internes se rapprocher voire s'unifier dans la détermination des pouvoirs et compétences locales »[1839] ne s'est en tous cas pas (encore ?) réalisé.

2. Le renoncement à imposer des modifications d'ordre matériel et conceptuel

Bien que la question ne soit abordée explicitement ni par la Convention ni par le rapport explicatif, la marge d'appréciation laissée aux Etats est aussi critiquable en ce qui concerne l'harmonisation des règles matérielles. En effet, comme l'ont souligné plusieurs auteurs, ni la Convention-cadre de Madrid, ni son premier Protocole additionnel, ne proposent de règles matérielles détaillées applicables à la coopération transfrontalière en Europe[1840]. Ils se contentent tous les deux, pour l'essentiel, de renvoyer systématiquement au(x) droit(s) interne(s) des partenaires à la coopération. Or, « toute ingénieuse qu'elle soit, la méthode du renvoi n'offre pas de solution complète : elle ne procure aucune indication sur l'exercice de prérogatives de droit public par des organismes transfrontaliers étrangers sur le territoire national, sur le statut de leur personnel, ou sur le régime fiscal de l'un et de l'autre, pour ne citer que ces quelques exemples »[1841]. Comme le résume N. WISMER, face aux résistances des Etats « le Conseil de l'Europe s'est trouvé dans l'impossibilité de produire un droit matériel commun pour encadrer la coopération transfrontalière »[1842].

[1835] P. D'ARGENT, « La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 89.
[1836] N. WISMER, « Les obstacles à un droit commun de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 39.
[1837] E. DECAUX, « La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales », *op.cit.*, p. 595.
[1838] P. D'ARGENT, « La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 90.
[1839] *Idem*.
[1840] Y. LEJEUNE, « L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 129.
[1841] *Idem*.
[1842] N. WISMER, « Les obstacles à un droit commun de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 55.

Enfin, après l'aspect institutionnel *stricto sensu* et l'aspect matériel, c'est au point de vue substantiel ou plus exactement conceptuel que le silence complet du droit international de la coopération transfrontalière nous paraît dommageable. On veut parler ici – en anticipant un peu sur de futurs développements - de l'absence d'organisation de la convergence entre les notions et concepts employés dans les domaines du droit qui font l'objet de la coopération, et plus spécialement l'environnement[1843]. Les textes du droit international de la coopération transfrontalière sont en effet remarquablement mutiques[1844], par exemple, sur l'harmonisation des réglementations nationales applicables aux espaces naturels protégés. C'est pourtant bien l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe qui, plusieurs années avant l'adoption de la Convention de Madrid, avait mis en avant la dissemblance des concepts employés par les droits nationaux de la protection de la nature comme constitutive d'un obstacle à la coopération transfrontalière[1845].

Il est évidemment possible de discuter sur le point de savoir si tel est bien le rôle du droit international de la coopération transfrontalière, et non celui du droit international de l'environnement, que d'inciter à une telle harmonisation et d'en rechercher les moyens. De toute manière, cette question n'a, selon nous, pas recueilli l'attention qu'elle aurait méritée, ni des textes ni de la doctrine spécialiste de ces deux matières. Le résultat le plus évident de la grande marge d'appréciation laissée aux Etats parties aux traités internationaux sur la coopération transfrontalière aura été un remarquable désordre dans le développement de leurs droits nationaux respectifs.

B. Le développement désordonné des droits nationaux

Deux formes de désordres peuvent être identifiées ici. Il y a fort logiquement, d'abord, le désordre qui affecte les droits nationaux de la coopération transfrontalière entre pays distincts (1). Tandis que certains droits nationaux de la coopération transfrontalière sont extensivement développés, d'autres sont au contraire peu diserts ; tandis que certains font preuve de libéralisme avec les initiatives des collectivités infra-étatiques, d'autres à l'inverse les contrôlent étroitement.

Par ailleurs, si l'on ajoute à l'analyse des droits nationaux de la coopération transfrontalière celle des droits de l'environnement, on s'aperçoit qu'il peut exister une étonnante contradiction entre eux. Alors que se construisent des cadres juridiques nationaux

[1843] Cette observation est toutefois sans préjudice de l'apparition d'une convergence conceptuelle plus ou moins spontanée, autrement dit pas ou peu organisée, laquelle fera l'objet de la prochaine section.
[1844] Mis à part les modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers annexés à la Convention de Madrid, dont on a pu apprécier par ailleurs les insuffisances et qui n'ont au demeurant qu'une valeur indicative (*cf supra*, Chap. 2, Titre 1 de la seconde Partie de la présente thèse).
[1845] ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur la création de parcs naturels régionaux et de parcs naturels suprafrontaliers*, Doc. 2708, 22 janvier 1970, 23 p.

dont l'objet est la décentralisation de la coopération transfrontalière, au même moment certains pays semblent tentés par une recentralisation de leur coopération transfrontalière spécifiquement environnementale. On peut donc assister, au sein d'un même pays, au développement désordonné des droits de la coopération transfrontalière et de l'environnement (2).

1. Le développement désordonné des droits nationaux de la coopération transfrontalière entre pays distincts

Confrontés au développement des sources internationales de la coopération transfrontalière infra-étatique, les droits internes ont – schématiquement - adopté deux attitudes alternatives. Soit les pays européens envisagent l'émergence de la coopération transfrontalière dans le cadre de l'organisation générale de l'administration locale (le droit « commun » des collectivités territoriales), soit ils le font dans le cadre d'un droit spécifique : le droit de la coopération transfrontalière, nouvelle branche du droit des collectivités territoriales[1846]. Les Etats fédéraux adoptent plutôt la première attitude, les autres – dont la France, avec les articles L. 1115-1 et suivants du CGCT - plutôt la seconde (a). Encore faut-il préciser que la situation est loin d'être homogène au sein même de cette dernière catégorie (b).

a. Le développement désordonné entre Etats fédéraux et non fédéraux

Les Etats fédéraux (Allemagne, Belgique, Suisse) n'éprouvent généralement pas le besoin de modifier leur législation, dans le but de favoriser le développement de la coopération transfrontalière infra-étatique ; en effet, leurs entités fédérées ont déjà des compétences leur permettant d'établir des relations avec l'extérieur[1847]. Une autorisation constitutionnelle explicite fonde même leur capacité, plus ou moins grande, à conclure des traités de droit international public en leur nom propre[1848]. L'exercice du « treaty-making power » des entités fédérées est néanmoins encadré. D'un point de vue formel, l'autorisation[1849] ou au moins l'information préalable[1850] de l'Etat fédéral est ainsi nécessaire

[1846] D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », *op.cit.*, p. 66. Pour une approche comparative générale, certes ancienne mais portant sur huit pays dont la France et ses voisins, v. J. CHARPENTIER et Ch. ENGEL (dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, 283 p.
[1847] D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », *op.cit.*, p. 66.
[1848] Pour une approche comparative sur ce point, v. L. FAVOREU, « Les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales », in COMMISSION EUROPEENNE et ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE (éd.), *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, *op.cit.*, pp. 35-46, spéc. pp. 38-41. V. aussi plus récemment Y. LEJEUNE, « Les compétences internationales des collectivités territoriales en droit comparé », RLCT n° 20, 2007, pp. 55-58 ; du même auteur, « La surveillance des relations internationales conventionnelles des collectivités fédérées. Les exemples de la Belgique et de la Suisse », in C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 105-129.
[1849] En Allemagne, l'article 32 de la Loi fondamentale reconnaît ainsi aux Länder le droit de conclure des traités avec des Etats étrangers dans les domaines de leur compétence législative, mais après approbation du Gouvernement fédéral.

pour conclure des traités. Par ailleurs, sauf en Belgique[1851], où les régions ont seules le droit de conclure des traités qui relèvent de leurs domaines de compétences exclusives – y compris donc en matière de conservation de la nature[1852] -, l'Etat fédéral conserve une compétence concurrente dans les domaines d'intervention des entités fédérées.

A titre illustratif, on remarquera que les compétences internationales des Länder ont été mobilisées de longue date dans un but de conservation de la nature transfrontalière, et ce avant même l'essor véritable de la coopération infra-étatique au sens strict du terme[1853]. En témoigne par exemple l'Accord du 3 février 1971 entre le Gouvernement du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le Gouvernement du Land de Rhénanie-Palatinat, et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur la coopération en vue de la création et l'aménagement d'un parc naturel dans les zones Nordeifeil/Schneifel/Hautes-Fagnes-Eifel. On notera au passage qu'en l'espèce, il y a une asymétrie des partenaires puisque les Etats fédérés allemands ont contracté avec un Etat souverain, l'Etat belge, peu de temps avant que celui-ci n'entame lui-même son processus de régionalisation[1854].

En définitive, pour les composantes fédérées d'un Etat fédéral, la question est comme inversée par rapport aux collectivités territoriales des Etats unitaires. Elle se pose de la façon suivante : des entités titulaires d'un « treaty-making power » peuvent-elles aussi participer à la coopération transfrontalière infra-étatique *stricto sensu*, alors que le régime de celle-ci échappe par nature au droit international public ? La question se pose d'autant plus que, parfois, les Etats fédérés signent, au même titre que les Etats centraux dans les Etats unitaires, les traités de couverture de la coopération transfrontalière infra-étatique[1855]. Si la réponse (positive) ne fait guère de doute, les Etats fédérés se retrouvent alors dans une position singulière – et symboliquement plus avantageuse - par rapport aux collectivités territoriales

---

[1850] L'article 56 (§ 1 et 2) de la Constitution fédérale de la Confédération suisse reconnaît le droit des cantons de conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence, mais subordonne notamment cette faculté à l'information préalable de la Confédération. Il en va de même en Belgique selon Y. LEJEUNE, « Les compétences internationales des collectivités territoriales en droit comparé », *op.cit.*, p. 56.

[1851] Art. 167 de la Constitution du Royaume de Belgique du 17 février 1994.

[1852] Toutefois, pour éviter les risques d'incohérence de la politique extérieure belge en matière d'environnement, une coopération spécifique a été organisée en la matière entre l'Etat fédéral et les régions (Accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement, M.B. du 13 décembre 1995). De plus, en pratique, les traités de conservation de la nature seront souvent des traités dits « mixtes », c'est-à-dire qui portent à la fois sur des matières régionales et fédérales. Or les traités mixtes sont négociés conjointement par les régions et l'Etat fédéral. Sur l'ensemble de ces points, v. Ch.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op.cit.*, p. 210 et pp. 213-214.

[1853] Par coopération infra-étatique *stricto sensu*, on entend celle qui s'exerce par la conclusion de conventions de coopération dont le régime juridique échappe au droit international public, pour être au contraire soumis au(x) droit(s) interne(s) du ou des partenaires.

[1854] Exemple déjà mentionné et cité, pour illustrer cette forme d'asymétrie des partenaires (entre une entité infra-étatique et un Etat souverain), par P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *op.cit.*, p. 842, note de bas de p. n° 28.

[1855] S'agissant des accords de couverture auxquels la France est partie, on notera ainsi que les régions flamande et wallonne sont parties à l'Accord de Bruxelles, au même titre que l'Etat fédéral belge.

des Etats unitaires ; ils sont à la fois acteurs et contrôleurs (vis-à-vis des collectivités locales situées sur leur territoire) de la coopération transfrontalière infra-étatique. Aussi, afin que les choses soient bien claires, certains accords de couverture n'hésitent pas à préciser que lorsque les entités fédérées participent à des conventions de coopération transfrontalière, celles-ci n'en demeurent pas moins « dépourvues de caractère de droit international »[1856].

Quoi qu'il en soit, dans le droit constitutionnel des Etats fédéraux, l'autorisation des entités fédérées à contracter des conventions de coopération transfrontalière avec des collectivités infra-étatiques étrangères, paraît se déduire naturellement de celle relative à la conclusion de traités internationaux. Dès lors, le besoin d'une législation *ad hoc* en matière de coopération transfrontalière infra-étatique au sens strict se fait immanquablement moins ressentir. Ainsi en Belgique, le seul texte qui ait à notre connaissance cet objet est flamand, et ne s'applique pas à la région elle-même mais aux communes et à leurs groupements[1857]. La reconnaissance de la capacité conventionnelle des communes wallonnes et de leurs groupements – dont on rappelle par ailleurs la compétence en matière de parcs naturels - est pour sa part implicite en droit interne, mais certaine[1858].

La Loi fondamentale allemande a tout de même souhaité aller au-delà de la seule reconnaissance de la capacité conventionnelle, dans la liberté d'action qu'elle offre aux Länder en matière de coopération transfrontalière infra-étatique. Son article 24 alinéa 1a leur permet en effet, avec l'approbation du Gouvernement fédéral, de transférer des compétences de puissance publique à des institutions de « voisinage frontalier »[1859]. Gageons toutefois que cette faculté, en théorie intéressante pour la protection de la nature, sera d'une utilité pratique très limitée à la frontière franco-allemande, dans la mesure où, comme on le sait, le droit français de la coopération décentralisée interdit toute réciproque[1860].

b. Le développement désordonné au sein des Etats non fédéraux

Avant d'en venir aux différences, on conviendra qu'il y a un point commun entre les Etats qui ont choisi de développer un droit spécifique de la coopération transfrontalière au sein du droit des collectivités territoriales. L'autorisation constitutionnelle à l'action extérieure des collectivités territoriales est au mieux implicite dans les Etats non fédéraux,

[1856] Art. 2 (2) de l'Accord de Karlsruhe à propos des conventions conclues par les Länder allemands et les cantons suisses. V. P. D'ARGENT, « La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 87.
[1857] Décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale en Région flamande (M.B. du 31 octobre 2001). V. notamment C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Le Traité de Bayonne et l'Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales », *op.cit.*, pp. 41-42.
[1858] *Idem*.
[1859] Sur ce point, v. J.-M. WOEHRLING, « Le droit allemand de l'urbanisme face aux besoins de la coopération transfrontalière », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 107-127, spéc. pp. 124-126.
[1860] En ce sens, v. *ibid.*, p. 125.

même fortement décentralisés ou régionalisés (Italie, Espagne, mais aussi France)[1861]. D'où la nécessité qu'il y a, le plus souvent, d'adopter des textes de niveau infra-constitutionnel afin de spécifier cette autorisation. Or, si la France se caractérise par un droit de la coopération transfrontalière assez fortement développé, du fait paradoxalement de sa méfiance vis-à-vis de cette pratique, dans d'autres pays ce droit est balbutiant (en Italie et en Espagne, notamment)[1862]. De plus, les techniques juridiques d'encadrement de la coopération transfrontalière peuvent diverger.

L'Italie, dont le degré de décentralisation est pourtant largement supérieur à la France, a traditionnellement une attitude de méfiance peut-être encore plus grande vis-à-vis de la coopération transfrontalière. Le premier texte de droit interne italien ayant encadré la coopération transfrontalière des régions en témoigne, qui exigeait notamment un accord préalable du gouvernement avant toute action extérieure[1863]. Autre signe qui ne trompe pas, l'Italie n'a toujours pas ratifié le premier Protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid[1864]. De plus elle a, on le rappelle, restreint géographiquement l'application de la convention susmentionnée à ses collectivités situées dans une zone de vingt-cinq kilomètres à compter de la frontière commune[1865]. Par ailleurs, dans sa législation nationale, il semble que l'Italie établit toujours une différence entre la sphère des compétences locales internes et celle des compétences externes, c'est-à-dire que les secondes seraient plus limitées que les premières[1866].

En Espagne, le législateur a tardé à intervenir pour autoriser explicitement et encadrer la coopération transfrontalière infra-étatique[1867]. C'est donc le Tribunal constitutionnel qui, saisi à propos de conflits positifs de compétences entre l'Etat et les Communautés autonomes, a déterminé la sphère d'action extérieure de ces dernières. En la matière, le Tribunal a eu classiquement une interprétation assez sévère pour les Communautés[1868]. Sa jurisprudence

[1861] L. FAVOREU, « Les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales », *op.cit.*, pp. 41-42.
[1862] D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », *op.cit.*, p. 77.
[1863] En vertu de l'article 4, alinéa 2 du décret du Président de la république italienne n° 616 de 1977, les régions peuvent développer à l'extérieur des activités promotionnelles relatives aux matières de leurs compétences, mais après accord préalable avec le Gouvernement et dans le cadre de l'orientation politique suivie par ce dernier. Texte cité par L. FAVOREU, « Les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 45. Il est vrai que l'autorisation gouvernementale préalable était aussi prévue par l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 relatif à la coopération transfrontalière des régions françaises (précité).
[1864] L'Italie a seulement signé le premier Protocole additionnel. V. D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », *op.cit.*, p. 74.
[1865] V. P. D'ARGENT, « La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 86.
[1866] D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », *op.cit.*, p. 83.
[1867] V. notamment C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Le traité de Bayonne du 10 mars 1995 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales : un cadre juridique complet », RGDIP n° 2/1998, pp. 306-326, spéc. p. 307 et pp. 315-316.
[1868] L. FAVOREU, « Les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales », *op.cit.*, pp. 44-45.

s'est peu à peu assouplie, sous l'influence notamment de la conclusion des Traités de Bayonne (avec la France) et de Valence (avec le Portugal).

Au Luxembourg, enfin, l'Etat disposerait toujours d'un pouvoir d'autorisation des projets transfrontaliers portés par les autorités infra-étatiques[1869]. Cette forme de contrôle *a priori* n'est évidemment pas très favorable au développement de la coopération transfrontalière. En outre, elle met les collectivités luxembourgeoises en porte-à-faux par rapport à leurs voisines.

En définitive, ce ne sont pas tant les défauts de chacun des modèles de droits nationaux de la coopération transfrontalière qui empêchent une coopération équilibrée, que les trop grandes différences existant entre eux. En effet, que le droit national soit très développé ou au contraire balbutiant, les « deux situations paraissent également insatisfaisantes aux acteurs locaux : le droit national se présente à leurs yeux comme soit insuffisant (cette insuffisance pouvant aller jusqu'à la quasi-inexistence), soit trop dominateur (donc comportant des risques d'aliénation) »[1870]. A cette difficulté peut également s'ajouter une apparente contradiction entre les droits de l'environnement et de la coopération transfrontalière au sein d'un même pays.

2. Le développement désordonné des droits de la coopération transfrontalière et de l'environnement au sein d'un même pays

Il est certain que le phénomène dont il va être question à présent est sinon étrange, du moins paradoxal. Alors que se construit progressivement un droit spécifique de la coopération transfrontalière infra-étatique, et que parallèlement de plus en plus de compétences environnementales sont transférées aux niveaux régional et local, on observe dans certains pays une tendance insidieuse à la recentralisation de la coopération transfrontalière environnementale.

Le cas le plus emblématique est sans conteste l'Espagne, tant le phénomène susmentionné contraste avec l'ampleur de la régionalisation entreprise par ce pays, y compris en matière environnementale. Ainsi, en 2007, lors de l'adoption de la nouvelle loi sur le patrimoine naturel et la biodiversité, l'Etat législateur s'est octroyé une compétence en matière de création et de gestion d'espaces naturels protégés transfrontaliers. Cette compétence, précise le texte, s'exercera via la conclusion d'un traité de droit international public avec l'Etat frontalier concerné[1871]. Une partie de la doctrine espagnole s'est montrée

[1869] D. DÜRR, « L'évolution des législations nationales », *op.cit.*, p. 84.
[1870] *Ibid.*, p. 77.
[1871] L'article 40 de la ley 42/2007, intitulé « Espacios naturales protegidos transfronterizos », dispose que « A propuesta de las administraciones competentes se podrán constituir espacios naturales protegidos de carácter transfronterizo, formados por áreas adyacentes, terrestres o marinas, protegidas por España y otro Estado vecino,

virulente à l'égard de cette disposition : F. LOPEZ RAMON critique vertement ce qu'il considère comme étant une manifestation de l'« obsession » de l'Etat espagnol à vouloir conserver coûte que coûte la gestion directe de certains espaces naturels protégés, et ce « malgré les revers successifs devant le Tribunal constitutionnel »[1872].

Dans le même ordre d'idées, mais en dehors des voisins immédiats de la France, on doit également mentionner l'exemple du Portugal qui, profitant en 2008 de la création de la nouvelle catégorie d'aires protégées « aires protégées transfrontalières », en a profité pour faire de celle-ci une attribution étatique[1873]. Certes, le Portugal est loin d'être un Etat aussi décentralisé que l'Espagne. La coopération transfrontalière infra-étatique s'y développe néanmoins[1874] : le Portugal est ainsi partie à la Convention-cadre de Madrid et à son premier Protocole additionnel, et avec son voisin espagnol il a signé en 2002 le Traité de Valence, un accord de couverture de la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales de ces deux pays.

Enfin, la situation italienne, si elle s'inscrit dans la même tendance, est toutefois moins spectaculaire. En effet, la loi-cadre sur les aires protégées, qui donne compétence au ministre des affaires étrangères pour entreprendre des actions de coopération à propos des aires protégées italiennes frontalières (toutes catégories confondues) et de leurs voisines[1875], ne date pas de la fin des années 2000. Elle a été adoptée en 1991, soit tout de même onze ans après la signature de la Convention de Madrid.

Il est vrai que la tendance à la recentralisation de la coopération transfrontalière environnementale est ambiguë. En effet, les nouvelles compétences étatiques relatives aux

---

mediante la suscripción de los correspondientes Acuerdos Internacionales, para garantizar una adecuada coordinación de la protección de dichas áreas ».

[1872] F. LOPEZ RAMON, « L'intégration de l'Espagne au réseau Natura 2000. Une occasion manquée », REDE n° 3/2009, pp. 285-296, p. 285, note de bas de p. n° 1.

[1873] Decreto-Lei n° 142/2008, de 24 de Julho, Diario da Republica, 1. a serie, p. 4596 et s. L'article 26 « Areas protegidas transfronteiriças » édicte : « 1 – Por via da celebraçao de acordos o convençoes internacionais com outros Estados, podem ser classificados espaços naturais protegidos de caracter transfronteiriço, designados "areas protegidas transfronteiriças". 2 – A classificaçao das "areas protegidas transfronteiriças" incide sobre areas terrestres o marinhas dedicadas particularmente a protecçao e à manutençao da biodiversidade e dos recursos naturais e culturais associados a estas, que estejam integradas, pelo menos, por uma area protegida estabelecida em comformidade com o presente decreto-lei e por uma area natural adjacente, situada em territorio nao nacional ou nas aguas maritimas de um Estado que partilhe uma fonteira terrestre ou maritima com Portugal e ai sujeita a um regime juridico especial para a conservaçao da naturaleza e da biodiversidade ».

[1874] V. R. M. MOURA RAMOS, « Le droit de la coopération décentralisée au Portugal », in COMMISSION EUROPEENNE et ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE (éd.), *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, *op.cit.*, pp. 149-168.

[1875] L'article 34.9 de la legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, dispose que : « Per le aree naturali protette i cui territori siano confinanti o adiacenti ad aree di interesse naturalistico facenti parte di Stati esteri, il Ministro degli affari esteri, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentite le regioni e le province autonome interessate, promuove l'adozione delle opportune intese o atti, al fine di realizzare forme integrate di protezione, criteri comuni di gestione e facilitazioni di accesso, ove ammesso. Le intese e gli atti possono riguardare altresi l'istituzione di aree naturali protette di particulare pregio naturalistico e rilievo internazionale sul territorio nazionale. Le disposizioni delle intese e degli atti sono vincolanti per le regioni e gli enti locali interessati ».

zones protégées transfrontalières ne font apparemment pas disparaître les possibilités, offertes aux collectivités territoriales, d'engager des actions de coopération avec leurs homologues dans les limites de leurs compétences internes. Or on a précisément vu que ces compétences étaient abondantes, concernant la création et la gestion d'aires protégées. Il est cependant légitime de se demander quelle sera l'articulation entre les deux types de coopération transfrontalière, interétatique et infra-étatique, alors qu'elles portent finalement sur un objet très proche.

Surtout, la concomitance entre, d'une part, l'attribution de nouvelles compétences étatiques en matière de coopération transfrontalière environnementale et, d'autre part, le processus beaucoup plus large de décentralisation de la coopération transfrontalière, nous paraît révéler un étonnant cloisonnement entre le droit de l'environnement et le droit de la coopération transfrontalière des pays concernés. Si le *statu quo* des disparités institutionnelles entre les droits nationaux de l'environnement pouvait déjà constituer un indice de ce cloisonnement, le fait que le droit de l'environnement paraisse, ici, aller carrément à contre-courant du droit de la coopération transfrontalière, en apporte hélas une confirmation encore plus nette. On pourrait ajouter que ce développement séparé se manifeste aussi dans le fait que la convergence entre les droits nationaux n'est pas plus organisée sur les aspects conceptuels du droit de l'environnement, qu'elle ne l'est sur les aspects institutionnels. Heureusement, cette insuffisance est en passe d'être contrebalancée par des convergences conceptuelles qui se réalisent de façon plus ou moins spontanée.

SECTION 2 : L'APPARITION DE CONVERGENCES CONCEPTUELLES PLUS OU MOINS SPONTANEES

La spontanéité n'est évidemment jamais totale dans l'apparition de convergences conceptuelles. Le plus souvent, c'est d'ailleurs à l'invitation du droit international ou européen de l'environnement que les convergences se sont réalisées, donc suite à une intervention extérieure[1876]. En revanche, les convergences conceptuelles qui ont eu lieu entre les droits nationaux de l'environnement sont finalement, à notre connaissance, assez rarement opérées dans l'objectif affiché de faciliter le développement de la coopération transfrontalière. Par rapport à celui-ci, il y a donc bien spontanéité (plus ou moins grande selon les cas) des convergences.

En dépit de sources d'inspirations souvent communes, les droits nationaux de l'environnement ont traditionnellement connu une assez grande diversité également sur le plan conceptuel, et pas seulement institutionnel. Une harmonisation est progressivement en train de s'opérer, qui comporte selon nous deux manifestations essentielles. D'abord, un langage commun se fait jour en droit comparé de la conservation de la nature, c'est-à-dire que les notions employées sont non seulement semblables d'un point de vue sémiologique, mais qu'elles tendent à signifier la même chose (§ 1). Ensuite, les finalités de ce même secteur des droits nationaux de l'environnement paraissent devoir converger de façon de plus en plus importante (§ 2).

§ 1 : L'émergence d'un langage commun en droit comparé de la conservation de la nature

« Le cloisonnement des systèmes juridiques nationaux freine ou empêche l'émergence d'une langue juridique commune. L'Europe saura-t-elle en être le berceau ? »[1877]

Une analyse superficielle de l'histoire du droit de la protection de la nature pourrait amener à penser qu'un langage commun a toujours existé, dans ce domaine, entre les différents ordres juridiques nationaux. Même en se concentrant uniquement sur l'occident, ce serait une conclusion hâtive : derrière la similarité des signifiants, se cache bien souvent la dissemblance des signifiés. A l'inverse de cette communauté de langage juridique en trompe-l'œil apportée par la première génération des textes sur la conservation de la nature (A), il nous semble que l'adoption de plusieurs instruments internationaux a conduit à une harmonisation sémantique plus féconde des droits nationaux. L'impact de la CDB[1878] ne doit

[1876] Selon le dictionnaire *Le petit Larousse*, est spontané un phénomène « qui agit, qui se produit de soi-même, sans intervention extérieure ».
[1877] O. MORETEAU, « Les frontières de la langue et du droit : vers une méthodologie de la traduction juridique », *op.cit.*, p. 711.
[1878] Convention sur la diversité biologique.

pas être négligé : elle a indéniablement favorisé l'émergence d'un langage commun dans la nouvelle génération de lois sur la conservation de la nature qui a suivi sa signature[1879], ne serait-ce que par l'introduction de la notion phare de diversité biologique. Cette contribution est particulièrement précieuse pour le rapprochement entre pays voisins membres et non membres de l'UE (notamment la Suisse). Au sein de l'UE, précisément, c'est surtout la contribution des directives européennes ayant mis en place le réseau Natura 2000 – la directive habitats étant significativement adoptée la même année que la CDB, en 1992 - qui nous paraît devoir être soulignée (B).

A. Le langage commun en trompe-l'œil de la première génération des textes nationaux de droit de la conservation de la nature

En droit des espaces protégés, et plus largement de la conservation de la nature, des notions semblables (parc national, parc naturel, réserve naturelle, etc.) ont été utilisées pour désigner des réalités parfois fort différentes (1). Les premières tentatives visant à apporter un certain nombre de références communes sont à mettre au crédit de l'UICN, par l'intermédiaire de son travail de définition et de catégorisation des aires protégées (2).

1. L'utilisation de notions semblables pour désigner des réalités différentes

En Europe, la première génération de textes nationaux en matière de conservation de la nature date souvent des années 1970, voire plus tôt dans certains cas[1880]. Au-delà de certaines spécificités, on y retrouve fréquemment le même noyau dur de catégories de zones protégées, constitué par trois d'entre elles en particulier : les parcs nationaux, parcs naturels (parfois qualifiés de « régionaux ») et réserves naturelles. Dès lors, on pourrait penser que la coopération transfrontalière est facilitée par la similarité des notions phares du droit des aires protégées. D'autant plus que, parfois, les créateurs d'une de ces catégories d'espaces protégés dans un pays déterminé se sont ouvertement inspirés d'expériences étrangères. Les parcs naturels régionaux français seraient ainsi nés du rapprochement des conceptions belge, néerlandaise et allemande, sur lesquelles s'était documenté le groupe de travail interministériel d'étude des parcs naturels régionaux créé par la DATAR en 1965[1881]. Tandis que, parallèlement, les parcs naturels régionaux français ont probablement constitué une source d'inspiration pour leurs homologues espagnols[1882].

Les apparences sont pourtant trompeuses, et les réalités désignées derrière ces appellations communes sont parfois fort éloignées les unes des autres. Dans sa thèse qui date

[1879] Sur ce point, v. C. de KLEMM, « Les législations de protection de la nature : les enseignements du droit comparé », in *20 ans de protection de la nature : hommage en l'honneur du professeur Michel DESPAX*, PULIM, Limoges, 1998, 308 p., pp. 219-250, spéc. p. 221.
[1880] V. *ibid.*, spéc. pp. 219-221.
[1881] Sur ce point, v. J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, *op.cit.*, pp. 195-197.
[1882] Sur ce point, v. F. de ROJAS MARTINEZ-PARETS, *Los espacios naturales protegidos*, *op.cit.*, p. 200.

de 1972, J. UNTERMAIER écrit ainsi qu'on « ne peut manquer d'être frappé par la diversité des types de parcs [nationaux], phénomène qui conduit à s'interroger sur l'existence de cette notion et rend, en tout cas, très aléatoires les efforts de synthétisation »[1883]. La même analyse est faite par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, dans son rapport de 1970 sur la création de parcs naturels régionaux et de parcs naturels suprafrontaliers. L'institution semble considérer comme un obstacle à la coopération transfrontalière « l'absence d'une terminologie uniforme [qui] complique beaucoup, sur le plan international ou européen, l'entente au sujet des parcs naturels et des parcs nationaux »[1884].

On pressent donc de ces opinions convergentes que les notions de parcs nationaux[1885] et de parcs naturels (régionaux) représentent traditionnellement le mieux le *hiatus* entre signifiant et signifié. De fait, par rapport aux autres notions récurrentes du droit « classique » des aires protégées, comme celle de réserve naturelle, ce sont surtout elles qui sont employées dans des sens différents[1886], quand ils ne sont pas carrément inversés. Ainsi, par exemple, « le « Peak District National Park » en Grande-Bretagne serait appelé parc naturel en Allemagne et en France »[1887], car si dans la première la définition du parc national met l'accent sur l'accès au public et la fonction récréative, dans les deux autres (surtout avant la loi du 14 avril 2006 s'agissant de la France) l'objectif de protection stricte de la nature est prééminent[1888]. L'on a néanmoins appris, il y a maintenant deux décennies, que tous les éléments constitutifs d'un réseau écologique moderne (notamment les corridors et zones tampons, et la notion de réseau écologique elle-même) sont susceptibles d'être sources d'incompréhension mutuelle entre pays voisins[1889]. L'exemple des réseaux néerlandais et flamand est particulièrement éloquent à cet égard : bien qu'ils aient été conçus dans la même langue par des chercheurs ayant des contacts les uns avec les autres, leur interconnexion a requis un important travail préalable d'analyse des différences de définitions et de contexte politique[1890]. De même peut-on mentionner le cas du Portugal où, contrairement à la plupart des pays d'Europe occidentale, la notion de « corridors verts » inclut non seulement ceux qui ont un objectif de conservation de la nature, mais aussi ceux qui ont une fonction récréative[1891].

[1883] J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, *op.cit.*, p. 102.
[1884] ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur la création de parcs naturels régionaux et de parcs naturels suprafrontaliers*, *op.cit.*, p. 3.
[1885] Notre comparaison étant en principe limitée à la France et ses voisins, on ne reviendra pas sur l'opposition plus tranchée encore, en matière de parcs nationaux, entre le modèle nord-américain et africain, d'un côté, et le modèle européen, de l'autre. Pour des développements sur ce point, v. notamment J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, *op.cit.*, p. 103 et s.
[1886] En ce sens, v. ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur la création de parcs naturels régionaux et de parcs naturels suprafrontaliers*, *op.cit.*, p. 6.
[1887] *Idem*.
[1888] R. H. G. JONGMAN, « Research priorities : scientific concepts and criteria », in P. NOWICKI, G. BENNETT, D. MIDDLETON (éd.), *Perspectives on ecological networks*, European Centre for Nature Conservation publication series on Man and Nature, vol. 1, Tilburg, 1996, 192 p., pp. 151-160, p. 157.
[1889] Sur les incompréhensions entre pays européens à propos des notions employées dans les réseaux écologiques, v. *ibid.*
[1890] *Ibid*., p. 157.
[1891] *Idem.*

Un tel emploi discordant d'une même terminologie n'est bien souvent que le révélateur d'une différence beaucoup plus globale de perception culturelle de la nature, y compris entre pays voisins appartenant tous deux à la civilisation (de l'Europe) occidentale. En effet, « les réseaux écologiques nationaux et régionaux sont toujours définis et construits à l'intérieur d'une interaction complexe de conditions politiques, sociales, économiques et naturelles spécifiques qui se traduisent par des traditions culturelles spécifiques »[1892]. En Allemagne, par exemple, la distinction entre la nature « naturelle » et la nature « culturelle » est beaucoup plus forte qu'en France ; elle peut notamment commander la structure du zonage interne aux espaces protégés, avec des zones où l'intervention humaine doit être totalement exclue afin de laisser s'exprimer la dynamique naturelle, et d'autres où elle est tolérée voire encouragée[1893].

Sans prétendre à l'exhaustivité[1894], il nous semble précisément que la comparaison de la situation française avec celle de ses voisins suffit à fournir une bonne illustration des conséquences qu'entraînent ces différences culturelles sur la conception juridique des notions de parcs (nationaux et naturels). En droit comparé franco-italien, par exemple, les parcs naturels régionaux italiens ressemblent bien davantage aux parcs nationaux français qu'à leurs homologues régionaux[1895]. En effet, ce sont indiscutablement des instruments de protection réglementaire, et non contractuelle comme les parcs naturels régionaux français. La même observation pourrait d'ailleurs être faite à propos des parcs naturels régionaux espagnols, qui sont eux aussi plutôt des instruments de protection réglementaire[1896]. Pour la coopération transfrontalière, cette proximité entre la notion de parc naturel régional en Italie et de parc national en France est à double tranchant. Si elle est un adjuvant pour la coopération entre le parc national du Mercantour et le parc naturel régional Alpi Marittime[1897], elle peut aussi se transformer en frein lorsque deux parcs régionaux se font face, tels ceux du Queyras et du Pô Cuneese[1898]. Dans un cas comme dans l'autre, la distorsion sémantique peut être source de

[1892] R. H. G. JONGMAN, I. KRISTIANSEN, *Approches nationales et régionales pour les réseaux écologiques en Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 110, Strasbourg, 2001, 95 p., p. 89. Sur ce point, v. aussi A. BERGAMASCHI, L. SCHUFT et B. MASSIERA, « Représentations et pratiques de la nature dans un territoire transfrontalier : le cas « Marittime-Mercantour » », Espaces et sociétés, n° 4/2013, pp. 143-157.

[1893] V. J.-C. GENOT, « Un zonage commun dans la réserve de biosphère Vosges du Nord-Pfälzerwald : un objectif réalisable ? », *op.cit*., p. 14.

[1894] Pour d'autres illustrations de l'emploi dans des sens différents de ces mêmes notions de parcs nationaux et parcs naturels, v. notamment ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur la création de parcs naturels régionaux et de parcs naturels suprafrontaliers*, *op.cit.*, p. 6.

[1895] En ce sens, v. notamment M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, *op.cit.*, vol. 1, spéc. p. 46 et 60.

[1896] Art. 30 de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad.

[1897] M. BOUSQUET et C. BOI, *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, *op.cit.*, vol. 1, spéc. p. 46 et 60.

[1898] V. la communication de B. OPOLKA (chef de pôle « ingénierie service organisation » au parc naturel régional du Queyras) réalisée lors de la Journée européenne de la coopération des parcs naturels, Bayonne, 29 avril 2013 : http://naturesansfrontieres.wordpress.com.

malentendus. Elle nécessite en tous cas le déploiement d'efforts de compréhension mutuelle sur l'interprétation des termes.

La proximité est sans doute plus grande entre les parcs naturels régionaux français, d'une part, et les parcs naturels belges[1899], allemands (« naturparke »)[1900] et suisse, d'autre part, étant donné qu'ils se rapprochent tous les quatre d'instruments de protection contractuelle. A ceci près que les compétences des parcs naturels régionaux français restent plus étendues que celles de leurs homologues allemands[1901] et suisses[1902], du moins s'agissant des missions d'aménagement du territoire. L'UICN a, la première, essayé de rapprocher les conceptions nationales en matière de conservation de la nature.

2. La tentative de l'UICN d'apporter des références communes : la définition et la catégorisation des aires protégées

C'est en réaction à la diversité des concepts qu'un effort de définition officielle a été entrepris[1903]. L'UICN a été chargée de réaliser ce travail par une résolution du Conseil économique et social des Nations Unies datant de 1959. En fait, ce dernier demandait plus modestement à l'UICN d'établir une « liste internationale des parcs nationaux et réserves analogues », mais pour mener à bien cette entreprise, la recherche préalable d'une définition de ces notions s'imposait[1904]. La première définition du parc national fut finalement adoptée par la dixième Assemblée générale de l'UICN, à New-Delhi le 1er décembre 1969[1905]. Par le critère de l'objectif prééminent de conservation de la nature des mesures prises au sein de l'espace protégé, la définition vise à exclure de la catégorie des parcs nationaux les espaces où

[1899] En ce sens, pour les parcs naturels belges, v. notamment D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature »*, *op.cit.*, p. 25.

[1900] Pour une comparaison entre parcs naturels régionaux français et « naturparke » allemands, v. A. RICHTER, *Comparaison des Réserves de la Biosphère des Vosges du Nord et du Pfälzerwald*, *op.cit.* ; E. THIRY, « Une réserve de biosphère transfrontalière gérée par deux parcs naturels : le Parc naturel du Palatinat (Allemagne) et le Parc naturel régional des Vosges du Nord (France) », *op.cit.*

[1901] E. THIRY, « Une réserve de biosphère transfrontalière gérée par deux parcs naturels : le Parc naturel du Palatinat (Allemagne) et le Parc naturel régional des Vosges du Nord (France) », *op.cit.*, p. 64.

[1902] V. la communication de Mme GIRARDET, chargée de mission « parc transfrontalier du Doubs », réalisée lors de la Journée européenne de la coopération des parcs naturels, Bayonne, 29 avril 2013 : http://naturesansfrontieres.wordpress.com.

[1903] Sur la genèse du travail de l'UICN en la matière, v. notamment J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, *op.cit.*, p. 112 et s.

[1904] *Ibid.*, p. 115.

[1905] *Ibid.*, p. 119. La définition se lit comme suit : « un parc national est un territoire relativement étendu, 1° qui présente un ou plusieurs écosystèmes, généralement peu ou pas transformés par l'exploitation et l'occupation humaines, où les espèces végétales et animales, les sites géomorphologiques et les habitats offrent un intérêt spécial du point de vue scientifique, éducatif, récréatif, ou dans lesquels existent des paysages naturels de grande valeur esthétique ; et 2° dans lequel la plus haute autorité compétente du pays a pris des mesures pour empêcher ou éliminer dès que possible, sur toute sa surface, cette exploitation ou cette occupation, et pour y faire effectivement respecter les entités écologiques, géomorphologiques ou esthétiques ayant justifié sa création ; et 3° dont la visite est autorisée, sous certaines conditions, à des fins récréatives, éducatives et culturelles ».

l'on ne retrouve pas une telle hiérarchie, et en particulier les parcs naturels régionaux[1906]. Par celui de l'autorisation de la visite, qui évoque la vocation touristique des parcs nationaux, ceux-ci sont différenciés des réserves naturelles intégrales, dont l'accès exige une autorisation spéciale[1907]. On peut encore citer, comme critères complémentaires de la définition du parc national, celui de la superficie (« territoire relativement étendu ») et celui de l'autorité juridique habilitée à prendre les mesures de protection (la « plus haute autorité compétente du pays »). Pour la doctrine, un tel critère d'ordre institutionnel est vite apparu difficilement applicable en raison de sa rigueur excessive, spécialement dans les Etats fédéraux[1908].

En raison de difficultés d'application de ce type, on dénombre plusieurs révisions successives de la définition de l'UICN depuis celle de 1969, jusqu'à la dernière en date en 2008[1909]. Les évolutions sont notables tout au long de cette période. D'abord, il n'est plus seulement question de définir la notion de parc national, mais plus largement celle d'aire protégée. Ce concept a vocation à englober l'ensemble des différentes catégories d'espaces protégés, par-delà leur grande diversité[1910]. Surtout, six catégories d'aires protégées sont identifiées et numérotées[1911], la numérotation laissant une plus grande souplesse aux Etats dans le choix des dénominations nationales. De plus, leur distinction n'est désormais plus fonction que de leur objectif premier de gestion[1912], sans considération ni pour leur superficie[1913], ni pour la nature de l'autorité compétente pour les instituer ou les gérer.

L'objectif de contribuer, par cette entreprise, à l'émergence d'un langage commun en matière d'espaces protégés ne souffre plus d'aucune équivoque, si tant est qu'il en subsistait une auparavant. Dans l'esprit de leurs concepteurs, les catégories d'aires protégées et les lignes directrices qui les accompagnent visent en effet à : « réduire la confusion quant à l'utilisation de nombreux termes différents pour décrire les aires protégées ; fournir des

[1906] J. UNTERMAIER, *La conservation de la nature et le droit public*, *op.cit.*, p. 120.
[1907] *Idem*.
[1908] *Ibid.*, p. 119.
[1909] Pour un historique de ces révisions, v. N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, pp. 4-7.
[1910] Depuis la révision de 2008, l'aire protégée se définit ainsi comme « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés » : N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, p. 10.
[1911] La première des six catégories étant subdivisée en deux parties : réserve naturelle intégrale (catégorie Ia), zone de nature sauvage (catégorie Ib), parc national (catégorie II), monument ou élément naturel (catégorie III), aire de gestion des habitats ou des espèces (catégorie IV), paysage terrestre ou marin protégé (catégorie V), aire protégée avec utilisation durable des ressources naturelles (catégorie VI). Pour une description des différentes catégories, v. N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, p. 16 et s.
[1912] N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, p. 3.
[1913] Si l'UICN reconnaît que les aires de certaines catégories ont tendance à être plus vastes (comme les parcs nationaux) ou plus petites, il peut y avoir des exceptions et, en tout état de cause, la taille seule n'est pas un facteur déterminant pour l'assignation des catégories : N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, p. 44.

normes internationales pour les comptes-rendus globaux ou régionaux et les comparaisons entre pays, en employant un cadre commun pour la collecte, la manipulation et la diffusion des données sur les aires protégées ; et, en général, améliorer la communication et la compréhension entre tous ceux qui sont engagés dans la conservation »[1914].

Il existe une autre utilisation qui n'était, à l'inverse, pas prévue initialement par l'UICN. Pourtant, selon l'organisation, un nombre croissant de pays se servent désormais des catégories d'aires protégées comme une référence, une source d'inspiration pour l'élaboration ou l'évolution de leurs législations respectives[1915]. Or, une telle utilisation des catégories de l'UICN constitue sans nul doute la plus féconde dans la perspective du développement de la coopération transfrontalière, car elle devrait aboutir assez inévitablement à une forme d'harmonisation des droits nationaux. Le processus s'est visiblement accéléré depuis 1994, date de la précédente révision de la définition de l'aire protégée et du système des catégories. Ainsi, en 2008, environ dix pour cent des législations nationales en matière d'aires protégées utilisaient les catégories UICN[1916]. En pratique, les pays concernés s'emploient à aligner la catégorisation de leurs aires protégées sur le système de l'UICN, « soit en changeant les catégories pour s'adapter directement au système, soit en s'accordant sur des équivalences pour faciliter les comparaisons croisées »[1917]. La référence peut aussi bien être explicite qu'implicite.

En ce qui concerne la France et ses voisins, les positions semblent assez contrastées à l'égard du système des catégories d'aires protégées. Ainsi le Conseil fédéral suisse se serait-il ouvertement inspiré de la terminologie de l'UICN pour préparer la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature entrée en vigueur le 1er décembre 2007, laquelle a abouti à la constitution de nouvelles catégories d'aires protégées (parcs naturels régionaux et parcs naturels péri-urbains)[1918]. En Espagne, surtout, la loi du 13 décembre 2007 sur le patrimoine naturel et la biodiversité affirme expressément l'obligation, lors de l'inscription d'une aire protégée dans l'inventaire espagnol des espaces naturels protégés, de rechercher une correspondance entre sa dénomination en droit interne et les catégories établies par l'UICN[1919]. Pour sa part, la France[1920] adopte une attitude que l'on qualifiera de circonspecte

[1914] A. PHILLIPS, « A short history of the international system of protected area management categories ». Paper prepared for the WCPA Task Force on protected area categories, 2007. Cité par N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, p. X (introduction).
[1915] N. DUDLEY (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, *op.cit.*, p. 7 et 56.
[1916] *Ibid.*, p. 57. Parmi les législations nationales utilisant les catégories UICN, le document ne cite à titre indicatif ni la France ni aucun de ses voisins (mais l'Australie, le Brésil, la Bulgarie, le Cambodge, Cuba, la Géorgie, la Hongrie, le Koweït, le Mexique, le Niger, la Slovénie, l'Uruguay et le Vietnam).
[1917] *Idem*.
[1918] V. D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature »*, *op.cit.*, p. 45.
[1919] Art. 50.2 de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad (précitée). Sur ce point, v. F. de ROJAS MARTINEZ-PARETS, « La Ley 42/2007. El estatuto de protección del patrimonio natural y la biodiversidad », *op.cit.*, pp. 216-217.

vis-à-vis de la définition et des catégories de l'UICN : non seulement le droit interne ne s'y réfère jamais explicitement, mais il est en outre difficile d'établir une correspondance parfaite entre les catégories UICN et les catégories d'espaces protégés français[1921]. Par la critique qu'il fait des catégories de l'UICN, M. PRIEUR légitime d'une certaine manière cette attitude : « la classification de l'UICN en six catégories ne correspond que très difficilement aux réalités juridiques dans la mesure où certaines fonctions de protection se retrouvent dans plusieurs catégories du fait de la multifonctionnalité des protections et parce que, au sein d'une même catégorie, le choix des mesures applicables peut considérablement varier selon les lieux. En effet, à titre d'exemple, la catégorie juridique « réserve naturelle » qui répond à priori à certains critères juridiques et scientifiques fixés par la loi et inteprétés par la jurisprudence, sera utilisée localement de telle sorte qu'il pourra y avoir, selon le statut propre à chaque réserve, des différences non négligeables entre deux réserves naturelles »[1922].

Ainsi, en termes d'harmonisation des droits nationaux de la protection des espaces naturels, les résultats de l'action de l'UICN en faveur d'un langage commun sont nécessairement limités ; c'est le lot de presque toute entreprise menée directement au niveau universel. L'action de l'UICN reste néanmoins précieuse, ce d'autant plus qu'elle a été en quelque sorte poursuivie et approfondie, au niveau régional européen, par les directives européennes sur Natura 2000.

B. La contribution des directives « Natura 2000 » à l'émergence d'un langage juridique commun

Les directives oiseaux et habitats contribuent à l'émergence d'un langage juridique commun autant par leur nature que par leur contenu. Par leur nature, car l'harmonisation des législations nationales est l'objet même des directives européennes. Par leur contenu, car les directives sur la conservation de la nature emploient de nombreuses notions d'origine scientifique, ce qui facilite l'entreprise d'harmonisation (1).

Il en résulte que les instruments susmentionnés ont été identifiés, par les auteurs du rapport de la mission « Europe et nature », comme le premier élément de rapprochement entre les approches nationales en matière de protection de la nature[1923]. Toutefois, même dans ce cas précis, il est difficile d'affirmer que la convergence a été organisée dans le but de

---

[1920] Nous n'avons pas non plus trouvé de références expresses aux catégories de l'UICN dans les législations allemande (au niveau fédéral), belge et italienne. La source d'inspiration, si elle existe, est restée discrète.

[1921] Sur ce point, v. A. GUIGNIER et M. PRIEUR, « Le cadre juridique des aires protégées : France », *op.cit.*, p. 7 et pp. 14-15.

[1922] M. PRIEUR, « Les aires protégées en droit français », in S. BOURAOUI et M. PRIEUR (dir.), *Les Aires Protégées en Droit Comparé, op.cit.*, pp. 38-50, p. 38.

[1923] D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature », op.cit.*, p. 128.

favoriser la coopération transfrontalière, dans la mesure où les directives habitats et oiseaux n'encouragent pas explicitement son développement.

Au-delà, le procédé d'harmonisation mis en œuvre par les directives oiseaux et habitats connaît certaines limites, que plusieurs éléments auraient sans doute pu illustrer. On pense ici notamment au choix laissé aux Etats membres entre une approche réglementaire ou contractuelle[1924], ou encore à la façon de concilier le régime de conservation des sites Natura 2000 avec le droit des propriétaires des terrains classés[1925]. D'un point de vue conceptuel, les différences nationales dans l'appréhension des notions de zone tampon et de zone contiguë appliquées aux sites Natura 2000 nous paraissent constituer un exemple particulièrement éloquent de ces limites[1926] (2).

1. L'harmonisation des droits nationaux grâce à la juridicisation de notions scientifiques

Avec l'unification et l'uniformisation, l'harmonisation est l'une des formes classiques de réactions à la diversité des ordres juridiques[1927]. Contrairement aux deux autres procédés, l'harmonisation « n'a pas pour finalité de faire advenir des règles identiques mais des dispositions équivalentes à même d'assurer un résultat compris comme un minimum, en termes de droits, obligations et garanties »[1928]. Centrale dans la construction européenne, la démarche d'harmonisation passe par le rapprochement des législations grâce à l'adoption de directives et de recommandations[1929].

L'harmonisation conceptuelle est inhérente à la logique des directives : selon D. SIMON et A. RIGAUX, « les notions juridiques figurant dans une directive devront recevoir une signification uniforme, indépendante des définitions qui pourraient être attachées à des dispositions matériellement identiques par les systèmes juridiques nationaux »[1930]. L'ensemble du droit matériel de l'Union est potentiellement concerné par cette obligation de respect du sens des termes employés. Toutefois, d'après ces mêmes auteurs, « les spécificités du droit de l'environnement ajoutent encore à cet impératif de définitions communes »[1931]. Il

[1924] Sur cette question, v. O. CHRISTOPOULOU, M. HAIDARLIS et M. DUROUSSEAU (dir.), *La gestion des sites Natura 2000 : la mise en place des cadres nationaux*, Presses Universitaires de Thessalie, Volos, 2005, 191 p.
[1925] Sur cette question, v. M. PAQUES (dir.), *Le droit de propriété et Natura 2000*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 247 p.
[1926] Sans compter que l'encadrement des activités extérieures aux zones protégées est une question qui présente des affinités certaines avec les problématiques des frontières et de la coopération transfrontalière.
[1927] N. WISMER, « Les obstacles à un droit commun de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 30.
[1928] *Ibid.*, p. 32.
[1929] *Ibid.*, p. 32, note de bas de p. n° 20.
[1930] D. SIMON et A. RIGAUX, « Les contraintes de la transcription en droit français des directives communautaires : le secteur de l'environnement », *op.cit.*, p. 302.
[1931] *Ibid.*, p. 304.

semble ainsi que, dans ce domaine, l'on passe imperceptiblement de l'harmonisation à l'unification des notions utilisées par le droit interne[1932].

La grande technicité des problèmes environnementaux en est, à notre avis, la principale raison (avec peut-être, de façon complémentaire, le caractère souvent transfrontalier de ces mêmes problèmes). La CJUE l'a assez explicitement reconnu, qui juge que « dans le cadre de la directive habitats, laquelle pose des règles complexes et techniques dans le domaine du droit de l'environnement, les Etats membres sont spécialement tenus de veiller à ce que leur législation destinée à assurer la transposition de cette directive soit claire et précise »[1933]. Il ne saurait en aller autrement, car la technicité des questions à traiter entraîne presque toujours la production de règles précises et détaillées, par rapport auxquelles la marge d'adaptation nationale est forcément réduite. Autrement dit, le gain en scientificité du droit de l'environnement, que symbolise ici la directive habitats, conduit presque immanquablement à son harmonisation au niveau international. Le droit est en effet contraint de s'adapter aux avancées de la science écologique, qui essaie pour sa part de retranscrire une réalité objective en principe indépendante des données culturelles propres à chaque pays[1934].

Afin de se prémunir par anticipation des éventuelles divergences d'interprétation, il arrive que le législateur européen donne, dans les dispositions liminaires des directives, des définitions précises des termes utilisés dans le corps du texte[1935]. La directive habitats procède de la sorte, ce qui a visiblement favorisé la pénétration de plusieurs notions dans les droits internes des Etats membres. On pense en particulier à celles d'habitat naturel et d'état de conservation, soit deux notions scientifiques juridicisées. Significativement, la définition juridique des habitats naturels donnée par la directive habitats est ainsi purement scientifique[1936] : il s'agit des « zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles »[1937].

[1932] C'est du moins ce que suggèrent ces auteurs lorsqu'ils affirment que « la mise en œuvre uniforme des directives communautaires provoquera nécessairement un rapprochement voire, dans les cas où cela s'avèrera indispensable, une unification des notions utilisées par les différents droits internes » : D. SIMON et A. RIGAUX, « Les contraintes de la transcription en droit français des directives communautaires : le secteur de l'environnement », *op.cit.*, p. 304.

