



Naturoropa

COUNCIL OF
CONSEIL DE L' Europe





Naturopa

N°70-1992

Editorial	P. Roch	3
Plaisirs de la nature	J. Graf von Schönburg-Glauchau	4
L'Europe de 1993	C. Ripa di Meana	6
Point de vue critique	A. Lebrun	8
Un rôle clé	R. Wilson	9
Creuset de réflexion	A. Kiss	10
La responsabilité commune	M. Jardin	11
La Convention de Berne	J. Renault	12
Un héritage à sauvegarder d'urgence	P. Dvorak	13
Stratégies de conservation	J. A. McNeely, D. A. Munro	14
Réflexion mondiale	F. Burhenne-Guilmin	18
Un nouveau droit de l'homme?	F. Albanese	20
En Allemagne	K.-G. Kolodziejczok	22
Mine d'idées	M. Prieur	24
Intervenir par des actions originales	P. Fornairon	26
Synopsis	C. de Klemm	28
Au Conseil de l'Europe		30



Naturopa est publié en anglais, en français, en allemand, en italien, en espagnol et en portugais par le Centre Naturopa du Conseil de l'Europe, BP 431 R6, F-67006 Strasbourg Cedex.

Editeur responsable:
Ing. Hayo H. Hoekstra

Conception et rédaction: Christian Meyer
Conseiller spécial de ce numéro:
Françoise Burhenne-Guilmin
Centre du droit de l'environnement de l'Union mondiale pour la nature (IUCN)
Adenauerallee 214
D-5300 Bonn

Production: KOELBLIN
Druck + Verlag, Baden-Baden

Les textes peuvent être reproduits librement, à condition que toutes les références soient mentionnées. Le Centre serait heureux de recevoir un exemplaire témoin, le cas échéant. Tous droits de reproduction des photographies sont expressément réservés.

Les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe.

Couverture: tableau original réalisé pour Naturopa 70 par Jan Petter Bratsberg (Norvège).

Pages 16-17: "Portrait de famille" de la Convention de Berne par Frédéric Pillot (France)

Aimer et bien agir

Les règles et les lois de la nature sont simples (quoique...). Il s'agit soit de manger ou d'être mangé, soit d'être "seulement", d'une manière ou d'une autre, un élément du grand mystère de la vie. Qui le sait? Qui le dira?

La science cherche à comprendre et à nous donner des réponses mais il faut garder à l'esprit que toutes nos actions ont un impact sur la nature dans un monde dominé par l'homme.

Les pressions sur notre planète vont croissant. Menaces et dangers sont pires que jamais. L'homme croit qu'en adoptant des lois et règlements il peut résoudre tous les problèmes. Dans le domaine de la sauvegarde de l'environnement l'expérience nous montre toutefois que l'efficacité de ces lois est loin d'être totale.

Nous avons fait de notre mieux pour que ce numéro de Naturopa reflète les possibilités

et les limites des lois actuelles et futures. N'en n'oublions pas pour autant notre commune notion des plaisirs légitimes qu'offre l'existence.

* * *

La Deuxième Conférence paneuropéenne organisée sur le thème "Un environnement pour l'Europe" se tiendra à Lucerne, en Suisse, à la fin du mois d'avril 1993. Le Conseil de l'Europe y sera chargé de la réflexion sur la nature, qu'alimenteront ses rapports concernant le patrimoine naturel de l'Europe. Pour une telle occasion, le Centre Naturopa mettra l'accent - avec Naturopa 71 - sur les 30 ans d'activité que l'organisation a consacrés à la lutte pour un environnement meilleur, avec leurs joies, leurs déceptions et leurs réussites. Il fera état également de son quart de siècle d'existence.

H.H.H.

Editorial

L'interprétation et l'application des conventions internationales sont beaucoup trop laissées au libre choix de chaque partie. De plus, les moyens de pression pour qu'un pays adhère à une convention sont inexistantes. Contrôle, sanctions et droit d'ingérence doivent faire de sérieux progrès dans le monde des conventions si l'on ne veut pas qu'elles restent lettres mortes au chevet d'une terre agonisante.

La grande nouveauté de ces dernières années a certainement été la prise de conscience quasi générale que la protection de l'environnement doit être impérieusement intégrée à tous les niveaux au coeur des activités humaines. Même les plus importants capitaines d'industries considèrent que la protection de l'environnement doit faire pleinement partie de leurs stratégies économiques.