[1933] CJCE, 20 octobre 2005, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-6/04, précité (point 26).

[1934] Sur ce point, v. de façon générale E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, *op.cit.*

[1935] V. D. SIMON et A. RIGAUX, « Les contraintes de la transcription en droit français des directives communautaires : le secteur de l'environnement », *op.cit.*, p. 302.

[1936] V. E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, *op.cit.*, p. 338 et s.

[1937] Art. 1 b) de la directive habitats. L'état de conservation fait quant à lui l'objet de deux définitions, selon qu'il s'applique à un habitat naturel ou à une espèce : l'état de conservation d'un habitat naturel est « l'effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques sur le territoire visé à l'article 2 » (art. 1 e)) ; l'état de conservation d'une espèce est « l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2 » (art. 1 i)).

Les prémices de la diffusion en droit comparé des notions d'habitat et d'état de conservation avaient été observées par C. de KLEMM dès la fin des années 1990[1938]. Elle s'est depuis lors poursuivie et amplifiée, comme en témoignent les textes nationaux les plus récents adoptés par les voisins de la France. Parmi eux, si certains (dont la France) incorporent les notions d'habitat naturel et d'état de conservation sans les définir[1939], d'autres, lorsqu'ils les définissent, reprennent textuellement[1940] ou en les adaptant à la marge[1941] les définitions issues de la directive habitats. Dernière née, vraisemblablement, de cette nouvelle génération de textes, l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature en Région bruxelloise mérite une mention particulière[1942]. Le législateur bruxellois a en effet décidé d'étendre le champ d'application de la notion d'état de conservation au-delà de ce qui est requis par la directive habitats. Il se fixe pour objectif de parvenir à l'état de conservation favorable des habitats naturels et espèces d'intérêt « régional », en plus de ceux d'intérêt « communautaire »[1943]. On a là, nous semble-t-il, une fort belle illustration des effets en cascade que peuvent produire les directives européennes sur l'harmonisation des droits nationaux ; une notion doit être intégrée à un droit interne en raison de l'obligation de transposition, mais son pouvoir de séduction ou le souci de simplification pousse le législateur national (voire régional) à en faire une notion d'application générale, totalement acculturée au droit national de réception. Cet exemple assez singulier ne doit cependant pas cacher les limites de l'harmonisation apportée par les directives.

2. Les limites à l'harmonisation : le cas des notions de zone tampon et de zone contiguë

A première vue, l'encadrement des activités extérieures aux sites Natura 2000 est l'objet d'une querelle plus strictement syntaxique que conceptuelle. On rappelle qu'elle porte sur l'interprétation à donner, en termes de champ d'application territorial, aux articles 6, § 2, et § 3, de la directive habitats[1944]. Ces derniers ne prévoient pas de restrictions territoriales à

[1938] C. de KLEMM, « Les législations de protection de la nature : les enseignements du droit comparé », *op.cit.*, pp. 225-226 et 230-232.
[1939] V. par ex., en Allemagne, la loi fédérale sur la conservation de la nature du 29 juillet 2009 (précitée).
[1940] V. par ex., au Luxembourg, l'article 3 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (J.O du Grand-Duché de Luxembourg du 29 janvier 2004, p. 147) ; en Espagne, l'article 3 de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad (précitée) ; en Italie, l'article 2 du décret du Président de la république n° 357 du 8 septembre 1997 (G.U. n. 248, 23 octobre 1997).
[1941] V. par ex., en Région wallonne, l'article 1 du décret du 6 avril 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (M.B. du 22 janvier 2002).
[1942] M.B. du 16 mars 2012, p. 16017. V. DUPONT et Ch.-H. BORN, « L'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature : une avancée significative pour la préservation de la biodiversité urbaine et périurbaine à Bruxelles », Aménagement-Environnement n° 2/2014, pp. 83-93 (partie I).
[1943] Art. 2, § 2. Les habitats naturels et espèces d'intérêt régional sont définis comme ceux « pour la conservation desquelles la Région a une responsabilité particulière en raison de leur importance pour le patrimoine naturel régional et/ou de leur état de conservation défavorable » (art. 3. 10° et 13°). Sur ce point, v. V. DUPONT et Ch.-H. BORN, « L'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature : une avancée significative pour la préservation de la biodiversité urbaine et périurbaine à Bruxelles », *op.cit.*, p. 87.
[1944] Pour plus de précisions sur la question en droit de l'UE, *cf supra*, Partie 1, Titre 2, Chap. 2 de la présente thèse.

leur champ d'application, mais n'indiquent pas non plus expressément que leur régime préventif s'applique aux activités extérieures aux sites Natura 2000. En réalité, cette multiplicité d'interprétations possibles dissimule une lacune plus grave dans la conceptualisation au niveau européen des notions de zone tampon et surtout de zone contiguë. C'est l'étude du droit comparé, et plus précisément des transpositions nationales de la directive, qui révèle ces carences conceptuelles.

Selon M. PRIEUR, la notion de zone contiguë est, avec celle de zone tampon, l'une des deux figures majeures de la « protection des espaces à protéger »[1945]. De l'aveu même de cet auteur, la notion de zone contiguë est difficilement appréhendable juridiquement[1946]. On peut essayer de la définir en la distinguant de la zone tampon, même si les frontières entre les deux notions sont poreuses. La zone tampon, dont l'institution autour de la zone protégée est préconisée pour l'ensemble des catégories de la classification de l'UICN, est une sorte de « zone de transition entre le droit commun et le droit plus rigoureux de l'espace protégé »[1947]. La zone contiguë n'est à l'inverse pas formellement délimitée, et n'exprime pas véritablement l'idée de gradation de la protection. Elle est plutôt une « zone d'influence »[1948] aux contours mouvants, qui aide à préserver un espace protégé des effets négatifs d'une activité entreprise au-delà de ses frontières, grâce à une certaine prise en compte de la continuité écologique des territoires. L'étude d'impact est, par exemple, une technique précieuse de mise en œuvre de la notion de zone contiguë à l'occasion d'un projet ponctuel (à condition que son champ territorial ne soit pas limité par un périmètre quelconque)[1949].

Lorsque la directive habitats intervient, il existe historiquement une diversité d'approche des droits nationaux au sujet de la protection des espaces à protéger par les zones tampons et contiguës. Le caractère implicite de la consécration, par ce texte, de ces deux notions n'a pas permis une réelle résorption de telles disparités. Ainsi, dans une étude de droit comparé portant sur douze Etats membres de l'UE, dont l'ensemble des voisins de la France, F. HAUMONT observe le maintien d'une grande hétérogénéité des situations nationales dans l'appréhension des zones tampons et contiguës aux sites Natura 2000[1950]. Il distingue trois grandes séries de positions. La position minimaliste correspond en fait à la négation des zones

[1945] M. PRIEUR, « L'introuvable protection des espaces à protéger », in *Gouverner, Administrer, Juger : Liber amicorum Jean WALINE*, Dalloz, Paris, 2002, 797 p., pp. 347-360.
[1946] *Ibid.*, spéc. p. 353 et s.
[1947] *Ibid.*, p. 349.
[1948] *Ibid.*, p. 353.
[1949] En ce sens, v. *ibid.*, pp. 352-353.
[1950] F. HAUMONT, « Le champ d'application géographique de l'article 6, §§ 2 à 4, de la directive Habitats en droit comparé », *op.cit.* V. aussi les différents rapports nationaux également publiés in OBSERVATOIRE JURIDIQUE NATURA 2000, *Le champ d'application géographique de l'article 6, §§ 2 à 4 de la directive Habitats – Le régime de protection provisoire applicable aux sites Natura 2000 dans l'attente de leur désignation*, *op.cit.* Enfin, pour les évolutions récentes du droit wallon sur le sujet, v. E. ORBAN DE XIVRY, « Nouvelles règles relatives à la désignation et à la protection des sites Natura 2000 », in Ch.-H. BORN et F. HAUMONT (dir.), *Actualités du droit rural : vers une gestion plus durable des espaces ruraux ?*, *op.cit.*, pp. 13-42.

tampons et contiguës : elle consiste à considérer que les mesures restrictives ne peuvent et ne doivent être imposées qu'à l'intérieur du périmètre du site Natura 2000. Parmi les voisins de la France, l'Espagne pouvait[1951] être rangée dans cette catégorie, sous réserve de dispositions spécifiques prévues par les lois des Communautés autonomes[1952]. La position intermédiaire caractérise les Etats « indécis » quant à la prévision de mesures de protection dans les zones tampons et contiguës[1953]. L'Italie (sous réserve de dispositions particulières prévues par les lois régionales), le Luxembourg et la France[1954] sont dans ce cas de figure. La position maximaliste, adoptée par l'Allemagne et la Belgique (Wallonie), est une application intégrale des notions de zone tampon et/ou de zone contiguë : elle prévoit systématiquement que des mesures appropriées puissent être prises en dehors des sites Natura 2000[1955]. Encore faut-il préciser qu'au sein même de cette catégorie, il existe une variabilité entre les pays qui choisissent plutôt l'approche « zone tampon » (Allemagne) et ceux qui, de façon alternative ou complémentaire, privilégient l'approche « zone contiguë » (Wallonie). Autrement dit, entre ceux qui délimitent un périmètre autour du site Natura 2000 où des mesures restrictives s'appliquent, et ceux qui conditionnent la réalisation de projets à la présence d'un site Natura 2000 dans leur zone d'influence, changeante en fonction des circonstances d'espèce[1956].

Enfin, une autre source de disparité peut surgir entre les Etats qui ne font bénéficier que « leurs » propres sites de zones tampons et/ou de zones contiguës, et ceux qui acceptent d'étendre les mesures contraignantes à la protection des sites étrangers à leur territoire. A notre connaissance, aucun texte national ne prend explicitement position sur la question des zones tampons et contiguës transfrontalières. Toutefois, même si tel n'est pas leur objet, certaines dispositions de droit interne peuvent restreindre, de fait, l'application des zones contiguës aux sites Natura 2000 nationaux. En droit wallon, par exemple, l'impact significatif qui justifie la réalisation d'une évaluation des incidences se mesure par rapport aux prescriptions à valeur réglementaire de l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000[1957]. Or, comme l'a récemment rappelé F. HAUMONT[1958], les sites Natura 2000 français ne sont pas nécessairement régis par des prescriptions réglementaires, en raison de la préférence de la France pour l'approche contractuelle dans la mise en œuvre de la directive habitats. Quoi qu'il

[1951] L'usage de l'imparfait nous semble ici plus prudent, dans la mesure où le rapport de F. HAUMONT est antérieur à l'importante loi espagnole 42/2007 du 13 décembre 2007 sur le patrimoine naturel et la biodiversité (précitée).
[1952] F. HAUMONT, « Le champ d'application géographique de l'article 6, §§ 2 à 4, de la directive Habitats en droit comparé », *op.cit.*, p. 10.
[1953] *Ibid.*, p. 12.
[1954] Pour plus de précisions sur le champ géographique en droit français de la transposition de l'article 6, § 3, de la directive habitats, *cf infra*, Chap. 2.
[1955] F. HAUMONT, « Le champ d'application géographique de l'article 6, §§ 2 à 4, de la directive Habitats en droit comparé », *op.cit.*, p. 14.
[1956] *Ibid.*, pp. 14-15.
[1957] Art. 29, § 2, de la loi sur la conservation de la nature (précitée).
[1958] F. HAUMONT, « Le point sur l'évaluation appropriée des incidences et les liens avec le régime de la responsabilité environnementale », in Ch.-H. BORN et F. HAUMONT (dir.), *Actualités du droit rural : vers une gestion plus durable des espaces ruraux ?*, *op.cit.*, pp. 55-84, p. 62.

en soit, en l'absence de prise de position du législateur et du pouvoir réglementaire, il devrait revenir à la pratique administrative et surtout à la jurisprudence de déterminer le caractère plus ou moins extensif de la conception des notions de zone tampon et contiguë dans les droits nationaux. A notre connaissance encore, seul le Conseil d'Etat néerlandais a nettement tranché en faveur de l'application de zones contiguës aux sites Natura 2000 étrangers : il a imposé l'étude des effets que la réalisation d'un plan développé sur le territoire des Pays-Bas pourrait avoir sur un site Natura 2000 localisé de l'autre côté de la frontière, en Allemagne[1959].

En dépit de certaines limites, s'agissant notamment des notions de zone tampon et de zone contigüe, les directives habitats et oiseaux contribuent indéniablement à l'harmonisation des droits nationaux de la protection de la nature des Etats membres de l'UE. Elles favorisent l'émergence d'un langage juridique commun, en proposant des notions et en leur donnant des définitions précises. La notion d'état de conservation est, à notre avis, particulièrement révélatrice de la fertilité de la directive habitats pour la convergence conceptuelle des droits nationaux. On rappellera que l'objectif de parvenir à un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces listés dans les annexes de la directive est l'obligation de résultat fondamentale à laquelle sont soumis les Etats membres (art. 3, § 1). Ainsi, non seulement la directive habitats (à travers l'état de conservation) participe à la construction d'un langage juridique commun, mais elle contribue en outre, avec d'autres instruments, à l'émergence de finalités communes[1960] entre les droits nationaux.

§ 2 : L'émergence de finalités communes en droit comparé de la conservation de la nature

Dès lors que les partenaires poursuivent un but commun, l'impulsion donnée par celui-ci devrait faciliter la coopération transfrontalière. Or, les finalités que les droits nationaux assignent aux acteurs de la conservation de la nature sont justement en train de converger, autour d'une conception de la conservation que l'on pourrait qualifier de globale et d'ouverte à la fois. De ce point de vue, le trait commun le plus évident qui ressort de l'analyse des textes récents, est la volonté de faire participer la politique de conservation de la nature à la réalisation de l'objectif beaucoup plus large de développement durable (A).

[1959] « ABRS » (Section administrative du Conseil d'Etat néerlandais), 13 novembre 2002, Wetgeving natuurbeheer, SDU, D-2.63, m.nt. van der Meijden ; cité par J. ZIJLMANS, « Netherlands », in CEDOUA, *Aménagement du territoire, urbanisme et réseau Natura 2000,* Almedina, Coimbra, 2009, 335 p., pp. 251-275, pp. 270-271.

[1960] Pour C. de KLEMM, le maintien ou le rétablissement des espèces et des habitats dans un état de conservation favorable devient même « l'objectif fondamental de toute législation de conservation de la nature » : C. de KLEMM, « Les législations de protection de la nature : les enseignements du droit comparé », *op.cit.*, p. 231.

Le deuxième élément de convergence que l'on souhaite mettre en lumière ici est sans doute moins patent, mais il est encore plus directement bénéfique à l'accroissement de la coopération transfrontalière. Il s'agit à la fois d'un élément de convergence entre différents droits nationaux de l'environnement, mais éventuellement aussi entre les droits de l'environnement et de la coopération transfrontalière d'un même pays. On veut en effet parler de l'ouverture à l'international qui devient progressivement, par la volonté des droits nationaux de l'environnement, une mission à part entière des acteurs de la conservation de la nature (B).

A. L'insertion des droits nationaux de la conservation de la nature dans le paradigme du développement durable

Recherchant des convergences en droit comparé, les auteurs du rapport de la mission « Europe et nature » notent que trois « principes ou impératifs » s'imposent désormais à tous les Etats membres de l'UE : « la nécessité d'impliquer sur le terrain l'ensemble des citoyens, et d'en faire des acteurs de la protection à long terme et de la gestion du patrimoine biologique et paysager ; l'intégration sectorielle dans les autres politiques publiques ; l'intégration harmonieuse dans la vie économique et sociale, indispensable à l'attractivité et au développement durable des territoires »[1961].

Si tous trois sont indissociables, c'est néanmoins sur les deux derniers, soit les deux faces d'une même médaille, que nous souhaiterions plus particulièrement insister. Dans l'ensemble des pays étudiés, l'orientation vers le développement durable implique en effet à la fois l'introduction de considérations socio-économiques dans le droit de la conservation de la nature (1), et réciproquement l'intégration de la conservation de la nature dans d'autres droits sectoriels, tels que ceux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (2).

1. La recherche du développement durable au sein du droit de la conservation de la nature

Le tournant relatif à l'introduction du développement durable au sein du droit de la protection de la nature doit se situer, selon les pays, au début ou au milieu des années 2000 ; il n'apparaît encore qu'en filigrane dans l'étude comparative très complète de C. de KLEMM, parue en 1998[1962]. En France, on sait que c'est la loi du 14 avril 2006 sur les parcs qui constitue le point de bascule, du moins pour les parcs nationaux dont le régime est substantiellement réformé. La mutation a été imposée par la constitutionnalisation de l'objectif de développement durable un an plus tôt (1er mars 2005), à l'article 6 de la Charte

[1961] D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature », op.cit.*, p. 128.
[1962] C. de KLEMM, « Les législations de protection de la nature : les enseignements du droit comparé », *op.cit.*

de l'environnement[1963]. Le parc national de nouvelle génération doit ainsi concilier la préservation de la diversité biologique – c'est la marque de sa « fidélité généalogique »[1964] - et le développement durable, en intégrant les piliers social et économique. Le zonage rénové du parc, avec la substitution de la zone périphérique (autour de l'ancienne zone centrale) par l'aire d'adhésion (autour du ou des cœurs) traduit bien l'exigence d'équilibre entre des finalités potentiellement contradictoires[1965]. En effet, pour les espaces du cœur, la *charte* du parc national – autre outil révélateur de la nouvelle philosophie - « définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation ». Pour l'aire d'adhésion, cette même charte « définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre » (art. L. 331-3 du C. envir.). Autant dire, à la suite d'A. GUIGNIER et M. PRIEUR, que « si les cœurs des parcs nationaux visent toujours une conservation stricte, les aires d'adhésion doivent désormais poursuivre un développement durable exemplaire »[1966].

Que l'on se réjouisse ou que l'on déplore cette évolution par rapport à l'objectif prééminent de conservation de la nature, toujours est-il qu'elle devrait favoriser la coopération transfrontalière, dans la mesure où les pays autour de la France la connaissent de façon comparable. En Espagne, l'idée selon laquelle la conservation des espaces naturels est indissociable du développement durable est consacrée par deux lois adoptées en 2007[1967], l'une générale sur le patrimoine naturel et la biodiversité[1968], l'autre plus spécifique sur le réseau des parcs nationaux[1969]. S'agissant de la première, au-delà d'une référence au développement durable comme principe inspirateur[1970], c'est surtout, comme en France, le zonage qui révèle la pénétration de cet objectif dans le droit espagnol des espaces protégés. On pense en particulier aux « aires d'influence socio-économique », dont la mission est de promouvoir un développement socio-économique des populations locales compatible avec les objectifs de conservation de l'espace protégé[1971]. Il ne s'agit pas à proprement parler de zones

[1963] En ce sens, v. E. NAIM-GESBERT, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », *op.cit.*, p. 2061. Sur la nouvelle orientation des parcs nationaux, v. aussi C. CANS, « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux… de développement local », *op.cit.* ; J.-M. FEVRIER, « Les parcs à l'heure de la réforme », *op.cit.* ; R. ROMI, « Parcs nationaux : une nouvelle donne en forme de rapprochement avec les PNR (parcs naturels régionaux) ? », *op.cit.* ; R. ROMI, « Les parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique ? » *op.cit*.

[1964] Référence au titre du commentaire de la loi du 14 avril 2006 écrit par E. NAIM-GESBERT, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », *op.cit.*

[1965] Art. L. 331-1 du C. envir. En ce sens, v. E. NAIM-GESBERT, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », *op.cit.*

[1966] A. GUIGNIER et M. PRIEUR, « Le cadre juridique des aires protégées : France », *op.cit.*, p. 60.

[1967] En ce sens, v. D. DEL CASTILLO MORA, « El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos : las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas », Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 26, septiembre - diciembre 2013, pp. 331-351, p. 40.

[1968] Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad (précitée).

[1969] Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (précitée).

[1970] Art. 2. Principios, i) « La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales ».

[1971] Art. 38 de la ley 42/2007 : Áreas de Influencia Socioeconómica : « Con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de

tampons puisqu'elles ne sont pas destinées à préserver l'espace protégé des activités extérieures, cette fonction étant plutôt dévolue en droit espagnol aux « zones périphériques de protection »[1972]. La loi sur le réseau des parcs nationaux espagnols, quant à elle, développe la notion d'aires d'influence socio-économique pour cette catégorie particulière d'espaces protégés[1973]. Elle établit alors de façon très nette que les modèles de développement durable expérimentés dans les aires d'influence socio-économique des parcs nationaux devraient servir de référence pour l'ensemble du territoire espagnol[1974]. L'analogie avec les nouvelles aires d'adhésion des parcs nationaux français s'impose assez naturellement.

Au-delà du cas espagnol, notons que l'une des nouveautés du décret wallon du 3 juillet 2008 réformant le régime des parcs naturels est précisément d'insister sur l'objectif de développement durable que doivent désormais poursuivre ces institutions[1975]. Tel est aussi le cas de la modification (entrée en vigueur le 1er décembre 2007) apportée à la loi suisse sur la protection de la nature, qui crée la catégorie des parcs naturels régionaux[1976]. Les similitudes sont d'ailleurs frappantes avec les parcs naturels régionaux français, qui ont « vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux » (art. L. 333-1 du C. envir.).

L'intensification du développement durable est encore l'une des priorités de la loi fédérale allemande sur la conservation de la nature, révisée en 2002 puis en 2009 : elle fixe pour objectif la conservation de la nature pour les générations futures ainsi que l'équité entre la protection de la nature et l'exploitation viable de ses ressources[1977]. On pourrait multiplier à

---

forma compatible con los objetivos de conservación del espacio, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse Áreas de Influencia Socioeconómica, con especificación del régimen económico y las compensaciones adecuadas al tipo de limitaciones. Estas Áreas estarán integradas, al menos, por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección ». Sur les aires d'influence socio-économique, v. D. DEL CASTILLO MORA, « El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos : las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas », *op.cit.*

[1972] Art. 37 de la ley 42/2007 : Zonas periféricas de protección.

[1973] Art. 19 de la ley 5/2007 : « Desarrollo sostenible en las áreas de influencia socioeconómica ».

[1974] Art. 4 de la ley 5/2007 : « los objetivos de la Red de Parques Nacionales son : (e) cooperar, en el área de influencia socioeconómica de los Parques nacionales, en la implantación de modelos de desarrollo sostenible que sirvan de referencia para el conjunto del territorio ».

[1975] Art. 7 du décret du 3 juillet 2008 (précité) : « le parc naturel vise à : (…) 2° contribuer, dans les limites du périmètre du parc naturel, à définir et à orienter les projets d'aménagement du territoire suivant les principes du développement durable ; 3° encourager le développement durable sur le territoire du parc naturel, en contribuant au développement local, sur les plans économique et social, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la vie ». Sur ce point, v. D. DEOM, « Les parcs naturels : une réforme substantielle pour une institution discrète », *op.cit.*, p. 190.

[1976] Art. 23g de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (précitée) : le parc naturel régional a pour objet : « a. de conserver et de mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage ; b. de renforcer les activités économiques axées sur le développement durable, qui sont exercées sur son territoire et d'encourager la commercialisation des biens et des services qu'elles produisent ».

[1977] D. PAYEN et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature », op.cit.*, p. 17. V. par ex. cet extrait de l'article 1 de la loi du 29 juillet 2009 intitulé « purposes of nature conservation and landscape management » : « (1) by virtue of their intrinsic value and importance as a basic necessity of human life, and

l'envi les illustrations de cette tendance paneuropéenne en prenant des exemples issus de pays non frontaliers de la France, tels que le Portugal[1978] ou même la Russie[1979]. Dans la plupart des cas, elle est associée à un verdissement des droits de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

2. La recherche du développement durable par l'intégration de la conservation de la nature dans les droits de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

L'intégration croissante de la conservation de la nature dans les droits de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, déjà observée en droit français[1980], est loin d'être un phénomène isolé en Europe[1981]. Le mouvement a certes pu débuter avant même la consécration du développement durable dans les droits nationaux, comme le suggèrent les premières analyses comparatives menées sur le sujet[1982]. Toutefois, la logique de convergence entre le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme est indéniablement « favorisée par l'émergence de concepts intégrateurs, comme celui du développement durable »[1983]. Dans les rapports traditionnellement conflictuels entre aménagement et conservation de la nature, le développement durable constitue désormais le « concept de référence », celui qui pose « les conditions d'une relation équilibrée »[1984]. L'une des implications juridiques du développement durable est en effet la prise en compte du pilier environnemental dans des politiques sectorielles qui, naturellement, privilégieraient plutôt les piliers social et économique.

L'objectif de développement durable est inscrit spécifiquement dans plusieurs droits nationaux de l'urbanisme en Europe, par exemple en Allemagne et en Espagne[1985]. Il peut

---

also as a responsibility to future generations, nature and landscape in both settled and non-settled areas are to be protected (…) so as to permanently safeguard (…) 2. the performance and functioning of the natural balance, including the ability of natural resources to regenerate and lend themselves to sustainable use ».

[1978] V. F. ALVES CORREIA, « Les grandes lignes de la protection et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel au Portugal », Revue roumaine de droit de l'environnement, n° 1/2010, pp. 9-20, spéc. p. 10. Cet auteur indique ainsi que « le concept ordonnateur [de la protection du patrimoine naturel] est aujourd'hui celui de *durabilité* » (l'italique n'est pas de nous). Le principe de durabilité est reconnu à l'article 4 b) du Decreto-Lei n° 142/2008, de 24 de Julho (précité).

[1979] V. A. PAVLOVICH ANISIMOV, A. YAKOVLEVICH RYZHENKOV, « Specially Protected Nature Territories and the Development of Ecological Tourism », EPL, 43/6 (2013), pp. 325-333.

[1980] *Cf supra*, Partie 2, Titre 1, Chap. 1 de la présente thèse.

[1981] Sur ce point, v. de façon générale CERDEAU, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 18, La Documentation française, Paris, 2008, 394 p.

[1982] V. notamment C. de KLEMM, « La conservation de la diversité biologique et l'aménagement de l'espace rural : état du droit international et éléments de droit comparé », RDR n° 234, juin-juillet 1995, pp. 277-283.

[1983] T. TANQUEREL, « Introduction générale : les grands enjeux de la prise en compte de l'environnement par le droit de l'urbanisme », in CERDEAU, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, *op.cit.*, pp. 7-11, p. 7.

[1984] B. DROBENKO, « Aménagement et conservation de la nature : enjeux internationaux et régionaux », in CEDOUA, *Aménagement du territoire, urbanisme et réseau Natura 2000*, *op.cit.*, pp. 22-46, p. 23 et 24.

[1985] Sur ce point, v. F. HAUMONT, « L'application des principes généraux du droit international et du droit communautaire de l'environnement au droit de l'urbanisme des pays européens », in CERDEAU, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, *op.cit.*, pp. 31-54, p. 48, note de bas de p. n° 48.

aussi innerver le droit de l'urbanisme à travers la reconnaissance du principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques, dans la mesure où celui-ci peut être considéré comme un corollaire du développement durable. Au-delà du stade des objectifs et des principes, l'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme traduit concrètement la recherche de développement durable au sein du droit de l'urbanisme des pays européens[1986]. Comme en France, l'intégration peut alors prendre deux voies, de façon alternative ou complémentaire : la réception immédiate des questions environnementales dans les procédures du droit de l'urbanisme (intégration matérielle), et la réception des règles du droit de l'environnement dans lesdites procédures (intégration formelle)[1987]. S'agissant de l'intégration matérielle, l'utilisation du zonage issu de la planification urbanistique à des fins de conservation de la nature semble être une pratique à la fois répandue et relativement efficace[1988]. S'agissant de l'intégration formelle, le facteur de rapprochement entre droits nationaux qu'est l'objectif de développement durable croise ici celui relatif à la mise en place du réseau Natura 2000. En effet, dans plusieurs pays membres de l'UE, tels que la Belgique (Wallonie), l'Allemagne et l'Espagne, les périmètres des sites Natura 2000 et les mesures de protection qui s'y rapportent sont à respecter lors de l'élaboration des plans d'urbanisme[1989]. S'il y a assez rarement, comme en Italie dans certaines régions, une inscription formelle des périmètres Natura 2000 dans la planification urbaine, il y a en revanche presque toujours une obligation de compatibilité des plans avec les objectifs de conservation des sites Natura 2000[1990]. Pour mettre en œuvre cette obligation, il semble alors que - comme en France - soient privilégiés les zonages du droit « commun » de l'urbanisme destinés à la protection de la nature, tous les Etats en possédant selon des dénominations diverses (« zones d'espaces verts », « zones naturelles », « zones forestières », « zones de conservation de la nature », etc.)[1991].

En définitive, la convergence entre droits nationaux au sujet de l'objectif du développement durable devrait rendre plus aisée la prise en compte de la nature lors des actions de coopération transfrontalière dans le domaine de l'urbanisme. A condition toutefois que la référence au développement durable ne soit pas purement rhétorique, comme c'est encore trop souvent le cas[1992], et recouvre une réelle volonté d'intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques d'aménagement et d'urbanisme. C'est peut-être

[1986] V. M. PAQUES, « L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme », in CERDEAU, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, *op.cit.*, pp. 125-143.
[1987] *Ibid.*, p. 127.
[1988] *Ibid.*, p. 129.
[1989] *Ibid.*, p. 136. Sur les relations entre Natura 2000 et les droits de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en droit comparé, v. plus généralement CEDOUA, *Aménagement du territoire, urbanisme et réseau Natura 2000*, *op.cit.*
[1990] F. HAUMONT, « Aménagement du territoire, urbanisme et Natura 2000. Rapport de synthèse », in CEDOUA, *Aménagement du territoire, urbanisme et réseau Natura 2000, op.cit.*, pp. 303-335, spéc. pp. 318-319.
[1991] *Ibid.*, p. 320.
[1992] En ce sens, v. B. DROBENKO, « Aménagement et conservation de la nature : enjeux internationaux et régionaux », *op.cit.*

d'ailleurs la principale faiblesse d'un objectif qui, bien que commun, n'en demeure pas moins assez flou. Pour le dire autrement et faire écho à un précédent développement, une même terminologie – le développement durable - pourra ici aussi revêtir des significations très différentes en fonction du contexte national. En comparaison, l'objectif de développement de la coopération internationale paraît forcément moins ambigu.

B. L'ouverture à l'international des droits nationaux de la conservation de la nature

La plupart des textes modernes en Europe tendent à projeter vers l'extérieur les acteurs nationaux de la conservation de la nature, par l'affirmation plus ou moins explicite d'un objectif de développement de la coopération internationale. Quelquefois l'ouverture se réalise de façon générale à l'international, ou plus spécifiquement au niveau transfrontalier. Cette tendance affecte au demeurant autant le droit des zones protégées (1), lorsqu'il est modernisé, que le droit des réseaux écologiques (2), en général nouvellement créé.

1. L'ouverture à l'international des zones protégées nationales

Le développement de la coopération internationale, et parfois plus précisément transfrontalière, est en train de devenir un objectif à part entière des droits nationaux des aires protégées. Il est parfois affirmé comme tel, surtout dans les textes les plus récents.

La mission de promotion de la coopération internationale peut être assignée à un organe national déterminé, qui en général ne gère pas directement les espaces protégés, mais est plutôt à la tête d'un réseau de gestionnaires d'espaces protégés. Cette mission apparaît alors comme un prolongement de celle consistant à promouvoir la coopération entre les membres nationaux du réseau de gestionnaires. Ainsi l'établissement public administratif « Parcs nationaux de France » doit-il favoriser la coordination des actions des parcs nationaux aux plans national et international, et les représenter dans les enceintes nationales et internationales (art. L. 331-9 du C. envir.). L'agence étatique espagnole « Réseau des Parcs Nationaux » (« Red de Parques Nacionales ») possède des attributions comparables. Elle représente l'Espagne dans les réseaux internationaux équivalents, et établit les mécanismes de coopération internationale qui permettent la projection du réseau à l'extérieur[1993]. De plus elle fixe, dans le plan directeur du réseau des parcs nationaux, les objectifs à atteindre en matière de coopération avec les autres administrations et organismes, tant au niveau national qu'international[1994]. On notera avec intérêt que la loi aragonaise sur les espaces naturels protégés, révisée en 2014, reproduit ce schéma : elle demande au plan directeur du réseau naturel d'Aragon de définir et développer le cadre de coopération au niveau autonomique,

[1993] Art. 5.1. k) de la ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (précitée).
[1994] Art. 7.1. b) de la ley 5/2007.

étatique et international[1995]. Quant à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) suisse, il « veille à la collaboration et au transfert des connaissances entre parcs et avec les parcs à l'étranger »[1996].

L'objectif de coopération internationale peut être affirmé ou repris dans des textes régissant plus spécifiquement les activités d'une institution qui est, cette fois-ci, gestionnaire d'espaces protégés. Le décret wallon du 3 juillet 2008 donne non seulement aux parcs naturels l'objectif de favoriser l'avènement du développement durable, comme on l'a vu précédemment, mais aussi de « rechercher la collaboration entre les parcs naturels et, le cas échéant, la collaboration transfrontalière avec les zones similaires des régions ou pays limitrophes » (art. 7, 6°). Le renforcement des relations avec d'autres parcs nationaux et espaces naturels protégés au niveau régional, national et international, deviendra également un but officiel du parc national d'Ordesa, aussitôt que le projet de nouveau plan de gestion (« plan rector de uso y gestión », PRUG) aura été approuvé par un décret du gouvernement d'Aragon[1997]. Le fait que le PRUG du parc d'Ordesa devait, comme tous les autres PRUG, « s'ajuster » au plan directeur du réseau des parcs nationaux[1998], n'est peut-être pas étranger à l'incorporation d'un tel objectif. Des textes belge et espagnol se dégage une fois encore le sentiment d'une grande continuité entre la coopération interne et externe, et non d'une césure nette.

Parfois, l'objectif de développement de la coopération internationale, sans nécessairement être clairement affirmé, transparaît de la possibilité ou de l'obligation faite aux gestionnaires d'espaces protégés d'entreprendre des actions à un niveau transfrontalier. On peut y voir une manière de mettre en œuvre la volonté d'ouvrir les zones protégées à l'international. Les exemples italien[1999], espagnol[2000] et portugais[2001] ont déjà été mentionnés à plusieurs reprises, sans parler de la loi française du 14 avril 2006 qui ouvre l'établissement public du parc national à la coopération transfrontalière et plus largement internationale (art. L. 331-9 du C. envir.). Dans les trois pays précédemment mentionnés, les lois sur la conservation de la nature envisagent ainsi comme une faculté la coopération transfrontalière

[1995] Art. 57 bis. 1. (e) de la ley 6/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la Ley 6/1998, de 19 de Mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (B.O.A 15/07/2014, p. 22484).
[1996] Art. 28 de l'Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (RS 451.36).
[1997] Objectif spécifique h) : « Potenciar la relación con la Red de Parques Nacionales y espacios protegidos por otras figuras en el ámbito autonómico, nacional e internacional ». Dans ce même document, v. aussi la « Directriz general 10.8.4 : Desarrollar e integrar los objetivos de la Carta de Cooperación con el Parc national des Pyrénées y del plan de gestión del Sitio Patrimonio Mundial Pirineos-Monte Perdido ». Après avoir été soumis à la consultation du public, le projet de PRUG du parc d'Ordesa est actuellement réexaminé par les autorités compétentes afin de prendre en considération les résultats de la participation. Il devrait être approuvé d'ici la fin de l'année 2014. L'auteur en a obtenu une copie auprès du parc d'Ordesa. Sur le PRUG, v. la communication de M. MONTES (directeur du parc national d'Ordesa) réalisée lors de la Journée européenne de la coopération des parcs naturels, Bayonne, 29 avril 2013 : http://naturesansfrontieres.wordpress.com.
[1998] Art.17.2 de la ley 5/2007.
[1999] Art. 34.9 de la legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991.
[2000] Art. 40 de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad.
[2001] Art. 26 du decreto-lei n° 142/2008, de 24 de Julho.

des espaces protégés nationaux. Il y a même entre l'Espagne et le Portugal un étonnant mimétisme, qui se manifeste notamment par la reconnaissance de la notion d'aire protégée transfrontalière. Ailleurs en Europe, les illustrations ne manquent pas non plus de cette tendance à l'ouverture vers l'étranger de la part des acteurs nationaux de la conservation de la nature. Peuvent en témoigner les législations croate[2002] et macédonienne[2003] (dont la parenté est évidente), mais aussi tchèque[2004] ou encore norvégienne[2005].

2. L'ouverture à l'international des réseaux écologiques nationaux

Nouveau signe de l'émergence tant d'un langage juridique commun[2006] que de finalités communes, la mise en place de réseaux écologiques devient un objectif largement partagé en droit comparé. Par rapport aux aires protégées, dont l'ouverture à l'international résulte de la modernisation d'un cadre juridique préexistant, celle des réseaux écologiques nationaux est la plupart du temps concomitante à leur création.

Dans certains cas, comme au Luxembourg[2007] ou en Région bruxelloise[2008], le réseau écologique apparaît prioritairement conçu comme la contribution nationale ou régionale au

[2002] Nature Protection Act (25 septembre 2003), art. 150 : (4) « Protected natural values (…) may be connected across a frontier with protected areas of another state ». (5) « The management plan and measures for the protection of natural values connected across a frontier shall be defined by agreement with the competent authority of the state in which the cross-border segment of a natural value is located and in compliance with the provisions of the present Act ». D'après ECOLEX (http://www.ecolex.org), la loi du 25 septembre 2003 a été abrogée par une autre loi du 20 mai 2005, laquelle n'est malheureusement disponible qu'en croate.

[2003] Law on Nature Protection (2004), art. 67 : « Cross-border connection of protected areas » : (1) « The categories of protected areas referred to in article 66 of this Law can be connected across the borders with the protected areas on the territories of the neighbouring countries of the Republic of Macedonia ». (2) « The plans for management of protected areas referred to in paragraph (1) of this article shall be adopted by the competent bodies for protected areas management of both states by mutual agreement ».

[2004] Czech National Council Act n° 114/92 on the Protection of Nature and the Landscape (19 février 1992), § 74 « Cooperation in Nature Conservation » : (1) « The nature conservation authorities actively participate in international cooperation in nature conservation, meet the obligations ensuing from international conventions, programmes and projects adopted for the conservation of nature (…). (2) The nature conservation authorities shall pay particular attention to the proclamation and protection of territories adjoining particularly protected areas in the Slovak Republic and in the neighbouring countries of the Czech Republic, as well as to the protection of animals, freely passing across the state borders, and to natural transboundary resources in the Czech Republic ».

[2005] Law n° 100 on the management of biodiversity (Nature Conservation Act, 4 avril 2008), section 33 (objectives relating to protected areas) : « protected areas on land, in river systems and in the sea under this chapter shall promote the conservation of (g) ecological and landscape coherence at national and international level ».

[2006] Même s'il peut exister des différences nationales sensibles dans l'appréhension du concept générique de réseau écologique, selon que le pays en question opte plutôt pour l'approche « écostabilisatrice » (essentiellement en Europe orientale), « bioécologique » (Europe occidentale), ou celle dite des « couloirs verts » (Amérique). Sur ce point, v. M. BONNIN, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, *op.cit.*, pp. 189-192 ; R. H. G. JONGMAN, I. KRISTIANSEN, *Approches nationales et régionales pour les réseaux écologiques en Europe*, *op.cit.*, p. 74 et s.

[2007] Art. 2 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (précitée) : « En complément des mesures générales de conservation du paysage et de protection de la faune et de la flore, un réseau de zones protégées est constitué (…). Il distingue des zones protégées d'intérêt communautaire comprenant les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale, des zones

réseau européen Natura 2000 (ce qui n'empêche pas d'étendre son bénéfice au-delà, aux habitats et espèces d'intérêt national et/ou régional). Non seulement ceci dénote d'une forme d'ouverture aux enjeux internationaux envisagée dès le départ, mais montre une nouvelle fois à quel point la directive habitats constitue un facteur de rapprochement entre les droits nationaux de la nature au sein de l'UE. Dans d'autres cas, comme en France avec la trame verte et bleue[2009], en Allemagne[2010] ou en Région flamande[2011], l'objectif semble plus large que la seule mise en œuvre du réseau Natura 2000, même si celle-ci peut être expressément visée.

On notera par ailleurs qu'en Espagne, F. LOPEZ RAMON regrette précisément que la politique nationale de conservation de la nature n'ait pas été davantage réorientée autour de la réalisation du réseau écologique européen Natura 2000. Au-delà, semble-t-il, de la seule question de la transposition formelle de la directive habitats, cet auteur reproche aux autorités étatiques et autonomiques de son pays de ne considérer le réseau Natura 2000 que comme une initiative supplémentaire par rapport aux initiatives nationales et régionales déjà existantes[2012]. Cette opinion est révélatrice : tout semble se passer comme si l'inévitable internationalisation des réseaux écologiques nationaux avait été intériorisée par la doctrine, et que son absence ou même son insuffisance était vécue comme une anormalité. Enfin, même en Suisse, où le réseau écologique ne pouvait en tout état de cause pas être directement lié à Natura 2000, l'ouverture internationale se manifeste aussi dans la volonté d'en faire, dès son lancement, l'apport national au réseau écologique paneuropéen[2013].

---

protégées d'intérêt national comprenant les réserves naturelles et les paysages protégés ainsi que des zones protégées d'importance communale ».

[2008] Art. 2, § 2 de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature (précitée) : « Les mesures prises en vertu de la présente ordonnance visent en particulier à : 2° contribuer à la mise en place d'un réseau écologique bruxellois ». Le réseau écologique bruxellois est défini comme un « ensemble cohérent de zones représentant les éléments naturels, semi-naturels et artificiels du territoire régional qu'il est nécessaire de conserver, de gérer et/ou de restaurer afin de contribuer à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire et régional » (art. 3, 23°).

[2009] Art. R. 371-16 du C. envir. : « La trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements auxquels des dispositions législatives reconnaissent cette compétence et, le cas échéant, celle de délimiter ou de localiser ces continuités ».

[2010] Le « réseau de biotopes » connectés allemand doit à terme couvrir 10 % de la superficie de chaque Land (art. 20 de la loi du 29 juillet 2009 sur la conservation de la nature). S'agissant de l'objectif du réseau, « The biotope network is designed to serve the enduring conservation of populations of wild fauna and flora, including their living sites and biotopes and communities, as well as the preservation, restoration and development of functioning ecological interaction relationships. It also has the purpose of improving the coherence of the « Natura 2000 » network » (art. 21 (1)).

[2011] Art. 17, § 1 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (M.B. du 10 janvier 1998, p. 599) : « Le réseau écologique flamand est un ensemble cohérent et organisé d'espaces libres, au sein desquels est menée une politique spécifique en matière de conservation de la nature, fondée sur les caractéristiques et les éléments du milieu naturel, l'interdépendance des zones de l'espace libre et les richesses naturelles présentes et potentielles ».

[2012] F. LOPEZ RAMON, « L'intégration de l'Espagne au réseau Natura 2000. Une occasion manquée », *op.cit.*, spéc. p. 294 et s.

[2013] G. BERTHOUD, R. P. LEBEAU, A. RIGHETTI, *Réseau écologique national REN. Rapport final*, Cahier de l'environnement n° 373, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne, 2004, 132 p., spéc. p. 15 et s.

De plus, à l'instar de la trame verte et bleue française (qui le fait cependant assez timidement)[2014] et conformément à l'organisation spatiale induite par le réseau, certaines initiatives prévoient leur interconnexion avec d'autres réseaux écologiques nationaux. On pense en particulier au réseau écologique néerlandais, qui cartographie précisément les connexions écologiques transfrontalières[2015]. Ce réseau a ceci d'intéressant qu'il s'inscrit, en outre, dans une perspective plus vaste d'internationalisation de la politique néerlandaise d'aménagement du territoire[2016]. Le réseau écologique bruxellois, qui ne jouxte par définition aucun pays étranger, prévoit quant à lui « sa connexion avec des zones centrales, de développement et de liaison existant dans les régions avoisinantes de manière à former un ensemble cohérent »[2017]. Dans le même ordre d'idées d'une connexion interne au réseau national réalisée entre entités infra-étatiques, laquelle peut préfigurer une interconnexion internationale, la loi allemande indique que le réseau de biotopes devrait transcender les frontières de chacun des Länder. Il est prévu que ces derniers se coordonnent entre eux, afin de réaliser cet objectif[2018]. Enfin en dehors de l'Europe occidentale, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie[2019] ou encore les pays baltes peuvent également fournir des exemples intéressants. Ainsi lors de l'élaboration du réseau écologique estonien, l'un des principaux objectifs déclarés était, par son développement, de soutenir la coopération internationale et transfrontalière[2020]. La nature devient presque, alors, le prétexte à l'ouverture d'un pays en direction de ses voisins et du monde.

La confrontation d'une pluralité de droits nationaux est inhérente à toute action de coopération transfrontalière infra-étatique. Pour autant, la diversité des droits nationaux est-elle (toujours) un obstacle à la coopération infra-étatique entre la France et ses voisins en matière de conservation de la nature ? La réponse à cette question est nuancée. D'une part, il est vrai qu'il subsiste d'importantes disparités dans la répartition des compétences

[2014] *Cf supra*, Partie 2, Titre 1, Chap. 1 de la présente thèse.
[2015] Sur l'expérience néerlandaise en matière de réseau écologique, v. R. H. G. JONGMAN, I. KRISTIANSEN, *Approches nationales et régionales pour les réseaux écologiques en Europe*, *op.cit.*, pp. 39-42 ; G. W. LAMMERS and F. J. VAN ZADELHOFF, « The Dutch national ecological network », in P. NOWICKI, G. BENNETT, D. MIDDLETON (éd.), *Perspectives on ecological networks*, *op.cit*., pp. 101-114.
[2016] V. D. MARTIN, « Les Pays-Bas dans le territoire européen : un petit pays central face à l'internationalisation de l'aménagement du territoire », in DATAR, *Territoires 2020 : Revue d'études et de prospective*, n° 1, 2000, La Documentation française, 103 p., p. 80-91, spéc. p. 82.
[2017] Art. 3, 23° de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature.
[2018] Art. 21 (2) de la loi du 29 juillet 2009 sur la conservation de la nature : « The biotope network should transcend borders between the Länder. In this respect, the Länder shall co-ordinate with one another ».
[2019] Dans une étude comparative menée au début des années 2000 et portant sur 19 pays européens, les auteurs concluent globalement à une insuffisance de la coopération transfrontalière dans la mise en place des réseaux écologiques nationaux. Quatre approches (slovaque, tchèque, polonaise et néerlandaise) sont néanmoins singularisées, « dans la mesure où elles sont élaborées en quatre niveaux hiérarchiques différents : national, provincial, municipal et transfrontalier » : R. H. G. JONGMAN, I. KRISTIANSEN, *Approches nationales et régionales pour les réseaux écologiques en Europe*, *op.cit.*, p. 83.
[2020] K. SEPP et A. KAASIK, *Development of National Ecological Networks in the Baltic Countries in the Framework of the Pan-European Ecological Network*, IUCN, Warsaw, 2002, 165 p., pp. 9-10.

environnementales entre la France et ses voisins. Schématiquement, les collectivités territoriales françaises pâtissent d'un déficit relatif de compétences en matière de conservation de la nature, comparativement à leurs voisines frontalières. Les sources d'une telle disparité sont antérieures au développement de la coopération infra-étatique, mais l'on aurait pu penser que ce dernier inciterait précisément à y remédier. Au contraire, le *statu quo* des disparités institutionnelles a été en quelque sorte légitimé par le renoncement du droit international de la coopération transfrontalière infra-étatique à organiser la convergence des droits nationaux. Par conséquent, le risque d'une relation déséquilibrée entre les partenaires de la coopération n'est pas totalement écarté. D'autre part, et à l'inverse, on a plutôt l'impression que le rapprochement conceptuel des droits nationaux de la conservation de la nature, surtout s'agissant des finalités assignées aux différents acteurs, stimule le développement de la coopération transfrontalière. De plus, s'il arrive que certaines notions n'aient pas exactement le même sens d'un pays à l'autre, c'est la volonté de compréhension mutuelle qui paraît devoir dominer. Toutefois, l'amélioration de la situation sur ce point n'est pas non plus le résultat d'une quelconque coordination entre les droits de l'environnement et de la coopération transfrontalière infra-étatique : les textes de droit international et européen de l'environnement, qui sont le plus souvent à l'origine du rapprochement conceptuel, ne l'ont jamais véritablement lié à un objectif de facilitation du développement de la coopération infra-étatique. Ainsi, il semble bien y avoir une forme de (relatif) cloisonnement entre les deux champs juridiques. Cette impression fâcheuse grandit lorsque l'on aborde la question des mécanismes de responsabilisation des acteurs de la coopération infra-étatique face aux obligations environnementales.

CHAPITRE 2 : LA RESPONSABILISATION INSUFFISANTE DES ACTEURS

Au-delà de son caractère finaliste déjà évoqué à plusieurs reprises, le droit de l'environnement a également pour caractéristique que l'universalité de la norme est souvent indispensable à la réalisation des objectifs qu'il poursuit. Cela fait une différence avec le domaine commercial, par exemple, lequel peut davantage se satisfaire de relations bilatérales ou multilatérales restreintes. Il en va ainsi en matière de lutte contre les changements climatiques, où le lieu d'émission des gaz à effet de serre est totalement indifférent à leur impact final sur le système climatique mondial. Mais il en va également ainsi s'agissant de la protection de la biodiversité, bien que cela paraisse peut-être moins évident, étant donné l'étroitesse et la complexité des liens tissés à l'intérieur de la biosphère. Autrement dit, l'universalité de la norme devient une condition de l'effectivité du droit de l'environnement, spécialement au niveau international[2021]. Dès lors, afin d'atteindre les buts du droit de l'environnement, en particulier la mise en place de réseaux écologiques transfrontaliers, il est d'abord nécessaire que les différents acteurs mettent chacun effectivement en œuvre leur droit à la coopération. La responsabilisation est alors individuelle (Section 1).

Toutefois, le caractère finaliste du droit de l'environnement devrait encore pousser à un degré supplémentaire l'exigence de responsabilisation des acteurs de la coopération. Les efforts individuels de chacun des acteurs concernés, s'ils sont absolument nécessaires, risquent néanmoins de ne pas être suffisants. On retrouve plus précisément ici une contrainte propre au réseau (écologique) en tant que mode d'organisation de l'espace, à savoir sa nature relationnelle. Pour fonctionner correctement, le réseau doit opérer des connexions reliant entre eux les différents éléments qui le composent. Réseaux naturels aussi bien qu'humains[2022], les réseaux écologiques commandent ainsi la connexion des diverses initiatives prises à différents niveaux territoriaux en vue de leur conservation. Si bien que, pour éviter la dispersion potentiellement contre-productive des initiatives individuelles de chacun des acteurs, la coordination des actions de coopération serait également appréciable. Il s'agit, ici, d'une forme de responsabilisation plus collective (Section 2).

[2021] En ce sens, v. notamment L. BOISSON DE CHAZOURNES, « La protection de l'environnement global et les visages de l'action normative internationale », in *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, *op.cit.*, pp. 41-57.
[2022] C. MOUGENOT et E. MELIN, « Entre science et action : le concept de réseau écologique », *op.cit.*, spéc. pp. 22-23.

SECTION 1 : LA RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE DES ACTEURS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LEUR DROIT A LA COOPERATION

L'imposition d'une obligation est un bon moyen, si ce n'est le meilleur en droit, de responsabiliser – au sens commun du terme - un acteur sur les conséquences de son action ou de son abstention. Ce, précisément en raison du lien que l'obligation entretient avec la responsabilité - au sens strictement juridique. En effet, la violation d'une obligation peut, théoriquement, entraîner l'engagement de la responsabilité de son auteur, sous réserve de la réunion des autres conditions nécessaires à cet effet (dommage et lien de causalité). Significativement, J. BETAILLE considère d'ailleurs la responsabilité publique comme une condition d'effectivité de la norme, car la responsabilité pour faute, en particulier, induit la sanction d'une obligation préexistante. Elle permet de sanctionner non seulement la violation de la norme résultant d'un acte positif, mais également son absence d'application[2023] – c'est l'hypothèse de l'inaction, particulièrement pertinente en l'espèce.

De fait, il existe bien dans notre matière des obligations visant spécifiquement la coopération pour la conservation des zones naturelles transfrontalières et, dans une moindre mesure, celle des autres éléments constitutifs des réseaux écologiques transfrontaliers. Mais il subsiste également un obstacle, en l'état actuel du droit positif, à ce que ces obligations puissent constituer un véritable facteur de responsabilisation des entités infra-étatiques. En effet, elles ne concernent que les Etats, à l'exclusion des entités infra-étatiques (§ 1). Du moins telle est la situation par rapport au droit international *stricto sensu*, qu'il s'agisse de sa mise en œuvre dans l'ordre juridique international ou dans l'ordre interne. Il est toutefois bien établi que, pour assurer l'effectivité du droit international (de l'environnement) en droit interne, le droit de l'UE constitue un « indispensable chaînon »[2024]. Il en va ainsi notamment en raison des effets de l'adhésion de l'Union à une convention internationale environnementale, laquelle intègre alors le droit de l'UE[2025]. Ce constat se vérifie aussi en l'espèce. Les entités infra-étatiques étant, à l'instar des Etats membres, tenues d'appliquer le droit de l'Union, ce dernier s'avère être un moteur pour la responsabilisation individuelle des acteurs de la coopération (§ 2).

[2023] J. BETAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 269 et s.
[2024] M. LANORD, « L'effectivité du droit international environnemental en droit interne : l'indispensable chaînon communautaire », RDUE n° 4/2003, pp. 849-885.
[2025] *Idem.* V. aussi, dans le même sens, M.-P. LANFRANCHI, « Les effets de l'adhésion de la Communauté européenne aux conventions internationales », in C. IMPERIALI (éd.), *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Economica, coll. coopération et développement, Paris, 1998, 291 p., pp. 255-269.

§ 1 : L'obstacle de l'absence d'obligation de coopération pour les entités infra-étatiques

La doctrine environnementaliste a consacré de nombreux travaux aux problèmes de mise en œuvre[2026] et d'effectivité du droit international de l'environnement[2027]. S'agit-il de problèmes « que l'on se garde d'évoquer par peur de ne pas pouvoir y apporter de réponses performantes pour la protection de l'environnement » ?[2028] Toujours est-il qu'elle s'est curieusement peu intéressée, du moins directement, aux conséquences potentiellement négatives, sur cette effectivité, que serait susceptible d'avoir le renforcement des compétences des entités infra-étatiques en matière environnementale. Tout au plus pourra-t-on noter avec intérêt que S. DOUMBE-BILLE évoque la coopération décentralisée comme étant, par excellence - et par exception dans les Etats unitaires -, une compétence au travers de laquelle les collectivités décentralisées se voient confier la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du droit international[2029]. Mais au-delà, l'auteur ne dit mot, lui non plus, sur les conséquences éventuellement contentieuses qui pourraient résulter d'une mauvaise mise en œuvre du droit international de la part de ces dernières. Un article de R. ROMI[2030] fait exception à cet apparent désintérêt, ce qui est heureux car il s'agit à notre avis d'un problème prégnant, en particulier dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Désormais, en effet, dans les Etats décentralisés et, *a fortiori*, régionalisés ou fédéraux, les compétences nécessaires à la mise en œuvre du droit international de l'environnement sont parfois assez largement détenues par les collectivités infra-étatiques, ou à tout le moins

---

[2026] Selon M. KAMTO, la notion de « mise en œuvre » a été mise en avant par la doctrine afin d'élargir la vision traditionnelle réductrice de « l'application » du droit international. Ainsi, il convient d'établir une nuance « entre la notion de mise en œuvre et celle d'application. Non pas que celle-là s'oppose à celle-ci, mais elle suggère plus que l'autre l'idée de concrétude, elle va au-delà d'elle, c'est-à-dire des seules mesures d'ordre juridique qu'implique l'application – même compris dans son sens le plus large, c'est-à-dire l'« application concrète » - pour intégrer les règles de procédure, le mécanisme structurel ou l'appareil institutionnel nécessaires pour inscrire la règle de droit dans la réalité concrète de la vie ; la mise en œuvre suggère ainsi une certaine permanence dans l'application concrète » : M. KAMTO, « Rapport introductif général », in M. PRIEUR (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, PULIM, Limoges, 2003, 579 p., pp. 9-41, spéc. pp. 12-13. Entendue dans cette acception, la notion de mise en œuvre ne s'oppose pas à celle d'effectivité ; elle la complète plutôt : tandis que la mise en œuvre est un processus, l'effectivité précédemment définie (ou l'ineffectivité) est un résultat qui dépend précisément des conditions de la mise en œuvre.

[2027] V. notamment L. BOISSON DE CHAZOURNES, « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », RGDIP n° 1/1995, pp. 37-76 ; C. IMPERIALI (éd.), *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, *op.cit.* ; S. MALJEAN-DUBOIS, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Analyses n° 3/2003, Iddri, 64 p. ; M. PRIEUR (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, *op.cit.*

[2028] R. ROMI, « Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales », in M. PRIEUR et S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Droit de l'environnement et développement durable*, PULIM, Limoges, 1994, 352 p., pp. 53-66, p. 64.

[2029] S. DOUMBE-BILLE, « La mise en œuvre et le suivi du droit international de l'environnement : rapport général », in M. PRIEUR (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, *op.cit.*, pp. 491-501, p. 493.

[2030] R. ROMI, « Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales », *op.cit.*

(comme en France) partagées entre l'Etat et lesdites collectivités[2031]. L'intervention de l'Etat central peut alors s'avérer périlleuse, que ce soit évidemment pour s'assurer lui-même de la mise en œuvre effective d'un traité, mais même pour contrôler ladite mise en œuvre par les collectivités infra-étatiques. D'où la nécessité, d'après R. ROMI[2032] dans le sillage duquel nous nous inscrivons, de se poser à nouveau[2033] la question de l'existence éventuelle de moyens de contraindre et de sanctionner les entités infra-étatiques afin qu'elles respectent le droit international de l'environnement. Pour illustrer les différentes étapes de notre démonstration, on pourra prendre l'hypothèse de l'inaction d'entités infra-étatiques voire, pire, d'actions – par exemple dans le domaine de l'urbanisme - entrant en contradiction avec les obligations de coopération transfrontalière pour la conservation d'espaces naturels, posées notamment par la Convention de Ramsar ou de Berne. A notre sens, la question doit en réalité être posée à un double niveau : en droit international d'une part – c'est la mise en œuvre du droit international dans l'ordre juridique international - (A), en droit interne d'autre part – c'est la mise en œuvre nationale du droit international (B).

A. L'absence d'obligation de coopération en droit international

Puisqu'il conditionne à première vue la possible recherche de responsabilité des entités infra-étatiques en cas d'inaction, le constat de l'absence d'obligation de coopération visant directement ces dernières doit être clairement établi. Il le sera au moyen d'une analyse des textes pertinents, et d'abord en droit international. Dans cet ordre juridique, les obligations en lien avec la coopération transfrontalière existent bel et bien, mais elles sont réservées aux Etats, y compris lorsqu'elles portent sur la nécessité de promouvoir la coopération infra-étatique (1). Doit-on pour autant en déduire que l'Etat reste le seul responsable de l'application locale des obligations internationales qu'il a contractées, pour paraphraser une interrogation ancienne d'A.-Ch. KISS[2034] ? Autrement dit, il reste encore à déterminer si cette absence d'obligation entraîne bien le maintien corrélatif de la responsabilité exclusive de l'Etat pour la mise en œuvre, en droit international, du droit international de l'environnement (2).

[2031] V. par ex. M. KAMTO, « Rapport introductif général », in M. PRIEUR (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, *op.cit.*, p. 19 : « Dans les Etats décentralisés en revanche, on note un partage de rôle entre les institutions centrales de l'Etat chargées de la réception du droit international dans l'ordre interne et les collectivités décentralisées qui disposent d'importants pouvoirs d'action en matière de protection de l'environnement, qu'il s'agisse de pouvoirs juridiques de réglementation et de contrôle, ou de pouvoirs techniques de réalisation de projets environnementaux ».

[2032] R. ROMI, « Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales », *op.cit.*, p. 55 et s.

[2033] Lors de l'affaire des Mines de potasse d'Alsace, A.-Ch. KISS l'avait en effet déjà esquissée (même si en l'espèce, il visait plutôt les juridictions administratives) quand il demandait : « qui doit appliquer les obligations internationales de la France comme de n'importe quel autre pays ? (…) Peut-on dire (…) qu'un tribunal peut juger en violant délibérément un traité, quitte à ce que le Gouvernement, représentant unique de l'Etat vers l'extérieur, assume sa responsabilité internationale ? En quelque sorte, ce serait une schizophrénie paralysant les relations internationales qui ne sont pas que des rapports entre ministères des Affaires étrangères » : A.-Ch. KISS, « Les aspects de droit international », note sous CE, 18 avril 1986, *Société des mines de potasse d'Alsace*, RJE n° 2-3/1986, p. 309.

[2034] *Idem*.

1. Les obligations réservées aux Etats en droit international

Ordre juridique d'essence interétatique, le droit international ne fixe classiquement pas d'obligations aux collectivités infra-étatiques[2035], pas plus qu'il n'en fixe, en principe, aux entreprises privées[2036]. Les seules entités débitrices d'obligations internationales sont les sujets de droit international, à savoir les Etats en premier lieu (sujets originaires), et les organisations internationales en second (sujets dérivés)[2037]. Sans que ne soit nullement remis en cause ce constat, on doit néanmoins noter une évolution dans la perception plus générale du droit international (de l'environnement) à l'égard des entités infra-étatiques, surtout les collectivités territoriales[2038]. Ainsi est-on progressivement passé d'une approche marquée par l'ignorance absolue des entités infra-étatiques, y compris lors de la fixation d'obligations de coopération transfrontalière intergouvernementale (a), à une nouvelle approche témoignant d'une certaine prise en compte. Elle se matérialise en particulier par des obligations faites aux Etats de ménager une sphère d'autonomie à ces entités, spécialement en matière de coopération transfrontalière (b).

a. L'approche classique : les obligations de coopération transfrontalière intergouvernementale ignorant les entités infra-étatiques

A l'origine le droit international de l'environnement, lorsqu'il contraint les Etats à respecter certaines normes de protection, ne se soucie nullement de la répartition des compétences dans les différents droits nationaux des Etats parties[2039]. Il ignore volontairement l'existence éventuelle de collectivités infra-étatiques décentralisées, et plus encore l'étendue de leur sphère d'autonomie, pour considérer l'Etat comme un bloc homogène. Dans l'écriture des conventions, la désignation indifférenciée du seul Etat souverain pour la mise en œuvre d'une obligation donnée, sans aucune précision spécifique, est un indice significatif de cette approche traditionnelle[2040]. Il en va ainsi notamment en ce qui concerne les plus anciennes obligations de coopération transfrontalière posées par les textes de droit international de l'environnement. On peut citer par exemple, au niveau universel, la Convention de Ramsar

[2035] SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, *op.cit.* V. notamment, dans cet ouvrage, les débats organisés sous la présidence de P. DAILLIER sur le thème « Les collectivités territoriales non-étatiques sujets du droit international ? », pp. 197-205.
[2036] Sur cette question, spécialement en droit international de l'environnement, v. S. MALJEAN-DUBOIS, « La portée des normes du droit international de l'environnement à l'égard des entreprises », JDI n° 1/2012, pp. 93-114 ; V. RICHARD, « *L'accountability* comme alternative à la responsabilité ? Réflexions en droit international de l'environnement », in RESEAU DROIT, SCIENCES ET TECHNIQUES, *Droit, sciences et techniques, quelles responsabilités ?*, LexisNexis, coll. colloques & débats, Paris, 2011, 572 p., pp. 523-541.
[2037] Sans oublier non plus les individus personnes physiques dans le cadre particulier du droit international pénal.
[2038] Sur ce point, v. partic. J. SOHNLE, « L'autonomie locale environnementale selon le droit international », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 187-202.
[2039] *Ibid.*, spéc. p. 188 et s.
[2040] *Ibid.*, p. 188.

sur les zones humides, dont J. SOHNLE remarque justement qu'elle « adopte une position conservatrice, sans prendre en compte le rôle des autorités locales d'une manière générale, même pas pour les zones transfrontalières »[2041]. Au niveau européen, mentionnons la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, laquelle désigne de manière générale « les Parties contractantes » pour la mise en œuvre de l'obligation de coordination de la protection des habitats naturels transfrontaliers posée à son article 4.4[2042]. Il va sans dire qu'à l'ère de l'ignorance des entités infra-étatiques par le droit international de l'environnement, l'inexistence d'obligations pesant directement sur celles-ci ne saurait être sérieusement contestée. Précisons toutefois qu'*a contrario*, l'absence de mention expresse des collectivités territoriales dans les textes internationaux ne devrait pas être interprétée comme leur interdisant, dans le cadre normal de leurs compétences (notamment d'urbanisme), de mener de leur propre initiative des actions favorables à la mise en œuvre, par exemple, des Conventions de Ramsar et de Berne. Il s'agit d'une possibilité qui leur est toujours offerte[2043].

Historiquement, cette approche classique a été prédominante au moins jusque dans les années 1990 en Europe, et elle est toujours vivace au niveau universel dans les enceintes de négociation onusiennes. Non seulement de telles enceintes sont de façon générale « particulièrement respectueuses de la souveraineté étatique »[2044], mais, s'agissant plus spécialement de la coopération infra-étatique, les juristes non européens (et *a fortiori* les gouvernements dont ils sont les ressortissants) méconnaissent cette réalité juridique en grande partie propre à l'Europe. En témoigne, par exemple, l'actuel projet d'articles de la CDI sur les aquifères transfrontières (2008)[2045], lequel est absolument silencieux sur la coopération transfrontalière infra-étatique alors même qu'il s'agit, en Europe, de la modalité privilégiée de coopération dans ce domaine[2046]. Sur ce continent, précisément, l'approche traditionnelle a dû évoluer pour prendre en compte le rôle joué, en pratique, par les collectivités territoriales infra-étatiques dans la mise en œuvre du droit international de l'environnement.

[2041] *Ibid.*, p. 196. Art. 5 de la Convention de Ramsar : « Les Parties contractantes se consultent sur l'exécution des obligations découlant de la Convention, particulièrement dans le cas d'une zone humide s'étendant sur les territoires de plus d'une Partie contractante ou lorsqu'un bassin hydrographique est partagé entre plusieurs Parties contractantes ».

[2042] « Les Parties contractantes s'engagent à coordonner autant que de besoin leurs efforts pour protéger les habitats naturels visés au présent article lorsqu'ils sont situés dans des régions qui s'étendent de part et d'autre de frontières ».

[2043] En ce sens, v. R. ROMI, « Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales », *op.cit.*, spéc. pp. 62-64.

[2044] J. SOHNLE, « L'autonomie locale environnementale selon le droit international », *op.cit.*, p. 190.

[2045] Le projet d'articles a été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa soixante-troisième session, en 2008. Toutefois, la majorité des Etats souhaite que ce texte reste sous une forme non contraignante : Assemblée générale des Nations Unies, sixième commission, 16ème séance, AG/J/3464 (22 octobre 2013).

[2046] J. SOHNLE, « L'autonomie locale environnementale selon le droit international », *op.cit.*, pp. 199-200. Du même auteur, v. aussi « La genèse du droit des aquifères transfrontières, un feuilleton familial complexe », RJE n° 2/2012, pp. 221-236 (1ère partie), et n° 3/2012, pp. 413-423 (2ème partie), spéc. pp. 421-422.

b. Une nouvelle approche : les obligations faites aux Etats de prendre en compte la coopération transfrontalière infra-étatique

Si cette nouvelle approche fixe des obligations, ce ne sont toutefois pas des obligations à l'égard des collectivités infra-étatiques elles-mêmes – par hypothèse, obligations de mise en œuvre du droit international de l'environnement. Au contraire, les Etats sont toujours les débiteurs de ces obligations d'un nouveau type. Elles consistent schématiquement, pour eux, à respecter les compétences des collectivités attribuées par le droit interne, y compris lorsqu'est en jeu la mise en œuvre du droit international de l'environnement, voire (plus rarement) à leur en conférer de nouvelles[2047].

Il s'agit d'ailleurs du reflet d'une tendance plus générale du droit international public contemporain, à qui il arrive désormais assez fréquemment de contraindre les Etats à conférer des droits ou des compétences aux collectivités infra-étatiques. Mais là non plus, ce phénomène ne s'accompagne pas de la reconnaissance d'obligations en contrepartie des droits[2048]. C'est évidemment la raison d'être du droit international de la coopération transfrontalière infra-étatique, et sans doute le lieu où cette tendance se manifeste avec le plus d'acuité. Ainsi, dans la typologie dressée par F. COULEE des rapports entre collectivités territoriales non-étatiques et champ d'application des traités internationaux, les traités relatifs à la coopération transfrontalière infra-étatique entrent en priorité dans la catégorie de ceux dont l'objet – autrement dit le champ d'application matériel - est déterminé par les collectivités territoriales[2049]. Plus précisément, dans ces traités, « l'engagement des Etats vise à reconnaître des droits aux collectivités territoriales caractérisées par leur contiguïté géographique aux fins de coopération »[2050].

Quoi qu'il en soit, le droit international de l'environnement commence lui-même à s'inscrire dans ce mouvement, du moins pour ce qui concerne le continent européen. Or il le fait précisément avec entrain lorsqu'il s'intéresse à la protection de certains milieux, et qu'en outre se fait ressentir la nécessité de coopérer par-delà la frontière pour l'assurer

[2047] V. J. SOHNLE, « L'autonomie locale environnementale selon le droit international », *op.cit.*, p. 187.
[2048] En ce sens, v. notamment les propos d'A. PELLET exprimés in P. DAILLIER (débats organisés sous la présidence de), « Les collectivités territoriales non-étatiques sujets du droit international ? », *op.cit.*, p. 198 : « il faut donc se demander si les collectivités territoriales non-étatiques ont des droits et des obligations. On constate qu'elles ont des droits mais qu'il y a des difficultés pour leur reconnaître des obligations ».
[2049] F. COULEE, « Collectivités territoriales non-étatiques et champ d'application des traités internationaux », in SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, *op.cit.*, pp. 95-124, p. 99 et s. Cette catégorie est à distinguer des traités dans lesquels l'engagement est limité à une ou plusieurs collectivités territoriales non-étatiques, comme de ceux dans lesquels certaines collectivités sont exclues du champ d'application du traité. Ces deux dernières catégories concernent plutôt le champ d'application spatial du traité, alors que la première vise aussi bien le champ d'application matériel que spatial.
[2050] *Ibid.*, pp. 100-101. Pour un point de vue plus nuancé exprimé dans le même ouvrage, v. H. RUIZ FABRI, « Le Conseil de l'Europe et les collectivités infra-étatiques : peut-on parler de libertés locales ? », pp. 169-184.

efficacement[2051]. En pareil cas, il semble bien que le droit international de l'environnement répercute, à l'intérieur de son champ d'action propre, la philosophie permissive du droit international de la coopération transfrontalière infra-étatique[2052]. Plusieurs illustrations de ce phénomène peuvent être fournies : la Convention européenne du paysage[2053] a déjà été évoquée à ce propos[2054], mais il convient de lui adjoindre les protocoles de la Convention alpine, en particulier celui sur la protection de la nature et des paysages (déjà cité)[2055] et celui sur l'aménagement du territoire et le développement durable (Chambéry, 20 décembre 1994). N'omettons pas non plus, enfin, la Convention sur la protection et le développement durable des Carpates[2056], elle-même accompagnée de son Protocole sur la protection de la diversité biologique et paysagère (déjà cité)[2057]. Tous ces textes engagent, à des degrés divers, les Etats parties à encourager la coopération transfrontalière des collectivités infra-étatiques pour la mise en œuvre des obligations conventionnelles qui leur sont imposées. Parmi eux, le Protocole sur l'aménagement du territoire de la Convention alpine mérite d'être mis en relief, du fait de son niveau de détail inédit : outre la promotion de la coopération entre collectivités territoriales, il exige opportunément l'élimination préalable des obstacles se dressant sur son chemin[2058].

Dès lors, les Etats parties pourraient théoriquement voir leur responsabilité engagée en cas de non-respect des obligations susmentionnées - en particulier celle d'élimination des obstacles à la coopération transfrontalière infra-étatique, qui est la plus précise. En effet, lorsque l'exécution d'une obligation conventionnelle implique la création de situations juridiques particulières pour les collectivités, leur « non-création » constitue objectivement une violation de ladite obligation internationale, et elle est susceptible, à ce titre, d'entraîner la

[2051] V. J. SOHNLE, « L'autonomie locale environnementale selon le droit international », *op.cit.*, spéc. p. 197 et s.
[2052] En ce sens v. aussi, dans le domaine de l'eau, A. DEZALLAI, « La coopération transfrontalière en matière de gestion de l'eau en Europe : d'une redistribution des rôles vers une redistribution des pouvoirs ? », in SFDI, *L'eau en droit international,* colloque d'Orléans, Pedone, Paris, 2011, 405 p., pp. 211-222.
[2053] Art. 9 « paysages transfrontaliers » : « Les Parties s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage ».
[2054] *Cf supra*, Partie 1, Titre 2, Chap. 1, Sect. 2, § 2.
[2055] Art. 3.2 : « Les Parties contractantes s'engagent à promouvoir la coopération transfrontalière dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages aux niveaux régional et local, pour autant que ceci est nécessaire pour la réalisation des objectifs du présent protocole ».
[2056] Art. 5.2 : « The Parties shall aim at coordinating spatial planning in bordering areas, through developing transboundary and/or regional spatial planning policies and programmes, enhancing and supporting co-operation between relevant regional and local institutions ».
[2057] Art. 7.2 : « The Parties shall facilitate the cooperation between regional and local authorities in the Carpathians at the international level, and seek solutions to shared problems at the most suitable level ».
[2058] Art. 4.1 : « Les Parties contractantes s'engagent à éliminer les obstacles à une coopération internationale entre les collectivités territoriales de l'espace alpin et à promouvoir la solution des problèmes communs grâce à une collaboration au niveau territorial approprié ».

responsabilité internationale de l'Etat concerné[2059]. On ajoutera par anticipation que les Etats sont même les seuls à voir leur responsabilité internationale potentiellement engagée.

2. Le maintien de la responsabilité exclusive de l'Etat pour la mise en œuvre du droit international

Avant de déterminer si la responsabilité de l'Etat est toujours exclusive au niveau international, il est nécessaire au préalable de se demander si l'Etat peut effectivement se voir imputer les manquements commis par ses entités infra-étatiques, spécialement en matière de coopération transfrontalière (a). Dans la mesure où la réponse à cette première question est positive, on pourra ensuite vérifier si l'Etat est toujours le seul à voir sa responsabilité potentiellement engagée au niveau international, ou s'il ne pourrait pas exister, à l'inverse, une responsabilité propre des collectivités territoriales (b)[2060].

a. Le principe de la responsabilité de l'Etat pour les actes de ses entités infra-étatiques

Un Etat peut, sans aucun doute, voir sa responsabilité internationale engagée y compris si la violation des obligations internationales qu'il a contractées est matériellement le fait d'entités (publiques) infra-étatiques, collectivités territoriales ou établissements publics locaux et nationaux. Comme le rappelait A.-Ch. KISS à propos de l'affaire des Mines de potasse d'Alsace[2061], ce principe bien établi se fonde sur la règle d'irrecevabilité du droit interne comme justification du non-respect d'une obligation internationale, codifiée à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités[2062]. Il a ensuite été codifié plus précisément dans le projet d'articles de la CDI (2001) sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, au sein des articles relatifs à l'imputation. Alors que l'article 2 rappelle que le fait générateur de la responsabilité (le « fait internationalement illicite de l'Etat ») est constitué à la fois d'un élément objectif (la violation d'une norme établie dans l'ordre juridique international) et d'un élément subjectif (le lien entre l'infraction et l'Etat, autrement dit l'imputation), l'article 4.1. précise que « le comportement de tout organe de l'Etat est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international, que cet organe exerce des fonctions législative, exécutive, judiciaire ou autres, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'Etat, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité territoriale de l'Etat ». Avec cet article, « le

[2059] En ce sens, pas uniquement en matière de coopération transfrontalière, v. M. KAMTO, « Rapport introductif général », in M. PRIEUR (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, *op.cit.*, p. 37.

[2060] Sur ces deux points, v. J. CRAWFORD et M. MAUGUIN, « Collectivités territoriales non-étatiques et droit international de la responsabilité », in SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, *op.cit.*, pp. 157-165.

[2061] A.-Ch. KISS, « Les aspects de droit international », *op.cit.*, p. 309.

[2062] Signée le 23 mai 1969, et entrée en vigueur le 27 janvier 1980 : « Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ».

principe de la responsabilité de l'Etat pour les actes de ses collectivités territoriales, loin d'être atténué, se trouve donc réaffirmé et même renforcé par cette approche globale et indifférenciée de l'appareil étatique »[2063].

On pourrait certes objecter que, dans le cadre des accords internationaux de couverture de la coopération transfrontalière infra-étatique, les Etats posent régulièrement le principe de la responsabilité exclusive des collectivités territoriales pour les conséquences dommageables de la formation et de l'exécution des conventions de coopération qu'elles signent[2064]. Néanmoins, ces clauses exonératoires ne sauraient s'analyser autrement que comme des dérogations ponctuelles au principe général de responsabilité de l'Etat pour les actes de ses collectivités[2065]. En raison de l'effet relatif des traités, elles ne peuvent en particulier pas jouer dès lors que c'est un Etat tiers à l'accord de couverture qui s'estime lésé par une action de coopération transfrontalière infra-étatique. De plus, de telles clauses ne peuvent pas concerner le manquement à une convention de droit international de l'environnement qui résulterait d'une inaction, mais seulement d'une violation par un acte positif de coopération. Par ailleurs, la responsabilité exclusive des collectivités territoriales que tentent d'imposer les Etats parties aux accords de couverture demeure une responsabilité de droit interne, pas une responsabilité internationale.

b. L'existence seulement virtuelle d'une responsabilité internationale propre des entités infra-étatiques

Certains internationalistes ne semblent plus[2066] voir d'impossibilité théorique à ce que les collectivités infra-étatiques puissent, un jour, être responsables au plan international, à côté des Etats et des organisations internationales. Ainsi, J. CRAWFORD (rapporteur spécial de la CDI sur la responsabilité de l'Etat) et M. MAUGUIN distinguent-ils le droit international de la responsabilité des Etats – lequel ne saurait permettre l'engagement de la responsabilité des collectivités infra-étatiques – de l'hypothèse de la reconnaissance d'une responsabilité internationale propre des collectivités infra-étatiques. Celle-ci leur paraît théoriquement envisageable, même si elle n'a, pour l'instant, pas vraiment trouvé de terrain d'exercice[2067]. Abondant dans le même sens, A. PELLET estime que les collectivités infra-étatiques sont des sujets « au moins virtuels » de droit international : les Etats pourraient non

[2063] V. J. CRAWFORD et M. MAUGUIN, « Collectivités territoriales non-étatiques et droit international de la responsabilité », *op.cit.*, p. 158.
[2064] Art. 5 de l'Accord de Rome ; art. 4, al. 2 du Traité de Bayonne ; art. 7.1 de l'Accord de Karlsruhe ; art. 7.1 de l'Accord de Bruxelles. L'article 1, al. 2 du premier Protocole additionnel à la Convention de Madrid pose également ce principe de responsabilité exclusive des collectivités territoriales.
[2065] En ce sens, v. P. NDIAYE, « La responsabilité des acteurs locaux de la coopération transfrontalière », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 335-352, spéc. pp. 347-348.
[2066] Pour une conception plus classique, v. par ex. Geneviève BURDEAU, « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », *op.cit.*
[2067] J. CRAWFORD et M. MAUGUIN, « Collectivités territoriales non-étatiques et droit international de la responsabilité », *op.cit.*, p. 162 et s.

seulement s'entendre pour leur imposer des obligations, mais également indiquer qu'elles engageraient leur responsabilité propre au cas où elles les violeraient[2068]. Autrement dit, pour ces auteurs, ce n'est pas l'absence de personnalité juridique internationale qui empêcherait la mise en jeu de la responsabilité des collectivités infra-étatiques ; c'est au contraire l'absence d'obligations internationales à leur égard, laquelle contrarie dans le même mouvement la reconnaissance d'une telle personnalité juridique internationale. Une telle analyse suggère la possibilité, en droit international prospectif, de reconnaître à l'égard des entités infra-étatiques des obligations de coopération transfrontalière visant la protection de l'environnement, et de faire sanctionner leur non-respect par la mise en jeu de la responsabilité propre de ces entités.

Quoi qu'il en soit, le droit international positif continue pour sa part de se caractériser par l'absence d'obligation de coopération à l'égard des entités infra-étatiques. On aurait pu imaginer que le droit interne, d'où ces entités puisent finalement leurs compétences, se montre plus exigeant à leur égard. Tel n'est cependant pas le cas.

B. L'absence d'obligation de coopération en droit interne

Si le constat est convergent en droit international et en droit interne concernant l'absence d'obligation, cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas une certaine différence d'approche sur la façon d'envisager les rapports entre la coopération transfrontalière et les obligations juridiques. Contrairement à la situation qui prévaut en droit international où les obligations existent mais sont réservées aux Etats, la coopération revêt un caractère purement facultatif en droit interne[2069] (1). L'analyse des textes le suggère, et l'étude des moyens de contrôle nationaux de la coopération transfrontalière le confirme. Ces derniers pourraient néanmoins permettre d'interdire certaines pratiques, dès lors qu'elles iraient directement à l'encontre d'obligations de coopération transfrontalière intergouvernementale en faveur de la conservation de la nature (2).

1. Le caractère purement facultatif de la coopération en droit interne

En droit interne, contrairement au droit international positif, le statut des collectivités comporte la reconnaissance de droits mais aussi d'obligations. Par exemple, pour s'en tenir au droit de l'environnement[2070], l'élaboration conjointe du SRCE avec le préfet est bien une

[2068] Propos exprimés in P. DAILLIER (débats organisés sous la présidence de), « Les collectivités territoriales non-étatiques sujets du droit international ? », *op.cit.*, pp. 198-199.
[2069] Exception faite (pour l'Etat) des dispositions relatives aux études d'impact transfrontières déjà étudiées.
[2070] Au-delà du droit de l'environnement, le Conseil constitutionnel a récemment rappelé que « si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales et leurs groupements à des obligations ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ; que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de

obligation pour la région[2071]. Il reste que pour sa part, le droit interne de la coopération dite décentralisée est clairement empreint de permissivité. Comme l'indique C. GROULIER dans sa thèse sur les normes permissives et le droit public, l'article L. 1115-1 du CGCT pose le principe du caractère facultatif de la coopération décentralisée[2072]. C'est l'emploi du verbe « pouvoir » qui le démontre, du point de vue de la légistique[2073]. Pour ce même auteur, la permissivité est un trait caractéristique de l'ensemble de la politique des regroupements de collectivités, y compris au niveau interne (avec les intercommunalités)[2074]. Plus largement, le droit des collectivités territoriales est un terrain privilégié d'expression et de pénétration des normes permissives en droit public[2075].

De fait, le principe constitutionnel de libre administration (art. 72, al. 3), sur lequel repose l'autonomie locale, fonde largement l'emploi de normes permissives en ce domaine ; en effet, il « s'oppose à une détermination trop contraignante du droit applicable aux collectivités territoriales »[2076]. Les regroupements de collectivités s'inscrivent pleinement dans ce principe, au niveau interne[2077] mais aussi externe, comme l'ont montré depuis fort longtemps de nombreux auteurs[2078]. La liberté contractuelle est pour sa part un attribut de la libre administration, ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel[2079]. Or l'on sait dans le même temps, depuis la loi ATR au moins, que les conventions de coopération sont considérées comme l'outil de droit commun de la coopération décentralisée. Dès lors, en droit de la coopération décentralisée comme ailleurs, « le recours au procédé contractuel n'est en principe qu'une faculté ouverte aux personnes publiques, à laquelle le législateur ne peut porter une atteinte excessive »[2080]. Certes, « le droit positif n'exclut pas que le mode contractuel soit imposé, dans certains domaines, aux autorités locales. Mais il s'agit moins, dans ce cas, d'une véritable obligation de contracter, que d'un impératif lié au seul usage de cet *instrumentum* lors de la mise en œuvre de facultés »[2081]. Le lien entre le caractère facultatif

---

groupements » : CC, n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, JORF du 27 avril 2014, p. 7359 : JCP A 2014, n° 27, pp. 18-22, note A. GARDERE.

[2071] Art. L. 371-3 du C. envir. (extrait) : « Un document-cadre intitulé « Schéma régional de cohérence écologique » est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat » (nous soulignons).

[2072] C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, *op.cit.*, p. 445, note de bas de p. n° 1605.

[2073] Extrait de l'article L. 1115-1 du CGCT : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement » (nous soulignons).

[2074] C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, *op.cit.*, p. 445 et s.

[2075] *Ibid.*, p. 426.

[2076] *Ibid.*, pp. 427-428.

[2077] *Ibid.*, p. 446.

[2078] V. notamment Ch. AUTEXIER, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *op.cit.*, spéc. pp. 574-576 ; R. LAFORE, « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *op.cit.*, spéc. p. 799 et s. ; B. MATHIEU, « Les relations extérieures des régions », *op.cit.*, p. 10.

[2079] CC, n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, JORF du 22 janvier 1993, p. 1118, *Rec.* p. 14 : RFDA 1993, p. 902, note D. POUYAUD ; LPA, 2 juin 1993, n°66, p. 4, note B. MATHIEU et M. VERPEAUX.

[2080] C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, *op.cit.*, p. 472. Pour une illustration dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, v. CC, n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (précitée).

[2081] C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, *op.cit.*, p. 472.

de la coopération décentralisée et le principe de libre administration a d'ailleurs été expressément relevé par le Conseil constitutionnel. Il l'a certes fait uniquement à propos de la possibilité d'adhésion d'une collectivité française à un organisme public de droit étranger, introduite par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (précitée). Toutefois, il ne fait aucun doute que cette appréciation vaut pour l'ensemble du droit de la coopération décentralisée, coopération strictement contractuelle comprise. La disposition contestée (actuel art. L. 1115-4 du CGCT) a alors été jugée constitutionnelle dans la mesure où elle « ouvre seulement aux collectivités territoriales et à leurs groupements une faculté dont elles ne sont nullement contraintes d'user ; que par suite, [elle] ne saurait porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales »[2082]. Y. LUCHAIRE en déduit significativement que l'urbanisme transfrontalier – mais il n'y a pas de raison, à notre sens, de restreindre l'affirmation à ce secteur particulier de la coopération – « doit donc exclure toute contrainte à l'égard d'une collectivité territoriale française »[2083].

Par ailleurs, comme en droit international, le droit interne de l'environnement paraît s'être imprégné de l'esprit du droit de la coopération décentralisée, et n'impose pas davantage la coopération aux entités infra-étatiques. On aurait tout aussi bien pu imaginer qu'il transcrive en droit interne les obligations internationales de coopération transfrontalière, et fasse reposer leur charge sur les entités infra-étatiques, dans le cadre de leurs compétences respectives. Pourtant, lorsque la coopération est abordée par le droit interne de l'environnement, ce qui est encore très rare, c'est également sous les traits d'une simple faculté. Cela vaut y compris pour les établissements publics nationaux, pour lesquels la justification de la libre administration ne saurait entrer en ligne de compte. Ainsi, l'on rappellera que c'est encore le verbe « pouvoir » qui est utilisé par l'article L. 331-9 du C. envir. à propos de la coopération susceptible d'intervenir entre l'établissement public du parc national et son homologue frontalier, lequel peut d'ailleurs être une entité décentralisée[2084].

Fort logiquement, le fait d'envisager la coopération comme une faculté a des implications quant à son rapport à la sanction juridique et, partant, à l'effectivité. C'est ce que J. BETAILLE nomme le « clair-obscur des rapports entre les normes permissives et la force

[2082] CC, n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JORF du 1er février 1995, p. 1706, *Rec.* p. 183 : RFDA 1995, p. 876, note D. ROUSSEAU ; LPA, 20 octobre 1995, n°126, p. 8, note B. MATHIEU et M. VERPEAUX.

[2083] Y. LUCHAIRE, « Urbanisme transfrontalier et droit constitutionnel », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 337-343, p. 341.

[2084] « Il [l'établissement public du parc national] peut engager avec l'organe de gestion d'un espace protégé frontalier des actions communes dans le cadre des politiques nationales et communautaires entrant dans leur champ respectif de compétences et, le cas échéant, créer les outils de gestion concourant à la mise en œuvre de leurs missions communes. Sous réserve de l'autorisation préalable du ministre chargé de la protection de la nature, il peut en outre souscrire à des accords de jumelage international avec des organes étrangers de gestion d'espaces protégés » (nous soulignons).

contraignante »[2085], et C. GROULIER la « limite de la notion d'effectivité rapportée à la norme permissive »[2086]. Au-delà de la terminologie, ces deux auteurs se rejoignent pour l'essentiel sur le fond : le destinataire d'une norme permissive pourra difficilement être sanctionné en cas d'inaction, c'est-à-dire de non usage de la faculté qui lui est donnée. Cela résulte du « faible degré de contrainte » qu'impliquent en principe les normes permissives[2087]. Dès lors, d'un point de vue pratique, la marge d'appréciation qui est inhérente aux normes permissives « légitime l'inaction de leurs destinataires »[2088]. Tandis que dans une perspective plus théorique, on peut affirmer qu'il « n'y a jamais d'ineffectivité d'une règle permissive, puisque son non usage apparent n'est autre que la mise en œuvre de la branche implicite de la faculté qu'elle ouvre »[2089]. Il peut certes exister des moyens de contrôle de la mise en œuvre des normes permissives, et c'est d'ailleurs le cas pour la coopération transfrontalière. Mais leur vocation n'est en principe pas de sanctionner l'inaction.

2. Des moyens de contrôle nationaux limités à l'interdiction de certaines actions de coopération

Les modalités de contrôle de la coopération infra-étatique confirment l'impossibilité juridique d'obliger les entités infra-étatiques à agir, et celle de sanctionner leur inaction (a). S'il n'existe donc pas d'obligation positive de coopération infra-étatique, on peut en revanche soutenir qu'il existe des obligations négatives. Elles sont constituées par l'interdiction, pour une entité infra-étatique, de violer une obligation internationale de coopérer pour conserver des zones naturelles transfrontalières, voire d'autres éléments écologiques transfrontaliers (b).

a. La confirmation de l'inexistence d'obligations positives

S'agissant en premier lieu des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux (donc notamment des syndicats mixtes gestionnaires de parcs naturels régionaux), on rappellera qu'ils font l'objet, dans le cadre de la compétence « coopération décentralisée », d'un contrôle administratif proche du droit commun[2090]. En effet, la coopération décentralisée est, à l'image des autres compétences des collectivités

[2085] J. BETAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 359.
[2086] C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, *op.cit.*, p. 545.
[2087] J. BETAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, *op.cit.*, p. 359.
[2088] C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, *op.cit.*, p. 539.
[2089] *Ibid.*, p. 545.
[2090] Sur cette question, v. L. MALO, « Le contrôle administratif de la coopération transfrontalière », in C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 131-156 ; O. TAMBOU, « Les contrôles des acteurs locaux de la coopération transfrontalière », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 315-334 ; J. DU BOIS de GAUDUSSON, « L'Etat français et le contrôle des actions extérieures des collectivités territoriales », in COMMISSION EUROPEENNE et ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE (éd.), *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, *op.cit.*, pp. 225-237.

territoriales depuis la loi du 2 mars 1982[2091], soumise au contrôle de légalité du préfet[2092]. Outre ce contrôle classique, il existe par ailleurs des contrôles « exorbitants » d'autorisation préalable, concernant essentiellement la coopération institutionnelle[2093]. Or, comme son nom l'indique, le contrôle de légalité n'est pas un contrôle d'opportunité, et il s'exerce uniquement *a posteriori* par rapport aux actes émis par les collectivités[2094]. Il s'oppose sur ces deux points à la tutelle.

S'agissant en second lieu des établissements publics nationaux (en particulier les parcs nationaux), ils sont précisément soumis à la tutelle de l'Etat. La tutelle implique un contrôle plus étroit, puisqu'elle comprend en théorie des pouvoirs d'annulation, d'approbation, d'autorisation et – exceptionnellement et à condition que les textes le prévoient[2095] - de substitution d'action. Néanmoins, la situation des parcs nationaux ne s'en trouve pas fondamentalement modifiée par rapport aux collectivités territoriales, sur le point qui nous intéresse ici. En effet, s'il existe bien au profit du préfet de département des pouvoirs d'approbation (art. R. 331-44 du C. envir.) et d'autorisation – notamment en ce qui concerne la signature des accords de jumelage international – tel n'est pas le cas des pouvoirs de substitution d'action, encore moins s'agissant spécifiquement de la faculté de coopération. Il convient toutefois de mentionner l'intéressante possibilité, offerte au préfet, de demander l'inscription de questions à l'ordre du jour du conseil d'administration du parc national (art. R. 331-43 du C. envir.). S'il le souhaite, un préfet pourrait sans doute, par ce biais, imposer le thème de la coopération transfrontalière dans les discussions internes à un parc qui ne se serait pas saisi de la faculté dont il dispose en la matière.

b. L'existence d'obligations négatives

Le cas de figure envisagé ici suppose une action positive de la part de l'entité infra-étatique, que celle-ci soit menée individuellement dans un cadre strictement national ou conjointement dans le cadre de la coopération transfrontalière. Cette action - un projet d'urbanisation par exemple - a ou aurait pour résultat la détérioration totale ou partielle d'un espace naturel transfrontalier, lequel entre par hypothèse dans le champ d'application d'une convention internationale environnementale (Ramsar, Berne, ou autre). Il nous semble alors qu'avec les moyens de contrôle existants, administratif et juridictionnel[2096], il est possible de

[2091] Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (précitée).
[2092] L'article L. 1115-1 du CGCT dispose en effet que les conventions « entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat » et il leur rend applicables les articles du même code qui sont relatifs au contrôle de légalité (L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1).
[2093] L. MALO, « Le contrôle administratif de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, spéc. p. 145 et s.
[2094] Sur le contrôle de légalité en général, v. notamment P. COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, *op.cit.*
[2095] B. PLESSIX, « Etablissements publics – Notion. Création. Contrôle », JurisClasseur Administratif, Fasc. 135, 2014, § 75 et s.
[2096] Sur ce point, v. notamment M. AUDIT, « Le contrôle juridictionnel de la coopération transfrontalière », in C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 157-166.

s'opposer à la réalisation d'un tel projet ou, *a posteriori*, de sanctionner son auteur y compris s'il s'agit d'une entité infra-étatique.

En effet, dans le cadre du contrôle de légalité classique, le préfet doit déjà, en vertu de l'article 72 alinéa 6 (anciennement alinéa 3) de la Constitution, veiller notamment au respect par les collectivités des engagements internationaux de la France[2097], dont font incontestablement partie les conventions susmentionnées. Cette exigence implicite mais nécessaire est explicitement réitérée dans le cadre de la compétence « coopération décentralisée »[2098], étant donné les risques accrus de contrariété aux engagements internationaux auxquels elle est associée[2099]. Toujours dans le cadre du contrôle de légalité, notons en outre que la vérification de la compatibilité d'une action de coopération transfrontalière avec les conventions de droit international de l'environnement pourra s'exercer à deux reprises : d'abord sur la délibération de la collectivité concernée qui autorise son exécutif à conclure la convention de coopération, puis sur la convention elle-même une fois que celle-ci aura été signée par les partenaires[2100].

Au-delà du seul contrôle de légalité, le recours pour excès de pouvoir, ainsi que le contentieux de la responsabilité administrative, pourraient également permettre aux administrés – ou à des étrangers - de faire censurer voire sanctionner l'incompatibilité d'une action de coopération infra-étatique[2101] vis-à-vis d'un traité de droit international de l'environnement. Le régime de droit commun de la responsabilité des collectivités territoriales devrait en principe être applicable à la coopération décentralisée[2102]. Les éventuels requérants risqueraient néanmoins de se heurter à la conception restrictive du Conseil d'Etat s'agissant

[2097] CC, n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982, p. 759, *Rec.* p. 38 : AJDA 1982, p. 303, note J. BOULOUIS ; RDP 1982, p. 1259, note L. FAVOREU. Nous citons le Conseil constitutionnel : « Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 72 de la Constitution que si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de ce même article ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72, alinéa 3, permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin ».

[2098] L'article L. 1115-1 du CGCT affirme en effet que la faculté de conclure des conventions de coopération s'exerce « dans le respect des engagements internationaux de la France ».

[2099] V. L. MALO, « Le contrôle administratif de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, p. 137.

[2100] *Ibid*., pp. 142-143.

[2101] Dans l'hypothèse où c'est la conclusion d'une convention de coopération qui est contestée, notons que le recours de plein contentieux en contestation de validité des contrats administratifs est désormais ouvert aux tiers, à condition toutefois pour le requérant de démontrer que ses intérêts sont susceptibles d'être lésés de façon suffisamment directe et certaine par la passation du contrat ou ses clauses : CE, Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994 : AJDA 2014, p. 1035, note A. BRETONNEAU et J. LESSI.

[2102] En ce sens, v. P. NDIAYE, « La responsabilité des acteurs locaux de la coopération transfrontalière », *op.cit.*, spéc. p. 349 et s.

de l'effet direct des traités internationaux, éprouvée notamment avec la Convention de Berne[2103].

Il reste que le constat de l'absence d'obligation positive, en droit interne et encore moins en droit international, n'est nullement affecté par ces obligations négatives. Or il y a bien un danger réel, pour l'effectivité d'un droit finaliste comme celui de l'environnement, à s'en remettre aux seules normes permissives pour l'atteinte de ses objectifs. Ainsi que l'a mis en évidence R. ROMI, un autre écueil résulte plus généralement de cette situation d'apparente déresponsabilisation des collectivités infra-étatiques vis-à-vis du droit international de l'environnement. L'Etat pourrait être tenté de recentraliser sa politique de l'environnement, notamment pour ne pas courir le risque de voir sa responsabilité internationale engagée à raison de la violation, par ces dernières, des obligations internationales qu'il a contractées[2104]. Afin d'éviter à la fois l'ineffectivité du droit international de l'environnement et la perte de légitimité de la décentralisation, la recherche d'autres voies de responsabilisation s'impose. Le droit de l'Union européenne pourrait s'avérer fertile à cet égard.

§ 2 : Le droit de l'Union européenne, moteur de la responsabilisation individuelle

Dans sa relation aux entités infra-étatiques, le droit de l'UE se positionne à front renversé par rapport au droit international. J.-M. THOUVENIN a bien souligné ce paradoxe : « en droit international on peut déceler des droits pour les collectivités territoriales non-étatiques mais peu d'obligations, en droit communautaire c'est l'inverse, les collectivités territoriales ont très peu de droits et elles ont surtout des obligations. On peut se demander où se situe le laboratoire de l'avenir, est-ce en droit international ou en droit communautaire ? »[2105].

Les entités publiques infra-étatiques se sont en effet vues reconnaître, d'assez longue date, une obligation d'application des obligations issues du droit de l'UE. Or, parmi elles, figurent des obligations de conservation de la nature, y compris à l'échelle transfrontalière (A). Certes, le principe reste, devant la CJUE, celui de l'imputation exclusive à l'Etat central des manquements au droit de l'UE, y compris si ceux-ci ont matériellement pour origine l'agissement d'une entité infra-étatique. Toutefois, plusieurs voies ont été empruntées afin de responsabiliser ces entités, d'où une sanction nuancée de l'obligation d'application (B).

[2103] Le Conseil d'Etat a ainsi dénié l'effet direct à l'ensemble des stipulations de la Convention de Berne : CE, 30 décembre 1998, *Association Artus*, n° 184310 : Droit de l'environnement n° 69, mai 1999, pp. 8-9, note C. BOHBOT.

[2104] R. ROMI, « Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales », *op.cit.*, pp. 65-66.

[2105] J.-M. THOUVENIN, propos exprimés in P. DAILLIER (débats organisés sous la présidence de), « Les collectivités territoriales non-étatiques sujets du droit international ? », *op.cit.*, p. 205.

A. L'obligation d'application des obligations européennes de coopération

Si l'identification des obligations à appliquer par les entités infra-étatiques pose relativement peu de difficultés (1), leur accomplissement peut, quant à lui, être perturbé par des problèmes de transposition du droit européen dérivé en droit interne. La mauvaise transposition persistante de la directive habitats en droit français en fournit l'illustration (2).

1. L'identification des obligations à appliquer par les entités infra-étatiques

La subordination des entités infra-étatiques au droit de l'UE est une question relativement bien connue[2106]. La Cour de Justice a reconnu avec force, dans l'arrêt *Fratelli Costanzo* du 22 juin 1989, que « tous les organes de l'administration, y compris les autorités décentralisées, telles les communes, sont tenues de faire application » du droit de l'Union[2107]. Il en résulte, toujours selon les juges de Luxembourg, que les collectivités doivent écarter les dispositions du droit national qui n'y seraient pas conformes. La condition est néanmoins, s'agissant des directives, que leurs dispositions soient dotées d'effet direct, c'est-à-dire soient inconditionnelles et suffisamment précises[2108]. On peut donc affirmer, avec A. ROUYERE, que la Cour « consacre, à partir de l'invocabilité de la directive, une obligation propre des entités infra-étatiques », et en fait par la même occasion des « sujets du droit supranational à part entière »[2109]. Enfin, est-il utile de préciser que si cette obligation d'application du droit de l'UE s'étend *ratione personae* aux collectivités décentralisées, conçues en tant qu'organes de l'administration de l'Etat membre, elle vaut aussi, *a fortiori*, pour les établissements publics nationaux. L'arrêt *Haim* du 4 juillet 2000 (dit aussi « *Haim II* »), sur lequel on reviendra, l'a d'ailleurs confirmé[2110].

Puisque, en vertu de la jurisprudence *Fratelli Costanzo*, « toutes les obligations posées par le droit communautaire sont virtuellement opposables aux collectivités infra-étatiques »[2111], il en va ainsi de celles posées par le droit dérivé de l'environnement[2112]. Or, on

---

[2106] V. notamment P.-Y. MONJAL, *Le droit communautaire applicable aux collectivités territoriales : les nouveaux enjeux*, territorial éditions, coll. dossier d'experts, Voiron, 2006, 138 p. ; du même auteur, *Droit européen des collectivités locales*, LGDJ, Paris, 2010, 202 p. ; A. ROUYERE, « L'Etat, les collectivités locales et la règle de droit communautaire. Interférences », in P. COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, *op.cit.*, pp. 107-136 ; C. ROCHE, « Les collectivités territoriales et l'Union européenne », AJDA 2005, p. 1325 ; J.-M. THOUVENIN, « Collectivités territoriales non-étatiques et Union européenne », in SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, *op.cit.*, pp. 185-195.

[2107] CJCE, 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo SPA c/ Commune de Milan*, aff. 103/88, *Rec.* p. 1839 (point 31).

[2108] Au sens de la jurisprudence classique : CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74, *Rec.* p. 1337 ; CJCE, 5 avril 1979, *Ratti*, aff. 148/78, *Rec.* p. 1629.

[2109] A. ROUYERE, « L'Etat, les collectivités locales et la règle de droit communautaire. Interférences », *op.cit.*, p. 119.

[2110] CJCE, 4 juillet 2000, *Haim*, aff. C-424/97, *Rec.* p. I-5148. V. aussi auparavant, dans le même sens, CJCE, 12 juillet 1990, *Foster e.a. c/ British Gas plc*, aff. C-188/89, *Rec.* p. I-3313.

[2111] J.-M. THOUVENIN, « Collectivités territoriales non-étatiques et Union européenne », *op.cit.*, p. 189.

a vu que l'article 6 (§ 2 et surtout § 3) de la directive habitats impose implicitement l'évaluation des incidences des plans et projets lorsque ceux-ci pourraient affecter des sites Natura 2000 étrangers. De plus, la coordination des procédures existant entre l'évaluation d'incidences Natura 2000 et les évaluations des directives EIE[2113] et ESE[2114] devrait entraîner une forme de coopération transfrontalière dans la plupart des cas. On rappellera encore que la directive sur la responsabilité environnementale[2115] fixe une obligation de coopération en matière de dommages environnementaux transfrontières (art. 15), notamment applicable aux éléments protégés par les directives oiseaux et habitats[2116].

Toutefois, la transposition française de la directive sur la responsabilité environnementale ne confère qu'un rôle très limité aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre de cette disposition, au profit des autorités déconcentrées[2117]. Il en va globalement de même s'agissant de la transposition des obligations de coopération transfrontalière posées par les directives-cadres sur l'eau[2118] et le milieu marin[2119]. En revanche, le rôle des entités infra-étatiques françaises est significatif au titre de la mise en œuvre locale de l'article 6, § 3, de la directive habitats : elles peuvent se retrouver soit dans la position de l'autorité délivrant une autorisation, soit dans celle de maître d'ouvrage d'un projet ou d'autorité en charge de l'élaboration d'un plan[2120]. S'agissant de la coopération transfrontalière proprement dite, ce sont vraisemblablement les procédures résultant de la transposition, en droit français, des directives EIE et ESE qui devraient être utilisées. En effet, la France a fait le choix de la fusion des procédures entre l'évaluation des incidences Natura 2000 et les évaluations

---

[2112] V. déjà, un an à peine après l'arrêt *Fratelli Costanzo*, J. VERNIER, « Les directives qui s'imposent aux collectivités locales », Annales de la voirie et de l'environnement n° 1491, octobre 1990, pp. 12-13.

[2113] Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (précitée).

[2114] Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (précitée).

[2115] Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (précitée).

[2116] Sur l'ensemble de ces points, *cf supra*, Partie 1, Titre 2, Chap. 2.

[2117] L'article 15 de la directive sur la responsabilité environnementale a été transposé *a minima* par le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement (JORF n° 98 du 26 avril 2009, p. 7182). La coopération est en effet réduite à la seule information des Etats membres. Par ailleurs, l'autorité administrative compétente est déconcentrée, il s'agit en principe du préfet de département (art. R. 162-5 du C. envir.). V. Ph. BILLET, « Clefs de lecture du nouveau régime de responsabilité environnementale. A propos du décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement », JCP A 2009, n° 20, pp. 33-40.

[2118] C'est le préfet coordonnateur de bassin qui est chargé, dans le cas de bassins ou de groupements de bassins s'étendant au-delà de la frontière, d'élaborer le programme pluriannuel de mesures et le programme de surveillance des eaux en coordination avec les autorités étrangères compétentes (lecture combinée des art. L. 212-2-3 et R. 213-14 du C. envir.). C'est encore lui qui assure, sous l'autorité conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'environnement, le rôle de chef de délégation dans les commissions internationales de fleuves transfrontières (art. R. 213-14 du C. envir.).

[2119] C'est le préfet coordonnateur de la sous-région marine qui est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan d'action pour le milieu marin, lequel prévoit « une coopération et une coordination avec les Etats qui partagent avec la France une région ou une sous-région marine » (lecture combinée des art. L. 219-9 IV et R. 219-10 du C. envir.).

[2120] Pour reprendre la distinction proposée par J. VERNIER, « Les directives qui s'imposent aux collectivités locales », *op.cit.*, p. 13.

environnementales de droit commun (art. R. 414-22 du C. envir.). Or, on sait que les procédures relatives aux études d'impact transfrontières restent assez centralisées en droit interne[2121] ; les collectivités auront, en tout état de cause, la grande responsabilité d'apprécier la réunion des conditions du déclenchement de la consultation. Il reste qu'un dilemme risque de se présenter, dès lors qu'il s'agira pour elles d'autoriser un projet ou d'élaborer un plan susceptible d'avoir des impacts sur un site Natura 2000 étranger : devoir choisir entre les dispositions inconditionnelles de la directive habitats et les textes de droit interne assurant leur transposition.

2. Un obstacle potentiel à l'application des obligations : la transposition toujours incorrecte de la directive habitats

Après maints atermoiements et deux condamnations par la CJUE[2122], la France a finalement transposé l'article 6 de la directive habitats, notamment par une ordonnance du 11 avril 2001[2123] et, s'agissant plus précisément du régime de l'évaluation des incidences Natura 2000, par un décret du 9 avril 2010[2124]. Mais cette transposition apparaît toujours incorrecte sur plusieurs points[2125], dont celui du champ d'application *ratione loci* de l'évaluation des incidences. En vertu de l'article L. 414-4 III et IV du C. envir., seuls sont en principe[2126] soumis à évaluation des incidences les plans ou projets figurant sur une liste nationale, ou sur des listes locales complémentaires – ce système de listes posant déjà problème en soi, car une telle restriction n'est nullement prévue par la directive[2127]. Surtout, l'article R. 414-19 II du C. envir., issu du décret du 9 avril 2010, prévoit que « sauf mention contraire », les plans et

[2121] *Cf supra*, Partie 2, Titre 1, Chap. 2.
[2122] CJCE, 6 avril 2000, *Commission c/ France*, aff. C-256/98, *Rec.* p. I-2487 : RJE n° 4/2001, p. 597, chron. Ch.-H. BORN et S. MALJEAN-DUBOIS ; CJUE, 4 mars 2010, *Commission c/ France,* aff. C-241/08, *Rec.* p. I-1697 : RJE n° 4/2010, p. 701, note S. JOLIVET.
[2123] Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n° 89 du 14 avril 2001, p. 5820. Elle a été codifiée aux articles L. 414-1 et s. du C. envir. Cette section du code a été modifiée à plusieurs reprises, notamment, s'agissant des dispositions relatives à l'évaluation des incidences (L. 414-4), par la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n° 179 du 2 août 2008, p. 12361.
[2124] Décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000, JORF n° 85 du 11 avril 2010, p. 6880 (codifié aux articles R. 414-19 et s. du C. envir.). B. MIELLET, « L'évaluation des incidences Natura 2000 à marche forcée », Droit de l'environnement n° 180, juillet 2010, pp. 231-234.
[2125] V. D. BLANCHARD, « Les faiblesses du décret relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000 », Droit de l'environnement n° 182, septembre 2010, pp. 305-308. V. aussi plus généralement J. MAKOWIAK, « Expertise et biodiversité : l'exemple de l'évaluation des incidences dans le cadre du réseau Natura 2000 », in *Gouvernance de la biodiversité et expertise*, Journal international de bioéthique, vol. 25, n° 1, mars 2014, pp. 123-142.
[2126] La loi Grenelle II a ajouté une nouvelle possibilité de soumettre à évaluation des incidences des plans et projets ne figurant sur aucune liste, nationale ou locale. Mais il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui se manifeste par l'adoption d'une « décision motivée » (L. 414-4 IV bis du C. envir.).
[2127] L'inconventionnalité du système de listes prévu par l'article L. 414-4 du C. envir. a d'ailleurs été relevée par plusieurs juges du fond. V. par ex. TA Besançon, 18 juin 2009, *Association de défense pour l'environnement de Lemuy et du Lison*, n° 0801696 : AJDA 2009, p. 1775, concl. S. TISSOT-GROSSRIEDER ; TA Rennes, 6 mai 2010, *Association de défense de l'environnement et du cadre de vie de Kergadiou à Taulé*, n° 0903647 : AJDA 2010, p. 1427, concl. L. MARECHAL.

projets figurant sur la liste nationale sont assujettis à l'obligation d'évaluation des incidences Natura 2000, « que le territoire qu'ils couvrent ou que leur localisation géographique soient situés ou non dans le périmètre d'un site Natura 2000 ». Le principe est donc la soumission à évaluation d'incidences des plans et projets situés à l'extérieur d'un site Natura 2000, leur non-soumission étant l'exception. Cependant, en application de cette règle, la liste nationale prévue au I de l'article R. 414-19 soustrait douze catégories d'opérations (sur vingt-neuf au total) de l'évaluation, dès lors qu'elles sont localisées en dehors du périmètre d'un site Natura 2000[2128]. Implicitement, cette restriction clairement incompatible avec l'article 6, § 3, de la directive habitats vaut aussi si le site potentiellement affecté se trouve dans un autre Etat membre. Aucune référence n'est d'ailleurs faite aux sites étrangers dans l'ensemble de l'article R. 414-19.

Dès lors, que devrait faire la collectivité territoriale française (probablement frontalière) compétente pour l'autorisation d'un projet ou l'élaboration d'un plan soustrait à évaluation d'incidences en fonction d'un tel critère géographique, mais néanmoins susceptible d'avoir des effets significatifs sur un site Natura 2000 étranger ? A notre avis, pour respecter son obligation de mise en œuvre du droit de l'Union, elle doit écarter les dispositions législatives et réglementaires incompatibles avec l'article 6, § 3, de la directive habitats, et appliquer directement ce dernier. Elle sera de ce fait conduite à soumettre ledit projet à évaluation des incidences. D'abord, l'effet direct de l'article 6, § 3, de la directive habitats ne pose guère de difficultés au juge administratif français[2129], lequel met ici ses pas dans ceux de la CJUE[2130]. Ensuite, se fondant sur un tel effet direct, plusieurs juges du fond avaient reconnu, avant l'entrée en vigueur du décret du 9 avril 2010, qu'une évaluation des incidences pouvait être nécessaire même si un projet devait se dérouler à l'extérieur du site Natura 2000[2131]. On pourrait objecter que le Conseil d'Etat a par la suite validé le décret du 9 avril 2010, alors qu'étaient notamment contestées devant lui les restrictions au champ d'application

[2128] Parmi les opérations exemptées, figurent certaines coupes d'arbres et de plantes soumises à autorisation, ou encore l'exploitation de carrières et de déchèteries soumises à déclaration.

[2129] V. par ex. CAA Marseille, 17 mars 2011, n° 09MA00510. Dans cet arrêt, le juge affirme dans des termes particulièrement explicites l'invocabilité des articles 4 et 6 de la directive habitats à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire (en l'espèce, la délibération d'un conseil municipal créant une zone d'aménagement concerté). Il fait ainsi une application de la jurisprudence Perreux qui, revenant sur la jurisprudence Cohn-Bendit (CE, Ass., 22 décembre 1978, *Cohn-Bendit*, *Rec.* p. 524), reconnaît l'effet direct des dispositions précises et inconditionnelles des directives (CE, Ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348 : AJDA 2009, p. 2391, chron. S.-J. LIEBER et D. BOTTEGHI ; RFDA 2009, p. 1146, note P. CASSIA). Si la décision de la Cour administrative d'appel a été annulée par le Conseil d'Etat, c'est sans que ce dernier n'aborde la question de l'effet direct (CE, 13 décembre 2013, n° 349541 : AJDA 2014, p. 807, note C. ROCHE).

[2130] CJCE, 7 septembre 2004, « *mer de Wadden* » (précité), point 70 : « Lorsqu'une juridiction nationale est appelée à vérifier la légalité d'une autorisation relative à un plan ou à un projet au sens de l'article 6, § 3, de la directive habitats, elle peut contrôler si les limites fixées à la marge d'appréciation des autorités nationales par cette disposition ont été respectées, alors même que celle-ci n'a pas été transposée dans l'ordre juridique de l'Etat membre concerné malgré l'expiration du délai prévu à cet effet ».

[2131] V. par ex. TA Rennes, ord., 29 avril 2010, *Association Semaphore*, n° 1001705 : Droit de l'environnement n° 184, novembre 2010, p. 371, note R. LEOST ; TA Lyon, 7 juin 2012, *Association LPO*, n° 1007079.

ratione loci de l'évaluation des incidences[2132]. Mais, au-delà du fait que cette solution est très critiquable dans son ensemble[2133], notons que l'exception d'inconventionnalité n'avait, semble-t-il, pas été soulevée par les requérants. La juridiction suprême de l'ordre administratif s'en est donc tenue à un strict contrôle de légalité de l'article R. 414-19 vis-à-vis de l'article L. 414-4 du C. envir. Or, la modulation du champ d'application territorial de l'évaluation est une faculté expressément envisagée par l'article L. 414-4 V du C. envir.[2134].

Il reste à se demander quelles pourraient être les conséquences, pour la collectivité territoriale française mais aussi pour l'Etat français, si la première choisissait néanmoins de suivre le droit français, plutôt que le droit européen. Plus précisément qui, de la collectivité ou de l'Etat, aurait à en répondre sur le plan contentieux et indemnitaire ?

B. La sanction nuancée de l'obligation d'application

Bien qu'elle soit incontestable, l'amorce de responsabilisation des entités infra-étatiques vis-à-vis de l'obligation d'application du droit de l'Union (1) mériterait néanmoins d'être poursuivie (2).

1. L'amorce d'une responsabilisation des entités infra-étatiques

Le caractère nuancé de la sanction de l'obligation de mise en œuvre impose de faire une distinction entre la situation existant directement au niveau de l'UE (a), et la situation au niveau interne vis-à-vis du droit de l'UE (b).

a. La situation au niveau de l'UE

Au niveau de l'UE, la CJUE continue, malgré l'obligation de respecter le droit de l'Union qu'elle a mise à la charge des entités infra-étatiques, à considérer l'Etat comme la seule collectivité à laquelle sont imputables, devant elle, les manquements commis sur son territoire. Corrélativement, l'Etat peut tout à fait être condamné, dans le cadre du recours en manquement, pour des faits qui résultent matériellement du comportement d'entités infra-étatiques. En pareil cas, il ne peut justifier l'inobservation des obligations qui lui incombent en excipant de la répartition interne des compétences[2135]. Ainsi l'Etat autrichien a-t-il, par

[2132] CE, 26 décembre 2012, *France Nature Environnement et autres*, n° 340395 : Environnement et Développement Durable, mars 2013, comm. 13, note P. TROUILLY ; RJE n° 3/2013, p. 498, note S. JOLIVET.
[2133] V. notre note précitée sous cet arrêt : « La directive habitats malmenée au Palais-Royal (à propos de la validation du décret sur l'évaluation des incidences Natura 2000) », RJE n° 3/2013, pp. 503-512.
[2134] Selon cet article, les listes nationales et locales « indiquent si l'obligation de réaliser une évaluation des incidences Natura 2000 s'applique dans le périmètre d'un ou plusieurs sites Natura 2000 ou sur tout ou partie d'un territoire départemental ou d'un espace marin ».
[2135] V. par ex. CJCE, 13 décembre 1991, *Commission c/ Italie*, aff. C-33/90, *Rec.* p. I-5987 : « Il résulte d'une jurisprudence constante qu'un Etat membre ne saurait exciper de situations de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et des délais résultant des directives communautaires. Si chaque Etat membre est

exemple, été condamné par la Cour de Justice parce que le gouvernement du Land de Styrie avait autorisé l'extension d'un golf dans un site classé en ZPS, ce en méconnaissance des conditions posées par l'article 6, § 3 et 4, de la directive habitats, lu en combinaison avec la directive oiseaux[2136].

Un tel principe d'imputation exclusive de l'Etat est apparemment un élément de convergence du droit de l'UE avec le droit international. Sauf qu'ici, à l'inverse du droit international où l'absence de responsabilité répond à l'absence d'obligation, « une dissociation est ainsi opérée entre la capacité à être sujet direct d'une obligation d'origine supranationale et la capacité d'imputation au plan externe »[2137]. La reconnaissance d'obligations à la charge des collectivités infra-étatiques, sans capacité d'imputation au plan externe, justifie donc le qualificatif de « sujets passifs » de l'ordre juridique de l'Union, dont J.-M. THOUVENIN les a affublées[2138]. Quoi qu'il en soit, ceci ne va pas véritablement dans le sens de la responsabilisation.

Toutefois, contrairement à la situation qui prévaut toujours en droit international, les juges de Luxembourg ont depuis lors complété et nuancé leur position. On rappellera qu'ils ont d'abord consacré, dans l'arrêt *Francovich et Bonifaci* du 19 novembre 1991, le principe de responsabilité des Etats membres - à activer devant le juge national - pour la réparation des dommages découlant de la violation du droit « communautaire »[2139]. Puis, neuf ans plus tard, la Cour a posé dans l'arrêt *Haim II*[2140] un autre principe général : celui de la responsabilité des personnes morales de droit public autres que l'Etat – collectivités territoriales mais aussi établissements publics et syndicats mixtes[2141] - lorsqu'elles sont elles-mêmes à l'origine d'une telle violation préjudiciable. Il revient également au juge national, juge de droit commun du droit de l'Union, d'activer cette responsabilité propre des entités infra-étatiques[2142].

b. La situation au niveau interne vis-à-vis du droit de l'UE

Au niveau national, précisément, le Conseil d'Etat considère classiquement que toute illégalité est constitutive d'une faute[2143]. Il a, par ailleurs, reconnu l'obligation pour les

---

libre de répartir, comme il l'entend, les compétences normatives sur le plan interne, il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 169 il reste seul responsable, vis-à-vis de la Communauté, du respect des obligations qui résultent du droit communautaire » (point 24).

[2136] CJCE, 29 janvier 2004, *Commission c/ Autriche*, aff. C-209/02, *Rec.* p. I-01211.

[2137] A. ROUYERE, « L'Etat, les collectivités locales et la règle de droit communautaire. Interférences », *op.cit.*, p. 120.

[2138] J.-M. THOUVENIN, « Collectivités territoriales non-étatiques et Union européenne », *op.cit.*, p. 190.

[2139] CJCE, 19 novembre 1991, *Francovich et Bonifaci*, aff. jtes C-6 et 9/90, *Rec.* p. I-05357 (point 28 et s.).

[2140] CJCE, 4 juillet 2000, *Haim*, aff. C-424/97 (précité).

[2141] La Cour emploie la notion large d'« organismes de droit public ».

[2142] Point 29 et s. Pour un comm., v. S. LECLERC et X. MONDESERT, « Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire », AJDA 2002, p. 201.

[2143] CE, 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt*, *Rec.* p. 78.

collectivités territoriales d'appliquer le droit de l'UE[2144]. En conséquence, la doctrine estime que l'engagement de la responsabilité pour faute des collectivités pour violation du droit de l'UE ne pose pas de difficultés théoriques[2145].

Il reste que la multiplication des risques de condamnation de l'Etat devant la CJUE, pour des manquements au droit de l'Union commis en réalité par des entités infra-étatiques, a conduit à engager une réflexion plus large sur la responsabilisation des collectivités territoriales face à leurs obligations européennes. Cette réflexion a culminé avec la commande, par le gouvernement, d'un important rapport au Conseil d'Etat lors de la préparation de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales. La lettre de mission du Premier ministre invitait le Conseil d'Etat à l'éclairer sur la possibilité de concilier le principe de responsabilité exclusive de l'Etat en droit de l'Union avec, en droit interne, les principes de libre administration des collectivités territoriales et d'organisation décentralisée de la République[2146]. Avant de présenter et de proposer des techniques juridiques à même de prévenir et de remédier aux manquements attribuables aux collectivités, le Conseil d'Etat s'attache d'abord, logiquement, à identifier les causes et les domaines de tels manquements. Sans surprise, l'environnement – avec la biodiversité en bonne place - est identifié comme un des domaines privilégiés de violation du droit européen[2147]. De fait, l'environnement concerne deux tiers environ des procédures pour manquement en direction de la France, la moitié de ces affaires impliquant directement des collectivités[2148]. Plus étonnant à première vue, la coopération décentralisée est elle-même identifiée comme un nouveau secteur à risque. Le Conseil d'Etat appelle à rester vigilant afin que, dans ce cadre, « des collectivités françaises ne concluent pas avec des collectivités d'autres Etats des engagements contraires à des obligations de droit communautaire »[2149]. Indirectement, ce sont bien les dangers associés à la permissivité du droit de la coopération décentralisée qui sont visés ici. L'exemple pris dans le rapport ne concerne pas le droit européen de l'environnement, mais celui des marchés publics[2150]. Toutefois, on peut aisément imaginer une action d'urbanisme transfrontalier

[2144] Il l'a d'ailleurs souvent fait à propos d'affaires environnementales : CE, 3 décembre 1999, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire e. a.* : AJDA 2000, p. 120, chron. M. GUYOMAR et P. COLLIN ; CE, 10 janvier 2001, *France Nature Environnement* : Europe, mai 2001, p. 11, note D. SIMON.

[2145] P.-Y. MONJAL, *Droit européen des collectivités locales*, *op.cit.*, p. 135 ; S. LECLERC et X. MONDESERT, « Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire », *op.cit.*

[2146] CONSEIL D'ETAT, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'Etat, Paris, 2004, 114 p., p. 7. Pour un comm., v. C. GAUTHIER, « Comment concilier la responsabilité exclusive de l'Etat en droit communautaire avec, en droit interne, les principes de libre administration des collectivités territoriales et d'organisation décentralisée de la République ? », JCP A 2004, n° 38, comm. 1577.

[2147] Avec les marchés publics et les aides publiques aux entreprises, que l'environnement devance néanmoins : CONSEIL D'ETAT, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, *op.cit.*, pp. 41-43.

[2148] V. Ph. LELOURD, « Décentralisation de l'environnement et gouvernance : vers une responsabilisation des collectivités territoriales face aux obligations communautaires », in K. FOUCHER et R. ROMI (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, *op.cit.*, pp. 79-91, pp. 85-86.

[2149] CONSEIL D'ETAT, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, *op.cit.*, p. 52.

[2150] A titre d'illustration d'engagements contraires aux obligations communautaires, conclus dans le cadre d'un accord de coopération décentralisée par des collectivités françaises, le Conseil d'Etat cite le fait de désigner

engagée par des collectivités, qui irait à l'encontre des obligations de l'article 6 de la directive habitats. L'on se situerait alors dans le versant « affrontement » plutôt que « complémentarité » des rapports entre environnement et coopération décentralisée ; si l'exercice bien compris de la compétence « coopération décentralisée » par les collectivités peut aider à la mise en œuvre des obligations internationales (au sens large) de coopération, on s'aperçoit qu'il pourrait au contraire être une source de manquement au droit européen de l'environnement.

Quoi qu'il en soit, la réaction du législateur est effectivement intervenue avec la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales. Deux axes essentiels de responsabilisation ont été choisis par le législateur, suivant pour partie les préconisations du Conseil d'Etat : celui d'une réforme du contrôle de légalité[2151], et celui d'une implication financière des collectivités dans le domaine des aides aux entreprises et de la gestion des fonds structurels. S'agissant du premier axe, on notera que la circulaire du 17 janvier 2006 (prise pour l'application de la loi du 13 août 2004) a fait de l'urbanisme et l'environnement, en tant que matières sensibles, l'un des trois domaines prioritaires du contrôle de légalité[2152]. Un fait d'autant plus intéressant que le contrôle de légalité est susceptible d'appréhender les situations de carence, par exemple celle de réaliser une évaluation des incidences transfrontières. En effet le préfet, après avoir invité une collectivité à prendre une décision positive, peut déférer au juge administratif l'éventuel refus qui lui aurait été opposé[2153]. S'agissant du second axe, les collectivités doivent désormais supporter, en matière d'aides aux entreprises, les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'Etat de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération[2154]. En matière de gestion des fonds structurels, elles supporteront la charge des corrections et sanctions financières décidées à la suite des contrôles nationaux et communautaires ou par des arrêts de la Cour de Justice[2155]. Il s'agit, dans les deux cas, de dépenses obligatoires de la collectivité, au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT. A. ROUYERE a parfaitement synthétisé ce mécanisme « pragmatique » de responsabilisation des collectivités, qui consiste à joindre « à l'imputation de « premier rang » une imputation « seconde » que le droit interne met en

---

« dans un tel accord l'organisme qui gèrera pour leur compte ou effectuera un service alors que, en application du droit communautaire, le choix de cet opérateur aurait dû faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence ou [prévoir] de lui verser une rémunération comportant un élément d'aide » (p. 52 du rapport précité).

[2151] Art. 138 et s. de la loi. V. M.-J. TULARD, « La réforme du contrôle de légalité », in P. COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, *op.cit.*, pp. 9-20.

[2152] Circulaire du 17 janvier 2006 du Ministre de l'intérieur et du Ministre délégué aux collectivités territoriales relative à la modernisation du contrôle de légalité (NORMCTB0600004C) (non publiée). Les autres domaines prioritaires sont l'intercommunalité et la commande publique.

[2153] CE, 28 février 1997, *Commune du Port*, *Rec.* p. 61 : AJDA 1997, p. 421, note D. CHAUVAUX et T.-X. GIRARDOT.

[2154] Art. L. 1511-1-1 du CGCT créé par l'art. 1er, III, de la loi du 13 août 2004 (modifié).

[2155] Art. 44 de la loi : O. DUBOS, « De nouvelles responsabilités européennes pour les collectivités locales », JCP A 2005, n° 1-2, p. 20.

forme »[2156]. De sorte que « la responsabilité de l'Etat, formellement maintenue, est tout de même neutralisée au plan interne par ce transfert de la charge financière »[2157]. La loi du 13 août 2004 reste cependant en retrait par rapport aux préconisations du Conseil d'Etat, ce qui nous conduit à envisager des pistes d'améliorations.

2. La poursuite souhaitable de la responsabilisation

Au-delà d'une meilleure responsabilisation dans l'application des obligations issues du droit de l'UE (a), on pourrait également réfléchir à l'affirmation d'une obligation autonome en droit interne, dont le contenu reste à définir mais qui viserait directement les entités infra-étatiques (b).

a. La poursuite de la responsabilisation pour l'application des obligations issues du droit de l'UE

La plus évidente des propositions consisterait à étendre l'implication financière des collectivités au-delà du domaine des aides aux entreprises et de la gestion des fonds structurels. Il s'agirait donc, à la suite d'un arrêt de condamnation de la CJUE, de permettre la répercussion du paiement de l'astreinte sur la collectivité responsable du manquement. Le Conseil d'Etat, dans son rapport de 2003, y invitait déjà le législateur dans le cadre du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales. Il s'appuyait notamment sur les expériences de deux Etats fédéraux, l'Autriche et la Belgique[2158]. Une telle extension pourrait aller jusqu'à couvrir l'ensemble des domaines[2159] – c'était la suggestion du Conseil d'Etat -, ou bien se limiter à ceux qui sont les plus propices à la violation du droit de l'UE. En tout état de cause, l'environnement serait inévitablement concerné. En revanche, on conviendra qu'une extension généralisée du pouvoir de substitution d'action[2160], séduisante en apparence, n'apparaît pas opportune car elle risquerait d'avoir un effet contreproductif de déresponsabilisation des élus[2161]. N'oublions pas néanmoins qu'une telle extension a eu lieu de manière ponctuelle, par exemple dans le secteur du droit de l'eau, en ce qui concerne l'adoption du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de Corse. Le but était, précisément, d'éviter un manquement à la directive-cadre sur l'eau[2162].

[2156] A. ROUYERE, « L'Etat, les collectivités locales et la règle de droit communautaire. Interférences », *op.cit.*, p. 132.
[2157] *Ibid.*, p. 135.
[2158] CONSEIL D'ETAT, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, *op.cit.*, pp. 79-80.
[2159] C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 33 du projet de loi n° 636 portant nouvelle organisation territoriale de la République, déposé au Sénat le 18 juin 2014.
[2160] Sur ce pouvoir en droit des collectivités territoriales, v. B. PLESSIX, « Le pouvoir de substitution d'action », in P. COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, *op.cit.*, pp. 67-88.
[2161] En ce sens, v. CONSEIL D'ETAT, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, *op.cit.*, pp. 76-79.
[2162] Décret n° 2005/475 du 16 mai 2005 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, JORF n° 113 du 17 mai 2005, p. 8552. Ce texte confère au préfet de bassin un pouvoir de substitution à l'Assemblée territoriale de Corse, compétente pour adopter le SDAGE. V. Ph. LELOURD, « Décentralisation de

Dans un horizon plus lointain, car la question ne dépend pas que de la France, une révision des Traités européens pourrait ouvrir la procédure de recours en manquement devant la CJUE directement à l'encontre des entités infra-étatiques, et non plus seulement des Etats[2163]. Cependant, toute nouvelle étape dans la responsabilisation des collectivités vis-à-vis des obligations européennes devrait s'accompagner de la reconnaissance à leur profit d'un statut institutionnel et contentieux spécifique en droit de l'Union[2164]. Aussi les entités infra-étatiques devraient-elles pouvoir réciproquement former un recours en annulation d'une décision chaque fois que l'acte en question concerne un domaine dans lequel elles disposent d'une autonomie locale suffisante[2165]. De même pourrait-on envisager de leur laisser l'initiative d'engager, devant la CJUE, un recours en constatation de la violation du droit de l'Union par leur Etat. A l'appui d'une telle suggestion, C. MAYEUR-CARPENTIER cite significativement le droit de l'environnement comme une matière dans laquelle elle serait particulièrement utile à la garantie de l'application uniforme du droit de l'Union[2166]. Tous les exemples choisis par cet auteur ont trait à la mise en œuvre de la directive habitats. Il s'agit notamment de l'affaire de la construction d'une route dans le parc de Doñana, en Espagne, qui était susceptible de menacer la conservation du lynx ibérique. Du fait de l'inexistence d'un accès direct à la Cour de Justice, l'Andalousie, qui contestait ce projet, n'a pu qu'informer la Commission de sa préoccupation, en espérant que cette dernière veuille bien engager un recours en manquement contre l'Etat espagnol[2167]. On peut ajouter par analogie qu'une collectivité française soucieuse du respect du patrimoine naturel de l'Union pourrait avoir intérêt à contester, à l'occasion d'un projet, la mauvaise transposition de l'article 6, § 3, de la directive habitats, s'agissant du champ d'application territorial de l'évaluation des incidences Natura 2000.

---

l'environnement et gouvernance : vers une responsabilisation des collectivités territoriales face aux obligations communautaires », *op.cit.*, p. 89.

[2163] En ce sens, v. C. MAYEUR-CARPENTIER, « Le statut des collectivités infra-étatiques devant les institutions de l'Union européenne », RFDA septembre-octobre 2010, pp. 1035-1046, p. 1043.

[2164] *Ibid.*, spéc. p. 1041 et s. Sur les prémices de cette reconnaissance, v. aussi P.-Y. MONJAL, « « Le niveau local » dans le traité de Lisbonne ou la reconnaissance du rôle européen des collectivités territoriales », AJDA 2011, pp. 1069-1074 ; du même auteur, « Collectivités territoriales françaises et droit de l'Union européenne : quelques remarques sur la portée de la reconnaissance « du niveau local » par les textes européens », RDUE n° 3/2011, pp. 347-359.

[2165] V. C. MAYEUR-CARPENTIER, « Le statut des collectivités infra-étatiques devant les institutions de l'Union européenne », *op.cit.*, p. 1044.

[2166] *Ibid.*, pp. 1045-1046.

[2167] *Idem*. La Commission a effectivement engagé un recours en manquement dans cette affaire, finalement infructueux devant la Cour : CJUE, 20 mai 2010, *Commission c/ Espagne*, aff. C-308/08, *Rec.* p. I-04281 : Environnement et Développement Durable, août 2010, p. 36, note P. TROUILLY ; RJE n° 4/2010, p. 765, chron. S. JOLIVET.

b. La poursuite de la responsabilisation par l'affirmation d'une obligation autonome en droit interne

En dépit de la responsabilisation apportée par le droit de l'Union, on peut toujours estimer souhaitable l'affirmation d'obligations autonomes de coopération en droit interne, ou au moins de prise en compte de la dimension transfrontalière de la conservation. En effet, l'obligation de coopération qui découle des articles 6, § 2 et 3, de la directive habitats et que les entités infra-étatiques sont également tenues d'appliquer, est non seulement implicite, mais d'une portée limitée : elle ne s'applique qu'aux espaces classés en ZSC et ZPS, et ne vise que les mesures de conservation préventive. Or, les obligations de coopération prévues par les textes internationaux, notamment les Conventions de Berne et de Ramsar, si elles sont certes réservées *ratione personae* aux Etats, paraissent s'étendre *ratione materiae* à la conservation active.

La permissivité dont est imprégné le droit interne de la coopération décentralisée, au nom du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, s'oppose apparemment à l'affirmation d'obligations autonomes de coopération à l'intérieur de cette branche du droit. C'est donc seulement en droit de l'environnement que des obligations pourraient être consacrées, mais à la condition d'être conformes à la libre administration. L'existence d'une obligation de prise en compte de l'occupation des sols dans les territoires frontaliers limitrophes, par les outils de planification du droit de l'urbanisme, atteste de la faisabilité juridique d'une telle entreprise[2168]. Elle peut d'ailleurs constituer une source d'inspiration pour le droit de l'environnement. De la même manière qu'en droit de l'urbanisme, la conciliation du souci de protection avec le principe de libre administration des collectivités territoriales pourrait passer par la fixation d'une obligation de résultat – de conserver des éléments écologiques transfrontaliers – plutôt que d'une obligation de moyens – de coopérer pour conserver de tels éléments. En tant qu'outil généraliste de planification écologique, le SRCE pourrait être l'instrument adéquat de sa transcription. C'est la raison pour laquelle nous proposons, à la suite de chercheurs réunis autour de la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE), que soit clairement affirmée une obligation de prise en compte des continuités écologiques transfrontalières par les SRCE frontaliers[2169]. La future loi-cadre sur la biodiversité pourrait en fournir l'occasion[2170].

[2168] Art. L. 121-4-1 du C. urb. : « Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes. Les communes ou groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces Etats ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement ».

[2169] « Conclusion : propositions pour une nouvelle gouvernance », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 245-255, p. 248.

[2170] Toutefois, il n'existe aucune disposition de ce type dans le projet de loi n° 1847 relatif à la biodiversité, déposé le 26 mars 2014 à l'Assemblée nationale. La seule référence à la notion de continuités écologiques transfrontalières, dans la version amendée par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (texte n° 2064 du 26 juin 2014), concerne la future Agence française pour la biodiversité. Celle-ci

Dans l'attente, l'obstacle à la responsabilisation, constitué par l'absence d'obligation de coopération à destination des infra-étatiques, perdure. C'est lui qui entraîne notamment l'imputation exclusive à l'Etat des éventuelles défaillances dans la mise en œuvre des obligations internationales environnementales, y compris si des entités infra-étatiques en sont à l'origine. Toutefois, des progrès ont été réalisés pour contourner ledit obstacle, ou plus exactement pour atténuer ses effets néfastes. Ils sont davantage dus à l'originalité de l'ordre juridique de l'Union qu'au droit interne, lequel en bénéficie néanmoins. On peut souhaiter que cette responsabilisation individuelle porte ses fruits, autrement dit que les acteurs de la coopération se saisissent effectivement, chacun, de leur droit à la coopération dans un sens favorable à l'environnement. Toutefois, d'autres difficultés pourraient paradoxalement résulter de ce succès, et en particulier le désordre des multiples initiatives individuelles. C'est pourquoi une réflexion sur la coordination des actions de coopération, forme de responsabilisation collective des acteurs, doit également être menée.

pourrait se voir reconnaître une mission d'« appui à la préservation des continuités écologiques transfrontalières et aux actions de coopération régionales définies entre l'Etat et les Etats voisins » (art. 9 du projet de loi).

SECTION 2 : LA RESPONSABILISATION COLLECTIVE DES ACTEURS POUR LA COORDINATION DE LEURS ACTIONS DE COOPERATION

Les dangers associés au manque de coordination des actions de coopération ont été perçus très tôt par certains auteurs. Dès les années 1980, C. F. de CASADEVANTE ROMANI pointait le caractère disparate, en termes d'intensité et de contenu, du développement de la coopération transfrontalière[2171]. La disparité se manifestait non seulement entre les différentes frontières d'un même pays (en l'occurrence l'Espagne), mais aussi suivant les secteurs d'une même frontière (en l'occurrence la frontière franco-espagnole). Avec une certaine avance sur son temps, le même auteur considérait l'environnement, et spécialement la nature, comme l'un des grands perdants du développement désordonné de la coopération transfrontalière[2172].

Mais c'est logiquement avec le développement massif de la coopération infra-étatique, au début des années 2000, que ce problème est vraiment apparu comme l'un des plus sérieux[2173]. Il est ainsi devenu nécessaire d'« élargir et repenser le droit de la coopération transfrontalière » au-delà du seul volet opérationnel, pour reprendre la formule de H. COMTE et N. LEVRAT[2174]. Dit autrement, « l'enjeu majeur du développement de la coopération transfrontalière serait en train de se déplacer, le problème de l'organisation des acteurs et plus encore de la coordination et de la mise en cohérence de leurs actions accédant au premier plan »[2175].

Au départ, on a pu penser qu'il suffirait de trouver une bonne articulation entre niveaux territoriaux de coopération (à savoir interétatique et infra-étatique) pour résoudre le problème de la dispersion des initiatives (§ 1). A présent, il apparaît également nécessaire d'orienter la coopération et de déterminer des priorités, autrement dit de réfléchir à l'élaboration de véritables politiques transfrontalières intégrant la conservation de la nature (§ 2).

[2171] C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, *op.cit.*, p. 82. V. aussi, à la même époque, M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*, pp. 359-369.

[2172] Alors que la coopération transfrontalière en matière de conservation de la nature était déjà importante dans les secteurs central et oriental de la frontière franco-espagnole, elle était quasiment inexistante dans le secteur occidental : C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, *op.cit.*, pp. 345-346.

[2173] V. notamment J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 346 et s.

[2174] H. COMTE et N. LEVRAT, « Vers une gouvernance transfrontalière – Introduction », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 179-181, p. 179.

[2175] H. COMTE, « Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 185-208, p. 208.

§ 1 : L'articulation des niveaux de coopération interétatique et infra-étatique

L'entrée en jeu de la coopération infra-étatique, qui s'ajoute à la traditionnelle coopération interétatique, a produit une superposition inédite des niveaux de coopération transfrontalière. Elle démultiplie les risques de double-emplois et d'empiétement d'un niveau sur l'autre, voire, plus gênant encore, d'incohérence des actions. Il en a résulté une recherche de répartition des fonctions et des compétences entre coopération infra-étatique et interétatique. Très en vogue, le principe de subsidiarité peut être un intéressant régulateur de la répartition[2176] (A). Une telle recherche s'avèrera toutefois vaine si la répartition qui en découle est trop rigide, et ce spécialement en matière environnementale. Dès lors, le recours complémentaire à la coopération entre niveaux territoriaux de coopération permettra d'introduire une souplesse appréciable dans le dispositif (B).

A. L'utilisation du principe de subsidiarité comme régulateur de la répartition des compétences

Le principe de subsidiarité contient un double titre de compétence : « d'une part, il fonde les autorités inférieures à agir, tant qu'elles sont en mesure de le faire. D'autre part, il fonde (et oblige) l'entité supérieure à agir dès lors que des exigences d'homogénéité et de cohésion de l'ordre juridique sont en cause »[2177]. Faire reposer sur le principe de subsidiarité la répartition des compétences entre niveaux de coopération consiste donc, en substance, à considérer que les entités infra-étatiques ont une action prioritaire (1), et l'Etat une action secondaire, ou subsidiaire (2)[2178].

1. L'action prioritaire des entités infra-étatiques

L'objectif premier est clairement de préserver la sphère de compétence des entités infra-étatiques. Autrement dit, il est d'éviter que le franchissement d'une frontière soit un prétexte à l'empiétement étatique sur des compétences normalement dévolues, au niveau interne, à une entité infra-étatique. Un tel objectif apparaît d'autant plus légitime que la coopération transfrontalière intergouvernementale a fait preuve, par le passé, de son

[2176] Sur le principe de subsidiarité comme régulateur de la répartition des compétences, v. J.-Ph. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation : recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », RIDC n° 1/2007, pp. 107-140.
[2177] *Ibid.*, p. 129.
[2178] Le principe de subsidiarité a déjà été évoqué par certains auteurs, dans une perspective théorique, en lien avec la coopération transfrontalière. Pour J.-Ch. LUBAC, il s'agit d'un fondement politique, si ce n'est juridique, de la coopération infra-étatique : J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 56 et s. V. aussi N. LEVRAT, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », *op.cit.*, p. 502.

incapacité à s'intéresser aux problèmes quotidiens des frontaliers, notamment ceux relatifs au cadre de vie[2179].

Comme l'a bien montré J. SOHNLE[2180], un certain nombre de textes de droit international de l'environnement considèrent, plus ou moins directement, le principe de subsidiarité comme la clé de la répartition des compétences entre niveaux de coopération. On peut citer à cet égard la Convention européenne du paysage[2181]. En matière d'aménagement du territoire au sens plus large du terme, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)[2182] est sur le même type de position[2183]. En droit interne, on sait que le principe de subsidiarité est implicitement mais clairement[2184] inscrit à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003[2185]. Il s'agit toutefois d'un objectif de valeur constitutionnelle, non d'un principe constitutionnel à part entière[2186]. D'un point de vue plus politique, la mission parlementaire sur la politique transfrontalière, dans son rapport rendu le 17 juin 2010 au Premier ministre, considère elle aussi que la subsidiarité s'applique à la coopération transfrontalière[2187].

[2179] En ce sens, s'agissant plus spécialement de la Commission Internationale des Pyrénées, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, *op.cit.*, p. 278 et s. ; F. LOPEZ RAMON, « Les instruments d'urbanisme transfrontalier pyrénéen », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 209-224, spéc. pp. 213-214.

[2180] J. SOHNLE, « L'autonomie locale environnementale selon le droit international », *op.cit.*, spéc. pp. 195-196. Dans le même sens, pour l'eau, v. A. DEZALLAI, « La coopération transfrontalière en matière de gestion de l'eau en Europe : d'une redistribution des rôles vers une redistribution des pouvoirs ? », *op.cit.*

[2181] Le rapport explicatif de la Convention européenne du paysage (chap. II, art. 9, § 65) indique que l'article 9 « engage les Parties à mettre au point des programmes transfrontaliers pour l'identification, la qualification, la protection, la gestion et l'aménagement des paysages transfrontaliers. Dans l'élaboration de ces programmes, tout en respectant le principe de subsidiarité défini par la Charte européenne de l'autonomie locale, les Parties sont invitées à s'appuyer sur les collectivités locales et régionales en utilisant comme instrument de mise en œuvre ceux préconisés par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, et ses protocoles additionnels » (nous soulignons). Le rapport explicatif est reproduit in INRER et CRIDEAU-CNRS-INRA, *Journée d'étude sur la Convention européenne du paysage (documents)*, janvier 2001, Limoges, inédit, non paginé.

[2182] Le SDEC a été approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Postdam, les 10 et 11 mai 1999 (sur le SDEC, *cf infra*, § 2).

[2183] « Il est par conséquent proposé aux Etats membres d'examiner la nécessité de créer dans le cadre de leur législation les bases d'une coordination transfrontalière (…). Une telle coordination devrait être prévue sur [la] base du partenariat et du principe de subsidiarité aussi bien à l'échelle locale/régionale qu'à l'échelle interétatique » : COMMISSION EUROPEENNE, *SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, OPOCE, Luxembourg, 1999, 94 p., p. 47.

[2184] En ce sens, v. notamment J.-Ph. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation : recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *op.cit.*, p. 137.

[2185] « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » : art. 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n° 75 du 29 mars 2003, p. 5568.

[2186] Sur ce point, v. J.-Ph. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation : recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *op.cit.*, p. 138.

[2187] *Rapport de mission : les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures* (précité) : « Nous le disons haut et fort, la subsidiarité s'applique totalement à la coopération transfrontalière, il n'est pas question de recentralisation » (p. 50).

De manière à la fois plus spécifique et prospective, la reconnaissance d'une compétence de la région pour la création d'aires protégées transfrontalières, comme le propose la SFDE, pourrait asseoir la philosophie décentralisatrice de la coopération transfrontalière environnementale en France[2188]. Au-delà de la seule coordination verticale des actions de coopération (entre Etat et entités infra-étatiques), la compétence de la région pour créer des aires protégées transfrontalières apporterait également un élément de coordination horizontale (au sein même du niveau infra-étatique)[2189]. De ce point de vue, octroyer à la région - plutôt qu'au département ou à la commune - la compétence en matière d'aires protégées transfrontalières, serait en adéquation avec l'affirmation récente, par la loi MAPAM du 27 janvier 2014, de sa qualité de chef de file en matière de biodiversité (art. L. 1111-9 II du CGCT). Une telle compétence ne ferait de toute façon pas disparaître la nécessité, pour l'Etat, d'intervenir à titre subsidiaire.

2. L'action subsidiaire de l'Etat

L'Etat central pourrait – et devrait[2190], étant donné les obligations internationales environnementales qu'il a contractées - mener des actions de coopération dans des domaines qui ne peuvent faire l'objet d'une coopération infra-étatique. Sont ici visées, particulièrement, les compétences dites régaliennes[2191]. En effet, « le principe de subsidiarité est cohérent avec l'idée de compétences régaliennes si l'on s'en tient à la formulation simple (…) que les compétences dont l'Etat doit disposer sont celles qu'il est le seul à pouvoir assurer de manière convenable »[2192]. Or, on a précisément vu que les compétences régaliennes sont indispensables à la conservation de la nature transfrontalière. L'Accord franco-brésilien de lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées frontalières des deux pays

[2188] « Conclusion : propositions pour une nouvelle gouvernance », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 245-255, p. 249. La proposition du collectif de chercheurs, intitulée « coopération régionale transfrontalière en matière de patrimoine naturel et culturel », mérite d'être citée *in extenso* : « création par la loi de l'aire protégée du patrimoine transfrontalier (APPT) ; compétence de la région pour procéder au classement en APPT et pour conclure une convention avec l'autorité compétente du pays voisin destinée à délimiter le territoire, à définir les objectifs assignés au territoire protégé et à harmoniser les prescriptions spéciales applicables à l'intérieur de ce territoire ; création d'un comité consultatif de gestion composé de collèges représentatifs des acteurs locaux, présidé alternativement par le président du conseil régional et par le représentant de l'autorité compétente du pays voisin ; le président du conseil régional désigne un gestionnaire. Possibilité, à titre expérimental, pour la région, et pour l'autorité compétente du pays voisin, de désigner un gestionnaire unique qui peut être une association ou un groupement de coopération transfrontalière (GCT). Le gestionnaire est chargé d'élaborer un plan de gestion transfrontalier ».

[2189] M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE parle de façon évocatrice de la « loyauté horizontale » pour désigner cette forme de coordination des actions de coopération entre les entités infra-étatiques elles-mêmes : M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*, p. 369.

[2190] Dans le sens d'une obligation d'intervention de l'entité supérieure en cas de nécessité, fondée sur le principe de subsidiarité, v. J.-Ph. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation : recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *op.cit.*, spéc. p. 125 et s.

[2191] C'est aussi la position de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière, laquelle, tout en affirmant que la subsidiarité s'applique à la coopération transfrontalière, estime que l'Etat doit assurer « fermement les missions régaliennes et les compétences qui sont les siennes » (p. 53 du rapport du 17 juin 2010 précité).

[2192] J.-M. PONTIER, « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », RDP 2003, pp. 193-237, p. 199.

est là pour en témoigner[2193]. Il s'agit bien entendu de la coopération dans le domaine policier (y compris, dans une certaine mesure, la police administrative) et pénal, mais aussi, plus largement, de l'ensemble des questions qui touchent à la souveraineté territoriale de l'Etat[2194]. On peut ainsi supposer qu'un bon nombre de questions relatives à la protection de l'environnement marin transfrontalier continueront de ressortir de la compétence de l'Etat central, notamment dans la mesure où, en France, « la décentralisation territoriale du domaine public maritime n'existe pas »[2195]. C'est d'ailleurs ce que suggère l'expérience de la frontière maritime entre la Corse et l'Italie : l'environnement y est le sujet de prédilection de la coopération, mais le développement de la coopération infra-étatique est (entre autres) limité par la carence des compétences des collectivités sur l'espace maritime[2196]. Sans compter que la difficulté de matérialiser physiquement, en mer, la délimitation des frontières territoriales, ne joue pas forcément en faveur du développement de la coopération infra-étatique.

Il reste que la notion de compétences régaliennes est moins précise qu'il n'y paraît à première vue. Comme l'a souligné J.-M. PONTIER[2197], il n'existe pas de critères unanimement acceptés de la compétence régalienne. Tout au plus peut-on dresser une liste des compétences régaliennes, où figurerait assurément la défense, la justice, les relations extérieures, voire la police. Mais la présence de tel ou tel domaine sur ladite liste est toujours discutable. De plus, la notion de compétences régaliennes est éminemment contingente et évolutive, dans la mesure où elle est autant tributaire de considérations « psycho-politiques » que juridiques[2198]. Une des meilleures preuves en est, précisément, que la licéité de toute coopération infra-étatique a pu longtemps être déniée au nom de l'appartenance des relations extérieures à la sphère des compétences régaliennes[2199].

Il y aurait, par conséquent, quelque risque à se reposer de façon trop absolue sur la notion de compétences régaliennes pour déterminer le champ de l'action subsidiaire de l'Etat en matière de coopération transfrontalière. Plus fondamentalement, sans doute, il est quasiment impossible de mener des projets de coopération transfrontalière d'une certaine envergure en ne mobilisant les compétences que d'un seul niveau de collectivité. C'est la combinaison de ces deux éléments qui, selon nous, empêche de considérer le principe de subsidiarité davantage que comme un simple guide destiné à orienter la répartition des

[2193] Accord signé le 23 décembre 2008 (déjà cité).
[2194] En ce sens, v. M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *op.cit.*, p. 360 et s.
[2195] C. CHAMARD-HEIM, « Domaine public naturel et décentralisation », AJDA 2009, p. 2335.
[2196] V. A. GIUSTI, « La coopération sur la frontière maritime entre la Corse et l'Italie », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 115-138, spéc. p. 124 et 132.
[2197] J.-M. PONTIER, « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *op.cit.*, spéc. p. 196 et s.
[2198] V. *ibid.*, spéc. p. 201 et s. et p. 235 et s.
[2199] *Ibid.*, p. 207.

compétences entre niveaux de coopération. Il doit être complété par la coopération entre ces mêmes niveaux.

B. Le recours complémentaire à la coopération entre niveaux de coopération

La recherche d'un modèle complémentaire à celui fondé sur la subsidiarité découle de l'échec de la séparation radicale entre les niveaux de coopération interétatique et infra-étatique. La gouvernance transfrontalière multi-niveaux[2200] (1) procède ainsi de la réintroduction de l'Etat dans la coopération infra-étatique, et entraîne par extension la coopération entre niveaux de coopération. Dans la matière qui nous intéresse, on soutiendra que ce modèle converge opportunément avec celui de la coadministration de l'environnement[2201] (2).

1. L'intéressant modèle de la gouvernance transfrontalière multi-niveaux

Ce sont essentiellement des considérations pratiques qui ont amené à l'émergence de la gouvernance transfrontalière multi-niveaux. Comme l'affirme H. COMTE, il est illusoire de croire que les collectivités locales pourraient seules, dans le cadre de leurs nouvelles compétences en matière de coopération décentralisée, prendre en charge la totalité des actions à entreprendre pour assurer la gestion des espaces transfrontaliers[2202]. Mais dans le même temps, rappelle N. WISMER, « la coopération transfrontalière des collectivités et autorités locales ne s'est-elle pas développée justement parce que les autorités centrales n'ont pas les moyens matériels pour gérer, par voie diplomatique, l'ensemble des politiques publiques à mener sur leurs frontières » ?[2203] D'où la nécessité qu'il y a, pour elles, de coopérer avec l'Etat[2204]. C'est précisément cette coopération entre niveaux territoriaux de coopération que les spécialistes du droit de la coopération transfrontalière, à la suite de chercheurs en sciences politiques, désignent par la notion de gouvernance transfrontalière multi-niveaux (ou *multi-level governance*). H. COMTE et N. LEVRAT l'opposent à la « para-diplomatie » qui « mettait l'accent sur l'émancipation et l'émergence de nouveaux acteurs internationaux », les

---

[2200] Sur cette notion, v. notamment la seconde partie de l'ouvrage précité *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, intitulée « Vers une gouvernance transfrontalière : élargir et repenser la problématique ». L'introduction à cette seconde partie, rédigée par les deux co-directeurs de la publication (H. COMTE et N. LEVRAT), est particulièrement éclairante.

[2201] Sur cette notion, v. V. de BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement : un levier inattendu pour la clarification des compétences », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 27-40.

[2202] H. COMTE, « Les enjeux de la coopération entre l'Etat et les collectivités dans la gestion des espaces transfrontaliers », in C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 69-84, p. 70.

[2203] N. WISMER, « Les modalités d'intervention de l'Etat dans la coopération transfrontalière », in C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 85-102, p. 85.

[2204] H. COMTE, « Les enjeux de la coopération entre l'Etat et les collectivités dans la gestion des espaces transfrontaliers », *op.cit.*, p. 70.

collectivités territoriales[2205]. Positivement, ils définissent la gouvernance (transfrontalière) multi-niveaux comme visant « à mettre en évidence la nécessaire coopération entre différents niveaux de pouvoirs pour la mise en œuvre de compétences dont aucun ne possède l'exclusivité, et ce même si l'exercice de telles compétences doit se réaliser par-delà les frontières nationales »[2206].

Dans une perspective plus théorique, la nécessaire coopération entre niveaux de pouvoirs, dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux, modifie la structure des rapports entre l'Etat et la coopération infra-étatique[2207]. Autrement dit, la dernière décennie a marqué la fin de la « division verticale du travail » entre l'Etat et les collectivités[2208]. En effet, dans la vision classique, l'Etat était exclu, en tant qu'acteur, de la coopération infra-étatique. Cette fonction était dévolue exclusivement aux collectivités territoriales. Le rôle de l'Etat était déjà essentiel, mais cantonné à celui d'encadrement[2209] ou de régulation de la coopération : d'abord par la conclusion d'accords de couverture et l'adoption de législations nationales, puis par le contrôle administratif et juridictionnel exercé sur les collectivités. Cette conception a vécu. Sans se départir de ses fonctions traditionnelles, l'Etat a été réintroduit en tant qu'acteur de la coopération infra-étatique[2210]. Par extension, la gouvernance multi-niveaux estompe aussi la distinction nette, existant jusqu'alors, entre coopération transfrontalière intergouvernementale et infra-étatique. Même si c'est sans doute un phénomène de moindre ampleur que la réintroduction de l'Etat dans la coopération infra-étatique, les entités infra-étatiques sont, réciproquement, plus fréquemment associées à la coopération intergouvernementale[2211].

Enfin, d'un point de vue institutionnel, il est intéressant d'observer que c'est dans une large mesure sous l'impulsion de l'UE que la gouvernance multi-niveaux se concrétise. En effet, par rapport au Conseil de l'Europe, dont la contribution à l'essor de la coopération infra-étatique n'est plus à démontrer, la vision de l'Union est sans doute plus pragmatique : elle est centrée sur « l'objet » de la coopération, à savoir l'espace transfrontalier. Dès lors, elle

---

[2205] H. COMTE et N. LEVRAT, « Introduction », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 15-31, p. 30.
[2206] *Idem*.
[2207] Sur cette question, v. partic. C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit*.
[2208] N. LEVRAT, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », *op.cit.*, p. 501 et s.
[2209] Sur la fonction d'encadrement de l'Etat, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « L'aménagement par l'Etat de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales », in C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 3-32.
[2210] En ce sens, v. notamment H. LABAYLE, « L'Etat et la coopération transfrontalière. Eléments de synthèse », in C. F. de CASADEVANTE ROMANI (dir.), *L'Etat et la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 169-176, spéc. p. 173 et s.
[2211] En ce sens, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « L'aménagement par l'Etat de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales », *op.cit.*, pp. 6-9. A l'appui de son propos, cet auteur cite notamment la Commission technique mixte de la Bidassoa, organe intergouvernemental qui accueille en son sein des représentants de collectivités territoriales.

associe inévitablement tous les acteurs qui y exercent des responsabilités, quelle que soit par ailleurs leur nature étatique ou infra-étatique, décentralisée ou non. Une telle conception s'inscrit par conséquent dans une certaine opposition vis-à-vis de la conception traditionnelle du Conseil de l'Europe, avec laquelle elle doit coexister, et qui est pour sa part construite autour des « sujets » de la coopération transfrontalière, c'est-à-dire les collectivités infra-étatiques[2212]. Avec la gestion des fonds structurels, le GECT[2213], déjà étudié, est probablement la meilleure illustration de la vision de l'Union, celui-ci étant susceptible d'associer à la fois des Etats membres, des organismes publics nationaux et des collectivités territoriales[2214]. On rappellera que c'est d'ailleurs le règlement GECT qui a commandé, en droit interne, la première atténuation de l'interdiction faite aux collectivités territoriales françaises de signer une convention avec un Etat étranger (art. L. 1115-5 du CGCT).

Cette mutation du droit de la coopération infra-étatique, matérialisée par la gouvernance transfrontalière multi-niveaux, est plutôt une bonne nouvelle pour la conservation de la nature. En effet, elle semble converger avec une autre évolution, cette fois-ci du droit national de l'environnement. Il s'agit de l'émergence de la coadministration de l'environnement.

2. Un modèle convergent avec la coadministration de l'environnement

Selon M. PRIEUR, « la notion de transfert de compétences n'est plus utilisable. L'environnement oblige désormais à co-gérer entre plusieurs niveaux de territoires donc d'autorités tout en garantissant une cohérence d'ensemble »[2215]. Face à une décentralisation de l'environnement introuvable et peut-être impossible[2216], une partie de la doctrine a ainsi montré et promu l'existence d'un modèle alternatif, ou plus exactement hybride, entre centralisation et décentralisation. Certains le nomment coadministration[2217], d'autres partenariat[2218]. La réalité signifiée est, à chaque fois, sensiblement la même[2219]. L'analyse part du constat suivant lequel « il y a en matière d'environnement comme dans d'autres secteurs,

[2212] Sur l'opposition entre la conception de l'UE et celle du Conseil de l'Europe, v. H. COMTE, « Conclusion générale », in H. LABAYLE (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, *op.cit.*, pp. 179-190, spéc. pp. 179-183.
[2213] Groupement européen de coopération territoriale.
[2214] Sur ce point, v. N. LEVRAT, « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », *op.cit.*, pp. 507-508.
[2215] M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op.cit.*, p. 199.
[2216] *Idem*.
[2217] V. de BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement : un levier inattendu pour la clarification des compétences », *op.cit.*
[2218] M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op.cit.*, spéc. p. 204 et s. Sur le partenariat, v. de façon plus générale J.-M. PONTIER, « Le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales », AJDA 2014, p. 1694.
[2219] Pour des analyses concordantes, v. aussi M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, *op.cit.*, spéc. p. 239 et s. ; P. JANIN, « La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés », *op.cit.* Pour un point de vue plus critique (mais aussi plus ancien) sur la coadministration, v. P. ALBERTINI, « Les collectivités locales et l'environnement », AJDA 1993, p. 835.

un éclatement des compétences qui conduit à ce que pour un même problème, plusieurs autorités différentes sont nécessairement amenées à intervenir. De ce fait une décentralisation totale à tous les niveaux de la chaîne d'intervention, est illusoire »[2220]. Dès lors, selon V. de BRIANT, la coadministration de l'environnement est le fait, pour plusieurs personnes publiques, d'« *exercer en commun* les compétences dont elles sont titulaires dans ce domaine »[2221], autrement dit de « développer des actions communes pour le préserver »[2222]. A condition d'être organisée, la coadministration permet une répartition claire des rôles entre les différents acteurs impliqués dans une opération[2223], doublée d'une coordination tant verticale qu'horizontale. C'est la raison pour laquelle il a été soutenu que loin d'être un frein, la coadministration peut être un levier pour la clarification des compétences environnementales[2224].

Le modèle de la coadministration s'oppose assez inévitablement à celui de la libre administration. En effet, ce dernier principe est encore trop souvent conçu comme « autonome, voire indépendant de son environnement autant institutionnel qu'écologique »[2225]. Il conduit alors à ce que « les responsabilités, les initiatives, les mobilisations sociales, techniques et politiques se juxtaposent et structurent des relations de coopération-concurrence entre collectivités locales », mais aussi entre elles et l'Etat[2226]. A l'inverse, la coadministration impose « des modalités spécifiques de décision et de gestion environnementale basées sur la solidarité, la coopération, la co-gestion et le partenariat »[2227].

La reconnaissance de la coadministration ou gestion partenariale de l'environnement est déjà largement engagée en droit positif, même s'il ne s'agit pas toujours d'une reconnaissance officielle. Au niveau international[2228], le partenariat environnemental est encouragé par le plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, adopté à Johannesburg en septembre 2002[2229]. Cette position de la communauté internationale a été réitérée lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable dite « Rio

[2220] M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op.cit.*, p. 200.
[2221] V. de BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement : un levier inattendu pour la clarification des compétences », *op.cit.*, p. 27 (l'italique n'est pas de nous).
[2222] *Idem*.
[2223] *Ibid.*, p. 40.
[2224] *Ibid*., spéc. p. 36 et s.
[2225] *Ibid.*, p. 40.
[2226] P. VALARIE, « Les services publics locaux de la santé et de l'environnement : vers de nouvelles formes de régulation ? », Annuaire des collectivités locales, 2003, pp. 35-46, p. 44. Cité in V. de BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement : un levier inattendu pour la clarification des compétences », *op.cit.*, p. 40.
[2227] M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op.cit.*, p. 201.
[2228] Sur ce point, au-delà de la seule matière environnementale, v. J.-M. SOREL, « La prise en compte des collectivités territoriales non étatiques par les organisations internationales à vocation universelle », in SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, *op.cit.*, pp. 125-143.
[2229] Le plan d'application (§ 167) recommande aux Etats de renforcer le rôle des autorités locales et d'« encourager, en particulier, les partenariats entre les administrations locales et autres ».

+ 20 », en juin 2012 à Rio[2230]. En droit interne, le partenariat est en réalité en germe depuis les premières étapes de la décentralisation[2231]. L'article L. 1111-2 du CGCT, créé par l'article 1 de la loi du 7 janvier 1983[2232] plusieurs fois modifié depuis, dispose que les collectivités territoriales et l'Etat « concourent » à la protection de l'environnement. C'est le principe d'action conjointe. Toujours au niveau des principes, la nouvelle rédaction de l'article L. 110 du C. urb., issue de la loi Grenelle I[2233], marque une étape importante vers la coadministration de l'environnement[2234]. Cet article édicte que le territoire est le « patrimoine commun de la nation » et que « chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ». Surtout, le texte précise que les collectivités publiques « harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace », s'agissant notamment de la protection des milieux naturels, des paysages et de la biodiversité. C'est le principe de cogestion du territoire, avec harmonisation des actions[2235].

Sous l'angle des compétences, la coadministration peut se rencontrer tant au niveau de l'élaboration des actes que de leur mise en œuvre[2236]. Sa forme la plus appropriée consiste en l'exercice de compétences conjointes[2237], dont M. PRIEUR estime qu'elles devraient se généraliser dans les secteurs de la nature et des risques[2238]. Le SRCE nous paraît en constituer un bon exemple[2239], à l'instar des parcs naturels régionaux. La notion de collectivité chef de file, telle la région en matière de biodiversité, est également une autre forme de gestion partenariale (mais seulement entre les collectivités locales)[2240]. Enfin, plus encore que la conservation de nature au sens strict, la politique du littoral, grâce à la notion de gestion « intégrée » des zones côtières, est probablement la meilleure illustration de la pénétration de la coadministration de l'environnement dans le droit positif[2241].

[2230] « L'avenir que nous voulons », texte adopté à l'issue de la Conférence, appelle à l'intégration et à la cohérence des décisions relatives au développement durable, prises aux niveaux national, infranational et local (§ 101).

[2231] En ce sens, v. M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 259.

[2232] Loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (déjà citée).

[2233] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n° 179 du 5 août 2009, p. 13031.

[2234] En ce sens, v. V. de BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement : un levier inattendu pour la clarification des compétences », *op.cit.*, p. 29.

[2235] P. JANIN, « La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés », *op.cit.*

[2236] V. de BRIANT, « La coadministration dans le domaine de l'environnement : un levier inattendu pour la clarification des compétences », *op.cit.*, spéc. p. 31.

[2237] M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op.cit.*, p. 205.

[2238] *Ibid.*, p. 206.

[2239] Il est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat (le préfet de région) en association avec un comité régional « trames verte et bleue » (art. L. 371-3 du C. envir.). Sur le SRCE, *cf supra*, Partie 2, Titre 1, Chap. 1, sect. 2, de la présente thèse.

[2240] M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », *op.cit.*, p. 207.

[2241] L'article L. 321-1 du C. envir. affirme d'ailleurs que la politique du littoral « implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales, ou de leurs groupements ». Sur la notion de gestion intégrée, v. notamment M. PRIEUR, « La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen », in *Confluences : Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, *op.cit.*, pp. 901-912.

En somme, la synergie entre la gouvernance transfrontalière multi-niveaux et la coadministration de l'environnement paraît évidente. D'un côté, la coopération est organisée entre niveaux de pouvoirs pour gérer de façon globale et coordonnée un espace, l'espace transfrontalier. D'un autre côté, le même procédé coopératif est mobilisé, cette fois-ci pour la gestion d'un objet qui a lui-même vocation à s'inscrire dans l'espace, l'environnement. On peut même affirmer qu'au niveau transfrontalier, la coadministration de l'environnement s'apparentera à une forme particulière, car sectorielle, de gouvernance multi-niveaux. Le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée (Madrid, 21 janvier 2008), complétant la Convention de Barcelone, en fournit une illustration éloquente : dans son article 28 sur la « coopération transfrontière », il requiert que les « entités administratives nationales concernées » (ce qui nous semble inclure les collectivités infra-étatiques) soient associées aux travaux de coordination entrepris par les Parties contractantes au sujet des « stratégies, plans et programmes côtiers nationaux concernant les zones côtières frontalières ».

Associée au principe de subsidiarité, la gouvernance multi-niveaux peut contribuer à une meilleure articulation entre niveaux de coopération. Associée à la gouvernance multi-niveaux, la coadministration de l'environnement peut contribuer à orienter les politiques transfrontalières dans un sens favorable à la nature.

§ 2 : L'élaboration de politiques transfrontalières intégrant la conservation de la nature

Le besoin de définir de véritables politiques transfrontalières signifie qu'il ne suffit plus seulement de coordonner horizontalement et verticalement les actions de coopération existantes. Il faut encore orienter la coopération vers certains objectifs précisément déterminés, fixer des priorités pour l'avenir, et prévoir les moyens de mise en œuvre indispensables à leur concrétisation. C. F. de CASADEVANTE ROMANI est, une nouvelle fois, l'un des premiers auteurs à avoir mis en exergue cette nécessité dès les années 1980[2242]. Plus récemment, H. COMTE et N. LEVRAT ont co-dirigé un ouvrage dont l'un des principaux objectifs était de démontrer l'importance de la dimension stratégique dans la coopération transfrontalière[2243].

[2242] C. F. de CASADEVANTE ROMANI, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, *op.cit.*, spéc. p. 345 et s.

[2243] H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.* V. partic. les contributions séparées des deux co-directeurs de la publication : H. COMTE, « Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers », *op.cit.* ; N. LEVRAT, « Le statut juridique des « stratégies transfrontalières » », pp. 209-232.

La conservation de la nature devrait, selon nous, faire partie des priorités de la politique transfrontalière nationale : il en va du respect des engagements internationaux et européens de la France. Il s'agirait ainsi d'orienter la coopération notamment vers la préservation des espaces naturels et paysages transfrontaliers, ainsi que des connexions écologiques transfrontalières. Pour le dire autrement, l'enjeu dont il est question ici est celui de l'intégration de la nature et de l'environnement à l'intérieur de la politique transfrontalière globale. L'esprit - sinon la lettre - de l'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement devrait y inviter, qui affirme le principe de conciliation des intérêts environnementaux, sociaux et économiques par les diverses politiques publiques. Il le fera d'autant plus qu'il sera lu en combinaison avec l'article 10 de ce même texte, qui fait de la Charte une source d'inspiration pour l'action européenne et internationale de la France[2244].

C'est donc à l'aune de ces deux exigences – existence d'une politique transfrontalière, intégration de la conservation de la nature en son sein - que nous jugerons des progrès accomplis depuis les premiers écrits sur le sujet, et de ceux qui restent encore à réaliser. On relèvera à cet égard une certaine prise de conscience quant à la nécessité de se doter de politiques transfrontalières intégrées (A). Selon les cas, il s'agira de politiques nationales ou conçues à l'échelle d'une frontière. En effet, les différentes frontières d'un même pays, en l'occurrence la France, présentent chacune des spécificités. Par exemple, la question de la dissymétrie des systèmes d'administration territoriale se pose à chaque fois de façon différente[2245]. La politique transfrontalière nationale, garante de la cohérence d'ensemble, devrait donc être déclinée afin de l'adapter frontière par frontière (B).

A. La nécessité de politiques transfrontalières intégrées

La doctrine n'est pas la seule à avoir pointé la nécessité d'élaborer des politiques transfrontalières intégrées. Les institutions européennes elles-mêmes encouragent les Etats à s'engager dans une telle voie (1). Mais en dépit de certaines avancées concernant sa structuration, la politique transfrontalière de la France demeure insuffisamment attentive aux problématiques environnementales (2).

1. L'encouragement des institutions européennes à l'élaboration de politiques transfrontalières intégrées

L'encouragement à l'élaboration de politiques transfrontalières intégrant la conservation de la nature provient aussi bien de l'UE, avec le Schéma de développement de

[2244] Art. 10 : « La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France ».
[2245] H. COMTE, « Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers », *op.cit.*, p. 207.

l'espace communautaire (SDEC)[2246] (a), que du Conseil de l'Europe, avec les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen[2247] (b).

a. Au niveau de l'UE : le Schéma de développement de l'espace communautaire

Bien que ne disposant pas de compétences spécifiques en matière d'aménagement du territoire[2248], l'UE s'est dotée d'un ambitieux SDEC. Document juridiquement non contraignant, le SDEC a été conçu en coopération entre les Etats membres et la Commission européenne. Il a été approuvé lors du Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Postdam, les 10 et 11 mai 1999. L'objet du SDEC est de définir, à l'échelle de l'Union, des objectifs politiques et des principes généraux de développement spatial en vue d'assurer un développement durable et équilibré du territoire européen.

L'impératif stratégique fonde la mise au point du SDEC[2249], et ceci se vérifie dans son appréhension du phénomène transfrontalier. Un rôle clé dans l'application du SDEC est en effet conféré à la coopération transfrontalière[2250], qui est fonctionnalisée : elle devrait servir à mettre en œuvre les options politiques qui ont été définies dans le document. A cette fin, le SDEC encourage à la définition de « politique[s] transfrontalière[s] de développement spatial »[2251], tant au niveau national qu'à l'échelle des diverses frontières. En exprimant cet encouragement, il s'adresse cumulativement puis séparément aux Etats membres et aux collectivités territoriales. La preuve est ainsi faite de son inscription dans le paradigme de la gouvernance transfrontalière multi-niveaux. Plus précisément, le SDEC formule trois séries de propositions en matière de coopération transfrontalière et interrégionale : aux Etats membres et aux collectivités territoriales régionales et locales, il propose de « poursuivre la réalisation de nouveaux programmes et projets transfrontaliers » ; aux Etats membres, le SDEC propose « d'examiner la nécessité de créer dans le cadre de leur législation les bases d'une coordination transfrontalière des plans et des mesures à incidences spatiales qui ont des

[2246] COMMISSION EUROPEENNE, *SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, *op.cit.* Sur le SDEC, v. notamment J. PEYRONY, *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, La Documentation française, coll. territoires en mouvement, Paris, 2002, 103 p. ; F. TAULLELE, « Le SDEC, instrument de l'aménagement du territoire européen ? », in DATAR, *Territoires 2020 : Revue d'études et de prospective*, n° 1, 2000, La Documentation française, 103 p., pp. 58-66.

[2247] CEMAT, *Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen*, Conseil de l'Europe, 2000, 36 p. Sur les Principes directeurs, v. M. DEJEANT-PONS, « Le développement territorial durable et la coopération transfrontalière dans le cadre du Conseil de l'Europe », in *Les évolutions récentes de la coopération au-delà des frontières en Europe*, *op.cit.*, pp. 336-356.

[2248] F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 1.

[2249] H. COMTE et N. LEVRAT, « Vers une gouvernance transfrontalière – Introduction », *op.cit.*, p. 179.

[2250] Le point 4.4. du SDEC, qui traite de la coopération transfrontalière et interrégionale, est une sous-partie du point 4, lequel porte sur l'application du SDEC : COMMISSION EUROPEENNE, *SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, *op.cit.*, pp. 47-48.

[2251] *Ibid.*, p. 47.

répercussions significatives sur les Etats voisins » ; enfin, aux collectivités territoriales régionales et locales, il propose de « coopérer plus étroitement au développement spatial durable »[2252]. En définitive, de telles politiques transfrontalières apparaissent comme autant de déclinaisons, à l'échelle des différentes frontières internes à l'Union, de la politique européenne de développement spatial esquissée par le SDEC. Un autre passage du SDEC, relatif à son application dans les Etats membres, nous semble corroborer cette analyse. Il y est affirmé que « les autorités responsables de l'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local ont des missions importantes (…) au niveau externe, du fait que dans le cadre des responsabilités qui leur incombent en tant qu'Etat membre, elles utilisent le SDEC pour planifier et mettre en œuvre des mesures de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale »[2253].

Or, dans le même temps, le SDEC érige comme l'un des trois objectifs politiques de développement spatial la gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel[2254]. L'une des options politiques retenues, au titre de cet objectif, est le « développement des réseaux écologiques européens, comme il est proposé par Natura 2000, y compris les nécessaires liaisons entre les sites naturels et les zones protégées d'importance régionale, nationale, transnationale et communautaire »[2255]. Par un souci de cohérence bienvenu, on retrouve d'ailleurs cette orientation dans la partie du document qui est spécifiquement consacrée à la coopération transfrontalière. En effet, lorsque le SDEC propose aux collectivités territoriales de coopérer plus étroitement au développement spatial durable, il entend que cela passe notamment par le « développement des paysages et des écosystèmes d'importance régionale et européenne »[2256]. On en déduit que, suivant le SDEC, l'intégration de la conservation de la nature devrait être assurée dans les politiques transfrontalières de développement spatial.

b. Au niveau du Conseil de l'Europe : les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen

La Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), qui se réunit sous les auspices du Conseil de l'Europe, a adopté les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen lors de sa douzième session, à Hanovre les 7 et 8 septembre 2000. Les Principes directeurs prennent en compte le SDEC[2257], dont ils constituent un écho à l'échelle du Conseil de l'Europe[2258]. Ils

[2252] *Ibid*., pp. 47-48.
[2253] *Ibid.*, p. 48 (point 4.5 du SDEC).
[2254] *Ibid.*, pp. 33-38 (point 3.4. du SDEC). Les deux autres objectifs sont le développement spatial polycentrique et l'accès équivalent aux infrastructures et au savoir. Chacun d'entre eux est assorti d'options politiques spécifiques.
[2255] *Ibid.*, p. 34 (option politique n° 40).
[2256] *Ibid.*, p. 48.
[2257] CEMAT, *Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen*, *op.cit.*, p. 2.
[2258] J. PEYRONY, *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, *op.cit.*, p. 55.

complètent la Charte européenne de l'aménagement du territoire, dite « Charte de Torremolinos », également adoptée par la CEMAT le 20 mai 1983 lors de sa sixième session[2259]. Même repris le 30 janvier 2002 dans une recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les Principes directeurs restent eux aussi un document politique, juridiquement non contraignant[2260].

La valorisation et la protection des ressources et du patrimoine naturels est logiquement l'un des Principes directeurs (n° 6). Dans le cadre d'une politique d'aménagement intégrée, le document appelle ainsi à la prise en compte de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (SPDBP), et à la protection des réseaux écologiques[2261]. Par ailleurs, les Principes directeurs préconisent des mesures d'aménagement plus détaillées pour les régions frontalières[2262]. Il s'agit d'élaborer une « approche commune transfrontalière, sous la forme de schémas de structure et de plans communs transfrontaliers »[2263] ; autrement dit, une politique transfrontalière. La CEMAT demande qu'une attention particulière soit alors accordée à certaines questions. Les deux principaux secteurs de l'environnement en font partie, qu'il s'agisse de la « conservation transfrontalière » et de l'utilisation durable des ressources naturelles, ou de la « lutte contre les impacts transfrontaliers des pollutions »[2264]. Au regard de telles préconisations, la politique transfrontalière française pourra légitimement laisser un goût d'inachevé.

2. L'intégration insuffisante de la politique transfrontalière française

En 1996, dans un ouvrage sur l'urbanisme transfrontalier, R. BOTTEGHI déplorait l'inexistence d'une politique cohérente de l'Etat français en matière de coopération transfrontalière et de développement des territoires frontaliers[2265]. Le député J. UEBERSCHLAG ne disait pas autre chose dans son rapport rendu au Premier ministre la même année, plaidant - pour la première fois aussi clairement – pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable politique transfrontalière[2266]. On peut, dès lors, s'interroger sur les

[2259] La Charte de Torremolinos a fait l'objet d'une recommandation du Comité des Ministres, le 25 janvier 1984 : n° R (84) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la Charte européenne de l'aménagement du territoire (Charte de Torremolinos).
[2260] Recommandation n° R (2002) 1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.
[2261] CEMAT, *Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen*, *op.cit.*, p. 11.
[2262] Sur ce point, v. M. DEJEANT-PONS, « Le développement territorial durable et la coopération transfrontalière dans le cadre du Conseil de l'Europe », *op.cit.*, spéc. pp. 343-344.
[2263] CEMAT, *Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen*, *op.cit.*, p. 18.
[2264] *Idem*.
[2265] R. BOTTEGHI, « Politiques d'aménagement d'un euro-territoire franco-italien Menton-Vintimille : enjeux, pratiques et méthodes », in H. JACQUOT et G. MARCOU (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, *op.cit.*, pp. 189-208, p. 207.
[2266] J. UEBERSCHLAG, *La coopération transfrontalière. De la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique transfrontalière*, rapport au Premier ministre, 31 mars 1996, 141 p.

éventuelles évolutions depuis que ce constat a été dressé tant par la doctrine que par les dirigeants politiques.

La première étape marquante[2267] sur la voie d'une politique transfrontalière nous semble être d'ordre institutionnel, et fait précisément suite au rapport UEBERSCHLAG. Il s'agit de la création de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)[2268], officialisée lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 10 avril 1997, à Auch. La MOT est constituée sous la forme d'une association « loi 1901 », mais c'est une association parapublique placée sous l'égide d'un Comité de pilotage interministériel. Celui-ci réunit la DATAR, la Caisse des dépôts et consignations, le ministère en charge de l'équipement, le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur et celui en charge de la santé, mais apparemment pas celui de l'environnement[2269]. On regrettera également que le projet de transformation de la MOT en groupement d'intérêt public (GIP), prévu par ses statuts[2270], ait été récemment abandonné[2271]. Le GIP est en effet une structure adaptée au partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales[2272], en tout cas bien plus que ne l'est l'association « loi 1901 »[2273].

L'objet statutaire de la MOT est de promouvoir et faciliter la réalisation des projets transfrontaliers initiés par l'Etat français et les collectivités territoriales[2274]. Au-delà de ce rôle opérationnel, la MOT doit plus largement contribuer à la définition d'une politique transfrontalière nationale, grâce au retour d'expériences et à sa position d'interface entre l'Etat et les acteurs locaux[2275]. Si la MOT a davantage un rôle d'accompagnement que d'impulsion stratégique, sa pratique de conclusion de partenariats peut cependant donner des indications sur l'orientation donnée à l'embryon de politique transfrontalière, et, partant, son degré d'intégration de l'environnement. A cet égard, on ne peut que se réjouir de la signature en 2006 d'une convention-cadre entre la MOT et la fédération des parcs naturels

[2267] Il y eut certes, auparavant, la création du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales (par la circulaire du 26 mai 1983 précitée) et celle de la Commission nationale de la coopération décentralisée (par la loi ATR, art. L. 1115-6 du CGCT). Toutefois, l'un comme l'autre nous semblent encore davantage s'inscrire dans la mission traditionnelle de l'Etat de contrôle du développement de la coopération décentralisée. Sur ces deux institutions, v. J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, pp. 286-288.

[2268] V. le très riche site internet de la MOT : http://www.espaces-transfrontaliers.org.

[2269] C. MARCORI et M. THOIN, *La coopération transfrontalière*, La Documentation française, coll. territoires en mouvement, Paris, 2011, 116 p., p. 33.

[2270] Les statuts de la MOT ont été publiés sur son site internet.

[2271] L'actualité transfrontalière n° 100, juin-juillet 2014.

[2272] En ce sens, v. J.-M. PONTIER, « Le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales », *op.cit.*

[2273] Sur ces questions, v. CONSEIL D'ETAT, *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, La Documentation française, coll. Etudes et documents, n° 51, Paris, 2000, 430 p.

[2274] A cet effet, précisent les statuts de la MOT, elle recherche les solutions aux obstacles techniques, juridiques et financiers à la coopération transfrontalière ; elle identifie les compétences et financements nécessaires aux projets ; enfin, elle promeut les échanges d'expériences.

[2275] En ce sens, v. Ch. BATAILLOU, *L'émergence du fait régional au sein de l'Union Européenne : la coopération transfrontière comme stratégie du développement*, *op.cit.*, pp. 198-199 ; J.-Ch. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op.cit.*, pp. 297-299.

régionaux[2276], cette dernière ayant en outre adhéré à la MOT. La convention de partenariat, dont l'objet est de conforter la dynamique transfrontalière des parcs, repose sur un échange de bons procédés : la MOT apportera à la fédération ses compétences sur le transfrontalier, tandis que la fédération permettra une plus grande ouverture de la MOT – au départ plutôt tournée vers les agglomérations transfrontalières – sur les espaces naturels et ruraux.

Un saut qualitatif a indéniablement été franchi avec le rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière (17 juin 2010)[2277]. Celui-ci manifesterait même, pour certains, la volonté de la France de faire de la coopération transfrontalière l'une de ses priorités[2278]. Quoi qu'il en soit, les parlementaires missionnés posent lucidement le constat du manque de coordination des actions françaises de coopération transfrontalière[2279]. Ils formulent ensuite dix-neuf propositions, propres à former le socle de la nouvelle politique transfrontalière appelée de leurs vœux[2280]. Après remise du rapport, l'analyse des propositions a été confiée à la DATAR par le Premier ministre F. FILLON[2281].

Hélas, si le rapport de la mission parlementaire est une avancée dans la structuration de la politique transfrontalière nationale, il nous paraît en revanche témoigner d'une régression de l'intégration de l'environnement en son sein. L'attention y est essentiellement focalisée sur le pilier économique du développement durable (restaurer la compétitivité économique des territoires frontaliers français par rapport à ceux des voisins) et, dans une moindre mesure, sur le pilier social (à travers la coopération sanitaire transfrontalière). Le pilier environnemental est pour sa part négligé, notamment en ce qui concerne la nature. De fait, aucune des dix-neuf propositions n'a directement pour objet sa protection[2282]. On le regrettera d'autant plus que le rapport est contemporain de l'adoption des lois Grenelle, lesquelles consacrent la trame verte et bleue et, à travers elle, la nécessaire prise en considération des continuités écologiques transfrontalières. Gageons que la déclinaison de la politique nationale aux différentes frontières s'accompagne de son verdissement.

[2276] La convention-cadre de partenariat, signée le 8 février 2006, est consultable sur le site internet de la MOT.

[2277] E. BLANC, F. KELLER, M.-T. SANCHEZ-SCHMID, *Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures*, rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière au Premier ministre, 17 juin 2010, 72 p.

[2278] En ce sens, v. C. MARCORI et M. THOIN, *La coopération transfrontalière*, *op.cit.*, p. 72 et s.

[2279] E. BLANC, F. KELLER, M.-T. SANCHEZ-SCHMID, *Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures*, *op.cit.*, p. 24 et s.

[2280] *Ibid.*, p. 31 et s.

[2281] Quatre groupes de travail ont été constitués sur les thèmes suivants : doter la France d'une boîte à outils pour plus de compétitivité sur ses frontières ; répondre aux besoins de services des populations frontalières ; faciliter l'organisation spatiale des territoires transfrontaliers ; organiser une réelle gouvernance des questions transfrontalières. Sur ce point, v. C. MARCORI et M. THOIN, *La coopération transfrontalière*, *op.cit.*, p. 78.

[2282] L'enjeu de la préservation des espaces naturels et des paysages n'est d'ailleurs mentionné qu'une seule fois (p. 22). La proposition n° 12 « développer la consultation réciproque et la co-élaboration des chartes, des documents de planification et des projets transfrontaliers » a néanmoins vocation à s'appliquer en matière environnementale.

B. La déclinaison de la politique transfrontalière nationale aux différentes frontières

La déclinaison de la politique nationale aux différentes frontières suppose la recherche de mécanismes normatifs et institutionnels capables de la mettre en œuvre. Il est d'abord possible de mobiliser, non sans les perfectionner, des instruments déjà existants : les commissions de suivi de la coopération transfrontalière mises en place par les accords de couverture (1). Toutefois, pour s'assurer d'une véritable intégration de l'environnement dans les stratégies transfrontalières, on proposera l'adoption complémentaire de nouveaux accords de couverture, destinés spécifiquement à la coopération environnementale transfrontalière (2).

1. Le perfectionnement d'outils existants : les commissions de suivi de la coopération transfrontalière

Sous des dénominations variées, les accords de couverture ont généralement mis en place des commissions ou comités de suivi de la coopération transfrontalière. Il en va ainsi de l'Accord de Rome (art. 7), du Traité de Bayonne (art. 11), de la Convention Benelux[2283] ou encore du Traité de Valence (art. 8). Il s'agit d'institutions dont la composition est majoritairement voire exclusivement intergouvernementale, et qui ont traditionnellement pour fonction, comme leur nom l'indique, d'assurer le suivi de l'application d'accords de couverture sur la coopération transfrontalière infra-étatique[2284]. La « Commission franco-espagnole de coopération transfrontalière », par exemple, a notamment pour mission d'échanger des informations entre les Parties sur les initiatives des collectivités territoriales, et de rendre compte annuellement de l'application du Traité de Bayonne[2285].

La mobilisation des commissions de suivi de la coopération transfrontalière a été préconisée afin de favoriser l'émergence d'une stratégie transfrontalière à l'échelle d'une frontière[2286]. Il est vrai que l'existence même d'une structure de suivi est indirectement

[2283] Art. 6 de la Convention de 1986, art. 21 et 22 de la nouvelle Convention de 2014.

[2284] Pour un aperçu général des différentes commissions, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales », *op.cit.*, pp. 106-107. Les commissions de suivi de la coopération transfrontalière ne doivent pas être confondues avec les commissions frontalières permanentes, ni avec les communautés de travail. Les premières sont également des organismes intergouvernementaux, mais elles traitent de questions relatives à la coopération intergouvernementale (par exemple la Commission internationale des Pyrénées). Quant aux secondes, elles sont des organismes de coopération infra-étatique essentiellement composés de collectivités territoriales (par exemple la Communauté de travail des Pyrénées).

[2285] Sur la Commission de coopération transfrontalière franco-espagnole, v. C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Le traité de Bayonne du 10 mars 1995 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales : un cadre juridique complet », *op.cit.*, spéc. pp. 323-324 ; O. TAMBOU, « Le Traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole », RBDI n° 2/1998, pp. 538-598, spéc. pp. 562-563.

[2286] V. H. COMTE, « Les enjeux de la coopération entre l'Etat et les collectivités dans la gestion des espaces transfrontaliers », *op.cit.*, spéc. p. 79 et s. ; du même auteur, « Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers », *op.cit.*, spéc. p. 206 et s.

bénéfique à l'émergence d'une telle stratégie. Certes, seule la commission instituée par la Convention Benelux a expressément pour mission de « coordonner les activités concernant la coopération transfrontalière »[2287]. Mais la dimension stratégique est implicitement contenue en germe, par exemple, dans les missions de la Commission de coopération transfrontalière franco-espagnole. Outre celles se rattachant à la fonction classique de suivi de l'application du Traité, énoncées ci-dessus, la Commission doit encore prêter « une attention particulière aux initiatives de coopération transfrontalière qui, en raison de la répartition différente des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en France et en Espagne, nécessitent des solutions appropriées avec le concours, le cas échéant, des services de l'Etat ». Sans le dire, le Traité de Bayonne (art. 11) tend ainsi à faire de la Commission de coopération transfrontalière un authentique lieu de concertation entre les différents niveaux de pouvoir[2288]. Surtout, certaines de ces commissions se sont spontanément investies d'une mission stratégique. Alors qu'il n'avait *a priori* vocation qu'à suivre l'application de l'Accord de rétrocession fiscale franco-genevois (29 janvier 1973), le Comité régional franco-genevois s'est lancé dans l'ambitieux projet de mise en place d'une charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise[2289]. Il est de ce fait devenu le « lieu principal d'élaboration de la politique transfrontalière dans l'aire genevoise »[2290], laquelle intègre dûment les préoccupations environnementales. En effet, si la charte susmentionnée, publiée en 1997, est dépourvue de valeur juridique contraignante, elle n'en exprime pas moins des objectifs et des orientations d'aménagement communs devant « inspirer » les documents d'urbanisme nationaux[2291]. Or, l'un de ses trois principes fondateurs est de « valoriser en commun les espaces ruraux, les milieux naturels et les paysages »[2292]. Il en a résulté, très concrètement, des actions de préservation et de reconstitution des couloirs à faune transfrontaliers[2293].

Toujours est-il que le « passage par l'Etat central d'une fonction d'encadrement à une fonction d'acteur appelle une évolution et une adaptation des traités »[2294]. Autrement dit, l'élargissement officiel des missions des commissions de suivi vers une dimension plus stratégique devrait être envisagé. Les commissions pourraient alors se voir confier l'élaboration et la mise en œuvre de « chartes stratégiques » impliquant la totalité des acteurs

[2287] Art. 6 de la Convention de 1986, art. 22 de la nouvelle Convention de 2014.
[2288] O. TAMBOU, « Le Traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole » *op.cit.*, p. 563.
[2289] Sur cette intéressante expérience de coopération, v. N. WISMER et Ch. RICCI, « L'agglomération franco-valdo-genevoise », in H. COMTE et N. LEVRAT (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, *op.cit.*, pp. 139-176.
[2290] H. COMTE, « Les enjeux de la coopération entre l'Etat et les collectivités dans la gestion des espaces transfrontaliers », *op.cit.*, p. 80.
[2291] N. WISMER et Ch. RICCI, « L'agglomération franco-valdo-genevoise », *op.cit.*, p. 170.
[2292] *Ibid.*, pp. 143-144, note de bas de p. n° 9.
[2293] *Ibid.*, p. 146.
[2294] H. COMTE, « Les enjeux de la coopération entre l'Etat et les collectivités dans la gestion des espaces transfrontaliers », *op.cit.*, p. 79.

d'un espace transfrontalier[2295], conformément aux recommandations du SDEC et des Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen. Cette nouvelle fonction ne pourrait que difficilement aller sans une modification de la composition des commissions de suivi, afin d'y associer plus étroitement les acteurs locaux[2296]. Alors que le rôle désormais incontournable des collectivités territoriales devrait légitimement, selon nous, leur garantir un droit à participer à l'élaboration des stratégies transfrontalières, les traités de couverture n'organisent qu'exceptionnellement leur représentation dans les commissions de suivi. Lorsqu'une telle représentation des collectivités a été prévue, c'est le plus souvent à titre facultatif. Il arrive qu'une certaine réticence des Etats centraux pour se saisir de cette possibilité soit alors observée, comme dans le cas de la Commission de coopération transfrontalière franco-espagnole[2297]. Dès lors, seule une présence obligatoire d'un certain nombre de représentants des collectivités territoriales pourrait pallier cette lacune[2298]. La remarque vaut également pour les commissions de suivi que de nouveaux accords spécifiques à la coopération environnementale transfrontalière mettraient en place.

2. La proposition de nouveaux accords de couverture spécifiques à la coopération environnementale transfrontalière

La proposition que l'on formule ici consisterait pour la France à conclure, à chacune de ses frontières, des accords bilatéraux (ou multilatéraux le cas échéant) de couverture spécifiques à la coopération environnementale transfrontalière. Ces accords sectoriels complèteraient les accords de couverture généraux déjà existants (Traité de Bayonne, Accord de Karslruhe, etc.). Leur objectif serait double : d'une part, donner des orientations à la coopération environnementale transfrontalière afin de favoriser la coordination en son sein ; d'autre part, faire de l'environnement un domaine prioritaire de coopération, autrement dit assurer sa meilleure intégration possible au sein de la politique transfrontalière nationale.

L'existence d'un précédent, dans un autre secteur de la coopération transfrontalière, constitue la source d'inspiration principale d'une telle proposition. Depuis une dizaine d'années, en effet, la France s'est résolument engagée dans un processus de signature d'accords de couverture sur la coopération sanitaire transfrontalière[2299]. Trois ont d'ores et

[2295] *Ibid.*, pp. 81-82. Dans le même sens, v. N. LEVRAT, « Le statut juridique des « stratégies transfrontalières », *op.cit.*
[2296] *Ibid.*, pp. 79-80.
[2297] C'est paradoxalement l'Espagne qui est réticente : C. F. de CASADEVANTE ROMANI, « Le Traité de Bayonne et l'Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 49.
[2298] En ce sens, v. O. TAMBOU, « Le Traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole » *op.cit.*, pp. 588-589.
[2299] Sur ce point, v. J.-Ch. LUBAC, « Elaboration du cadre juridique de la coopération sanitaire transfrontalière », JCP A 2007, n° 43, pp. 5-8 ; S. PERROT, « La coopération « sanitaire » transfrontalière : un cadre juridique en construction », Revue de droit sanitaire et social 2008, pp. 282-291.

déjà vu le jour, concernant respectivement l'Allemagne[2300], la Belgique[2301] et l'Espagne[2302]. Selon leurs auteurs, ces textes ont pour objet de préciser le cadre juridique dans lequel s'inscrit la coopération sanitaire transfrontalière (art. 1). La mise en œuvre de celle-ci s'effectue au moyen de « conventions de coopération sanitaire », dont les partenaires et les domaines d'intervention sont énumérés (art. 3)[2303]. Pour J.-Ch. LUBAC, le développement des accords bilatéraux sur la coopération sanitaire transfrontalière révèle surtout la « volonté de l'Etat de privilégier le domaine de [la] coopération sanitaire dans les relations frontalières »[2304]. La conclusion de traités internationaux sur la coopération infra-étatique serait ainsi devenue un « moyen politique des Etats pour orienter les coopérations locales dans certains domaines et avec des partenaires prédéfinis »[2305]. C'est pourquoi il nous semble que l'environnement aurait, lui aussi, intérêt à s'inscrire au moins partiellement dans ce que J.-Ch. LUBAC nomme, de façon évocatrice, la « coopération sous l'impulsion étatique », par opposition à la « coopération sous l'impulsion locale »[2306].

La rédaction d'éventuels accords sur la coopération environnementale transfrontalière pourrait elle-même s'inspirer, sur certains points, de ceux sur la coopération sanitaire. Par exemple, les accords sur la coopération sanitaire ont, entre autres finalités, de garantir la continuité des soins aux populations de la zone frontalière (art. 1). Ceux sur la coopération environnementale pourraient, pour leur part, viser la garantie de la continuité (du service public) écologique à l'échelle de la zone transfrontalière. Toujours suivant le même modèle, la signature de « conventions de coopération environnementale » ne devrait pas être limitée aux seules collectivités territoriales. Elle devrait au contraire être ouverte aux établissements publics environnementaux - comme elle l'est pour les établissements de santé -, y compris nationaux (et de préférence sans autorisation ministérielle préalable). Enfin, les traités sur la coopération sanitaire comportent des stipulations facilitant le franchissement de la frontière pour les opérations de secours d'urgence[2307]. Les mêmes facilités pourraient être accordées en vue de réprimer les infractions environnementales commises dans la zone frontalière. Par

[2300] Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Weil am Rhein le 22 juillet 2005. Il a été ratifié puis publié par le décret n° 2007-1039 du 15 juin 2007, JORF n° 140 du 19 juin 2007, p. 10541.
[2301] Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005. Il a été ratifié puis publié par le décret n° 2011-449 du 22 avril 2011, JORF n° 97 du 24 avril 2011, p. 7316.
[2302] Accord-cadre entre la France et l'Espagne sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Saragosse le 27 juin 2008. La ratification en a été autorisée par la loi n° 2014-426 du 28 avril 2014, JORF n° 100 du 29 avril 2014, p. 7400. Le texte n'a pas encore été publié au Journal officiel. Pour cette raison, nous n'avons pu le consulter *in extenso*.
[2303] Si l'on prend le cas de l'Accord franco-belge, les conventions de coopération sanitaire peuvent notamment porter sur l'intervention transfrontalière des professionnels de santé, l'organisation du transport sanitaire des patients, la garantie d'une continuité des soins incluant en particulier l'accueil et l'information des patients, les critères d'évaluation et de contrôle de la qualité et de la sécurité des soins, enfin les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des coopérations.
[2304] J.-Ch. LUBAC, « Elaboration du cadre juridique de la coopération sanitaire transfrontalière », *op.cit.*
[2305] *Idem*.
[2306] *Idem*.
[2307] Art. 4 et 5 de l'Accord franco-allemand ; art. 4 de l'Accord franco-belge.

ailleurs, on pourrait aussi imaginer que les accords de couverture sur la coopération environnementale transfrontalière apportent une dérogation à l'interdiction de contracter en matière de règlementation voire de police, puisqu'il s'agit toujours d'un obstacle sérieux à la coopération en matière de conservation de la nature. Ajoutons que le public devrait pouvoir participer aux projets de lois de ratification de tels traités, comme y invite la formulation extrêmement large de l'article 7 de la Charte de l'environnement quant au champ d'application du principe de participation[2308], et alors qu'une pratique en ce sens existe déjà en Suisse[2309].

Au-delà de l'amélioration de la coordination entre acteurs de la coopération, une telle proposition contribuerait plus largement au renforcement de la coordination entre le droit de l'environnement et le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique. Le déficit de coordination normative et (surtout) institutionnelle entre les deux systèmes juridiques a été pointé par plusieurs auteurs dans des contextes internationaux spécifiques, qu'il s'agisse de la Convention européenne du paysage[2310], de la Convention de Berne[2311] – pourtant signées sous l'égide du Conseil de l'Europe - ou encore de la Convention alpine[2312]. Or, les accords de couverture sur la coopération environnementale transfrontalière constitueraient autant des instruments conventionnels de droit international de la coopération transfrontalière infra-étatique que de droit international de l'environnement. Cette situation de passerelle favoriserait par elle-même la coordination normative. Quant à la coordination institutionnelle[2313], on pourrait imaginer que les fonctionnaires de chacun des Etats chargés de

[2308] « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » (nous soulignons).

[2309] Art. 147 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse : « Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants » (nous soulignons). A titre d'exemple, la Convention européenne du paysage a été soumise à une telle procédure de consultation. Sur ces questions, v. G. MONEDIAIRE (dir.), *La participation du public à l'élaboration des textes réglementaires nationaux en matière d'environnement en France et à l'étranger. Exigence démocratique, nécessité juridique*, Rapport final, Programme CDE – APR 2008/2009, Limoges, 2013, 257 p.

[2310] M. PRIEUR, « Paysages, politiques et programmes internationaux, et paysages transfrontaliers (articles 7, 9 et 12 de la Convention) », *op.cit.*, pp. 166-168. Une référence est toutefois faite à la Convention de Madrid et à ses instruments dans le préambule de la Convention européenne du paysage, ainsi que dans son rapport explicatif.

[2311] M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, *op.cit.*, p. 344. La critique concernant la Convention de Berne ne porte évidemment pas sur la formulation de son article 4.4 sur la coopération transfrontalière, puisque la Convention de Berne est antérieure d'un an à celle de Madrid.

[2312] A. FODELLA, L. PINESCHI, « Environmental Protection and Sustainable Development of Mountain Areas », *op.cit.*, p. 56 et 63.

[2313] Notre proposition sur la coordination institutionnelle s'inspire de celle de M. PRIEUR, consistant à mettre en place un « groupe de travail conjoint » entre le secrétariat de la Convention européenne du paysage et celui de la Convention de Madrid : M. PRIEUR, « Paysages, politiques et programmes internationaux, et paysages transfrontaliers (articles 7, 9 et 12 de la Convention) », *op.cit.*, p. 168 et 174.

la mise en œuvre des conventions environnementales pertinentes, soient associés aux travaux des commissions de suivi des accords de couverture[2314].

La conclusion d'accords de couverture spécifiques sur la coopération environnementale, que nous proposons, marquerait une étape importante vers la responsabilisation, tant collective qu'individuelle, des entités-infra-étatiques par rapport aux enjeux transfrontaliers de la conservation de la nature. Certes, l'absence d'obligation de coopérer devrait demeurer un obstacle à la responsabilisation. Elle se constate tant en droit international, où les obligations existent mais ne visent que les Etats, qu'en droit interne, où le droit de la coopération décentralisée est empreint de normes permissives. Toutefois, le droit de l'Union européenne s'affirme progressivement comme un moteur de responsabilisation. Les entités infra-étatiques sont en effet tenues, comme pour le reste du droit de l'Union, de mettre en œuvre les obligations de protection de l'environnement transfrontalier qu'il impose. Encore faut-il s'assurer ensuite que les initiatives de coopération soient coordonnées, pour servir efficacement à la mise en place de réseaux écologiques transfrontaliers. A cette fin, trois mécanismes complémentaires peuvent être utilisés. D'abord, le principe de subsidiarité deviendrait le régulateur de la répartition des compétences entre niveaux de coopération, intergouvernementale et infra-étatique. Ensuite, la coopération entre niveaux de coopération (ou gouvernance transfrontalière multi-niveaux) contribuerait à résoudre les problèmes, nombreux en matière environnementale, qui nécessitent la mise en jeu de compétences détenues par une pluralité de titulaires. Enfin, une véritable politique transfrontalière intégrant mieux qu'aujourd'hui la conservation de la nature serait élaborée au niveau national, puis déclinée sur chacune des frontières du pays. Finalement, la mobilisation efficiente de ces trois mécanismes contribuerait à renforcer la coordination entre le droit de l'environnement et le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique et, par extension, leur complémentarité. Pour l'heure, on peut affirmer l'existence d'une telle complémentarité, grâce au franchissement des deux principaux obstacles à l'essor de la coopération infra-étatique en matière de conservation de la nature : l'interdiction de la coopération a été surmontée par la reconnaissance d'un droit à la coopération, tandis que les outils opérationnels de la coopération infra-étatique, initialement rétifs à la conservation de la nature, ont été progressivement adaptés à celle-ci. Toutefois, la complémentarité du droit de l'environnement et du droit de la coopération infra-étatique continue d'être mise à l'épreuve, essentiellement à cause d'un manque de coordination entre les deux domaines juridiques. Deux phénomènes l'attestent particulièrement. Il s'agit, d'une part, de la subsistance d'importantes disparités dans la répartition des compétences environnementales entre pays voisins, alors que l'émergence de la coopération infra-étatique aurait pu constituer une incitation à la

[2314] Etant précisé que les accords de couverture sur la coopération sanitaire transfrontalière instituent, pour le suivi de leur application, une commission mixte composée des représentants des autorités compétentes de chaque Partie : art. 8 de l'Accord franco-allemand ; art. 7 de l'Accord franco-belge.

convergence des droits nationaux. Il s'agit, d'autre part, de la confrontation entre un droit de l'environnement qui fixe des obligations de conservation de la nature transfrontalière, et un droit de la coopération transfrontalière infra-étatique qui ne conçoit la coopération que comme une faculté dont il est permis d'user ou de ne pas user.

CONCLUSION

L'étude des rapports entre le droit de la conservation de la nature, les frontières et le droit de la coopération transfrontalière apporte deux enseignements principaux et suscite au moins une interrogation.

Le premier enseignement tient au fait que l'opposition classique entre la nature (par extension l'environnement) et les frontières n'est plus aussi nette qu'auparavant. Son dépassement peut raisonnablement être envisagé, dès lors que, d'une part, le droit de l'environnement s'inscrit dans un cadre territorial adapté aux frontières de la nature, et que, d'autre part et de manière consubstantielle, les acteurs de la conservation de la nature recourent à la coopération transfrontalière.

L'inscription du droit de l'environnement dans un cadre territorial adapté nécessite à la fois une émancipation par rapport aux circonscriptions politiques et administratives classiques, et la recréation de frontières adaptées à l'objet à protéger, la nature. L'évolution du droit international de l'environnement dans cette direction a été réalisée essentiellement sous l'influence de deux facteurs extra-juridiques, et elle a connu schématiquement deux temps.

Ces deux facteurs extra-juridiques, complémentaires bien que d'inégale importance, sont les enseignements de la science écologique, en premier lieu, et ceux de la science politique, en second lieu. La science écologique, et plus encore la nécessité pour le droit de l'environnement moderne de retranscrire dans le langage juridique ses avancées, a eu un impact déterminant : c'est la juridicisation de concepts scientifiques, tels que l'écosystème ou le bassin hydrographique, qui ont inspiré la création de circonscriptions écologiques indépendantes des circonscriptions administratives traditionnelles. Quant à la science politique, elle a uni ses forces à celles de la science écologique pour convaincre que la conservation d'un patrimoine naturel commun, entre deux pays frontaliers, pouvait être un bon moyen de consolider des relations de bon voisinage, voire d'apaiser des tensions. C'est la notion de parc transfrontalier pour la paix.

Le zonage écologique puis le réseau écologique sont les modèles successifs auxquels a eu recours le droit international de l'environnement pour s'inscrire dans un cadre territorial adapté aux frontières de la nature. Il n'y a toutefois pas d'exclusion entre les deux systèmes, qui coexistent en fait. Ainsi, le réseau écologique n'a pas fait disparaître le zonage écologique : il l'a incorporé en son sein, tout en le surpassant. En droit de la conservation de la nature, la technique du zonage écologique consiste à délimiter un espace dans lequel un régime juridique exorbitant du droit commun est institué, à des fins protectrices. Il permet de créer un territoire adapté aux frontières de l'écosystème, surtout lorsqu'il est associé à des

critères scientifiques de sélection des sites à protéger. S'il est en principe indépendant de considérations politiques et administratives, le zonage écologique ne remet pas directement en cause le caractère linéaire, statique et rigide de la frontière « naturelle » qu'il est censé délimiter. C'est précisément la nouveauté du réseau écologique : ne pas se contenter de recréer des frontières, fussent-elles calquées sur les frontières « naturelles », mais permettre à la nature de sortir des frontières, de « ses » frontières. Le réseau écologique vise en effet à favoriser le mouvement, la dispersion des espèces sauvages. Pour ce faire, il organise les connexions entre ses différents éléments constitutifs, et l'interconnexion avec d'autres réseaux écologiques (régionaux, nationaux, voire continentaux). Ainsi les frontières se retrouvent-elles criblées de multiples trous qui sont autant de points de passage ou de liaison, généralement dénommés « corridors écologiques ». Leur délimitation est nécessairement souple et évolutive de façon à s'adapter à la variabilité des processus écologiques, accrue par les changements climatiques.

Si la création d'un zonage écologique transfrontalier était déjà peu concevable sans recours à la coopération transfrontalière, la légitimité de cette dernière en tant qu'outil de conservation de la nature est considérablement renforcée par la mise en place de réseaux écologiques transfrontaliers. En effet, il ne s'agit plus seulement, alors, de s'entendre sur la délimitation d'une zone protégée transfrontalière et le régime juridique harmonisé qui sera institué en son sein. Il faut bien davantage organiser l'interconnexion des réseaux écologiques nationaux, ce qui implique d'assurer leur compatibilité structurale, de localiser les points de connexion transfrontalière, et enfin de s'entendre sur la gestion partagée de l'ensemble de ces points de connexion. Confronté à cette construction théorique le droit positif pourra, certes, apparaître imparfait. Tel est le cas du réseau écologique européen Natura 2000 qui, s'il s'inscrit dans un cadre territorial satisfaisant du point de vue des frontières de la nature, ne ménage paradoxalement qu'une place modeste à la coopération transfrontalière.

Historiquement, c'est d'abord au niveau intergouvernemental que la coopération transfrontalière s'est développée pour mener des actions de conservation de la nature transfrontalière. A partir des années 1980, toutefois, les choses évoluent en Europe. Sans que le niveau intergouvernemental ne laisse le champ totalement libre, on observe l'essor d'une coopération transfrontalière infra-étatique, menée au niveau des entités décentralisées et d'autres personnes publiques nationales dépourvues de la souveraineté et du « treaty-making power ». Le fait que le niveau infra-étatique de la coopération transfrontalière supplante peu à peu le niveau intergouvernemental, y compris dans le domaine de la conservation de la nature tient, selon nous, essentiellement à deux raisons. La première, et sans doute la principale, est à rechercher dans l'émergence, sous l'impulsion de la Convention de Madrid du 21 mai 1980, d'un cadre juridique spécifique à la coopération transfrontalière des entités infra-étatiques. Les relations extérieures ne sont plus, désormais, l'apanage de l'Etat central. Cette apparition du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique se conjugue précisément – c'est la

deuxième raison - avec l'évolution, presque concomitante, de l'appréhension de la frontière par le droit international de l'environnement. En effet, avec la démultiplication des occasions de coopération transfrontalière, qui accompagne l'affirmation du paradigme du réseau écologique, les Etats centraux n'ont plus les moyens (sans même parler de la volonté) d'assurer eux-mêmes la conduite de toutes les opérations d'interconnexion écologique transfrontalière. Implicitement ou explicitement, cette fonction est peu à peu déléguée à des entités infra-étatiques, territorialement décentralisées – les collectivités territoriales - ou « seulement » fonctionnellement – les établissements publics nationaux, en France.

Dès lors, le développement de la coopération transfrontalière infra-étatique dans le secteur de la conservation de la nature va inévitablement poser la question des rapports entretenus par le (jeune) droit de l'environnement avec le droit (encore plus jeune) de la coopération transfrontalière infra-étatique. Cette question ne se posait pas véritablement avec le droit international du voisinage, qui régit la coopération transfrontalière intergouvernementale. En effet il n'y a pas, en droit international public, de distinction nette entre le droit de l'environnement et le droit du voisinage. Le droit international de l'environnement est né dans le droit du voisinage, tandis que certaines normes de voisinage sont devenues, suite à sa formidable expansion, des normes de droit international de l'environnement. De plus, on peut considérer que droit international de l'environnement et droit international du voisinage constituent, tous deux, des composantes du droit international de la coopération, vaste branche du droit international public. Leurs finalités convergent largement. En revanche, et même si la protection de l'environnement a pu constituer une source matérielle du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique, ce dernier et le droit de l'environnement constituent bien deux champs juridiques autonomes. Il en va ainsi en droit international comme en droit interne français, où s'est progressivement mis en place un droit de la coopération dite « décentralisée », branche du droit des collectivités territoriales.

La coopération transfrontalière étant indispensable au dépassement de l'opposition entre la nature et les frontières, l'existence d'une complémentarité (ou au moins d'une non-contradiction) entre les droits de l'environnement et de la coopération transfrontalière infra-étatique revêt une importance essentielle. Cette complémentarité existe-t-elle ? Répondre à cette question revient à se demander si les obstacles issus (plus ou moins directement) de la confrontation entre les deux champs juridiques ont été surmontés. Quatre obstacles avaient été préalablement identifiés : l'interdiction de la coopération pour les acteurs de la conservation de la nature ; l'inadaptation des outils opérationnels de coopération pour ces mêmes acteurs ; la disparité entre les droits nationaux ; enfin, le risque de déresponsabilisation des acteurs de la coopération infra-étatique face aux obligations environnementales. Sur ces quatre obstacles, les deux premiers, qui sont aussi les plus importants, ont été en grande partie franchis, et le troisième l'a été à moitié.

C'est précisément le second enseignement de la thèse, qui permet d'affirmer que la complémentarité des droits de l'environnement et de la coopération transfrontalière infra-étatique existe bel et bien, même s'il arrive qu'elle soit mise à l'épreuve. Ainsi, un droit de coopérer a d'abord été progressivement reconnu aux acteurs de la conservation de la nature. Pour les collectivités territoriales, en droit français, c'est au sein du droit de la coopération décentralisée qu'il a été reconnu. Mais en France, les collectivités territoriales n'ont que des compétences limitées en matière de conservation de la nature. Le droit français, de l'environnement cette fois-ci, a donc fait émerger un fondement spécifique pour la coopération transfrontalière des établissements publics nationaux compétents en matière de protection de la nature, en particulier les parcs nationaux. Ensuite, des outils de coopération adaptés à la conservation de la nature ont été mis à disposition. Parmi eux le GECT[2315], créé par un règlement européen[2316], doit être singularisé car il s'adapte aussi bien à l'objet « conservation de la nature » qu'à la spécificité des acteurs de ce secteur.

La diversité des droits nationaux de l'environnement est déjà plus problématique pour mener à bien des actions de coopération transfrontalière infra-étatique. Plus de trente ans après la signature de la Convention de Madrid, il subsiste des disparités institutionnelles importantes entre la France et ses voisins. Elles résultent principalement d'une répartition des compétences environnementales beaucoup plus à l'avantage des entités décentralisées, autonomiques ou fédérales, parmi les pays frontaliers de la France. Or la coopération transfrontalière infra-étatique opère, en principe, dans les domaines communs de compétence des partenaires. Toutefois, l'émergence du paradigme de la gouvernance transfrontalière multi-niveaux, associé à celui de la co-administration de l'environnement par l'Etat et les collectivités, permet de contourner cet obstacle. De plus, les droits nationaux de l'environnement ont tendance à converger sur d'autres aspects, spécialement en ce qui concerne les notions et concepts employés par chacun d'entre eux. La coopération transfrontalière est ainsi facilitée par la naissance d'un langage juridique harmonisé et de finalités communes, bien que rien n'indique que tel était, au départ, le but recherché par les Etats concernés.

C'est donc, en définitive, probablement l'obstacle de la déresponsabilisation des acteurs infra-étatiques qui fait peser les plus sérieux doutes sur la mise en place effective de réseaux écologiques transfrontaliers. Non seulement les acteurs, pris isolément, sont soumis à très peu de contraintes concernant la mobilisation de leur droit à la coopération, mais la coordination des actions de coopération transfrontalière à l'échelle nationale fait encore largement défaut. La responsabilisation insuffisante des acteurs pourrait révéler, en réalité, une divergence partielle de finalités entre le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique et celui de l'environnement. Tandis que le premier se conçoit avant tout comme un

[2315] Groupement européen de coopération territoriale.
[2316] Règlement (CE) n° 1082/2006 précité.

droit d'habilitation (à la coopération), essentiellement permissif, le second inclinerait à davantage d'impérativité car il fonctionnalise la coopération, l'utilisant au service de ses propres fins : la protection de l'environnement transfrontalier.

L'interrogation suscitée, enfin, découle en partie de cette tension latente entre les droits de l'environnement et de la coopération transfrontalière infra-étatique. Il s'agit de se demander, au terme de cette étude, si un droit de l'environnement transfrontalier peut émerger, voire s'il n'est pas déjà en train de le faire. Son objet serait double, comme dans tous les ordres juridiques : lutter contre les pollutions transfrontières et conserver la nature transfrontalière. M. PRIEUR annonçait, dès 1978, la naissance de ce droit de l'environnement transfrontalier[2317]. Mais il parlait alors essentiellement du droit des pollutions transfrontières, dont l'existence est effectivement avérée depuis longtemps. Il a ses principes et ses règles, dont certains sont déjà coutumiers en droit international, et ont innervé le droit comparé[2318] : interdiction des dommages environnementaux transfrontières, information-consultation, évaluation environnementale, non-discrimination des victimes, etc.

En revanche, peut-on vraiment dire qu'il existe un droit de la nature transfrontalière, corpus juridique relativement structuré et cohérent qui s'affirmerait comme le pendant du droit des pollutions transfrontières (ce dernier contenant aussi, *lato sensu*, une bonne part du droit des eaux transfrontalières) ? La réponse à cette question est loin d'être aussi évidente. D'abord, comme on vient de le voir, cet éventuel droit de la nature transfrontalière resterait nécessairement un droit pluriel, éclaté entre plusieurs ordres juridiques (international, européen et national) et entre plusieurs disciplines (droit de l'environnement et droit de la coopération transfrontalière infra-étatique). Ensuite, la seule norme qui ait véritablement été consacrée au niveau universel est celle de l'obligation de coopérer pour conserver les zones naturelles transfrontalières remarquables. Enfin, le degré d'affermissement des notions conçues pour améliorer la conservation de la nature transfrontalière est très variable. Les mieux assises sont en fait celles qui ont été empruntées au droit international public classique, telles que les ressources naturelles partagées et le patrimoine commun. La notion de zone protégée transfrontalière commence toutefois à être largement partagée, même si elle souffre de l'absence d'une définition consensuelle. Celle de réseau écologique transfrontalier n'est qu'au début d'un processus de reconnaissance formelle. Quant à la notion d'espèce sauvage transfrontalière, proposée pour décrire les espèces qui, sans être nécessairement migratrices, n'en franchissent pas moins fréquemment des frontières politiques, elle est pour l'heure presque exclusivement doctrinale. Au sein du droit de l'environnement transfrontalier, le secteur de la nature souffre incontestablement d'un déficit de maturité par rapport à celui des pollutions transfrontières.

[2317] M. PRIEUR, « Le droit de l'environnement dans les zones frontalières », in *Frontières et environnement*, Aménagement et nature, n° 51, automne 1978, pp. 11-13.
[2318] V. *Les pollutions transfrontières en droit comparé et international*, RJE, n° hors-série, 1989, *op.cit.*

Plus largement, on constate que le droit de l'environnement transfrontalier demeure éclaté entre le secteur des pollutions et celui de la nature. A-t-il vocation à relever de principes et de règles communs ? C'est déjà partiellement le cas, et l'on doit évidemment mentionner à cet égard l'outil transversal précieux que constitue l'étude d'impact transfrontière. Technique privilégiée de mise en œuvre de l'évaluation environnementale transfrontière, consacrée en droit coutumier, l'étude d'impact transfrontière a (notamment) pour fonction de prévenir les pollutions transfrontières. Or, dans ce cadre, elle prend spécifiquement en compte les incidences des pollutions sur la nature transfrontalière. Au-delà, les enjeux et peut-être surtout les acteurs, très différents, de ces deux secteurs, empêchent d'envisager dans un avenir proche l'unité du droit de l'environnement transfrontalier. Mais un tel éclatement est-il propre au droit de l'environnement transfrontalier, ou ne concerne-t-il pas le droit de l'environnement dans son ensemble ?

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

1.1. DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPEDIES

CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 10ème éd., Paris, 2013, 1099 p.
GUINCHARD S. et al. (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 21ème éd., Paris, 2013, 993 p.
SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 p.
Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL – CNRS-ATILF, http://www.cnrtl.fr).
Dictionnaire de l'académie française (http://atilf.atilf.fr.).
Dictionnaire de la terminologie du droit international, Sirey, Paris, 1960, 755 p.
Dictionnaire Le petit Larousse illustré 2015.
Encyclopaedia Universalis (en ligne).
Le dictionnaire de la langue française – Emile Littré (http://littre.reverso.net).

1.2. OUVRAGES NON JURIDIQUES

ALI S. H. (éd.), *Peace Parks : Conservation and Conflict Resolution*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts) and London, 2007, 406 p.
AUBERTIN C., RODARY E. (éd.), *Aires protégées, espaces durables ?*, IRD, coll. Objectifs Suds, Marseille, 2008, 260 p.
BADIE B., *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, coll. L'espace du politique, Paris, 1995, 276 p.
BAKIS H., *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 1993, 127 p.
BARBAULT R., *Un éléphant dans un jeu de quilles : l'homme dans la biodiversité*, Seuil, Paris, 2006, 265 p.
BATH A. (éd.), *Gestion transfrontalière des populations de grands carnivores*, éd. du Conseil de l'Europe, Rencontres environnement, n° 60, Strasbourg, 2006, 130 p.
BERTHOUD G., LEBEAU R. P., RIGHETTI A., *Réseau écologique national REN. Rapport final*, Cahier de l'environnement n° 373, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne, 2004, 132 p.
BRUNNER R., *Identification des principales zones protégées transfrontalières en Europe centrale et orientale*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la nature, n° 128, Strasbourg, 2002, 33 p.

CEMAT, *Aménagement du territoire pour le développement durable des espaces européens particuliers : montagnes, zones côtières et rurales, bassins fluviaux et vallées alluviales*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Aménagement du territoire européen, n° 68, Strasbourg, 2003, 176 p.

CENTRE NATUROPA, *Côtes et parcs marins de la Méditerranée*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1991, 57 p.

COMISION CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO, *Current Status of the Central American Protected Areas System*, CCAD, 2003.

COMISION NACIONAL DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS, *Mexico International Cooperation and its Benefits for Conservation*, Mexico City, 2008, 120 p.

CONCA K., DABELKO G. D. (eds), *Environmental Peacemaking*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2002, 244 p.

CONSEIL DE L'EUROPE

- *La protection des espaces côtiers de la mer adriatique*, éd. du Conseil de l'Europe, Rencontres environnement, n° 23, Strasbourg, 1995, 182 p.
- *La nature ne connaît pas de frontières : vers des réseaux écologiques transfrontaliers*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Rencontres environnement, n° 44, Strasbourg, 2000, 177 p.
- *Le partenariat des collectivités locales et régionales pour la conservation de la diversité biologique et paysagère*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Rencontres environnement, n° 50, Strasbourg, 2001, 176 p.
- *Le rôle des autorités locales et régionales dans la coopération transnationale en matière de développement régional et d'aménagement du territoire*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Aménagement du territoire européen, n° 67, Strasbourg, 2002, 163 p.
- *Fragmentation des habitats et des corridors écologiques*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Rencontres environnement, n° 54, Strasbourg, 2003, 111 p.
- *Colloque sur les corridors écologiques marins et côtiers*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Rencontres environnement, n° 55, Strasbourg, 2003, 114 p.
- *Biodiversité marine et côtière et espaces protégés*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Rencontres environnement, n° 56, Strasbourg, 2003, 273 p.
- *Paysage et forces gouvernantes*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Aménagement du territoire européen et paysage, n° 93, Strasbourg, 2010, 333 p.

CONSTANTIN F. (dir.), *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, L'Harmattan, Paris, 2002, 385 p.

DAJOZ R., *La Biodiversité : l'avenir de la planète et de l'homme*, Ellipses, Paris, 2008, 275 p.

DELEAGE J.-P., *Une histoire de l'écologie*, Seuil, Paris, 1991, rééd. 1994, 330 p.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT OF IRAN AND UNEP, *Environment, Peace and the Dialogue Among Civilizations and Cultures*, DOE-Environmental Management Support Project (EMSP), Tehran, 2005, 439 p.

DUDLEY N. (éd.), *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, UICN, Gland, 2008, 96 p.

FERRY L., *Le nouvel ordre écologique : l'arbre, l'animal et l'homme*, Grasset, Paris, 1992, 274 p.

HARPE A. de l', *L'Espace Mont-Blanc en question*, L'Harmattan, Paris, 2005, 201 p.

IUCN, *First World Conference on National Parks*, United States Department of the Interior, Washington D.C., 1962, 471 p.

JONGMAN R. H. G., KRISTIANSEN I., *Approches nationales et régionales pour les réseaux écologiques en Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 110, Strasbourg, 2001, 95 p.

NOWICKI P., BENNETT G., MIDDLETON D. (éd.), *Perspectives on ecological networks*, European Centre for Nature Conservation publication series on Man and Nature, vol. 1, Tilburg, 1996, 192 p.

PARROCHIA D.

- *Philosophie des réseaux*, PUF, Paris, 1993, 300 p.
- *Penser les réseaux* (dir.), Champ Vallon, Seyssel, 2001, 267 p.

PELT J.-M., *La solidarité chez les plantes, les animaux, les humains*, Fayard, Paris, 2005, 195 p.

RAMADE F., *Eléments d'écologie : écologie fondamentale*, Dunod, 4ème éd., Paris, 2009, 689 p.

RODARY E., CASTELLANET Ch., ROSSI G. (dir.), *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ?*, Kathala et GRET, Paris, 2003, 308 p.

SANDWITH T. et al., *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*, IUCN-WCPA, Gland, 2001, 111 p. Document partiellement traduit sous le titre : T. SANDWITH et al., *Aires protégées transfrontalières pour la paix et la coopération*, UICN, coll. Guides des meilleures pratiques pour les aires protégées, n° 7, 2001, non paginé.

SEPP K. et KAASIK A., *Development of National Ecological Networks in the Baltic Countries in the Framework of the Pan-European Ecological Network*, IUCN, Warsaw, 2002, 165 p.

SERRES M., *Le contrat naturel*, Bourin, Paris, 1990, 191 p.

SWENSON J. E. et al., *Plan d'action pour la conservation de l'ours brun en Europe (Ursus arctos)*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la nature, n° 114, Strasbourg, 2006, 107 p.

TERRY A., ULLRICH K. and RIECKEN U., *The Green Belt of Europe : From Vision to Reality*, IUCN, Gland and Cambridge, 2006, 214 p.

THORSELL J. W. (éd.), *Parks on the Borderline : Experience in Transfrontier Conservation*, IUCN, Gland, 1990, 98 p.

UICN, *Bénéfices par delà les frontières. Procès-verbaux du Vème Congrès mondial sur les parcs de l'UICN*, UICN, Gland, 2005, 326 p.

USHER M. B., *Conserver la diversité biologique européenne dans le contexte du changement climatique*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 149, Strasbourg, 2007, 68 p.
VASILIJEVIC M. et PEZOLD T., *Crossing Borders for Nature : European examples of transboundary conservation*, UICN, Gland et Belgrade, 2011, 73 p.
ZARTMAN I. W. et KREMENYUK V. (éd.), *Peace versus Justice : Negotiating Forward- and Backward- Looking Outcomes*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder et New York, 2005, 347 p.

1.3. OUVRAGES JURIDIQUES

1.3.1. Manuels et traités

BETTATI M., *Le droit international de l'environnement*, Odile Jacob, Paris, 2012, 303 p.
BIRNIE P., BOYLE A., REDGWELL C., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 3rd ed., Oxford, 2009, 851 p.
BLUMANN C. et DUBOUIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis Litec, 5ème éd., Paris, 2013, 863 p.
BOWMAN M., DAVIES P., REDGWELL C., *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge University Press, 2nd edition, New York, 2010, 755 p.
BRISSON J.-F. et ROUYERE A., *Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 2004, 664 p.
CHARBONNEAU S., *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, 3ème éd., Paris, 2006, 295 p.
CLEMENT M., *Droit européen de l'environnement*, Larcier, 2ème éd., Bruxelles, 2012, 619 p.
COMBACAU J. et SUR S., *Droit international public*, Montchrestien, 10ème éd., Paris, 2012, 820 p.
DAILLIER P. et PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 8ème éd., Paris, 2009, 1709 p.
DELL'ANNO P.
- *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, 4ème éd., Padoue, 2003, 795 p.
- *Elementi di diritto dell'ambiente integrato dai d.lgs. 152/2006 e 4/2008*, CEDAM, Padoue, 2008, 273 p.

DESPAX M., *Droit de l'environnement*, Litec, 1980, 879 p.
DOUMBE-BILLE S. et al., *Droit international de l'environnement*, Larcier, Bruxelles, 2013, 226 p.
DUPUY P.-M. et KERBRAT Y., *Droit international public*, Dalloz, 11ème éd., Paris, 2012, 929 p.
FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 2ème éd., Paris, 2011, 686 p.
FRIER P.-L. et PETIT J., *Droit administratif*, LGDJ, 8ème éd., Paris, 2013, 634 p.

GAUDEMET Y., *Droit administratif*, LGDJ, 20ème éd., Paris, 2012, 550 p.
HAUMONT F., *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 392 p.
JACQUOT H. et PRIET F., *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 6ème éd., Paris, 2008, 978 p.
JADOT B., HANNEQUART J.-P. et ORBAN de XIVRY E., *Le droit de l'environnement : aspects juridiques de la lutte contre les pollutions et la protection de la nature*, De Boeck Université, Bruxelles, 1988, 420 p.
KALFLECHE G., *Droit de l'urbanisme*, PUF, Thémis droit, 1ère éd., Paris, 2012, 391 p.
KISS A. et BEURIER J.-P., *Droit international de l'environnement*, Pedone, 4ème éd., Paris, 2010, 588 p.
KORMOS C. F. (éd.), *A Handbook on International Wilderness Law and Policy*, Fulcrum Publishing, Golden, Colorado, 2008, 400 p.
LAVIEILLE J.-M., *Droit international de l'environnement*, Ellipses, 3ème éd., Paris, 2010, 368 p.
NAIM-GESBERT E., *Droit général de l'environnement*, Lexis Nexis, coll. Objectif droit cours, 2ème éd., Paris, 2014, 269 p.
PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 6ème éd., Paris, 2011, 1152 p.
REBUT D., *Droit pénal international*, Précis Dalloz, 1ère éd., Paris, 2012, 659 p.
RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, 6ème éd., Paris, 2010, 1464 p.
RIVIER R., *Droit international public*, PUF, 2ème éd., 2013, 701 p.
ROMI R., *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, 7ème éd., Paris, 2010, 640 p.
ROMI R. et al., *Droit international et européen de l'environnement*, Montchrestien-Lextenso, 2ème éd., Paris, 2013, 318 p.
SADELEER N. de et BORN Ch.-H., *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, Paris, 2004, 780 p.
THIEFFRY P., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2ème éd., 2011, 1315 p.
VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis droit, 3ème éd., Paris, 2011, 517 p.
WALINE J., *Droit administratif*, Précis Dalloz, 24ème éd., Paris, 2012, 759 p.

1.3.2. Ouvrages généraux et monographies

ADAM H. T.

- *Les établissements publics internationaux*, LGDJ, Paris, 1957, 323 p.
- *Les organismes internationaux spécialisés : contribution à la théorie générale des établissements publics internationaux*, LGDJ, Tome V, Paris, 1992, 1080 p.

ALINCAY A. et LAVOREL S. (dir.), *Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 2013, 252 p.

AUDIT M., *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, Paris, 2002, 423 p.

BARBERIS J.-A., *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, editorial Tecnos, colección de ciencias sociales, Madrid, 1979, 181 p.

BASTMEIJER K., KOIVUROVA T. (éd.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, Legal Aspects of Sustainable Development Series, vol. 1, Leiden et Boston, 2008, 397 p.

BATAILLOU Ch., *L'émergence du fait régional au sein de l'Union Européenne : la coopération transfrontière comme stratégie du développement*, Presses Universitaires de Perpignan, coll. Etudes, Perpignan, 2002, 221 p.

BEDJAOUI M. (dir.), *Droit international : Bilan et Perspectives*, Tome 1, UNESCO et Pedone, Paris, 1991, 630 p.

BEER-GABEL J., LABAT B., *La protection internationale de la faune et de la flore sauvages*, Bruylant, coll. de droit international, Bruxelles, 1999, 266 p.

BENNETT G.

- *Vers un réseau écologique européen* (dir.), Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement, Arnhem, 1991, 80 p.
- *Conserving Europe's Natural Heritage : Towards a European Ecological Network* (éd.), Graham & Trotman / Martinus Nijhiff, International Environmental Law and Policy Series, Londres, 1994, 334 p.

BEURIER J.-P., KISS A., MAHMOUDI S. (éd.), *New Technologies and Law of the Marine Environment – Nouvelles Technologies et Droit de l'Environnement Marin*, Kluwer Law International, International Environmental Law and Policy Series, vol. 55, The Hague, 2000, 257 p.

BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E. : recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, LGDJ, Bibliothèque de droit international et communautaire, tome 108, Paris, 1994, 502 p.

BONNIN M., *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, L'Harmattan, coll. Droit du Patrimoine culturel et naturel, Paris, 2008, 270 p.

BONNIN M. et al., *Le réseau écologique paneuropéen : état d'avancement*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 146, Strasbourg, 2007, 117 p.

BORN Ch.-H. et HAUMONT F. (dir.)

- *Actualités du droit rural : vers une gestion plus durable des espaces ruraux ?*, Larcier, Bruxelles, 2013, 431 p.
- *Natura 2000 et le juge. Situation en Belgique et dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2014, 461 p.

BOTHE M. (coord.), *Trends in Environmental Policy and Law – Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 15, Gland, 1980, 404 p.

BROWN WEISS E., *Justice pour les générations futures : droit international, patrimoine commun et équité intergénérations*, Ed. Sang de la terre, Paris, 1993, 356 p.

CAMPROUX-DUFFRENE M.-P. et DUROUSSEAU M. (dir.), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PUS, Strasbourg, 2007, 224 p.

CANS C. (dir.), *La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation*, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, Paris, 2009, 421 p.

CASADEVANTE ROMANI C. F. de

- *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, éd. Harriet, Bayonne, 1989, 453 p.
- *L'Etat et la coopération transfrontalière* (dir.), Bruylant, coll. Droit des relations et de la coopération transfrontières, n° 3, Bruxelles, 2007, 181 p.

CASTELEIN A. et al., *Les montagnes et le droit : tendances émergentes*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO Etude législative 75 Rév. 1, Rome, 2006, 142 p.

CEDOUA, *Aménagement du territoire, urbanisme et réseau Natura 2000,* Almedina, Coimbra, 2009, 335 p.

CEDRE (dir.), *Le zonage écologique*, Bruylant, Bruxelles, 2002, 302 p.

CERDEAU, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 18, La Documentation française, Paris, 2008, 394 p.

CHARPENTIER J. et ENGEL Ch. (dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, 283 p.

CHEVALLIER J., *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 3ème éd., Paris, 2008, 266 p.

CHRISTOPOULOU O., HAIDARLIS M. et DUROUSSEAU M. (dir.), *La gestion des sites Natura 2000 : la mise en place des cadres nationaux*, Presses Universitaires de Thessalie, Volos, 2005, 191 p.

CLAP F. et MORAL V., *Biodiversité & Collectivités : Panorama de l'implication des collectivités territoriales pour la préservation de la biodiversité en France métropolitaine*, Comité français de l'UICN, Paris, 2010, 97 p.

COMBEAU P. (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2007, 326 p.

COMMISSION EUROPEENNE et ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE (éd.), *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, Paris, 1995, 260 p.

COMTE H. et LEVRAT N. (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2006, 365 p.

CONSEIL DE L'EUROPE

- *L'environnement et les collectivités locales et régionales*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, 59 p.
- *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, 3ème éd., coll. Coopération transfrontalière en Europe, n° 4, 1996, 172 p.

- *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention Européenne du Paysage*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, 227 p.

CORET A., *Le Condominium*, LGDJ, Paris, 1960, 333 p.

CORNU M. et FROMAGEAU J. (éd.)

- *Genèse du droit de l'environnement. Fondements et enjeux internationaux,* vol. I, L'Harmattan, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, Paris, 2001, 231 p.
- *Genèse du droit de l'environnement. Droit des espaces naturels et des pollutions*, vol. II, L'Harmattan, coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, Paris, 2001, 282 p.

DEJEANT-PONS M., *La méditerranée en droit international de l'environnement*, Economica, coll. coopération et développement, Paris, 1990, 374 p.

DELMAS-MARTY M.

- *Critique de l'intégration normative : l'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits* (dir.), PUF, Paris, 2004, 330 p.
- *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*, vol. 1, Seuil, coll. la couleur des idées, Paris, 2004, 439 p.
- *Les forces imaginantes du droit. Le pluralisme ordonné*, vol. 2, Seuil, coll. la couleur des idées, Paris, 2006, 303 p.
- *Les forces imaginantes du droit. La refondation des pouvoirs*, vol. 3, Seuil, coll. la couleur des idées, Paris, 2007, 299 p.
- *Les forces imaginantes du droit. Vers une communauté de valeurs ?*, vol. 4, Seuil, coll. la couleur des idées, Paris, 2011, 423 p.

DESMOULIN G., *La communauté européenne et la protection des espaces naturels : des financements européens au service de l'action locale*, PULIM, coll. Les Cahiers du CRIDEAU, n° 1, Limoges, 2001, 267 p.

DI PLINIO G., *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Utet Libreria, Torino, 1994, 290 p.

DI PLINIO G. et FIMIANI P. (a cura di), *Aree naturali protette : Diritto ed economia*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, 221 p.

DUBOIS J. et MALJEAN-DUBOIS S. (dir.), *Natura 2000 : de l'injonction européenne aux négociations locales*, La Documentation française, Paris, 2005, 361 p.

DUPUY R.-J. (éd.), *L'avenir du Droit International de l'Environnement*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, 514 p.

EXPERTS GROUP ON ENVIRONMENTAL LAW OF THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Environmental Protection and Sustainable Development. Legal Principles and Recommendations*, Graham and Trotman, Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1987, 196 p.

FEVRIER J.-M. et DEVES C. (dir.), *Le réseau écologique européen Natura 2000*, Lexis Nexis Litec, Paris, 2004, 237 p.

FOUCHER K. et ROMI R. (dir.), *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM, Aix-en-Provence, 2006, 214 p.

FRANCIONI F. with LENZERINI F. (ed.), *The 1972 World Heritage Convention : A Commentary*, Oxford University Press, New York, 2008, 576 p.
GERARD Ph., OST F. et KERCHOVE M. VAN de (dir.), *Images et usages de la nature en droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1991, 681 p.
GEROTTO S. (éd.), *Questions choisies de droit comparé de l'environnement*, CLEUP Editrice, Padova, 2002, 173 p.
GERVASONI V., *Gouvernance et biodiversité : Etude comparative*, Comité Français de l'UICN, Paris, 2008, 79 p.
GILLESPIE A., *Protected Areas and International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et Boston, 2007, 318 p.
GIRAUDEL C. (dir.), *La protection conventionnelle des espaces naturels*, PULIM, Limoges, 2000, 559 p.
GLOWKA L. et al., *Guide de la Convention sur la diversité biologique*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 30, Gland et Cambridge, 1996, 196 p.
HART S. (éd.), *Shared Resources : Issues of Governance*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 72, Gland, 2008, 249 p.
IMPERIALI C. (éd.), *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Economica, coll. coopération et développement, Paris, 1998, 291 p.
JACQUOT H. et MARCOU G. (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, L'Harmattan, Paris, 1998, 363 p.
KISS A. (dir.), *L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement*, L'Harmattan, Paris, 1989, 391 p.
KLEMM C. de, *Les introductions d'organismes non indigènes dans le milieu naturel*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, 96 p.
KLEMM C. de et SHINE C., *Biological Diversity Conservation and the Law : Legal Mechanisms for Conserving Species and Ecosystems*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 29, IUCN, Gland, 1993, 292 p.
LABAYLE H. (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruylant, coll. Droit des relations et de la coopération transfrontières, n° 2, Bruxelles, 2006, 267 p.
LAFOURCADE M. (dir.), *La Frontière des origines à nos jours*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 1998, 519 p.
LANDELLE Ph., *Aspects juridiques de la conservation de l'ours brun en France*, PULIM, coll. Les Cahiers du CRIDEAU, n° 4, Limoges, 2002, 216 p.
LA PRADELLE P. de, *La frontière : étude de droit international*, Editions internationales, Paris, 1928, 368 p.
LAUSCHE B., *Guidelines for Protected Areas Legislation*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 81, Gland, 2011, 370 p.
LAVIEILLE J.-M. (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, PULIM, Limoges, 1999, 502 p.

LEJEUNE Y. (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, coll. Droit des relations et de la coopération transfrontières, n° 1, Bruxelles, 2005, 213 p.

LEVRAT N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, PUF, Paris, 1994, 458 p.

LOPEZ RAMON F. (dir.), *Regimen juridico de los espacios naturales protegidos*, Editorial Kronos, Zaragoza, 1995, 232 p.

LUCHAIRE Y. et al., *Les Relations extérieures des Régions françaises : Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, La Documentation française, coll. études et recherches, Paris, 1992, 356 p.

MAKOWIAK J.

- *Esthétique et droit*, LGDJ, Paris, 2004, 402 p.
- *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales* (dir.), PULIM, Limoges, 2005, 361 p.

MALJEAN-DUBOIS S. (dir.), *L'effectivité du droit européen de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect*, La Documentation française, Paris, 2000, 308 p.

MALJEAN-DUBOIS S. et MEHDI R. (dir.), *La société internationale et les grandes pandémies*, Pedone, Paris, 2007, 222 p.

MARSDEN S. et KOIVUROVA T. (éd.), *Transboundary Environmental Impact Assessment in the European Union*, Earthscan, Londres et New York, 2011, 328 p.

MASCLET J.-C. (dir.), *La Communauté européenne et l'environnement*, La Documentation française, Paris, 1997, 691 p.

MELLERAY F. (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 374 p.

MICHELOT A. (dir.), *Equité et environnement : quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Larcier, Bruxelles, 2012, 478 p.

MONJAL P.-Y.

- *Le droit communautaire applicable aux collectivités territoriales : les nouveaux enjeux*, territorial éditions, coll. dossier d'experts, Voiron, 2006, 138 p.
- *Droit européen des collectivités locales*, LGDJ, Paris, 2010, 202 p.

MONOD K., *Les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne*, PULIM, coll. Les Cahiers du CRIDEAU, n° 13, Limoges, 2005, 168 p.

MORAND Ch.-A. (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 477 p.

NAIM-GESBERT E., *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 808 p.

OBSERVATOIRE JURIDIQUE NATURA 2000, *Natura 2000 et le droit : Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 340 p.

OCDE

- *La protection de l'environnement dans les régions frontières*, Paris, 1979, 532 p.
- *La pollution transfrontière et le rôle des Etats*, Paris, 1981, 180 p.

OST F., *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, Paris, 1995, rééd. 2003, 346 p.

OST F. et VAN de KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002, 596 p.

PAPADIMITRIOU G. et PATRONOS P. (éd.), *The Implementation of the Espoo Convention : A Hellenic Approach*, Bruylant, Bruxelles, 2002, 172 p.

PAQUES M. (dir.), *Le droit de propriété et Natura 2000*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 247 p.

PETITPIERRE A., *Switzerland*, International Encyclopaedia of Laws Series - Environmental Law, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008, 201 p.

POP I., *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Pedone, Paris, 1980, 383 p.

PRIEUR M.

- *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones* (dir.), PULIM, Limoges, 2003, 579 p.
- *Droit de l'environnement, droit durable,* Bruylant, Bruxelles, 2014, 1048 p.

PRIEUR M. et DOUMBE-BILLE S. (dir.), *Droit de l'environnement et développement durable*, PULIM, Limoges, 1994, 352 p.

PRIEUR M. et SOZZO G. (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012, 547 p.

QUILLAC P. and ONIDA M. (éd.), *Environmental Protection and Mountains : Is Environmental Law Adapted to the Challenges Faced by Mountain Areas ?*, Permanent Secretariat of The Alpine Convention, Innsbruck, 2011, 207 p.

RESEAU DROIT, SCIENCES ET TECHNIQUES, *Droit, sciences et techniques, quelles responsabilités ?*, LexisNexis, coll. colloques & débats, Paris, 2011, 572 p.

RICHARD V., *La coopération sur la gestion des cours d'eau internationaux en Asie*, La Documentation française, CERIC, Paris et Marseille, 2005, 460 p.

ROJAS MARTINEZ-PARETS F. de, *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, 434 p.

ROMI R., *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local, Paris, 1998, 149 p.

SAUSSAY Ch. du, *La législation sur la chasse, la faune et les aires protégées dans certains pays d'Europe*, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Etude législative n° 20, Rome, 1980, 54 p.

SCOVAZZI T. (éd.), *Marine Specially Protected Areas : The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Kluwer Law International, International Environmental Law and Policy Series, vol. 52, The Hague, 1999, 281 p.

SFDI

- *La frontière*, Pedone, Paris, 1980, 304 p.
- *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, Pedone, Paris, 2002, 208 p.
- *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Pedone, Paris, 2010, 489 p.
- *L'eau en droit international,* Pedone, Paris, 2011, 405 p.

SHINE C., WILLIAMS N. et GÜNDLING L., *Guide pour l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel relatif aux espèces exotiques envahissantes*, UICN, Droit et politique de l'environnement n° 40, Gland, 2000, 164 p.

SOHNLE J., *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, La Documentation française, CERIC, Paris et Marseille, 2002, 606 p.

SOREL J.-M. (dir.), *Les murs et le droit international*, Pedone, Paris, 2010, 202 p.

TREVES T., PINESCHI L., et FODELLA A. (éd.), *International Law and Protection of Mountain Areas. Droit international et protection des régions de montagne*, Giuffrè editore, Milan, 2002, 325 p.

UNTERMAIER J. (dir.), *Legal Aspects of the Conservation of Wetlands / Aspects Juridiques de la protection des zones humides*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 25, Gland, 1991, 202 p.

VINEY G. et DUBUISSON B. (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. Point de vue franco-belge*, Bruylant, Bruxelles, 2006, 910 p.

VISSCHER Ch. de, *Problèmes de confins en droit international public*, Pedone, Paris, 1969, 200 p.

WECKEL Ph. (dir.), *Le juge international et l'aménagement de l'espace : la spécificité du contentieux territorial*, Pedone, Paris, 1998, 229 p.

1.3.3. Actes de colloques

BOURAOUI S. et PRIEUR M. (dir.), *Les Aires Protégées en Droit Comparé*, Actes des 2èmes journées du DEA de droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, Faculté des Sciences Juridiques de Tunis, WWF et CIDCE, Tunis, 2001, 177 p.

CIDCE, *Evolution et perspectives du droit de l'environnement en droit comparé*, Actes du séminaire organisé à Limoges les 23, 24 et 25 avril 1986, Université de Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques, 257 p.

COMITE FRANÇAIS DE L'UICN, *Actes du 1er colloque national sur les aires marines protégées : quelles stratégies pour quels objectifs ?*, Comité français de l'UICN, Paris, 2008, 196 p.

CRIDEAU et CIDCE, *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : journée d'étude du 24 janvier 2002*, CIDCE, Limoges, 2004, 136 p.
MAHY M.-E. et BORN Ch.-H. (dir.), *Corridors écologiques, paysages et Natura 2000*, Observatoire Juridique Européen Natura 2000, actes du colloque de Limoges des 13 et 14 septembre 2004, non publié et non paginé.
OBSERVATOIRE JURIDIQUE NATURA 2000, *Le champ d'application géographique de l'article 6, §§ 2 à 4 de la directive Habitats – Le régime de protection provisoire applicable aux sites Natura 2000 dans l'attente de leur désignation*, Actes du colloque organisé à Volos (Grèce) les 19 et 20 mars 2004, non publié.
STEIN R., HEIL P., TUCEK L. (éd.), *Proceedings of the 2004 International Conference and Expert Workshop of Transboundary Biosphere Reserves : "Following-up on Seville + 5"*, UNESCO-MAB Programme, Naturpark Pfälzerwald et Parc Naturel Régional des Vosges du Nord, Lambrecht et La Petite Pierre, 2006, 98 p.

2. THESES ET MEMOIRES

BETAILLE J., *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse droit, Limoges, 2012, 755 p.
BORN Ch.-H., *L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire : essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique*, Thèse droit, Louvain, 2008, 1014 p.
BUEB C., *Natura 2000 : le cadre juridique communautaire de la protection des habitats et des espèces*, Thèse droit, Paris X-Nanterre, 2002, 580 p.
CHARMONT G., *La protection de la nature au cœur de la restructuration d'un territoire transfrontalier post-conflit : la Cordillera del Condor (Pérou / Equateur). La place des populations autochtones dans les nouvelles dynamiques territoriales*, Mémoire de Master 2, droit, Limoges, 2010, 225 p.
CHEVALERIAS C., *Le Conseil de l'Europe et l'environnement*, Thèse droit, Limoges, 2002, 656 p.
CHOQUET A., *Vers une protection globale de l'environnement en Antarctique : l'apport du protocole de Madrid*, Thèse droit, Brest, 2003, 820 p.
CRUCHAUDET F., *Les réseaux et la protection juridique de l'environnement*, Thèse droit, Lyon III, 2001, 1143 p.
DAVID M., *La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, Thèse droit, Bordeaux IV, 2000, 476 p.
DELFOUR O.

- *La proposition de directive du Conseil des Communautés Européennes concernant la protection des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, Mémoire de DEA, droit, Paris I, 1991, non paginé.

- *La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Suisse*, Thèse droit, Paris I, 1998, 584 p.

DOLEZ B., *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat. Contribution à l'étude du régime de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Thèse droit, Lille II, 1993, 472 p.

FRITZ-LEGENDRE M., *La protection de la biodiversité en droit international et en droit comparé : vers un renforcement de la dimension préventive du droit de l'environnement*, Thèse droit, Dijon, 1997, 530 p.

GARCON M. M., *La question des frontières haïtiano-dominicaines et le droit international de l'environnement*, Mémoire de 3ème cycle, droit, Limoges, 2002, paginations multiples.

GODARD S., *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement : le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, Thèse droit, Bordeaux I, 1987, 553 p.

GROULIER C., *Norme permissive et droit public*, Thèse droit, Limoges, 2006, 655 p.

JANIN P., *L'espace en droit public interne*, Thèse droit, Lyon III, 1996, 830 p.

JEAN I. S., *Le droit de la faune sauvage des aires protégées transfrontalières en Afrique : l'exemple du parc régional du W (Bénin, Burkina Faso, Niger)*, Thèse droit, Pau, 2010, 398 p.

LANORD M., *La conservation des habitats naturels et de la faune sauvage. Le droit communautaire et sa mise en œuvre en France*, Thèse droit, Clermont-Ferrand, 2002, 959 p.

LISSANDRO G., *Le droit français des sols à l'épreuve du droit international public et du droit européen*, Thèse droit, Nice, 1996, 556 p.

LUBAC J.-Ch., *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Thèse droit, Toulouse I, 2005, 568 p.

MALJEAN-DUBOIS S., *La protection internationale des oiseaux sauvages*, Thèse droit, Aix-Marseille, 1996, 527 p.

MICHALLET I., *La protection des espèces migratrices en droit international et en droit communautaire*, Thèse droit, Lyon III, 2000, 984 p.

OUEDRAOGO O., *Les problèmes juridiques liés à la gestion des aires protégées contiguës du Burkina Faso, du Bénin et du Niger*, Mémoire de Master, droit, Limoges, 2005, 61 p.

PAGEAUX M., *La connectivité écologique dans les systèmes régionaux de protection de la biodiversité : étude comparée du réseau écologique Natura 2000 et du système régional des unités de conservation brésilien*, Thèse droit, Limoges, 2013, 429 p.

PASEMKO S., *The Evaluation and Design of a Formal International Designation for International Peace Parks*, Masters degree project, environmental science, Calgary, 2009, 257 p.

PEREIRA S. M., *La coopération internationale entre les parcs nationaux frontaliers : les particularités entre le Brésil et ses voisins*, Thèse droit, Strasbourg II, 1986, 444 p.

PRIEUR J., *Développement durable des espaces naturels protégés et coopération transfrontalière*, Mémoire de DESS, droit, Limoges, 2003, 151 p.

RANDIER C., *L'application de la directive « habitats » dans les zones de montagne : l'exemple alpin*, Thèse droit, Aix-Marseille III, 2008, 672 p.
ROCHETTE J., *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Etude en droit international et droit comparé franco-italien.*, Thèse droit, Nantes et Milan, 2007, 810 p.
SAÏDJ L., *La notion de territoire en droit public français contemporain*, Thèse droit, Lyon II, 1972, 899 p.
SALLES CAVEDON F. de, *Justicia ambiental y creacion jurisprudencial del derecho : las aportaciones de la Corte Europea de Derechos Humanos*, Thèse droit, Alicante, 2009, 761 p.
STAFFOLANI S., *La conservation du sol en droit français*, Thèse droit, Limoges, 2008, 673 p.
STAHL L., *Le droit de la protection de la nature et de la biodiversité dans les collectivités françaises d'outre-mer*, Thèse droit, Lyon III, 2009, 807 p.
THEVENOT J., *La région et l'environnement*, Thèse droit, Limoges, 1992, 546 p.
UNTERMAIER J., *La conservation de la nature et le droit public*, Thèse droit, Lyon II, 1972, 814 p.

3. ARTICLES

3.1. ARTICLES NON JURIDIQUES

ALCALDE M. et al., « Peace Parks in the Cordillera del Condor Mountain Range and Biodiversity Conservation Corridor », Woodrow Wilson International Center for Scholars (document de travail), Washington, 2004, 7 p.
ALI S., « Building biotic peace at COP 10, Nagoya », *United Nations University online journal*, 4 octobre 2010 (disponible en ligne : http://ourworld.unu.edu).
BERGAMASCHI A., SCHUFT L. et MASSIERA B., « Représentations et pratiques de la nature dans un territoire transfrontalier : le cas « Marittime-Mercantour » », Espaces et sociétés, n° 4/2013, pp. 143-157.
BLONDEL J., « Qu'est-ce que la biodiversité ? », Institut français de la biodiversité, 2007 (disponible en ligne : http://www.cnrs.fr).
CIBIEN C., « Les réserves de biosphère : des lieux de collaboration entre chercheurs et gestionnaires en faveur de la biodiversité », Nature Sciences Sociétés, vol. 14, n° 1/2006, pp. 84-90.
DELEAGE J.-P., « Protection de la nature. Histoire », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 1er août 2014. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/protection-de-la-nature-histoire/.
DUPUY G., « Réseaux (philosophie de l'organisation) », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 11 septembre 2014. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/reseaux-philosophie-de-l-organisation/.

DURAND Y., « France (Histoire et institutions) – Formation territoriale », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 8 août 2014. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/france-histoire-et-institutions-formation-territoriale/.

DUVIGNEAUD P., LAMOTTE M., RAMADE F., « Biosphère », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 12 août 2014. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/biosphere/.

FOLZ R., « Marche, histoire », in *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 7 août 2014. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/marche-histoire/.

GODOY HERRERA J. C., « Le corridor biologique mésoaméricain : une initiative régionale pour la promotion de la conservation des forêts », in *Actes du XIIème Congrès forestier mondial*, Québec City, 2003 (disponible en ligne : http://www.fao.org).

Mc CONNELL J. R. et al., « Antarctic-wide array of high resolution ice core records reveals pervasive lead pollution began in 1889 and persists today », Scientific Reports, 4 : 5848, published 28 July 2014 (disponible en ligne : http://www.nature.com).

MOUGENOT C. et MELIN E., « Entre science et action : le concept de réseau écologique », Nature Sciences Sociétés, vol. 8, n° 3/2000, pp. 20-30.

MUMME S. P., « New directions in United States-Mexican Transboundary Environmental Management », Natural Resources Journal, vol. 32, Summer 1992, pp. 539-562.

RAFFIN J.-P., « De la protection de la nature à la gouvernance de la biodiversité », Ecologie & Politique n° 30, 2005, pp. 97-109.

ROUGEMONT D. de, « Aspects culturels de la coopération dans les régions frontalières », *Bulletin du Centre européen de la culture*, n° 6, 1972, p. 71.

SZEKELY A., « Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America », Natural Resources Journal, vol. 32, summer 1992, pp. 563-622.

ZBICZ D. C., « Imposing Transboundary Conservation : Cooperation Between Internationally Adjoining Protected Areas », in *Transboundary Protected Areas : The Viability of Regional Conservation Strategies*, Journal of Sustainable Forestry, vol. 17, numbers 1/2, 2003, pp. 21-37.

« Binational Red Sea Marine Peace Park », Israel Environment Bulletin, Autumn 1997, vol. 20, n° 4, pp. 11-13.

« Coopération transfrontalière », dossier, Diagonal n° 188, juillet 2013, p. 25.

« L'environnement sans frontières », enquête, Environnement Magazine n° 1720, septembre 2013, pp. 22-26.

« Transboundary conservation », in « Tropical Forest Update », Lettre d'information de l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT), édition spéciale, Volume 20, Numéro 2, 2010 (disponible en ligne : http://www.itto.int).

3.2. ARTICLES DE PRESSE

ALLIX G., « En France, la création d'une Agence de la nature vire à la polémique », *Le Monde*, 14 octobre 2010.

AMAR N., « Une réalité juridique pour le parc marin international des Bouches de Bonifacio », Corse Matin, 20 février 2011.

ANSELME E., « Préserver la nature des deux côtés de la Bidassoa », *Sud Ouest*, 28 avril 2011.

AUBRY D., « Le projet de Parc du Doubs avance bien côté suisse », *L'Alsace*, 9 octobre 2011.

BARRINGER F., « Judge Orders Protection for Wolves in two States », *New York Times*, 5 août 2010.

BECKMANN J., « Conserving our Wild Border », *U-T San Diego*, 23 juin 2012.

BRAN M.

- « Une immense aire protégée naît le long du Danube », *Le Monde*, 15 – 16 mai 2011.
- « La Croatie compromet la sauvegarde du Danube », *Le Monde*, 4 juillet 2012.

CARAMEL L., « Le Cameroun, nouveau cimetière des éléphants », *Le Monde*, 22 février 2012.

DUPONT G.

- « Le partage de l'eau, une diplomatie qui reste à inventer », *Le Monde*, 9 septembre 2008.
- « Le programme européen Life consacré à l'environnement pourrait être redéfini », *Le Monde*, 25 février 2010.
- « Les ratés de la protection de la biodiversité en Europe », *Le Monde*, 20 janvier 2011.

FOUCART S., « La Russie convoite les ressources de l'Antarctique », *Le Monde*, 23 – 24 octobre 2011.

KOTE G. van, « Chassé puis réintroduit par l'homme, le bouquetin recolonise les Alpes », *Le Monde*, 29 – 30 août 2010.

LE HIR P., « Bêtes et plantes, exilées du climat », *Le Monde*, 20 août 2011.

MAROT L., « Deux militaires tués lors d'une opération contre l'orpaillage clandestin en Guyane », *Le Monde*, 29 juin 2012.

MOREAU F., « Parc paysager transfrontalier : les germes d'un Corrid'or vert le long de la Lys », *La Voix du Nord*, 20 juin 2012.

NONNENBRUCK S., « Les prémices d'un parc transfrontalier s'esquissent », *Le Républicain Lorrain*, 8 mars 2011.

PERRIER G., « Immigration : un mur aux portes de l'Europe », *Le Monde*, 15 - 16 avril 2012.

PHILIP B., « Zizanie autour d'un barrage sur le Mékong », *Le Monde*, 21 avril 2011.

PONS Ph., « Un sanctuaire écologique entre des barbelés », *Le Monde Magazine*, 26 juin 2010.

RAFAY ALAM A., « Towards a Siachen Peace Park », *The Express Tribune*, 18 avril 2012.
STEPHAN L., « A la frontière avec le Liban, Israël érige un mur », *Le Monde*, 3 mai 2012.
TISON-NAVEZ M., « Parc transfrontalier du Hainaut : vers une seule mécanique pour le faire tourner ? », *La Voix du Nord*, 1er décembre 2011.
VALO M., « La France soumet ses aires marines au régime sec », *Le Monde*, 5 décembre 2012.
VILLECHENON A., « La création des parcs naturels marins en France prend du retard », *Le Monde*, 16 août 2011.
VINCENT C.

- « Treize pays asiatiques préparent un programme pour sauver les dernières populations de tigres sauvages », *Le Monde*, 19 - 20 septembre 2010.
- « Un sommet pour sauver le tigre de la disparition », *Le Monde*, 21 - 22 novembre 2010.
- « La nature, un atout pour la Libye », *Le Monde*, 11 novembre 2011.
- « Oiseaux et papillons paient la facture climatique », *Le Monde*, 10 janvier 2012.

ZECCHINI L., « Israël accélère la construction d'une barrière le long de la frontière égyptienne », *Le Monde*, 8 – 9 avril 2012.
« Le jumelage en Vallée d'Aoste de la Vanoise et du Grand Paradis est un acte de foi en l'avenir », *Le Dauphiné Libéré*, 10 juillet 1972.
« Pays de Gex: la route transfrontalière va laisser place à une réserve naturelle », *Le Progrès*, 9 avril 2011.
« Quel est l'impact du classement au Patrimoine mondial de l'Unesco ? », contre-enquête, *Le Monde*, 27 août 2010.
« UNESCO's world heritage sites : A danger list in danger », *The Economist*, 26 août 2010.
« Wolf Politics », éditorial du *New York Times*, 29 novembre 2010.

3.3. ARTICLES JURIDIQUES

ADEDE A.-O., « Utilization of Shared Natural Resources : Towards a Code of Conduct », EPL, 5 (1979), pp. 66-76.
ALBERTINI P., « Les collectivités locales et l'environnement », AJDA 1993, p. 835.
ALLAND D., « L'applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l'office du juge : des habits neufs pour une vieille dame ? », RGDIP n° 1/1998, pp. 203-244.
ALLEMAND R., « Les modalités du contrôle administratif des actes locaux dans six Etats de l'Union européenne », RFDA 2008, pp. 287-294.
ALVES CORREIA F., « Les grandes lignes de la protection et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel au Portugal », Revue roumaine de droit de l'environnement, n° 1/2010, pp. 9-20.
ANDRASSY J., « Les relations internationales de voisinage », RCADI, 1951, II, vol. 79, pp. 77-182.

ANKERSEN T. T., « The Mesoamerican Biological Corridor : The Legal Framework for an Integrated, Regional System of Protected Areas », Journal of environmental law and litigation, n° 281, vol. 9/1994, pp. 499-549.

ARMAS PFIRTER F., « Le Tribunal arbitral international de Salto Grande et sa jurisprudence », AFDI 1993, pp. 540-566.

ATTARD J., « Le fondement solidariste du concept environnement – patrimoine commun », RJE n° 2/2003, pp. 161-176.

AUBY J.-B.

- « Droit de l'urbanisme et droit européen », AJDA 1995, pp. 667-673.
- « La prospérité des GIP locaux », DA n° 4, avril 2013, repère 4.

AUDIT M., « Les conventions de coopération décentralisée », RLCT n° 20, 2007, pp. 62-65.

AUDRAIN-DEMEY G., « L'intégration des trames vertes et bleues dans les documents d'urbanisme : l'omniprésence du rapport de « prise en compte » », Droit de l'environnement n° 214, juillet/août 2013, pp. 277-279.

AUFFRET Y., « La directive stratégie pour le milieu marin : contenu et portée dans le contexte de la mise en œuvre de la politique maritime de l'Union européenne », REDE n° 2/2009, pp. 171-184.

AUMOND F., « La convergence antarctique. Radioscopie de l'actuel consensus concernant la gestion du continent blanc », JDI n° 4/2009, pp. 1213-1236.

AUTEXIER Ch.

- « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », RFDA 1986, pp. 568-579.
- « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) », RFDA 1993, pp. 411-425.

BARDONNET D., « Frontières terrestres et frontières maritimes », AFDI 1989, pp. 1-64.

BARELLA X.

- « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », AJDA 2008, pp. 1580-1587.
- « L'Union européenne et le Conseil de l'Europe : entre influence et incidence sur la coopération décentralisée », RGCT, n° 53, 2013, pp. 16-26.

BENCHENDIKH F., « Les corridors écologiques à l'aune de la jurisprudence administrative », AJDA 2013, p. 2415.

BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE M.

- « Un organisme de coopération transfrontalière : la Communauté de travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement », AFDI 1984, pp. 819-835.
- « La coopération transfrontalière régionale et locale », RCADI, 1993, VI, vol. 243, pp. 293-418.

BETAILLE J., « La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation », RJE n° 2/2010, pp. 197-217.

BILLET Ph.

- « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », JCP A 2005, n° 24, p. 929.
- « La frontière en droit de l'environnement », in *Les évolutions récentes de la coopération au-delà des frontières en Europe*, Annales de la Faculté de Droit, Economie et Administration de l'Université Paul VERLAINE-Metz, 2005, n° 5, pp. 41-53.
- « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », RJE n° 2/2006, pp. 153-161.
- « Life + : les coulisses du financement des actions environnementales de l'Union européenne », Environnement et Développement Durable, juillet 2007, p. 2.
- « La place de la diversité biologique dans les évaluations environnementales, l'information du public et la participation », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, RJE, n° spécial 2008, pp. 57-67.
- « Clefs de lecture du nouveau régime de responsabilité environnementale. A propos du décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement », JCP A 2009, n° 20, pp. 33-40.
- « Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales », Environnement et Développement Durable, août-septembre 2010, pp. 17-25.
- « L'évaluation environnementale, fondement de la prévention et de la réparation des atteintes à la biodiversité en droit français et communautaire. Approche critique », in *Evaluation environnementale et gestion de la biodiversité*, RJE, n° spécial 2011, pp. 63-78.
- « Au secours ! Darwin revient. De la sélection des espèces à protéger », Environnement et Développement Durable, avril 2012, pp. 3-4.
- « Pour ne pas perdre le (Grand) Nord », Environnement et Développement Durable, janvier 2013, pp. 3-4.

BLANCHARD D., « Les faiblesses du décret relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000 », Droit de l'environnement n° 182, septembre 2010, pp. 305-308.

BOISSON DE CHAZOURNES L.

- « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », RGDIP n° 1/1995, pp. 37-76.
- « La protection de l'environnement global et les visages de l'action normative internationale », in *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, Paris, 2007, 1740 p., pp. 41-57.

BONICHOT J.-C., « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur d'Henri JACQUOT*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, 616 p., pp. 49-60.

BONNIN M.

- « Des îles aux réseaux, une initiative dans le Pacifique », Annuaire de droit maritime et océanique n° 26, vol. 1/2008, pp. 137-156.
- « Prospective juridique sur la connectivité écologique », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, RJE, n° spécial 2008, pp. 167-178.

BORN Ch.-H.

- « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », in *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, Paris, 2007, 1740 p., pp. 957-986.
- « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 205-229.

BORN Ch.-H. et ORBAN DE XIVRY E., « Eau et conservation de la nature en droit, vers une difficile intégration ? », in *L'eau*, Aménagement-Environnement, n° spécial 2002, pp. 80-103.

BOURRINET J., « Les collectivités territoriales françaises et la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne », RAE n° 3/2006, pp. 483-493.

BOTTEGHI R., « La prise en compte du transfrontalier », Droit et ville n° 50, 2000, pp. 175-193.

BRIANT V. de, « La coadministration dans le domaine de l'environnement : un levier inattendu pour la clarification des compétences », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 27-40.

BROWNLIE I., « Legal Status of Natural Resources in International Law (Some Aspects) », RCADI 1979, I, vol. 162, pp. 245-317.

BRUCH C. et al., « Post-Conflict Peace Building and Natural Resources », YIEL 2008, pp. 58-96.

BRUNET A., « La régulation juridique des questions environnementales et le principe de subsidiarité », Gaz. Pal., 2004, pp. 1705-1716.

BURDEAU G., « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », in *Le droit international : unité et diversité : Mélanges offerts à Paul REUTER*, Pedone, Paris, 1981, 582 p., pp. 103-126.

BURELLI T., « Faut-il se réjouir de la conclusion du Protocole de Nagoya ? », RJE n° 1/2012, pp. 45-61.

BURHENNE W. E., « The Prohibition of Hostile Military Activities in Protected Areas », EPL, 27/4 (1997), pp. 373-376.

CAFLISCH L., « L'Antarctique, nouvelle frontière sans frontières ? » in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement : Mélanges Michel VIRALLY*, Pedone, Paris, 1991, 511 p., pp. 157-173.

CANS C.

- « La fausse décentralisation des réserves naturelles », Droit de l'environnement n° 98, mai 2002, pp. 113-120.
- « Les réserves naturelles en 45 ans et deux mouvements : évolution, involution », RJE n° 4/2002, pp. 551-588.
- « Réserves naturelles : une mauvaise loi ne pouvait pas donner lieu à un bon décret », Droit de l'environnement n° 130, juillet/août 2005, pp. 166-172.
- « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux… de développement local », AJDA 2006, p. 1431.
- « Le principe de conciliation : vers un contrôle de la « durabilité » ? », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves JEGOUZO*, Dalloz, Paris, 2009, 798 p., pp. 547-572.
- « Loi Grenelle 2 portant engagement national pour l'environnement : un patchwork mal cousu », Code Permanent Environnement et Nuisances, Bulletin n° 392-1, numéro spécial, septembre 2010.
- « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement, ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », in *Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)*, RJE, n° spécial 2010, pp. 95-113.

CANS C. et KLEMM C. de, « Un cas d'irréversibilité : l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel », in *L'irréversibilité*, RJE n° spécial 1998, pp. 101-124.

CASADEVANTE ROMANI C. F. de

- « Le traité de Bayonne du 10 mars 1995 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales : un cadre juridique complet », RGDIP n° 2/1998, pp. 306-326.
- « Les relations de voisinage franco-espagnoles en matière d'environnement », AFDI 2012, pp. 415-441.

CASSINI G., « Progetto di parco marino internazionale delle Bocche di Bonifacio. Comitato direttivo franco-italiano. Protocollo delle direttive di attuazione », Rivista giuridica dell'ambiente, 1993, pp. 361-366.

CASSOTTA S. et VERDURE Ch., « La directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale : affinement des concepts et enjeux économiques », RDUE n° 2/2012, pp. 233-250.

CHAMARD-HEIM C., « Domaine public naturel et décentralisation », AJDA 2009, p. 2335.

CHARBONNEAU S., « Natura 2000 : la mauvaise méthode », RDR n° 248, 1996, pp. 449-451.

CHESTER Ch., « Civil Society, International Regimes, and the Protection of Transboundary Ecosytems : Defining the International Sonoran Desert Alliance and the Yellowstone to Yukon Conservation Initiative », Journal of International Wildlife Law and Policy, vol. 2, n° 2/1999, pp. 159-203.

CHICOT P.-Y., « Compétence internationale locale et théorie de l'Etat », RGCT, n° 53, 2013, pp. 4-15.
CHOQUET A., « Le Traité sur l'Antarctique, 40 ans après », LPA, 29 février 2000, n° 42, pp. 9-18.
CLIQUET A. et al., « Adaptation to climate change : Legal challenges for protected areas », Utrecht Law Review, vol. 5, n° 1/2009, pp. 158-175.
COMBA D., « Le régime légal des réserves MAB en France », RJE n° 3/2011, pp. 297-304.
COMBEAU P.

- « Coopération décentralisée », JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 60, 2010.
- « L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée », RGCT, n° 53, 2013, pp. 39-48.

CUYPERS S. et RANDIER C., « L'application juridique de la Convention sur la protection des Alpes : la situation en Allemagne, Autriche, France, Italie et Slovénie », REDE n° 1/2009, pp. 3-32.
DAVID M., « Le caractère prescriptif des SCOT : évolutions et interrogations », AJDA 2011, pp. 483-488.
DAVID V., « La lente consécration de la nature, sujet de droit : le monde est-il enfin Stone ? », RJE n° 3/2012, pp. 469-485.
DECAUX E., « La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales », RGDIP 1984, pp. 557-620.
DEGRON R., « Le groupement européen de coopération territoriale : consécration des eurorégions ? », AJDA 2008, pp. 1373-1378.
DEJEANT-PONS M.

- « La stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère », in *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre KISS*, Frison-Roche, Paris, 1998, 691 p., pp. 583-609.
- « Chronique des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'environnement 1997-1998 », REDE n° 2/1999, pp. 171-186.
- « Le développement territorial durable et la coopération transfrontalière dans le cadre du Conseil de l'Europe », in *Les évolutions récentes de la coopération au-delà des frontières en Europe*, Annales de la Faculté de Droit, Economie et Administration de l'Université Paul VERLAINE-Metz, 2005, n° 5, pp. 336-356.
- « Landscape Convention and Ecological Corridors », EPL, 39/3 (2009), pp. 170-173.

DELACOUR E., « L'interdiction de déléguer le pouvoir de police administrative », La gazette des communes, 27 septembre 1999, pp. 38-43 (1ère partie : « Les fondements de cette interdiction »), 4 octobre 1999, pp. 38-43 (2ème partie : « Les limites de cette interdiction »).
DEL CASTILLO MORA D., « El desarrollo sostenible en los espacios naturales protegidos : las áreas de influencia socioeconómica y otras perspectivas », Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 26, septiembre - diciembre 2013, pp. 331-351.

DEROSIER J.-Ph., « La dialectique centralisation/décentralisation : recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », RIDC n° 1/2007, pp. 107-140.
DIAZ A., « Permanent Sovereignty over Natural Resources », EPL, 24/4 (1994), pp. 157-173.
DOLEZ B.

- « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », RFDA 1995, pp. 936-945.
- « Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », RGDIP n° 4/1996, pp. 1005-1022.

DONIER V., « Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences », in *La loi de réforme des collectivités territoriales*, dossier spécial, AJDA 2011, pp. 92-98.
DOUMBE-BILLE S.

- « Nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », RJE n° 1/2005, pp. 5-17.
- « La synergie entre la convention de Ramsar sur les zones humides et les autres conventions de protection de la nature », in *Confluences : Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Montchrestien, Paris, 2007, 968 p., pp. 779-786.

DROBENKO B., « Directive eau : un cadre en trompe-l'œil ? », REDE n° 4/2000, pp. 381-404.
DUBOS O., « De nouvelles responsabilités européennes pour les collectivités locales », JCP A 2005, n° 1-2, p. 20.
DUBRULLE J.-B., « Le district européen, innovation juridique ou coquille vide ? », RLCT n° 19, 2006, pp. 53-55.
DUPONT V. et BORN Ch.-H., « L'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature : une avancée significative pour la préservation de la biodiversité urbaine et périurbaine à Bruxelles », Aménagement-Environnement n° 2/2014, pp. 83-93 (partie I).
DUPUY P. et SMETS H., « Co-operation in Frontier Regions », EPL, 5 (1979), pp. 175-178.
DUPUY P.-M.

- « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », AFDI 1977, pp. 837-860.
- « Technologie et ressources naturelles, nouvelles et partagées », in *Droit et libertés à la fin du XX siècle : influence des données économiques et technologiques : études offertes à Claude-Albert COLLIARD*, Pedone, Paris, 1984, 655 p., pp. 207-230.
- « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », RGDIP n° 4/1997, pp. 873-903.
- « A propos des mésaventures de la responsabilité internationale des Etats dans ses rapports avec la protection internationale de l'environnement », in *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre KISS*, Frison-Roche, Paris, 1998, 691 p., pp. 269-282.

DUPUY R.-J.

- « Le statut de l'Antarctique », AFDI 1958, pp. 196-229.
- « Le Traité sur l'Antarctique », AFDI 1960, pp. 111-132.

DUROUSSEAU M.

- « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements ? », RJE n° 2/2006, pp. 173-182.
- « Le constat : la biodiversité en crise », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, RJE, n° spécial 2008, pp. 11-19.

DUROUSSEAU M. et BILLET Ph., « Les territoires de la biodiversité à la recherche de la collectivité compétente », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 123-143.

DUTU M., « Le Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des Carpates : une nouvelle étape dans le développement du droit international de la montagne », RJE n° 3/2011, pp. 305-316.

ERENS S., BASTMEIJER K., VERSCHUUREN J., « Adaptation to Climate Change to Save Biodiversity : Lessons Learnt from African and European Experiences », in IUCN ACADEMY OF ENVIRONMENTAL LAW, *Climate Law in Developing Countries post-2012 : North and South Perspectives*, IUCN Academy of Environmental Law conference, Ottawa, septembre 2008 (disponible en ligne : http://papers.ssrn.com).

FERRAJOLO O., « Les réunions des Etats parties aux traités relatifs à la protection de l'environnement », RGDIP n° 1/2003, pp. 73-88.

FEVRIER J.-M.

- « La gestion des sites Natura 2000 », AJDA 2004, pp. 1394-1402.
- « Les parcs à l'heure de la réforme », Environnement et Développement Durable, juin 2006, étude 9.
- « Le droit des parcs aujourd'hui », in *Les parcs naturels régionaux et le droit*, RJE, n° spécial 2006, pp. 29-36.

FISCHER G., « La souveraineté sur les ressources naturelles », AFDI 1962, pp. 516-528.

FLORY M., « Le patrimoine commun de l'humanité dans le droit international de l'environnement », in *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM, Aix-en-Provence, 1995, 143 p., pp. 39-50.

FORT F.-X., « La coopération territoriale au sein de l'espace européen », DA n° 1, 2009, p. 7.

FREESTONE D., « Specially Protected Areas and Wildlife in the Caribbean – The 1990 Kingston Protocol to the Cartagena Convention », International Journal of Estuarine and Coastal Law, vol. 5, n° 4, 1990, pp. 362-382.

FROMAGEAU J., « Du droit transfrontalier à la protection de la biosphère », in *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre KISS*, Frison-Roche, Paris, 1998, 691 p., pp. 283-296.

GAUTHIER C., « Comment concilier la responsabilité exclusive de l'Etat en droit communautaire avec, en droit interne, les principes de libre administration des collectivités territoriales et d'organisation décentralisée de la République ? », JCP A 2004, n° 38, comm. 1577.

GEGOUT Y.-L., « Nouvelles réflexions sur les groupements d'intérêt public (G.I.P.) à propos du G.I.P. protection de la nature », LPA, 12 juillet 1995, n° 83, pp. 9-12.

GILLIG D., « Grenelle 2 : l'impact sur le droit de l'urbanisme, de A à Z », Environnement et Développement Durable, octobre 2010, pp. 21-31.

GLOWKA L. et KLEMM C. de, *International Instruments, Processes and Non-indigenous Species Introductions – Is a Protocol Necessary ?*, EPL, 26/6 (1996), pp. 247-255.

GOESEL-LE BIHAN V.

- « La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale », RFDC, n° 1/2006, pp. 3-11.
- « Les compétences internationales des collectivités territoriales d'Outre-mer », RLCT n° 20, 2007, pp. 58-60.

GOHIN O., « L'action internationale de l'Etat outre-mer », AJDA 2001, pp. 438-443.

GOUNIN Y., « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », AJDA 2005, pp. 1713-1717.

GRILO C., « The Impact of Maritime Boundaries on Cooperation in the Creation of Transboundary Marine Protected Areas : Insights from Three Cases », *Ocean Yearbook 24*, 2010, pp. 115-150.

GUIGNARD D., « Coopération décentralisée et intérêt public local », RGCT, n° 53, 2013, pp. 27-38.

GUIGNIER A. et TEIXEIRA CAVALCANTE A. R., « Les parcs nationaux : une voie pour une coopération transfrontalière franco-brésilienne en Amazonie », in *Politicas pùblicas ambientais : estudos em homenagem ao professor Michel PRIEUR*, Editora Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 2009, 475 p., pp. 413-443.

GUILLAUME G., « Le statut de l'Antarctique, réflexions sur quelques problèmes récents », in *Humanité et droit international*, Mélanges René-Jean DUPUY, Pedone, Paris, 1991, 382 p., pp. 171-177.

HARROP S. R., « "Living in Harmony With Nature" ? Outcomes of the 2010 Nagoya Conference of the Biological Diversity », Journal of Environmental Law, n° 1/2011, pp. 117-128.

HAUMONT F., « La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective », Aménagement-Environnement n° 4/2001, pp. 298-304.

HEATHCOTE S., « Les biens publics mondiaux et le droit international. Quelques réflexions à propos de la gestion de l'intérêt commun », L'Observateur des Nations Unies, n° 13, 2002, pp. 137-161.

HERMITTE M.-A.

- « La Convention sur la diversité biologique », AFDI 1992, pp. 844-870.
- « La Convention sur la diversité biologique a quinze ans » (coord.), AFDI 2006, pp. 351-390.

HERMON C., « La réparation du dommage écologique : les perspectives ouvertes par la directive du 21 avril 2004 », AJDA 2004, p. 1792.

HERRERO de la FUENTE A. A.

- « Protection de l'environnement et sécurité internationale », in *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre KISS*, Frison-Roche, Paris, 1998, 691 p., pp. 297-306.
- « La coopération pour les paysages transfrontaliers », in *Paysage et coopération transfrontalière*, Revue Futuropa, n° 2/2010, p. 44.

HUGLO Ch., « Comment apprécier la portée de la réforme du droit des études d'impact issue du décret du 29 décembre 2011 au regard du droit de l'Union européenne ? », Environnement et Développement Durable, avril 2012, pp. 9-16.

HULME K., « Environmental Security : Implications for International Law », YIEL 2008, pp. 3-26.

HUON DE KERMADEC J.-M., « Le décret du 25 février 1993 relatif à la réforme des études d'impact. – Intégration du droit européen et incertitudes persistantes », JCP G 1994, n° 15, I 3754.

JACQUEMET-GAUCHE A., « La coopération régionale en outre-mer », AJDA 2011, pp. 722-729.

JACQUOT H., « Vers une planification urbaine transfrontalière ? », Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 1996, n° 1, GRIDAUH, Dalloz, pp. 103-123.

JANICOT L., « La rationalisation manquée des groupements d'intérêt public », AJDA 2011, p. 1194.

JANIN P.

- « La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés », AJDA 2007, pp. 1445-1452.
- « De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général », RJE n° 4/2010, pp. 591-603.

JARDIN M., « Les réserves de biosphère se dotent d'un statut international : enjeux et perspectives », RJE n° 4/1996, pp. 375-385.

JARLIER-CLEMENT C. et GAUTIER-SICARI M.-A., « La directive sur la responsabilité environnementale : originalités et incohérences d'un régime juridique novateur », BDEI n° 4/2004, pp. 10-18.

JEGOUZO Y.

- « L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes », AJDA 2005, p. 2100.

- « Environnement et décentralisation », in *Confluences : Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Montchrestien, Paris, 2007, 968 p., pp. 867-878.

KAUFMANN S. G., « L'océan Arctique et la coopération intergouvernementale non contraignante, un défi pour la protection internationale de l'environnement », RJE n° 4/2010, pp. 627-641.

KEMKAR N. A., « Environmnental Peacemaking : Ending Conflict Between India and Pakistan on the Siachen Glacier through the Creation of a Transboundary Peace Park », Standford Environmental Law Journal, vol. 25 : 1, 2006, pp. 67-121.

KISS A.-Ch.

- « La protection internationale de la vie sauvage », AFDI 1980, pp. 661-686.
- « L'état du droit de l'environnement en 1981 : Problèmes et solutions », JDI 1981, pp. 499-543.
- « La notion de Patrimoine commun de l'humanité », RCADI 1982, II, vol. 175, pp. 99-256.
- « Activités scientifiques et techniques et devoir d'information en droit international », in *Droit et libertés à la fin du XX siècle : influence des données économiques et technologiques : études offertes à Claude-Albert COLLIARD*, Pedone, Paris, 1984, 655 p., pp. 273-288.
- « The Common Concern of Mankind », EPL, 27/4 (1997), pp. 244-247.

KLEMM C. de

- « Principes Juridiques Applicables à la Conservation des Espèces Migratrices », EPL, 2 (1976), pp. 16-20.
- « La Convention de Ramsar et la conservation des zones humides côtières, particulièrement en méditerranée », RJE n° 4/1990, pp. 577-598.
- « La conservation de la diversité biologique et l'aménagement de l'espace rural : état du droit international et éléments de droit comparé », RDR n° 234, juin-juillet 1995, pp. 277-283.
- « Les législations de protection de la nature : les enseignements du droit comparé », in *20 ans de protection de la nature : hommage en l'honneur du professeur Michel DESPAX*, PULIM, Limoges, 1998, 308 p., pp. 219-250.

KLEMM C. de et MALJEAN-DUBOIS S., « L'accord de La Haye du 16 juin 1995 sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie », RJE n° 1/1998, pp. 5-30.

KOOIJ M. van der, « Cooperation During the Designation and Management of the Dogger Bank : Analysis of Applicable Legal Instruments, Degree of Implementation and Possible Future Scenarios », Merkourios Utrecht Journal of International and European Law, vol. 27/issue 73, 2011, pp. 46-54.

KROMAREK P., « Décentralisation et Coopération Transfrontalière », EPL, 8 (1982), pp. 119-121.

KÜHL A., « International Tiger Forum – Reflections », EPL, 41/1 (2011), pp. 22-24.

LAFORE R., « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », RDP 1988, pp. 763-811.

LAGIER Ch., « L'Europe et l'environnement : la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages », Gaz. Pal., 2 février 1995, pp. 167-174.

LAHORGUE M.-B., « La mise en œuvre de la réforme de l'étude d'impact : une complexe simplification », AJDA 2012, p. 250.

LAMBRECHTS C., « La Convention de Carthagène et ses protocoles : de l'information à la coordination », in *Droit de l'environnement en Amérique tropicale*, RJE n° hors-série, 1994, pp. 19-31.

LAMETHE D., « Les parcs africains transnationaux », in *Droit international et coopération internationale : Hommage à Jean-André TOUSCOZ*, France Europe Editions Livres, Nice, 2007, 1342 p., pp. 1120-1140.

LANKARANI L., « La notion de dispersion en droit international des patrimoines culturels (immatériel, naturel et mondial) », JDI n° 2/2011, pp. 283-312.

LANORD M., « L'effectivité du droit international environnemental en droit interne : l'indispensable chaînon communautaire », RDUE n° 4/2003, pp. 849-885.

LA PRADELLE P. de, « Théorie de la frontière », Répertoire de droit international, Sirey, Paris, 1930, tome VIII, pp. 487-514.

LASEN DIAZ C., « Addressing the Impacts of Climate Change on Biodiversity and its Adaptation Needs at the Regional Level : the Work of the Bern Convention », in *Environmental Protection and Small Island States*, Espeira Publications Ltd, Bibliothèque de droit européen de l'environnement, n° 1, Londres, 2009, 293 p., pp. 83-93.

LAVRYSEN L., « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et… agir chacun pour soi dans un contexte européen », Revue de droit de l'Université Libre de Bruxelles, vol. 39, 2009, pp. 121-169.

LE BRIS C., « Le dégel en Arctique : briser la glace entre Etats dans l'intérêt de l'Humanité », RGDIP n° 3/2008, pp. 329-359.

LEBRUN A., « Les effets juridiques de la création d'un parc naturel », Aménagement-Environnement, n° spécial 1998, pp. 72-87.

LECLERC S. et MONDESERT X., « Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire », AJDA 2002, p. 201.

LEJEUNE Y.

- « Les instruments de la coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire », Aménagement-Environnement n° 4/2000, pp. 263-277.
- « Les compétences internationales des collectivités territoriales en droit comparé », RLCT n° 20, 2007, pp. 55-58.

LE LOUARN P., « Nature et biodiversité : du droit de la protection de la nature au droit de la biodiversité », Droit de l'environnement n° 200, avril 2012, pp. 111-113.

LEPRINCE S. et PAQUES M., « La gestion des eaux par bassins hydrographiques », in *L'eau*, Aménagement-Environnement, n° spécial 2002, pp. 18-27.

LEVRAT N., « La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen », RAE n° 3/2006, pp. 495-509.

LIM M., « Transboundary Conservation of Mountain Biodiversity in a Climate Change Impacted World : Governance Perspectives from Central Asia and the Island of Borneo », communication présentée au 8ème colloque annuel de l'Académie de droit international de l'environnement de l'UICN, Gand, 13-17 septembre 2010 (non publiée).

LONDON C., « Les aides financières en faveur de la protection de l'environnement », Droit et pratique du commerce international n° 2/1994, pp. 282-317.

LOPEZ RAMON F.

- « Les politiques environnementales espagnoles modernes dans leur contexte », REDE n° 3/2007, pp. 277-294.
- « L'intégration de l'Espagne au réseau Natura 2000. Une occasion manquée », REDE n° 3/2009, pp. 285-296.

LUBAC J.-Ch.

- « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », JCP A 2006, pp. 1554-1558.
- « La refonte des principes de l'action internationale des collectivités territoriales », JCP A 2007, n° 10, pp. 26-27.
- « Elaboration du cadre juridique de la coopération sanitaire transfrontalière », JCP A 2007, n° 43, pp. 5-8.
- « Les modalités de mise en œuvre d'un groupement européen de coopération territoriale », JCP A 2008, n° 18, pp. 3-6.
- « Fondement juridique des actions de coopération internationale », DA n° 7, juillet 2010, comm. 108.

LUBBE W. D., « Straddling Borders and Legal Regimes : The Case for Cooperative Transfrontier Biodiversity Conservation in the Southern African Development Community », YIEL 2007, vol. 18, pp. 126-152.

MABILE S., « Les parcs naturels marins consacrés par le législateur », RJE n° 3/2006, pp. 251-264.

MADDALENA P., « La legge quadro sulle aree protette », Rivista trimestriale di diritto pubblico, 1992, pp. 648-687.

MADIOT Y., « Vers une territorialisation du droit », RFDA 1995, pp. 946-960.

MADONNA K. J., « The Wolf in North America : Defining International Ecosystems vs. Defining International Boundaries », Journal of Land Use and Environmental Law, vol. 10, n° 2, Spring 1995, pp. 305-342.

MAGSIG B.-O., « Water Security, Hydrosolidarity, and International Law : A River Runs Through It… », YIEL 2008, pp. 97-134.

MAKOWIAK J., « Expertise et biodiversité : l'exemple de l'évaluation des incidences dans le cadre du réseau Natura 2000 », in *Gouvernance de la biodiversité et expertise*, Journal international de bioéthique, vol. 25, n° 1, mars 2014, pp. 123-142.

MALJEAN-DUBOIS S.

- « Procédures de non-respect des conventions internationales de protection de l'environnement », JurisClasseur Environnement et Développement durable, Fasc. 4930, 2011.
- « La portée des normes du droit international de l'environnement à l'égard des entreprises », JDI n° 1/2012, pp. 93-114.

MARTINEZ DIEZ DE REVENGA J. A., « El régimen jurídico de los planes de ordenación de los recursos naturales », Revista de Derecho Ambiental n° 16, 1996, pp. 9-34.

MATHIEU B., « Les relations extérieures des régions », LPA, 15 juin 1990, n° 72, pp. 7-13.

MATTERA P., « Environnement : la nouvelle stratégie en matière de biodiversité », RDUE n° 2/2006, pp. 442-443.

MAYEUR-CARPENTIER C., « Le statut des collectivités infra-étatiques devant les institutions de l'Union européenne », RFDA 2010, pp. 1035-1046.

MEKOUAR M. A., « La Convention africaine : petite histoire d'une grande rénovation », EPL, 34/1 (2004), pp. 43-50.

MESTRE A., « Quelques remarques sur l'affaire du lac Lanoux », in *Mélanges offerts à Jacques MAURY*, Tome 1, Droit international privé et public, Dalloz et Sirey, Paris, 1960, 600 p., pp. 261-271.

MIELLET B., « L'évaluation des incidences Natura 2000 à marche forcée », Droit de l'environnement n° 180, juillet 2010, pp. 231-234.

MONDOU Ch., « La coopération décentralisée des collectivités territoriales : d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique », RLCT n° 22, 2007, pp. 77-79.

MONEDIAIRE G., « Vers la motivation des actes administratifs généraux, spécialement en droit de l'environnement », in *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, Paris, 2007, 1740 p., pp. 607-635.

MONJAL P.-Y.

- « « Le niveau local » dans le traité de Lisbonne ou la reconnaissance du rôle européen des collectivités territoriales », AJDA 2011, pp. 1069-1074.
- « Collectivités territoriales françaises et droit de l'Union européenne : quelques remarques sur la portée de la reconnaissance « du niveau local » par les textes européens », RDUE n° 3/2011, pp. 347-359.

MOREAU J., « Les matières contractuelles », AJDA 1998, pp. 747-752.

MORETEAU O., « Les frontières de la langue et du droit : vers une méthodologie de la traduction juridique », RIDC n° 4/2009, pp. 695-713.

NAIM-GESBERT E.

- « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », Recueil Dalloz 2006, pp. 2061-2065.
- « Maturité du droit de l'environnement », RJE n° 2/2010, pp. 231-240.

NOURY A., « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », RLCT n° 20, 2007, pp. 65-70.

NOUZHA Ch., « Réflexions sur la contribution de la Cour Internationale de Justice à la protection des ressources naturelles », RJE n° 3/2000, pp. 391-420.

PAVLOVICH ANISIMOV A., YAKOVLEVICH RYZHENKOV A., « Specially Protected Nature Territories and the Development of Ecological Tourism », EPL, 43/6 (2013), pp. 325-333.

PERRIN B., « Coopération transfrontalière des collectivités locales : Contenu et limites de l'Accord quadrilatéral de Karlsruhe », Revue administrative n° 289, 1996, pp. 81-88.

PERROT S., « La coopération « sanitaire » transfrontalière : un cadre juridique en construction », Revue de droit sanitaire et social 2008, pp. 282-291.

PETIT Y., « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation *versus* souveraineté nationale », RJE n° 1/2011, pp. 31-55.

PLESSIX B., « Etablissements publics – Notion. Création. Contrôle », JurisClasseur Administratif, Fasc. 135, 2014.

POGGI A., « Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », RFAP 2007, n° 121-122, pp. 99-110.

PONTIER J.-M.

- « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », RDP 2003, pp. 193-237.
- « Le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales », AJDA 2014, p. 1694.

PRIEUR M.

- « Le droit de l'environnement dans les zones frontalières », in *Frontières et environnement*, Aménagement et nature, n° 51, automne 1978, pp. 11-13.
- « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », RFDA 1985, pp. 322-331.
- « Le droit des pollutions transfrontières et le droit français », in *Les pollutions transfrontières en droit comparé et international*, RJE, n° hors-série, 1989, pp. 59-68.
- « Pollutions transfrontières et installations nouvelles », in *Les pollutions transfrontières en droit comparé et international*, RJE, n° hors-série, 1989, pp. 165-166.
- « Le paysage en Droit Comparé et en Droit International », EPL, 27/4 (1997), pp. 354-369.
- « L'introuvable protection des espaces à protéger », in *Gouverner, Administrer, Juger : Liber amicorum Jean WALINE*, Dalloz, Paris, 2002, 797 p., pp. 347-360.
- « La responsabilité environnementale en droit communautaire », REDE n° 2/2004, pp. 129-141.
- « Les études d'impact transfrontières, essai d'étude comparée », in *Mélanges en l'honneur d'Henri JACQUOT*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, 616 p., pp. 513-533.
- « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ? », RJE n° 2/2006, pp. 185-191.

- « La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen », in *Confluences : Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Montchrestien, Paris, 2007, 968 p., pp. 901-912.
- « Les conséquences juridiques de l'inscription d'un site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO », in *Le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie : Etat des lieux et perspectives*, RJE, n° spécial 2007, pp. 101-112.
- « Paysage et biodiversité », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, RJE, n° spécial 2008, pp. 185-203
- « De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de "non régression" en droit de l'environnement », Revue roumaine de droit de l'environnement, n° 2/2010, pp. 9-30**.**
- « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », in *Evaluation environnementale et gestion de la biodiversité*, RJE, n° spécial 2011, pp. 7-28.

PRIORE R., « La Convention européenne du Paysage ou de l'évolution de la conception juridique relative au paysage en droit comparé et en droit international », REDE n° 3/2000, pp. 281-299.

PUISSOCHET J.-P., « Le Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement », AFDI 1991, pp. 755-773.

RANDIER C., « L'application de la directive habitats dans les zones de montagne : l'exemple de l'arc alpin », RJE n°4/2011, pp. 493-508.

RAUM-DEGREVE R., « Le grand-duché de Luxembourg et la prévention juridique de la pollution transfrontière », in *Les pollutions transfrontières en droit comparé et international*, RJE, n° hors-série, 1989, pp. 75-91.

REID C. T., « The Privatisation of Biodiversity ? Possible New Approaches to Nature Conservation Law in the UK », Journal of Environmental Law, n° 2/2011, pp. 203-231.

RICHARD V., « *Learning by doing.* Les procédures de non-respect de la Convention d'Espoo et de son Protocole de Kiev », RJE n° 3/2011, pp. 327-344.

ROCHE C., « Les collectivités territoriales et l'Union européenne », AJDA 2005, p. 1325.

ROETS D., « Naissance du droit pénal européen de l'environnement (à propos de la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal) », REDE n° 3/2009, pp. 271-283.

ROJAS MARTINEZ-PARETS F. de, « La Ley 42/2007. El estatuto de protección del patrimonio natural y la biodiversidad », Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n° 14, n° 2/2008, pp. 207-226.

ROMI R.

- « Quelques réflexions sur la répartition des compétences d'environnement dans les pays membres du Conseil de l'Europe », LPA, 28 juin 1995, n° 77, pp. 17-23.
- « Les contrôles du respect des normes de protection de l'environnement par les collectivités locales dans les pays du Conseil de l'Europe », LPA, 12 juillet 1995, n° 83, pp. 46-48.

- « Environnement et répartition des compétences dans les pays membres du Conseil de l'Europe », Annuaire des collectivités locales, 1996, pp. 117-143.
- « La directive étude d'impact est modifiée », Droit de l'environnement n° 50, juillet-août 1997, p. 7.
- « La directive relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes : conjuguer la prévention et la transparence », Droit de l'environnement n° 92, octobre 2001, pp. 225-226.
- « Un pas en avant, un pas en arrière : la valse des études d'impact », Droit de l'environnement n° 111, septembre 2003, p. 159.
- « Parcs nationaux : une nouvelle donne en forme de rapprochement avec les PNR (parcs naturels régionaux) ? », Droit de l'environnement n° 140, juillet 2006, pp. 217-219.
- « Quelle évolution pour Life ? Le projet de règlement Life + », Droit de l'environnement n° 144, décembre 2006, pp. 376-377.
- « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des parcs naturels », in *Les parcs naturels régionaux et le droit*, RJE, n° spécial 2006, pp. 55-60.
- « Les parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique ? » RJE n° 1/2007, pp. 37-52.
- « Quel est l'impact du projet de loi sur les collectivités territoriales en matière d'environnement ? », Droit de l'environnement n° 183, octobre 2010, p. 318.

ROS N., « L'Arctique face au changement climatique », JDI n° 2/2013, pp. 363-403.

ROUYERE A., « La répartition des pouvoirs locaux. Les approches nationales : la France », Droit et ville n° 42, 1996, pp. 63-109.

SADELEER N. de

- « La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne », RMCUE, n° 364, janvier 1993, pp. 24-32.
- « Habitats Conservation in EC Law – From Nature Sanctuaries to Ecological Networks », The Yearbook of European Environmental Law, vol. 5, 2005, pp. 215-252.
- « Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement », Droit et société n° 80, n° 1/2012, pp. 73-90.

SAMBON J., « Les modifications apportées à la procédure communautaire d'évaluation des incidences », Aménagement-Environnement n° 3/1997, pp. 173-179.

SANSEVERINO-GODFRIN V. et al., « Problématique de la mise en application des trames vertes », Droit de l'environnement n° 210, mars 2013, pp. 94-98.

SANTONI L., « Biodiversité : la planification est en marche », Construction – Urbanisme, mars 2013, comm. 32.

SAUSSAY Ch. du, « Les parcs et réserves contigus aux frontières des Etats », Année de l'Environnement, Revue du CEDRE, vol. 1, PUF, 1981, pp. 157-173.

SCHNEIDER C., « La souveraineté de l'Etat au carrefour du droit international et du droit administratif : réflexions sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infra-étatiques », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER*, PUG, Grenoble, 1995, 550 p., pp. 423-449.

SCOVAZZI T.

- « The Recent Developments in the "Barcelona System" for the Protection of the Mediterranean against Pollution », IJCML, vol. 11, n° 1/1996, pp. 95-112.
- « The Mediterranean Marine Mammals Sanctuary », IJCML, vol. 16, n° 1/2001, pp. 132-141.
- « L'accord franco-italo-monégasque sur le sanctuaire pour les mammifères marins », REDE n° 4/2002, pp. 381-383.

SESTIER J.-F., « La coopération contractuelle comme alternative à la coopération institutionnelle », AJDA 2013, p. 857.

SHELTON D. et KISS A., « Des ressources naturelles partagées, un intérêt commun pour l'humanité », in M. KALIKA (dir.), *Les Hommes et le Management : des Réponses à la Crise. Mélanges en l'honneur de Sabine URBAN*, Economica, Paris, 2009, 344 p., pp. 42-57.

SHINE C., « Legal Mechanisms to Strengthen and Safeguard Transboundary Protected Areas », in *Parks for Peace : International Conference on Transboundary Protected Areas as a Vehicle for International Co-operation*, 16-18 September 1997, Cape Town, Conference Proceedings, IUCN and Peace Parks Foundation, 1998, 263 p., pp. 37-47.

SIMON D. et RIGAUX A., « Les contraintes de la transcription en droit français des directives communautaires : le secteur de l'environnement », RJE n° 3/1991, pp. 269-332.

SOHNLE J.

- « Les impératifs d'unité de la gestion transfrontière des cours d'eau (Meuse et Moselle) », Droit de l'environnement n° 125, janvier/février 2005, pp. 23-26.
- « Les enjeux du droit international et européen pour la coopération en matière d'environnement », in *Les évolutions récentes de la coopération au-delà des frontières en Europe*, Annales de la Faculté de Droit, Economie et Administration de l'Université Paul VERLAINE-Metz, 2005, n° 5, pp. 103-120.
- « La genèse du droit des aquifères transfrontières, un feuilleton familial complexe », RJE n° 2/2012, pp. 221-236 (1ère partie), et n° 3/2012, pp. 413-423 (2ème partie).
- « L'autonomie locale environnementale selon le droit international », in *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement*, RJE, n° spécial 2013, pp. 187-202.

SOREL J.-M., « La frontière comme enjeu de droit international », *Ériscope*, publication en ligne du CERI Sciences-Po, 2011, http://ceriscope.sciences-po.fr.

SOREL J.-M. et MEHDI R., « L'*uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », AFDI 1994, pp. 11-40.

STEICHEN P.

- « La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux – Un droit de compromis pour une responsabilité nouvelle », Aménagement-Environnement, n° spécial 2004, pp. 109-127.
- « La responsabilité environnementale dans les sites Natura 2000 », REDE n° 3/2009, pp. 247-270.

TAMBOU O., « Le Traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole », RBDI n° 2/1998, pp. 538-598.

TEXIER J., « La Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates », FAO, Etudes juridiques en ligne, n° 52, mars 2006, non paginé.

THIEFFRY P.

- « Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau », Europe n° 2, février 2001, pp. 4-8.
- « La directive sur la responsabilité environnementale enfin adoptée », LPA n° 102, 21 mai 2004, pp. 5-8.

TROUWBORST A., « International Nature Conservation Law and the Adaptation of Biodiversity to Climate Change : a Mismatch ? », Journal of Environmental Law, n° 3/2009, pp. 419-442.

UNTERMAIER J.

- « La protection des espaces naturels. Généalogie d'un système », RJE n° 2/1980, pp. 111-145.
- « Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan », Année de l'Environnement, Revue du CEDRE, vol. 1, PUF, 1981, pp. 1-125.
- « Le Parc amazonien de Guyane, huitième parc national français », RJE n° 2/2008, pp. 135-155.
- « Biodiversité et droit de la biodiversité », in *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, RJE, n° spécial 2008, pp. 21-32.

VAN LANG A., « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit », RDI 2013, p. 255.

VERNIER J., « Les directives qui s'imposent aux collectivités locales », Annales de la voirie et de l'environnement n° 1491, octobre 1990, pp. 12-13.

VERSCHUUREN J., « The Case of Transboundary Wetlands Under the Ramsar Convention : Keep the Lawyers Out ! », Colorado Journal of Environmental Law and Policy, vol. 19, n° 1/2007, pp. 49-130.

VIGNES D., « La convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique », AFDI 1980, pp. 741-772.

WILS W. P. J.

- « Subsidiarity and EC Environmental Policy : Taking People's Concerns Seriously », Journal of Environmental Law, n° 1/1994, pp. 85-91.

- « La protection des habitats naturels en droit communautaire », CDE, n° 3/4 1994, pp. 398-430.

WOUTERS P., VINOGRADOV S., DAM-DE JONG D., « International Law and Resource Plunder : The protection of Natural Resources during Armed Conflict », YIEL 2008, pp. 27-57.

YOLKA Ph., « Protéger le Mont-Blanc », Environnement et Développement Durable, mai 2010, pp. 9-10.

ZACCARIA R., « Principe de subsidiarité et environnement », REDE n° 3/2000, pp. 255-280.

« Personnes publiques et arbitrage », débat, RDP 2014, p. 603.

4. NOTES, CONCLUSIONS ET CHRONIQUES

AUBY J.-B. et HUBRECHT H.-G., note sous TC, 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris*, Recueil Dalloz, 1984 II. 33.

AUDIT M, « Incompétence du juge administratif à l'égard d'un contrat régi par une loi étrangère », note sous CE, 30 mars 2005, *SCP de médecins Reichheld et Sturtzler*, n° 262964, AJDA 2005, p. 1844.

BILLET Ph., « Caractère réglementaire, contenu et conditions d'opposabilité de la charte d'un PNR », note sous CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, JCP A 2009, n° 40, pp. 23-26.

BOHBOT C., « Espèces protégées : les ministres compétents pour prévoir des dérogations », note sous CE, 30 décembre 1998, *Association Artus*, n° 184310, Droit de l'environnement n° 69, mai 1999, pp. 8-9.

BORN Ch.-H. et MALJEAN-DUBOIS S., « Le droit communautaire de la conservation de la nature devant la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) (1999-2001) », RJE n° 4/2001, pp. 597-649.

BOULOUIS J., note sous CC, n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, AJDA 1982, p. 303.

BRETONNEAU A. et LESSI J., « Contentieux contractuel : la révolution rentre au port », note sous CE, Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994, AJDA 2014, p. 1035.

CASSIA P., « Une nouvelle étape dans l'Europe des juges. L'effet direct des directives devant la juridiction administrative française », note sous CE, Ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348, RFDA 2009, p. 1146.

CHAUVAUX D., « Compétence administrative sur la possibilité pour un hôpital de passer un contrat de droit étranger », conclusions sur TC, 24 avril 2006, *SCP de médecins Reichheld et Sturtzler*, AJDA 2006, p. 2456.

CHAUVAUX D. et GIRARDOT T.-X., note sous CE, 28 février 1997, *Commune du Port*, AJDA 1997, p. 421.

COMBEAU P., « La coopération décentralisée : un cadre juridique enfin sécurisé par le juge administratif », note sous CAA Bordeaux, 30 octobre 2007, *Département des Deux-Sèvres*, n° 05BX00167, JCP A 2008, comm. 2044.

DENOIX DE SAINT-MARC R., « Conclusions sur CE, 29 avril 1983, *Association de défense des espaces ruraux et naturels de la commune de Regny* », AJDA 1983, p. 376.

DULERY F., « L'affaire du Lac Lanoux », RGDIP 1958, pp. 469-516.

DUPUY P.-M., « La gestion concertée des ressources naturelles partagées : A propos du différend entre l'Argentine et le Brésil relatif au barrage d'Itaipu », AFDI 1978, pp. 866-889.

FAVOREU L., note sous CC, n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, RDP 1982, p. 1259.

FLAUSS J.-F., note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de Hollande septentrionale et autres*, n° XTAS030889, Recueil Dalloz 1991, p. 49.

GARDERE A., « Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé ! », note sous CC, n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, JCP A 2014, n° 27, pp. 18-22.

GERVAIS A., « L'affaire du lac Lanoux, étude critique de la sentence arbitrale du Tribunal arbitral », AFDI 1960, pp. 372-434.

GERVASONI V. et MAKOWIAK J., « Chronique protection de la nature (2006-2009) », RJE n° 3/2010, pp. 445-469.

GESLIN A. et LE FLOCH G., « Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (*Costa Rica c/ Nicaragua*) – Ordonnance en indication de mesures conservatoires du 8 mars 2011 », Chronique de jurisprudence de la Cour Internationale de Justice (2010-2011), JDI n° 4/2011, pp. 1144-1152.

GILLIG D., « Opposabilité des dispositions de la charte d'un parc naturel régional », note sous CE, 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes*, n° 321219, Environnement et Développement Durable, avril 2012, comm. 31.

GOUNIN Y.

- « La Corrèze ou le Zambèze ? », note sous TA Poitiers, 18 novembre 2004, *Charbonneau*, n° 0400561, AJDA 2005, p. 486.
- « L'action extérieure des collectivités locales : suite… et fin », note sous CAA Bordeaux, 30 octobre 2007, *Département des Deux-Sèvres*, n° 05BX00167, AJDA 2008, p. 198.

HOSTIOU R., « Le rapporteur public, la section du contentieux et l'autoroute alsacienne », note sous CE, 17 mars 2010, *Association Alsace Nature Environnement et autres*, RJE n° 3/2010, pp. 493-502.

HURPY H., « Illégalité d'une convention de coopération décentralisée signée avec une association », note sous CAA Lyon, 7 mars 2013 (n° 12LY01494), RGCT, n° 54, 2014, pp. 27-38.

IACONO G. et JANIN P., « Décision *Alsace nature* : un arrêt presque ordinaire », note sous CE, 17 mars 2010, *Association Alsace Nature Environnement et autres*, Droit de l'environnement n° 182, septembre 2010, pp. 296-302.

JOLIVET S.

- Note sous CJUE, 14 janvier 2010, *Stadt Papenburg c/ Bundesrepublik Deutschland*, aff. C-226/08, RJE n° 2/2010, pp. 295-305.
- « Article 6 de la directive habitats : la France condamnée pour transposition incorrecte », note sous CJUE, 4 mars 2010, *Commission c/ France*, aff. C-241/08, RJE n° 4/2010, pp. 704-711.
- « La directive habitats malmenée au Palais-Royal (à propos de la validation du décret sur l'évaluation des incidences Natura 2000) », note sous CE, 26 décembre 2012, *France Nature Environnement et autres*, n° 340395, RJE n° 3/2013, pp. 503-512.

KERBRAT Y. et MALJEAN-DUBOIS S., « La Cour Internationale de Justice face aux enjeux de protection de l'environnement : réflexions critiques sur l'arrêt du 20 avril 2010, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay) », RGDIP n° 1/2011, pp. 39-75.

LATTY F., « La Cour internationale de Justice face aux tiraillements du droit international : les arrêts dans les affaires des *activités armées sur le territoire du Congo* (RDC c. Ouganda, 19 décembre 2005 ; RDC c. Rwanda, 3 février 2006) », AFDI 2005, pp. 205-236.

LE CORRE L., « Constitution du réseau Natura 2000 et exigences économiques et sociales », note sous CJCE, 7 novembre 2000, *The Queen c/ Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, Droit de l'environnement n° 84, décembre 2000, pp. 12-14.

LEOST R., « Absence d'évaluation d'incidences Natura 2000 : le juge des référés anticipe l'application de la loi Grenelle II », note sous TA Rennes, ord., 29 avril 2010, *Association Semaphore*, n° 1001705, Droit de l'environnement n° 184, novembre 2010, p. 371.

LUCHAIRE F., « L'avenir des départements d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », note sous CC, n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, RDP 2001, pp. 247-265.

MAKOWIAK J., « Synthèse droit de l'urbanisme et environnement : 2010 », Droit de l'environnement n° 189, avril 2011, pp. 131-136.

MALJEAN-DUBOIS S., « L'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice le 25 septembre 1997 en l'affaire relative au projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie-Slovaquie) », AFDI 1997, pp. 286-332.

MARECHAL L., « L'incidence de la création d'une plate forme ULM sur un site Natura 2000 », conclusions sur TA Rennes, 6 mai 2010, *Association de défense de l'environnement et du cadre de vie de Kergadiou à Taulé*, n° 0903647, AJDA 2010, p. 1427.

MATHIEU B. et VERPEAUX M.

- Note sous CC, n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, LPA, 2 juin 1993, n°66, p. 4.
- Note sous CC, n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, LPA, 20 octobre 1995, n° 126, p. 8.

METOU M., « Chronique de jurisprudence internationale, CIJ, Ord. du 8 mars 2011, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* », RGDIP n° 2/2011, pp. 579-591.

MICHEL V., « De l'évaluation des projets transfrontaliers », note sous CJUE**,** 10 décembre 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, aff. C-205/08, Europe, février 2010, p. 33.

PAPANICOLOPULU I., « Mauritius/United Kingdom : Submission to Arbitration of the Dispute on the Marine Protected Area around the Chagos Archipelago », IJCML, vol. 26, n° 4/2011, pp. 667-678.

PETITPIERRE A., « Chronique de droit suisse de l'environnement », RJE n° 2/2013, pp. 247-268.

POUYAUD D., « Concurrence, transparence et libre administration », note sous CC, n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, RFDA 1993, p. 902.

RAYMOND J.-D. et KISS A.-Ch., note sous CE, 18 avril 1986, *Société des mines de potasse d'Alsace*, n° 53934, RJE n° 2-3/1986, p. 296.

ROCHE C., « Evaluation des incidences d'un projet d'aménagement sur une zone Natura 2000 », note sous CE, 13 décembre 2013, n° 349541, AJDA 2014, p. 807.

ROLLER G., « Développement récent du droit de l'environnement en Allemagne », RJE n° 1/2011, pp. 91-107.

ROUSSEAU D., « Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire », note sous CC, n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, RFDA 1995, p. 876.

SCHOETTL J.-E., note sous CC, n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, AJDA 2001, pp. 102-106.

SCHWARTZ R., « Notion d'intérêt communal », conclusions sur CE, 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, n° 129838, AJDA 1995, p. 834.

SIMON D., « Application par les juridictions nationales de la jurisprudence Inter-Environnement Wallonie », note sous CE, 10 janvier 2001, *France Nature Environnement*, n° 217237, Europe, mai 2001, p. 11.

SJÖSTEDT B., « Costa Rica and Nicaragua before the International Court of Justice : Trying to Work Out the Complicated Relationship between Law and the Environment », RECIEL 22 (3) 2013, pp. 366-370.

SOHNLE J.

- « Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J. : l'affaire Gabcikovo-Nagymaros », RGDIP n° 1/1998, pp. 85-121.
- « Le droit international de l'environnement : 2005-2009. Une toile d'araignée pour une grosse bête noire », RJE n° 1/2010, pp. 75-96.
- « L'arrêt des usines de pâte à papier de la CIJ du 20 avril 2010 : un mode d'emploi pour violer des obligations procédurales sans peine », RJE n° 4/2010, pp. 605-625.

TISSOT-GROSSRIEDER S., « Pas de régime déclaratif pour une installation classée susceptible d'affecter un site Natura 2000 », conclusions sur TA Besançon, 18 juin 2009, *Association de défense pour l'environnement de Lemuy et du Lison*, n° 0801696, AJDA 2009, p. 1775.

TROUILLY P.

- « Régime de protection avant l'inscription d'un habitat sur la liste des sites d'importance communautaire. Projet d'aménagement rural », note sous CJUE, 20 mai 2010, *Commission c/ Espagne*, aff. C-308/08, Environnement et Développement Durable, août 2010, p. 36.
- « Espèces d'oiseaux protégées par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 », note sous CJUE, 26 janv. 2012, aff. C-192/11, Commission européenne c/ République de Pologne, Environnement et Développement Durable, avril 2012, p. 8.
- « Légalité d'une procédure d'autorisation tacite de documents, projets ou programmes susceptibles de porter atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 », note sous CE, 26 décembre 2012, *France Nature Environnement et autres*, n° 340395, Environnement et Développement Durable, mars 2013, comm. 13.

5. RAPPORTS ET ETUDES

ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur la création de parcs naturels régionaux et de parcs naturels suprafrontaliers*, Doc. 2708, 22 janvier 1970, 23 p.

BENNETT G. and JO MULONGOY K., *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Technical Series n° 23, Montreal, 2006, 97 p.

BLANC E., KELLER F., SANCHEZ-SCHMID M.-T., *Les frontières, territoires de fractures, territoires de coutures*, rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière au Premier ministre, 17 juin 2010, 72 p.

BOUSQUET M. et BOI C., *Etude comparée juridique, administrative et organisationnelle du Parc National du Mercantour et du Parco Naturale Alpi Marittime*, Parc National du Mercantour et Parco Naturale Alpi Marittime, septembre 1999, 3 vol. (188, 108 et 150 p.).

COMITE AD HOC DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE (CAHCT), « Rapport de la 3ème réunion », Strasbourg, 17-19 mai 1989, in Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Conclusions de la 429ème réunion des délégués des ministres* (Strasbourg, les 5, 6, 13, 23 et 24 octobre 1989), pp. 117-119.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, *Examen de l'application de la Convention d'Espoo*, Publication des Nations Unies, coll. Environmental Series, n° 9, New York et Genève, 2008, 144 p.

COMMISSION EUROPEENNE

- *Life pour Natura 2000 : 10 ans d'application du Règlement*, OPOCE, Luxembourg, 2003, 107 p.
- *Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, COM(2003) 845 final, 5 janvier 2004, 33 p.
- *Rapport de synthèse sur l'état de conservation des types d'habitats et des espèces conformément à l'article 17 de la directive « Habitats »*, COM(2009) 358 final, 13 juillet 2009, 17 p.
- *Life improving the conservation status of species and habitats : Habitats Directive Article 17 report*, OPOCE, Luxembourg, 2010, 81 p.
- *Rapport de la Commission conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, COM(2010) 581 final, 12 octobre 2010, 13 p.

CONSEIL D'ETAT

- *Les associations et la loi de 1901, cent ans après*, La Documentation française, coll. Etudes et documents, n° 51, Paris, 2000, 430 p.
- *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'Etat, Paris, 2004, 114 p.
- *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, La Documentation française, Paris, 2006, 127 p.
- *L'eau et son droit*, La Documentation française, coll. Etudes et documents, n° 61, Paris, 2010, 582 p.

CPLRE, *Rapport sur la Politique des pouvoirs locaux et régionaux en matière d'environnement en Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 29 avril 1993, 74 p.

DATAR

- *Territoires 2020 : Revue d'études et de prospective*, n° 1, 2000, La Documentation française, 103 p.
- *Territoires 2020 : Revue d'études et de prospective*, n° 7, 1er trimestre 2003, La Documentation française, 176 p.

ESRC GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE PROGRAMME, *Environmental justice : Rights and Means to a healthy environment for all*, Special Briefing n° 7, November 2001, University of Sussex, non paginé.

FROMAGEAU J. et GUTTINGER Ph., *Protection des espaces naturels et histoire du droit*, SFDE et SRETIE, Décembre 1987, 194 p.

GIRAN J.-P., « Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires », La Documentation française, Paris, 2003, 103 p.

INRER et CRIDEAU-CNRS-INRA, *Journée d'étude sur la Convention européenne du paysage (documents)*, janvier 2001, Limoges, non paginé.

IUCN, *Towards a Representative Network of Marine Protected Areas in Libya*, Gland et Malaga, 2011, 68 p.

KETTUNEN M. et al., *Guidance on the maintenance of landscape features of major importance for wild flora and fauna – Guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC)*, Institute for European Environmental Policy, Bruxelles, 2007, 114 p.

KLEMM C. de, *Legal background for the implementation of Article 5 of the Ramsar Convention*, non publié mais disponible au Centre du droit de l'environnement de l'UICN, Bonn, octobre 1992, 36 p.

KLEMM C. de et CRETEAUX I., *L'évolution juridique de la Convention de Ramsar,* Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, 1995, non paginé.

KURVITS T. et al., *Planète vivante : planète connectée – Prévenir la fin des migrations d'animaux sauvages dans le monde par des réseaux écologiques*, PNUE, 2011, 73 p.

LAMASSOURE A., *Rapport sur les coopérations transfrontalières*, Ministère des affaires étrangères, mai 2005, 34 p.

LESAFFRE B., *De Rio 1992 à Rio 2012 : évolution du contexte et des enjeux internationaux pour l'environnement et le développement durable*, Rapport à Mme La Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Document de travail, 8 septembre 2011, 37 p.

MALJEAN-DUBOIS S., *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Analyses n° 3/2003, Iddri, 64 p.

MARCORI C. et THOIN M., *La coopération transfrontalière*, La Documentation française, coll. territoires en mouvement, Paris, 2011, 116 p.

MARTINEZ C. (éd.), *Analyse du dispositif français des aires protégées au regard du Programme de travail « Aires protégées » de la Convention sur la diversité biologique – Etat des lieux et propositions d'actions*, Comité français de l'UICN, Paris, 2007, 92 p.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Coopération internationale des parcs naturels régionaux : vade mecum*, 2008, 77 p.

MONEDIAIRE G. (dir.), *La participation du public à l'élaboration des textes réglementaires nationaux en matière d'environnement en France et à l'étranger. Exigence*

démocratique, nécessité juridique, Rapport final, Programme CDE – APR 2008/2009, Limoges, 2013, 257 p.

NEUMANN C., *The Legal Basis for Managing Transboundary Marine Protected Areas : Overview of Existing European and International Legal and Policy Frameworks for the Management of Transboundary Marine Protected Areas*, WWF Germany, Frankfurt, 2007, 15 p.

PAYEN D. et al., *Comparaison européenne des approches en matière de protection et de gestion du patrimoine naturel : extrait du rapport final de la mission « Europe et Nature »*, Conseil général du génie rural des eaux et des forêts, Inspection générale de l'environnement, mai 2004, 136 p.

PEYRONY J., *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, La Documentation française, coll. territoires en mouvement, Paris, 2002, 103 p.

PNUE, *Du conflit à la consolidation de la paix : le rôle des ressources naturelles et de l'environnement*, Nairobi, 2009, 44 p.

RESEAU ALPIN DES ESPACES PROTEGES, *Réseau écologique transfrontalier*, Secrétariat permanent de la Convention Alpine, coll. Signaux alpins, n° 3, Innsbruck, 2004, 240 p.

RICHTER A., *Comparaison des Réserves de la Biosphère des Vosges du Nord et du Pfälzerwald*, Rapport intermédiaire, Université de Metz, 1995, 35 p.

UEBERSCHLAG J., *La coopération transfrontalière. De la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une véritable politique transfrontalière*, rapport au Premier ministre, 31 mars 1996, 141 p.

UNEP, *Understanding Environment, Conflict and Cooperation*, Nairobi, 2004, 53 p.

WORLDWATCH INSTITUTE, *L'Etat de la planète 2005 – Redéfinir la Sécurité Mondiale*, Genève, 2005, 265 p.

6. RESSOURCES EN LIGNE

Communauté de travail des Pyrénées : http://www.ctp.org.

Conseil arctique : http://www.arctic-council.org.

Earth Condominium (initiative conjointe d'une association écologiste portugaise et d'un centre de recherches en droit de l'Université de Coimbra) : http://www.earth-condominium.org.

ECOLEX (base de données en droit de l'environnement gérée conjointement par la FAO, l'UICN et le PNUE) : http://www.ecolex.org.

Espace Mont-Blanc : http://www.espace-mont-blanc.com.

EUROPARC (fédération européenne des espaces protégés) : http://www.europarc.org.

FAOLEX (base de données de textes juridiques sur l'alimentation, l'agriculture et les ressources naturelles renouvelables) : http://faolex.fao.org.

GECT du Parc européen Alpi Marittime – Mercantour : http://fr.marittimemercantour.eu.

GECT du Parc marin international des Bouches de Bonifacio : http://www.pmibb.com.
Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) : http://www.espaces-transfrontaliers.org.
Nature sans frontières (blog où sont accessibles les vidéos des interventions réalisées lors de la Journée européenne de la coopération des parcs naturels, Bayonne, 29 avril 2013) : http://naturesansfrontieres.wordpress.com.
Peace Parks Foundation : http://www.peaceparks.org.
Réserve de biosphère transfrontalière des Vosges du Nord / Pfälzerwald : http://www.biosphere-vosges-pfaelzerwald.org.
Transboundary Conservation Specialist Group (groupe d'experts dépendant de la Commission mondiale des aires protégées de l'UICN) : http://www.tbpa.net.
Wadden Sea Common Secretariat (Secretariat de la conférence gouvernementale trilatérale sur la mer de Wadden) : http://www.waddensea-secretariat.org.
World Conservation Monitoring Centre (centre de collecte et d'analyse des données relatives à la biodiversité, dépendant du PNUE) : http://www.unep-wcmc.org.
World Database on Protected Areas (base de données mondiale sur les aires protégées, gérée conjointement par le PNUE et l'UICN) : http://www.protectedplanet.net.

7. DOCUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPEENS

7. 1. DOCUMENTS POLITIQUES MULTILATERAUX

CEMAT, *Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen*, Conseil de l'Europe, 2000, 36 p.
COMITE D'EXPERTS POUR LA CONSTITUTION DU RESEAU ECOLOGIQUE PANEUROPEEN, *Lignes directrices pour la constitution du Réseau écologique paneuropéen, telles qu'adoptées par le Conseil pour la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (STRA-CO) le 21 avril 1999*, STRA-REP (99)21, Conseil de l'Europe, 1999, 50 p.
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, *Directive concernant la notification selon la Convention d'Espoo*, Publication des Nations Unies, coll. Environmental Series, n° 10, New York et Genève, 2009, 64 p.
COMMISSION EUROPEENNE

- *SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, OPOCE, Luxembourg, 1999, 94 p.
- *Gérer les sites Natura 2000 : les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE)*, OPOCE, Luxembourg, 2000, 69 p.
- *Lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin. Application des directives « Oiseaux » et « Habitats »*, 2007, 131 p.

CONSEIL DE L'EUROPE

- *Convention relative à la Conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979) – Textes adoptés par le Comité permanent 1982-1996*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 75, Strasbourg, 1997, 194 p.
- *Convention relative à la Conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979) – Textes adoptés par le Comité permanent 1997-2000*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 119, Strasbourg, 2001, 124 p.
- *Convention relative à la Conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 19 septembre 1979) – Textes adoptés par le Comité permanent 2005-2008*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 154, Strasbourg, 2009, 136 p.
- *Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère*, éd. du Conseil de l'Europe, coll. Sauvegarde de la Nature, n° 74, Strasbourg, 1996, 86 p.

7. 2. TEXTES BILATERAUX ET MULTILATERAUX RESTREINTS RELATIFS A LA CONSERVATION DE LA NATURE DANS UN ESPACE TRANSFRONTALIER

Afrique du Sud, Botswana : Bilateral Agreement between the Governement of the Republic of Botswana and the Government of the Republic of South Africa on the Recognition of the Kgalagadi Transfrontier Park, 7 avril 1999 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Afrique du Sud, Mozambique, Zimbabwe :

- Agreement on the Development of the Gaza-Kruger-Gonarezhou Transfrontier Park, 10 novembre 2000.
- Treaty between the Government of the Republic of Mozambique, the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Republic of Zimbabwe on the Establishment of the Great Limpopo Transfrontier Park, 9 décembre 2002 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Afrique du Sud, Namibie : Treaty on the establishment of the Ai-Ais-Richtersveld Transfrontier Park, 1er août 2003 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Albanie, Grèce, Macédoine, Union européenne : Agreement on the Protection and Sustainable Development of the Preska Park Area, Pily, Prespa, 2 février 2010 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Albanie, Macédoine (lacs Ohrid et Prespa) :

- Agreement between the Council of Ministers of the Republic of Albania and the Government of the Republic of Macedonia for the Protection and Sustainable Development of Lake Ohrid and its Watershed, Skopje, 17 juin 2004.
- Declaration of Commitment on the Creation of a Biosphere Reserve (Area/Park) Ohrid-Prespa, 2 octobre 2012 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Allemagne, Danemark, Pays-Bas (mer de Wadden, documents disponibles en ligne : http://www.waddensea-secretariat.org.) :

- Administrative Agreement on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea (Ministry of the Environment of Denmark, Germany and Netherlands), Sylt, 18 mars 2010 (remplaçant celui du 23 octobre 1987).
- Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea, Bonn, 16 octobre 1990.
- Joint declaration on the protection of the Wadden Sea, Sylt, 17 mars 2010 (remplaçant celle du 9 décembre 1982).
- Wadden Sea Plan, Sylt, 18 mars 2010 (révisant celui du 22 octobre 1997).

Allemagne, France : Protocole d'accord en vue de la création de la Réserve de Biosphère Vosges du Nord entre le Syndicat de Coopération pour le Parc naturel régional des Vosges du Nord et le Naturpark Pfälzerwald e. V., 23 octobre 1996.

Angola, Botswana, Namibie, Zambie, Zimbabwe (Kavango-Zambezi Transfrontier Conservation Area) :

- Memorandum of Understanding concerning the establishment of the Kavango-Zambezi Transfrontier Conservation Area, Victoria Falls, 7 décembre 2006.
- Treaty on the establishment of the Kavango-Zambezi Transfrontier Conservation Area, Luanda, 18 août 2011.

Autriche, Croatie, Hongrie, Serbie, Slovénie : Ministerial Declaration on the preparation of the establishment of the "Mura-Drava-Danube Transboundary Biosphere Reserve" (MDD-TBR), 25 mars 2011, Budapest (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Belgique, France : Protocole d'accord entre la région Nord-Pas-de-Calais et la Région wallonne concernant le parc naturel transfrontalier des plaines de la Scarpe et de l'Escaut, Hergnies, 7 octobre 1983 (Texte reproduit in Y. LUCHAIRE, B. DOLEZ, A. VANTROYS, *Les Relations extérieures des Régions françaises : Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, La Documentation française, coll. études et recherches, Paris, 1992, 356 p., pp. 293-294).

Belgique, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat : Accord entre le Gouvernement du Nordrhein-Westfalen, le Gouvernement du Land Rheinland-Pfalz et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur la coopération en vue de la création et de l'aménagement d'un parc naturel dans les zones Nordeifeil/Schneifel/Hautes-Fagnes-Eifel, Gemünd, 3 février 1971, M.B. du 9 mars 1971, p. 2976.

Bélize, Guatemala, Mexique : Memorandum de entendimiento para la cooperación en materia de conservación de áreas protegidas entre el Consejo nacional de áreas protegidas de la Republica de Guatemala, la Secretaria de medio ambiente y recursos naturales de los Estados Unidos Mexicanos, y el Ministerio de recursos naturales, gobierno local y medio ambiente de Belice, Tikal, 26 août 2005 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Benelux (Décisions du Comité de Ministres de l'Union Economique Benelux) :

- Décision concernant un parc frontalier belgo-néerlandais « Kalmthoutse Heide », M (87) 10, 24 novembre 1987.

- Décision instaurant une Commission spéciale de concertation et d'avis en vue de l'établissement d'un plan de gestion et d'aménagement pour le futur parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide », M (92) 3, 15 juin 1992.
- Décision relative à la libre circulation des poissons dans les réseaux hydrographiques Benelux, M (96) 5, 26 avril 1996.
- Décision concernant l'institution d'une commission spéciale de concertation et d'avis pour la zone transfrontalière « Stramprooierbroek », M (98) 5, 17 décembre 1998.
- Décision concernant l'institution d'une Commission spéciale pour le parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide », M (2001) 1, 17 juillet 2001.
- Décision modifiant la décision du 17 juillet 2001 concernant l'institution d'une Commission spéciale pour le parc transfrontalier « De Zoom-Kalmthoutse Heide » M (2001) 1, M (2007) 5, 30 mai 2007.
- Décision abrogeant et remplaçant la Décision M (96) 5 relative à la libre circulation des poissons dans les réseaux hydrographiques Bénélux, M (2009) 1, 16 juin 2009.

Bénin, Burkina Faso, Niger : Accord relatif à la gestion concertée de la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W, 2008 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Bénin, Haute–Volta (Burkina Faso) : Accord de lutte contre le braconnage entre la République populaire du Bénin et la République de Haute-Volta, Ouagadougou, 12 juillet 1984.

Brésil, France : Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial, Rio de Janeiro, 23 décembre 2008 (publié par le décret n° 2014-441 du 29 avril 2014, JORF n° 102 du 2 mai 2014, p. 7545).

Bulgarie, Moldavie, Roumanie, Ukraine : Declaration on the Cooperation for the Creation of a Lower Danube Green Corridor, Bucarest, 5 juin 2000.

Burkina Faso, Ghana : Accord de coopération entre le Gouvernement du Burkina Faso et le Gouvernement de la République du Ghana en matière de conservation des ressources naturelles partagées, Accra, 10 juillet 2008.

Cameroun, Tchad : Accord de coopération relatif à la création et à la gestion concertée du complexe transfrontalier des aires protégées Sena Oura au Tchad et Bouba Ndjidda au Cameroun, 2 août 2011.

Espagne, France :

- **Pyrénées, Ordesa y Monte Perdido** :
  - Charte de coopération du 24 septembre 1988, renouvelée en 1998 et 2010.
  - Mont Perdu Patrimoine Mondial Charte de Gestion (directeurs et présidents du conseil d'administration du Parc national des Pyrénées Occidentales et du Parc National d'Ordesa et du Mont-Perdu), 23 octobre 1995.

- Acuerdo marco de cooperacion transfronteriza en materia de medio ambiente entre la Administracion general del Pais Vasco y el Centro Permanente de Iniciativas para el medio ambiente Litoral Vasco (CPIE), Hendaye, 21 juillet 2011.

Etats-Unis, Canada : Accord relatif à la création du parc international Roosevelt de Campobello, 22 janvier 1964 (disponible en ligne : http://laws-lois.justice.gc.ca).

Etats-Unis, Mexique :

- Agreement between the United States of America and the United Mexican States on cooperation for the protection and improvement in the border area, La Paz, 14 août 1983, R.T.N.U., Vol. 1465, A-22805.
- Memorandum of Understanding between the National Park Service of the Department of the Interior of the United States of America and the Secretariat of Urban Development and Ecology on Cooperation in Management and Protection of National Parks and other Protected Natural and Cultural Heritage Sites, Mexico City and Washington, 1988-1989.
- Integrated Environmental Plan for the Mexican - U.S. Border Area (First Stage, 1992-1994).
- Letter of intent between the Department of Interior (DOI) of the United States of America and Secretariat of Environment, Natural Resources and Fisheries (SEMARNAP) of the United Mexican States for Joint Work in Natural Protected Areas of the United States – Mexico Border, 5 mai 1997.

Finlande, Norvège, Russie : Memorandum of Understanding between the Ministry of the Environment of the Republic of Finland, the Ministry of the Environment of the Kingdom of Norway and the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation on cooperation on the development of the Green Belt of Fennoscandia, Tromso, 17 février 2010.

France, Italie :

- **Bouches de Bonifacio** :
  - Déclaration commune des ministres de l'environnement italien et français sur l'interdiction du transit par les Bouches de Bonifacio des navires transportant des marchandises dangereuses, Palau, 15 juin 2010.
  - Convention constitutive et Statuts du groupement européen de coopération territoriale « Parc Marin International des Bouches de Bonifacio » (PMIBB), 11 mars 2013.
- **Mercantour, Alpi Marittime** :
  - Charte de jumelage entre le Parc National du Mercantour et le Parco Naturale Alpi Marittime, 6 juin 1998.
  - Convention constitutive et Statuts du groupement européen de coopération territoriale « Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime – Mercantour », 2 mai 2013.
- **Vanoise, Grand Paradis (Gran Paradiso)** : Charte de voisinage entre les parcs nationaux de la Vanoise et du Grand Paradis, Aigue blanche, 9 octobre 1999.

France, Italie, Monaco :

- Déclaration conjointe relative à l'institution d'un sanctuaire méditerranéen pour les mammifères marins, Bruxelles, 1993.
- Accord relatif à la création en Méditerranée d'un Sanctuaire pour les mammifères marins, Rome, 25 novembre 1999 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

France, Suisse : Charte des paysages lémaniques du Conseil du Léman (départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, cantons de Genève, du Valais et de Vaud), décembre 2003.

Grèce, Turquie :

- Memorandum of Understanding between the Hellenic Republic and the Republic of Turkey Concerning Cooperation on Environmental Protection, Ankara, 20 janvier 2000.
- Joint Declaration between the Minister for Environment, Energy and Climate Change of the Hellenic Republic and the Minister for Environment and Forestry of the Republic of Turkey (texte portant sur le développement durable du bassin Evros / Meric), Athènes, 14 mai 2010.
- Memorandum of Understanding in the field of Forestry between the Government of the Hellenic Republic and the Government of the Republic of Turkey, Athènes, 14 mai 2010.

Guatemala, Mexique : Accord relatif à la protection et à l'assainissement de l'environnement dans la zone frontalière, Guatemala, 10 avril 1987, R.T.N.U., Vol. 1509, I-26065.

Israël, Jordanie : Memorandum of Understanding between the Ministry of the Environment of the State of Israel and The Aqaba Special Economic Zone Authority of the Hashemite Kingdom of Jordan (texte relatif au parc marin pour la paix de la mer rouge), Aqaba, 2 décembre 2003.

Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan : Agreement on cooperation in the sphere of biological diversity conservation of West Tien Shan, Bishkek, 17 mars 1998.

Luxembourg, Rhénanie-Palatinat : Traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Land Rheinland-Pfalz concernant la création d'un parc naturel commun, Clervaux, 17 janvier 1964 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda (Rift albertin) :

- Protocole d'entente trilatéral entre l'Office Rwandais du Tourisme et des Parcs Nationaux, le Uganda Wildlife Authority et l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature sur la conservation conjointe du réseau des aires protégées transfrontalières du rift albertin centrale (*sic*), 2004 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).
- Tripartite Declaration on the Transboundary Natural Resources Management of the Transfrontier Protected Area Network of the Central Albertine Rift, 14 octobre 2005 (disponible en ligne : http://www.tbpa.net).

Pays-Bas, Rhénanie du Nord-Westphalie : Accord entre le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et celui du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie concernant la création du parc naturel transfrontalier Maas-Schwalm-Nette, (texte en allemand et néerlandais uniquement), Roermund, 30 mars 1976 (révisé le 2 novembre 2006).

Pologne, République tchèque : Long-Term Cooperation Agreement in the Karkonosze/Krkonose Bilateral Biosphere Reserve, 20 décembre 1996.

Pologne, Slovaquie, Ukraine (réserve de biosphère transfrontalière des Carpates orientales) :

- Triangular Polish-Slovakian-Ukrainian agreement aimed at the mutual accomplishment of the programme « The Eastern Carpathians Forests Biodiversity Conservation », Snina, 18 décembre 1992.
- Minutes of Understanding on the establishment of the Foundation for Eastern Carpathian Biodiversity Conservation, 16 septembre 1993.
- Statuts de la Fondation pour la conservation de la biodiversité dans les Carpathes (*sic*) Orientales, 2001.

Syrie, Turquie : Protocol on cooperation between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Syrian Arab Republic in the field of protection and development of wildlife, 2010.

INDEX

-A-

Antarctique : 53

Arctique : 54

-B-

Biens publics mondiaux : 52-53

Biotope (protection) : 308, 312, 314, 396

-C-

Changements climatiques : 117, 199 et s.

Collectivités territoriales :
- clause générale de compétence : 295, 299, 309
- compétences en matière de conservation de la nature : 309 et s., 391 et s.
- libre administration : 296, 450-451, 462, 476
- v. Coopération

Condominium : 48 et s.

Conflits armés : 26, 105-106, 114 et s.

Conservation :
- état de conservation : 178, 185, 191 et s., 246 et s., 423-424, 427
- notion de conservation : 9 et s.
- v. Protection

Coopération : 31 et s.
- coopération conventionnelle : 283, 292, 335 et s.
- coopération décentralisée (notion) : 37, 292-293
- coopération institutionnelle : 283, 293, 346 et s.
- coopération interterritoriale : 293
- coopération loyale : 247-248, 258
- coopération policière et pénale : 50, 180 et s., 259, 340 et s., 471-472
- coopération régionale (outre-mer) : 301 et s.
- coopération sanitaire transfrontalière : 487-488
- coopération transrégionale (intra-nationale) : 400 et s.
- v. Droit de la coopération transfrontalière infra-étatique
- v. Financement de la coopération transfrontalière
- v. Organismes de coopération transfrontalière

-D-

Droit comparé : 127-129, 389 et s.
- harmonisation : 156 et s., 403 et s.

Droit de la coopération transfrontalière (infra-étatique) : 34 et s., 277 et s.
- commissions de suivi de la coopération : 485 et s.
- contrôle de la coopération : 452 et s.
- limites géographiques : 21, 285-286, 379
- limites matérielles : 281 et s.
- limites personnelles : 293-294, 313 et s., 319 et s., 364-365
- limites temporelles : 342, 344-345, 353, 370
- permissivité : 403 et s., 446, 450 et s., 462
- v. Coopération
- v. Voisinage

Droit de l'environnement :
- coadministration (partenariat) : 475 et s.
- critère finaliste de définition : 28-29
- droit de police administrative : 341
- écologisation du : 197-199, 422-424
- effectivité : 278, 439 et s., 451-452
- non régression : 142, 342

- droit de l'environnement transfrontalier : 109, 142, 150, 496-497
- v. Participation du public

Droit de l'urbanisme :
- intégration de la nature : 326 et s., 431-433
- urbanisme transfrontalier : 290, 330 et s., 342, 374, 376, 451

-E-

Eaux transfrontalières : 69-70, 118-119, 150, 290
- aquifères : 444
- bassins et districts hydrographiques : 236, 240-242, 261-262
- v. Espace

Effet direct : 249, 454-455, 456, 459

Equité : 72 et s.

Espace :
- espace marin : 89-90, 262-264, 271-272, 302-303, 471-472
- espace naturel sensible : 311-312, 317
- v. Parc
- v. Transfrontalier
- v. Zone

Espèces :
- commerce illégal : 183-185
- espèces exotiques : 77, 187-189
- espèces migratrices : 85, 169 et s.
- réintroductions et repeuplements : 189-191
- v. Transfrontalier

Etablissement public :
- établissement public international : 155-156
- établissement public local : 311, 315-316
- établissement public national : 307, 314-315, 319 et s., 399-400, 453
- v. Organismes de coopération transfrontalière
- v. Parc

-F-

Financement de la coopération transfrontalière :
- autonomie financière : 154-155
- INTERREG : 350, 366-368
- LIFE : 265 et s.

Frontière
- détermination de la frontière : 24-25
- frontière artificielle : 18
- frontière-ligne : 14 et s.
- frontière naturelle : 17 et s.
- frontière-zone : 14 et s.
- lien avec les espèces migratrices : 170 et s.
- v. Coopération
- v. Transfrontalier
- v. Transfrontière

-J-

Jumelage : 321-322, 324-325

-N-

Natura 2000 : 222 et s., 481
- cohérence écologique : 233-234
- évaluation des incidences : 238, 240, 243 et s., 252 et s., 272, 458 et s.
- gestion des sites : 237 et s.
- région biogéographique : 233, 270-271
- sélection des sites : 230 et s.
- transposition des directives : 400 et s., 421 et s., 432, 435-436, 458 et s.

Nature : 6 et s.
- diversité biologique (notion de) : 8
- paysage : 8, 216-218

-O-

Organismes de coopération transfrontalière :
- Commission internationale des Pyrénées : 136-137, 180
- communautés de travail : 348-350
- consorcio : 351, 353
- district européen : 357, 358
- groupement d'intérêt public : 351 et s.
- groupement européen de coopération territoriale : 270, 362 et s.
- groupement européen d'intérêt économique : 354-356, 368
- groupement eurorégional de coopération : 361, 365-366
- groupement local de coopération transfrontalière : 356-358
- société d'économie mixte locale : 351-352

-P-

Parc :
- parc national : 307-308, 319 et s., 374 et s., 398 et s., 415 et s., 428-430, 433, 453
- parc naturel marin : 307-308, 325-326, 374
- parc naturel régional : 310-311, 316, 318-319, 374 et s., 395 et s., 415 et s., 430, 483-484
- parc pour la paix : 111 et s.
- v. Etablissement public

Participation du public : 159-160, 255, 489

Patrimoine :
- patrimoine commun de la nation : 169, 227, 306-307, 477
- patrimoine commun de l'humanité : 51 et s.
- patrimoine commun de l'Union européenne : 226 et s.
- patrimoine mondial : 55-56, 85

Protection :
- extraterritorialité des mesures de protection : 243 et s., 381 et s., 424 et s., 458 et s.
- notion de protection : 10 et s.
- v. Conservation

-R-

Réseau :
- corridor écologique : 197, 203, 216 et s., 240, 246, 272-273
- réseau écologique (notion de) : 196 et s., 416-417
- réseau international de sites : 143 et s.
- v. Natura 2000
- v. Trame verte et bleue
- v. Transfrontalier

Réserve naturelle : 374, 395 et s.
- réserve naturelle de Corse : 310, 316
- réserve naturelle nationale : 307-308, 316
- réserve naturelle régionale : 309-310, 316

Responsabilité : 61, 188-190, 258-259, 447 et s.
- procédure de non-respect : 147

Ressources naturelles :
- ressources naturelles partagées : 62 et s., 171
- souveraineté permanente sur les ressources naturelles : 52, 58 et s.
- v. Biens publics mondiaux
- v. Condominium
- v. Patrimoine

-S-

Sécurité environnementale : 117 et s.

Soft law : 140 et s.

Solidarité : 74-75, 204, 247-248

Subsidiarité (principe de) : 225 et s., 469 et s.

-T-

Trame verte et bleue : 311, 327 et s.
- schéma régional de cohérence écologique : 311, 317-318, 329, 378, 466

Transfrontalier : 20 et s.
- espace transfrontalier : 21, 24, 26-27
- espèces transfrontalières : 169 et s.
- mission opérationnelle transfrontalière : 483-484
- nature transfrontalière (notion) : 20
- politique transfrontalière : 478 et s.
- réseau écologique transfrontalier : 165 et s., 435-437
- zone naturelle transfrontalière : 21, 45 et s.
- zone (ou aire) protégée transfrontalière : 99, 108 et s., 411-413, 471
- v. Coopération
- v. Droit de l'urbanisme
- v. Transfrontière

Transfrontière :
- dommage transfrontière : 59, 188 et s., 256 et s.
- étude d'impact transfrontière : 77 et s., 101 et s., 160 et s., 252 et s., 380 et s.
- notion de « transfrontière » : 20 et s.
- pollution transfrontière : 22-23, 58 et s., 118-119, 242, 287-288, 496-497
- v. Natura 2000 (évaluation des incidences)
- v. Transfrontalier

-U-

UICN : 11, 26, 82, 123-124, 129 et s., 156, 188, 201-202, 209, 418 et s.

-V-

Voisinage :
- bon voisinage : 113-115
- droit international du voisinage : 33, 35-36
- relations internationales de voisinage : 34
- v. Droit de la coopération transfrontalière (infra-étatique)

-Z-

Zone :
- zone contiguë : 424 et s.
- zone côtière : 218, 477-478
- zone humide : 84, 94 et s., 103, 395
- zone protégée : 43, 83 et s., 419-421, 433-435
- zone tampon : 157-158, 424 et s.
- v. Espace
- v. Frontière
- v. Parc
- v. Réserve naturelle
- v. Transfrontalier

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 5

1. NATURE ET FRONTIERES : UNE OPPOSITION CLASSIQUE 6

a. La nature, sa conservation 6

i. Nature 6

ii. Conservation de la nature 9

b. Les frontières, leur évolution 12

i. Frontière-zone ou frontière-ligne 13

ii. Frontières artificielles ou frontières « naturelles » 17

c. Nature et franchissement d'une frontière : la nature « transfrontalière » 20

i. Le choix de la notion de « transfrontalier » plutôt que « transfrontière » 20

ii. La nature transfrontalière, spécialement riche et spécialement menacée 24

2. NATURE ET FRONTIERES : UNE OPPOSITION CONCEPTUELLEMENT DEPASSEE 27

a. La création de nouvelles frontières par le droit de l'environnement 28

b. Le recours à la coopération transfrontalière par le droit de l'environnement 30

c. L'association du droit de l'environnement et du droit de la coopération transfrontalière infra-étatique : indispensable et problématique 35

PARTIE 1 : LA CONSERVATION DE LA NATURE CONDITIONNEE PAR LE DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT 41

TITRE 1 : LA FRONTIERE REPOUSSEE PAR LE ZONAGE ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER 43

CHAPITRE 1 : LA RECONNAISSANCE D'UNE OBLIGATION DE COOPERER POUR CONSERVER LES ZONES NATURELLES TRANSFRONTALIERES REMARQUABLES 45

SECTION 1 : L'OBLIGATION GENERALE DECOULANT DU STATUT JURIDIQUE DES ZONES NATURELLES TRANSFRONTALIERES 47

§ 1 : La qualification des zones naturelles transfrontalières comme ressources naturelles partagées 47

A. L'improbable internationalisation complète de zones naturelles transfrontalières 48

1. Le rejet de la théorie du condominium appliquée aux zones naturelles transfrontalières 48

a. Une singularité : le condominium franco-espagnol sur l'Ile des Faisans 49

b. Les raisons du rejet *50*

2. L'ambivalence des zones naturelles transfrontalières à l'égard du concept de patrimoine commun de l'humanité 51

a. L'inapplicabilité du statut de patrimoine commun de l'humanité « par nature » *51*

b. La portée limitée du statut de patrimoine commun « par affectation » *54*

B. L'inévitable internationalisation partielle des zones naturelles transfrontalières 57

1. L'insuffisance de l'approche centrée sur l'interdiction des pollutions transfrontières 58

a. Une limitation du principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles *58*

b. Une limitation trop timide pour la conservation des zones naturelles transfrontalières *60*

2. L'adéquation de la notion de ressources naturelles partagées 62

a. Une adéquation indiscutable en théorie *62*

b. Une qualification paradoxalement rare en pratique *64*

§ 2 : Les conséquences de l'application du régime des ressources naturelles partagées 67

A. L'obligation substantielle d'utilisation équitable et raisonnable 68

1. L'enjeu de l'effectivité pour l'obligation existante d'utilisation équitable et raisonnable 69

a. Les origines de l'obligation *69*

b. Les conséquences attendues d'une telle obligation aux zones naturelles transfrontalières *70*

2. Le renouvellement potentiel du contenu de l'obligation par le concept de justice environnementale 72

B. Les obligations procédurales de coopération 75

1. Les obligations de coopération ponctuelle, consacrées en droit coutumier 75

a. L'information-consultation préalable *76*

b. L'évaluation environnementale transfrontière *77*

2. Les obligations de coopération continue, toujours dépendantes du droit conventionnel 79

a. L'information continue *79*

b. La conclusion d'accords et la création d'institutions conjointes *80*

SECTION 2 : L'OBLIGATION PRECISEE PAR LES INSTRUMENTS MULTILATERAUX DU DROIT INTERNATIONAL DE LA CONSERVATION DE LA NATURE 81

§ 1 : L'affermissement du droit originaire 81

A. L'obligation générale de consultation dans les instruments anciens 82

1. Les instruments « préhistoriques » antérieurs à la Conférence de Stockholm 82

2. Le tournant relatif de la Conférence de Stockholm 84

B. La formation d'une obligation de prendre des mesures communes de gestion dans les instruments modernes 86
1. Le rôle précurseur de la Convention Benelux parmi les conventions (sous-) régionales 87
2. Les dispositions ambitieuses des conventions portant sur un milieu naturel particulier 89
§ 2 : Le rôle croissant du droit dérivé 92
A. L'aide précieuse à la mise en œuvre de la coopération 93
1. La mise en œuvre de la coopération en présence d'un fondement juridique exprès : l'exemple de la Convention de Ramsar 94
a. L'approfondissement du contenu de l'article 5 95
b. Le contrôle de l'application de l'article 5 97
2. La mise en œuvre de la coopération en l'absence de fondement juridique exprès : l'exemple de la Convention sur la diversité biologique 98
B. La perfectibilité du système 100
1. Le nécessaire renforcement de la coordination institutionnelle et normative avec la Convention d'Espoo en matière d'études d'impact transfrontières 101
2. L'opportunité de conclure un instrument international ad hoc en débat 103
a. Les apports éventuels d'un nouvel instrument 104
b. La nature juridique de l'instrument 106

CHAPITRE 2 : LA JURIDICISATION INACHEVEE DE LA NOTION DE ZONE PROTEGEE TRANSFRONTALIERE 108
SECTION 1 : LE CONTENU INCERTAIN DE LA NOTION DE ZONE PROTEGEE TRANSFRONTALIERE 110
§ 1 : Les origines (géo) politiques révélées par les « parcs transfrontaliers pour la paix » 111
A. Le développement primitivement empirique des parcs pour la paix 112
1. Les parcs pour la paix enracinés dans les pratiques de « bon voisinage » 113
2. Les parcs pour la paix enfantés par les grands conflits du XXème siècle 114
B. La reconnaissance théorique du rôle des parcs pour la paix dans l'amélioration de la sécurité internationale 116
1. La sécurité environnementale ou la reconnaissance de l'environnement comme facteur influant sur la sécurité internationale 117
2. L'« environmental peacemaking » ou la reconnaissance expresse du rôle des parcs pour la paix 119
§ 2 : Une reconnaissance juridique contrastée 123
A. Une consécration textuelle grandissante 125
1. De la quasi-absence à la prédominance en droit international multilatéral 125
2. La pénétration plus limitée en droit comparé 127
B. L'absence persistante de définition juridique consensuelle 129
1. L'analyse de l'existant 130

a. La position minimaliste *130*
b. Les positions plus maximalistes *131*
2. La proposition de critères de définition 132
SECTION 2 : LA PORTEE VARIABLE DE LA NOTION DE ZONE PROTEGEE TRANSFRONTALIERE 134
§ 1 : Le processus graduel de la coopération bilatérale 135
A. Les débuts généralement modestes de la coopération 136
1. La mobilisation de mécanismes frontaliers généraux 136
a. Les commissions frontalières permanentes *136*
b. Les conventions frontalières environnementales *138*
2. La préférence pour des instruments spécifiques souples 140
a. La souplesse du contenant *140*
b. La souplesse du contenu *141*
B. Un catalyseur : la désignation dans un réseau international de sites 143
1. La canalisation de la coopération bilatérale 144
a. Lors de la procédure de désignation *144*
b. Après la désignation *145*
2. La conjuration de l'unilatéralisme, fruit du contrôle exercé sur la coopération bilatérale 146
§ 2 : La gestion commune, horizon de la coopération bilatérale 149
A. L'autonomisation des organismes internationaux engagée 150
1. L'autonomie décisionnelle 151
2. L'autonomie statutaire 153
a. L'existence d'un statut international *153*
b. L'essai de définition du statut international *155*
B. L'harmonisation des régimes juridiques en retrait 156
1. L'harmonisation des mesures « actives » de conservation 157
a. L'harmonisation de la réglementation *157*
b. L'harmonisation de la planification *159*
2. L'harmonisation des mesures préventives de conservation : les études d'impact transfrontières 160
a. Etudes d'impact transfrontières et accords bilatéraux sur les zones protégées transfrontalières *161*
b. Zones protégées transfrontalières et accords bilatéraux sur les études d'impact transfrontières *162*

TITRE 2 : LA FRONTIERE TRANSCENDEE PAR LE RESEAU ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER 165

CHAPITRE 1 : L'EMERGENCE DE LA NOTION DE RESEAU ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER 167

SECTION 1 : LES PREMICES : LA VOLONTE DE CONSERVER LES ESPECES SAUVAGES « TRANSFRONTALIERES » 169

§ 1 : La difficile prise en compte des espèces transfrontalières par la Convention de Bonn sur les espèces migratrices 170

A. L'exclusion des espèces transfrontalières de la définition juridique de l'espèce migratrice 170

1. Une définition paradoxalement centrée sur la notion de frontière 170

2. L'exigence d'un franchissement frontalier cyclique et prévisible, obstacle à l'inclusion des espèces transfrontalières 172

B. L'assouplissement de la rigueur juridique devant les nécessités de la conservation 172

1. L'inclusion d'espèces transfrontalières dans les annexes de la Convention par la Conférence des Parties 173

2. La possibilité de conclure les accords prévus à l'article IV.4 au profit des espèces transfrontalières 175

§ 2 : L'évolution des méthodes de conservation des espèces transfrontalières 178

A. L'approche fragmentaire, limitée aux menaces directes sur les individus de l'espèce 179

1. La coopération transfrontalière policière et pénale pour l'application de la réglementation sur le prélèvement 180

2. La coopération transfrontalière pour l'amélioration de la lutte contre le commerce illégal d'espèces protégées 183

B. L'approche intégrée, fondée sur l'état de conservation de l'espèce 185

1. Les spécificités du contrôle des introductions et réintroductions d'espèces sauvages dans un contexte transfrontalier 187

a. Les introductions d'espèces exotiques 187

b. Les réintroductions et repeuplements d'espèces indigènes 189

2. Un outil privilégié de conservation intégrée : les plans d'action en faveur des populations transfrontalières d'espèces menacées 191

SECTION 2 : LA RECONNAISSANCE PARTIELLE DE LA NOTION DE RESEAU ECOLOGIQUE TRANSFRONTALIER 195

§ 1 : L'essence transfrontalière des réseaux écologiques 196

A. La scientificité de la notion de réseau écologique, invitation à la transgression des frontières 196

1. Une notion au cœur de l'écologisation du droit de l'environnement 197

2. Une légitimité scientifique confortée par la problématique de l'adaptation de la biodiversité aux changements climatiques 199

B. La nature relationnelle de la notion de réseau écologique, invitation à la coopération 202

1. La connexion, caractéristique commune à l'ensemble des réseaux 203

2. La connexion transfrontalière, caractéristique propre aux réseaux territoriaux 205

§ 2 : L'existence transfrontalière de certains réseaux écologiques 206

A. Les instruments appelant à la mise en place de réseaux écologiques transfrontaliers 207
1. Un appel implicite au niveau universel : la Convention sur la diversité biologique 207
2. Un appel explicite au niveau régional : le réseau écologique paneuropéen 209
B. Les instruments mettant en place des réseaux écologiques transfrontaliers .. 212
1. Le ferment commun des expériences européennes : la mise en œuvre du réseau écologique paneuropéen 212
a. Les expériences globales de réseaux écologiques transfrontaliers dans le cadre du réseau paneuropéen 213
b. La conservation des corridors écologiques transfrontaliers dans le cadre du réseau paneuropéen : le principe d'une synergie avec les instruments sur le paysage 216
2. L'existence d'expériences extra-européennes 218

CHAPITRE 2 : LA DIMENSION TRANSFRONTALIERE CONTRARIEE DU RESEAU NATURA 2000 222

SECTION 1 : LA MARGINALISATION DE LA DIMENSION TRANSFRONTALIERE DANS LA DIRECTIVE HABITATS 224

§ 1 : La relativité de la prise en compte au stade de la constitution du réseau 224

A. Une préoccupation présente dans la justification de l'action de l'UE au regard du principe de subsidiarité 225
1. La reconnaissance de l'existence d'un patrimoine naturel commun 226
2. La nature transfrontalière des menaces pesant sur le patrimoine naturel commun 227
B. Un mécanisme de désignation des sites en demi-teinte au regard de la dimension transfrontalière du réseau 230
1. L'appartenance du site à un écosystème transfrontalier comme critère scientifique de sélection 231
2. L'introuvable notion de site Natura 2000 transfrontalier 234

§ 2 : L'absence apparente de prise en compte au stade de la gestion du réseau 237

A. L'inexistante obligation explicite de coopération transfrontalière 237
1. Une lacune caractérisée tant du point de vue des mesures actives que préventives 239
2. Une lacune difficilement justifiable comparativement aux autres secteurs du droit européen de l'environnement 240
B. Les fondements potentiels d'une obligation implicite de coopération transfrontalière 243
1. Un fondement spécifique assez évident : l'extraterritorialité des mesures préventives des articles 6, § 2 et 3 243
2. Un fondement général moins évident : l'obligation de résultat relative à l'état de conservation favorable des habitats et des espèces 246

SECTION 2 : LA REVALORISATION DE LA DIMENSION TRANSFRONTALIERE DU RESEAU DEPUIS L'ADOPTION DE LA DIRECTIVE HABITATS 250

§ 1 : L'insertion du réseau dans le tissu normatif du droit dérivé, source de revalorisation parcellaire 250

A. L'apport de directives « horizontales » 251

1. Les directives sur l'évaluation environnementale s'agissant des études d'impact transfrontières dans les sites Natura 2000 252

a. L'articulation complexe de la directive habitats avec celles sur l'évaluation environnementale 252

b. La coopération transfrontalière, un bénéfice tiré de la coordination des procédures prévues par les différentes directives 254

2. La directive sur la responsabilité environnementale s'agissant des dommages transfrontières causés aux éléments protégés par Natura 2000 256

B. L'apport de directives sectorielles portant sur les milieux aquatiques 260

1. La directive-cadre sur l'eau s'agissant des sites Natura 2000 frontaliers dépendants des eaux continentales 261

2. La directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » s'agissant de la conservation des sites Natura 2000 frontaliers dépendants des eaux marines 262

§ 2 : L'amorce d'une revalorisation plus complète 264

A. L'ébauche d'une stratégie politique pour la coopération transfrontalière par des mesures incitatives 265

1. Les mesures incitatives de nature financière en faveur de la coopération transfrontalière 265

2. Les mesures incitatives de nature strictement politique en faveur de la coopération transfrontalière 268

B. La nécessité d'une action normative allant au-delà des seules mesures incitatives 271

1. Le contenu de la proposition 271

2. Les modalités d'incorporation de la proposition au droit de l'UE 273

a. La révision périlleuse de la directive habitats 273

b. L'adoption séduisante d'une directive sur les écosystèmes transfrontaliers 274

PARTIE 2 : LA CONSERVATION DE LA NATURE DYNAMISEE PAR LE DROIT DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE INFRA-ETATIQUE 277

TITRE 1 : LA COMPLEMENTARITE AFFIRMEE DES DROITS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT .. 279

CHAPITRE 1 : LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT A LA COOPERATION POUR LES ACTEURS DE LA CONSERVATION DE LA NATURE 280

SECTION 1 : LA RECONNAISSANCE DU DROIT A LA COOPERATION DES COLLECTIVITES INFRA-ETATIQUES DANS LEURS DOMAINES DE COMPETENCE 281

§ 1 : Une reconnaissance internationale focalisée sur certains domaines de coopération 281

A. La formulation générale des domaines de compétence comme limite matérielle du droit à la coopération 281

1. Une formulation au sein du système conventionnel de la Convention de Madrid .282

2. Une formulation dans les accords bilatéraux de couverture 284

B. La valorisation concomitante de certains domaines de coopération, dont l'environnement (naturel) 286

1. L'environnement, source matérielle du droit international de la coopération transfrontalière infra-étatique 286

2. L'environnement, domaine privilégié de la coopération dans les sources formelles internationales 288

§ 2 : Une reconnaissance interne plus neutre vis-à-vis des domaines de la coopération 290

A. La coopération, simple modalité d'exercice des compétences existantes 291

1. La reconnaissance du droit à la coopération par la loi « ATR » 291

2. L'exercice du droit enserré dans les limites des compétences des collectivités 294

B. La coopération, nouvelle compétence à part entière 297

1. La suppression de la référence aux limites des compétences des collectivités en droit commun de la coopération décentralisée 297

2. La « coopération régionale » ou l'octroi de compétences internationales déconcentrées aux collectivités ultramarines 301

SECTION 2 : UNE RECONNAISSANCE EN MATIERE DE CONSERVATION DE LA NATURE TEMPEREE PAR LA REPARTITION DES COMPETENCES EN DROIT INTERNE 305

§ 1 : L'obstacle lié à la décentralisation retenue du droit de la conservation de la nature 305

A. Une répartition des compétences peu favorable aux collectivités territoriales 306

1. Le maintien de la position centrale de l'Etat 306

2. La relative modestie des compétences détenues par les collectivités territoriales .309

B. Une restriction corrélative des opportunités de développement de la coopération infra-étatique 313

1. L'exclusion traditionnelle des acteurs de la conservation de la nature autres que les collectivités territoriales 313

2. L'adéquation contrastée des compétences décentralisées de la conservation de la nature par rapport aux exigences de la coopération transfrontalière infra-étatique ...316

§ 2 : Le contournement de l'obstacle lié à la décentralisation retenue du droit de la conservation de la nature 319

A. L'inclusion d'organismes publics nationaux gestionnaires d'espaces protégés dans la coopération transfrontalière infra-étatique 319

1. La pratique précédant le droit : l'habilitation implicite antérieure à la loi de 2006 sur les parcs 320

2. La mise en conformité du droit avec la pratique : l'habilitation expresse de la loi de 2006 sur les parcs 323

B. Le recours aux vertus intégratrices de droits fortement décentralisés : l'urbanisme et l'aménagement du territoire 326

1. L'intégration croissante entre le droit de la conservation de la nature et les droits de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire au niveau interne 327

2. Le rejaillissement de l'intégration au niveau transfrontalier 330

CHAPITRE 2 : LA MISE A DISPOSITION D'OUTILS DE COOPERATION ADAPTES A LA CONSERVATION DE LA NATURE 333

SECTION 1 : OUTILS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET CONSERVATION DE LA NATURE : UNE CONFRONTATION PERILLEUSE 335

§ 1 : La confrontation des outils de coopération conventionnelle avec la conservation de la nature 335

A. Les obstacles liés au régime juridique des conventions de coopération 336

1. Un obstacle général : les incertitudes pesant sur le droit applicable et la juridiction compétente 336

2. Un obstacle particulier : l'exclusion des prérogatives de puissance publique du champ de la coopération conventionnelle 340

B. L'apport limité des modèles d'accords sur les parcs transfrontaliers de la Convention de Madrid 342

1. Une première tentative d'adaptation des outils de coopération conventionnelle à la conservation de la nature 342

2. L'échec des modèles d'accords : l'absence de résolution des obstacles liés au régime juridique des conventions 345

§ 2 : La confrontation des outils de coopération institutionnelle avec la conservation de la nature 346

A. Des outils réceptifs à la conservation de la nature mais inadaptés aux formes poussées de coopération 347

1. Des organismes dépourvus de la personnalité juridique 347

2. Des organismes excessivement rattachés à un droit national 350

B. Des outils propices à une coopération poussée mais inadaptés à la conservation de la nature 354

1. L'inadaptation à l'objet de coopération « conservation de la nature » 354

2. L'inadaptation à certains acteurs de la conservation de la nature 356

SECTION 2 : OUTILS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET CONSERVATION DE LA NATURE : UNE CONFRONTATION EN VOIE D'APAISEMENT 360

§ 1 : La création d'outils plus adaptés à la conservation de la nature, issus du droit de la coopération infra-étatique 360

A. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT), outil de coopération le plus adaptable à la conservation de la nature 362

1. Le GECT, contribution à l'effacement des obstacles juridiques à la coopération .362

2. Le GECT, structure adéquate de gestion des financements européens en faveur des espaces naturels transfrontaliers 366

B. De l'adaptabilité à l'adaptation : l'appropriation du GECT par les acteurs de la conservation de la nature 369

1. L'appropriation grâce à la souplesse juridique du GECT 369

2. L'appropriation grâce à la souplesse institutionnelle du GECT 371

§ 2 : L'instrumentalisation d'outils issus du droit de l'environnement, à des fins de coopération infra-étatique 373

A. L'instrumentalisation prometteuse des chartes de parcs 374

1. La co-production de documents politiques au niveau transfrontalier 374

2. La transcription juridique des fruits de la coopération au niveau interne 377

B. L'instrumentalisation plus mitigée des études d'impact transfrontières 380

1. L'introduction laborieuse des études d'impact transfrontières en droit interne 381

2. La centralisation persistante des procédures relatives aux études d'impact transfrontières en droit interne 383

TITRE 2 : LA COMPLEMENTARITE DES DROITS DE LA COOPERATION INFRA-ETATIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT MISE A L'EPREUVE 387

CHAPITRE 1 : LA DIVERSITE AMBIVALENTE DES DROITS NATIONAUX 389

SECTION 1 : L'ENTRETIEN DE DISPARITES INSTITUTIONNELLES PAR L'ABSENCE DE CONVERGENCE ORGANISEE 391

§ 1 : La répartition traditionnellement disparate des compétences environnementales entre la France et ses voisins 391

A. L'importance accrue des compétences des collectivités infra-étatiques frontalières de la France 392

1. L'exercice de compétences législatives en matière de conservation de la nature ..392

a. Dans les Etats fédéraux 392

b. Dans les Etats régionaux 394

2. L'autonomie dans la création et la gestion de zones protégées individuelles 395

B. La place limitée mais variable de l'Etat central dans les pays voisins de la France 398

1. Le maintien inégal de compétences dans la création et/ou la gestion des parcs nationaux 398

2. Le recentrage sur une fonction d'encadrement de la coopération transrégionale environnementale 400

§ 2 : Le maintien des disparités, permis par le droit de la coopération transfrontalière 403

A. Le renoncement du droit international à imposer la modification des droits nationaux 404

1. Le renoncement à imposer des modifications d'ordre strictement institutionnel 404

2. Le renoncement à imposer des modifications d'ordre matériel et conceptuel 405

B. Le développement désordonné des droits nationaux 406

1. Le développement désordonné des droits nationaux de la coopération transfrontalière entre pays distincts 407

a. Le développement désordonné entre Etats fédéraux et non fédéraux 407

b. Le développement désordonné au sein des Etats non fédéraux 409

2. Le développement désordonné des droits de la coopération transfrontalière et de l'environnement au sein d'un même pays 411

SECTION 2 : L'APPARITION DE CONVERGENCES CONCEPTUELLES PLUS OU MOINS SPONTANEES 414

§ 1 : L'émergence d'un langage commun en droit comparé de la conservation de la nature 414

A. Le langage commun en trompe-l'œil de la première génération des textes nationaux de droit de la conservation de la nature 415

1. L'utilisation de notions semblables pour désigner des réalités différentes 415

2. La tentative de l'UICN d'apporter des références communes : la définition et la catégorisation des aires protégées 418

B. La contribution des directives « Natura 2000 » à l'émergence d'un langage juridique commun 421

1. L'harmonisation des droits nationaux grâce à la juridicisation de notions scientifiques 422

2. Les limites à l'harmonisation : le cas des notions de zone tampon et de zone contiguë 424

§ 2 : L'émergence de finalités communes en droit comparé de la conservation de la nature 427

A. L'insertion des droits nationaux de la conservation de la nature dans le paradigme du développement durable 428

1. La recherche du développement durable au sein du droit de la conservation de la nature 428

2. La recherche du développement durable par l'intégration de la conservation de la nature dans les droits de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire 431

B. L'ouverture à l'international des droits nationaux de la conservation de la nature 433

1. L'ouverture à l'international des zones protégées nationales 433

2. L'ouverture à l'international des réseaux écologiques nationaux 435

CHAPITRE 2 : LA RESPONSABILISATION INSUFFISANTE DES ACTEURS 439

SECTION 1 : LA RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE DES ACTEURS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LEUR DROIT A LA COOPERATION 440

§ 1 : L'obstacle de l'absence d'obligation de coopération pour les entités infra-étatiques 441

A. L'absence d'obligation de coopération en droit international 442

1. Les obligations réservées aux Etats en droit international 443

a. L'approche classique : les obligations de coopération transfrontalière intergouvernementale ignorant les entités infra-étatiques 443

b. Une nouvelle approche : les obligations faites aux Etats de prendre en compte la coopération transfrontalière infra-étatique 445

2. Le maintien de la responsabilité exclusive de l'Etat pour la mise en œuvre du droit international 447

a. Le principe de la responsabilité de l'Etat pour les actes de ses entités infra-étatiques 447

b. L'existence seulement virtuelle d'une responsabilité internationale propre des entités infra-étatiques 448

B. L'absence d'obligation de coopération en droit interne 449

1. Le caractère purement facultatif de la coopération en droit interne 449

2. Des moyens de contrôle nationaux limités à l'interdiction de certaines actions de coopération 452

a. La confirmation de l'inexistence d'obligations positives 452

b. L'existence d'obligations négatives 453

§ 2 : Le droit de l'Union européenne, moteur de la responsabilisation individuelle 455

A. L'obligation d'application des obligations européennes de coopération 456

1. L'identification des obligations à appliquer par les entités infra-étatiques 456

2. Un obstacle potentiel à l'application des obligations : la transposition toujours incorrecte de la directive habitats 458

B. La sanction nuancée de l'obligation d'application 460

1. L'amorce d'une responsabilisation des entités infra-étatiques 460

a. La situation au niveau de l'UE 460

b. La situation au niveau interne vis-à-vis du droit de l'UE 461

2. La poursuite souhaitable de la responsabilisation 464

a. La poursuite de la responsabilisation pour l'application des obligations issues du droit de l'UE 464

b. La poursuite de la responsabilisation par l'affirmation d'une obligation autonome en droit interne 466

SECTION 2 : LA RESPONSABILISATION COLLECTIVE DES ACTEURS POUR LA COORDINATION DE LEURS ACTIONS DE COOPERATION ... 468

§ 1 : L'articulation des niveaux de coopération interétatique et infra-étatique 469

A. L'utilisation du principe de subsidiarité comme régulateur de la répartition des compétences 469
1. L'action prioritaire des entités infra-étatiques 469
2. L'action subsidiaire de l'Etat 471
B. Le recours complémentaire à la coopération entre niveaux de coopération .. 473
1. L'intéressant modèle de la gouvernance transfrontalière multi-niveaux 473
2. Un modèle convergent avec la coadministration de l'environnement 475
§ 2 : L'élaboration de politiques transfrontalières intégrant la conservation de la nature 478
A. La nécessité de politiques transfrontalières intégrées 479
1. L'encouragement des institutions européennes à l'élaboration de politiques transfrontalières intégrées 479
a. Au niveau de l'UE : le Schéma de développement de l'espace communautaire 480
b. Au niveau du Conseil de l'Europe : les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen 481
2. L'intégration insuffisante de la politique transfrontalière française 482
B. La déclinaison de la politique transfrontalière nationale aux différentes frontières 485
1. Le perfectionnement d'outils existants : les commissions de suivi de la coopération transfrontalière 485
2. La proposition de nouveaux accords de couverture spécifiques à la coopération environnementale transfrontalière 487

CONCLUSION 492

BIBLIOGRAPHIE 498

1. OUVRAGES 498
1.1. Dictionnaires et encyclopédies 498
1.2. Ouvrages non juridiques 498
1.3. Ouvrages juridiques 501
1.3.1. Manuels et traités 501
1.3.2. Ouvrages généraux et monographies 502
1.3.3. Actes de colloques 509

2. THESES ET MEMOIRES 510

3. ARTICLES 512
3.1. Articles non juridiques 512
3.2. Articles de presse 514

3.3. Articles juridiques 515

4. NOTES, CONCLUSIONS ET CHRONIQUES 534

5. RAPPORTS ET ETUDES 538

6. RESSOURCES EN LIGNE 541

7. DOCUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPEENS 542

7. 1. Documents politiques multilatéraux 542

7. 2. Textes bilatéraux et multilatéraux restreints relatifs à la conservation de la nature dans un espace transfrontalier 543

INDEX 549

TABLE DES MATIERES 553

Résumé

Les relations entre la nature et les frontières sont traditionnellement conçues comme antagonistes : tandis que la nature ne connaîtrait pas de frontières, le droit public est, d'un point de vue spatial, structuré par les frontières. Le dépassement d'une telle opposition est cependant engagé, sous l'influence de plusieurs facteurs. D'abord, le droit de l'environnement crée ses propres frontières, indépendantes des frontières humaines et calquées sur celles de la nature. Les notions de zonage écologique et, surtout, de réseau écologique participent de ce mouvement. Ensuite, le droit de l'environnement recourt à la coopération transfrontalière, comme technique d'effacement fonctionnel de la frontière politique. Enfin, une complémentarité s'affirme entre le droit de l'environnement et le droit de la coopération transfrontalière infra-étatique. Le droit de coopérer a été reconnu aux collectivités territoriales et aux établissements publics compétents en matière de conservation de la nature, et des outils de coopération relativement adaptés à ce domaine ont été mis à leur disposition. Toutefois, une telle complémentarité est mise à l'épreuve par les différences importantes qui peuvent subsister entre les droits nationaux d'Etats frontaliers et, surtout, par la responsabilisation insuffisante des acteurs de la coopération infra-étatique face aux obligations internationales environnementales. Ainsi, au sein du droit de l'environnement transfrontalier, le secteur émergent de la nature transfrontalière n'est pas encore aussi mature que celui, plus ancien, des pollutions transfrontières.

Mots clés
Nature (transfrontalière) ; conservation ; frontières ; coopération transfrontalière ; effets extraterritoriaux ; zone(s) protégée(s) ; réseau(x) écologique(s) ; études d'impact transfrontières ; droit de l'environnement ; droit international ; droit des collectivités territoriales ; droit comparé.

Abstract

The opposition between nature and boundaries is well known : whereas nature knows no boundaries, public law is spatially structured by boundaries. However, such an opposition is currently being overcome under the influence of several factors. First, environmental law creates new boundaries that are no longer modelled on human boundaries but on nature ones. The notions of ecological zoning and above all ecological network illustrate this trend. Then, environmental law uses transboundary cooperation to mitigate the effects of boundaries on nature. Eventually, a complementarity is asserted between environmental law and infra-State transboundary cooperation law. The right to cooperate has been recognized to regional and local authorities and to public establishments responsible for nature conservation. Besides, relatively appropriate tools have been made available for cooperation in nature conservation. Nevertheless, this complementarity is being tested by the significant differences that may exist between national laws of neighbouring countries and, above all, by the lack of accountability of infra-State cooperation actors with respect to international environmental obligations. Thus, within transboundary environmental law, the emerging sector of transboundary nature is not as mature as the older one related to transboundary pollutions.

Keywords
Nature (transboundary) ; conservation ; boundaries ; transboundary cooperation ; extraterritorial effects ; protected area(s) ; ecological network(s) ; transboundary impact assessments ; environmental law ; international law ; regional and local authorities law ; comparative law.