Il y a bien sûr longtemps que des scientifiques et des philosophes avaient proclamé la nécessité de mettre les activités humaines en harmonie avec la nature, et avaient prédit des catastrophes si l'on transgresse par trop les règles de la nature. Le message de Denys Meadows, dans son rapport pour le Club de Rome, publié il y a vingt ans, et celui de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, qui s'est déroulée la même année, ont été mal reçus. Venus trop tôt, en travers de la route, pour ne pas dire l'autoroute, du progrès. Premiers balbutiements, premiers instruments, ce furent des graines qui durent attendre longtemps que le sol stérile sur lequel elles avaient été semées soit peu à peu transformé en humus fertile.

Ces dernières années, une série d'événements a accéléré le processus de prise de conscience environnementale. La découverte que certains produits chimiques d'usage courant détruisent la couche d'ozone stratosphérique et transforment nos plages en grills, et que l'inoffensif gaz carbonique peut nous renvoyer en quelques décennies à l'âge des dinosaures, ont manifestement réveillé l'opinion publique mondiale et garanti un succès inégalé au sommet de la Terre à Rio de Janeiro, et au concept maintenant universellement adopté de développement durable. Ce concept est en résumé la synthèse entre la sauvegarde de la nature et de l'environnement, la garantie d'une vie décente à tous les humains et l'évolution permanente de l'économie.

La belle harmonie qui règne au sein du concept de développement durable est loin de

refléter la réalité sur le terrain. La nature continue de reculer, les pollutions empoisonnent chaque jour un peu plus la biosphère, et les plus pauvres continuent de mourir de faim et se battent pour leurs dernières ressources.

Difficile synthèse

La tension qui existe entre la volonté d'assurer un développement durable, et la réalité d'une dégradation toujours plus dramatique de notre milieu de vie nous place au seuil d'une nou-



velles prix des produits : taxes d'incitation, taxes préalables pour la gestion des déchets, consignes.

D'autre part, il est nécessaire de fixer le cadre dans lequel l'économie peut agir librement, afin de préserver les valeurs non économiques, et afin d'harmoniser les règles du jeu pour tous.

Les réglementations locales et nationales sont indispensables pour organiser l'espace (aménagement du territoire), pour équiper les régions des installations nécessaires et pour contrôler l'application des lois. Mais il est de plus en plus nécessaire d'harmoniser sur le plan international les règles d'un marché qui ne connaît plus de frontières.

Lorsque des animaux, des plantes et des biocénoses doivent être protégés, que des substances doivent être interdites, que des consommations doivent être limitées, que des coûts écologiques doivent être intégrés dans les produits, cela doit être valable pour tous, sinon ceux qui saccagent la nature et les ressources jouissent de privilèges sur le marché.

Les conventions internationales sont donc indispensables pour que les règles du jeu soient les mêmes pour tous. Elles sont très imparfaites, puisqu'elles ne sont efficaces que dans la mesure où les parties les appliquent, et qu'aucun moyen fiable ne permet d'en contrôler, encore moins d'en imposer la mise en oeuvre.

Il faut les considérer comme les premières pierres d'un édifice législatif international. Il faut certes compléter encore cette construction par les éléments qui lui manquent, mais il est encore plus urgent de l'équiper des moyens nécessaires pour la faire fonctionner. Les secrétariats doivent être équipés de manière à pouvoir opérer des contrôles indépendants, et il est temps de penser à un système judiciaire international capable de dénoncer et condamner les récalcitrants.

C'est seulement ce pas supplémentaire qui permettra d'opérer une mise en pratique réelle du beau concept du développement durable.

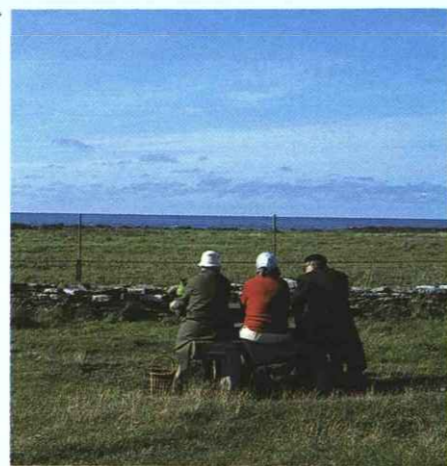
Philippe Roch
Directeur de l'Office fédéral suisse de l'Environnement, des Forêts et du Paysage

velle ère, dont l'évolution sera animée par deux formidables pulsions : un vent de libéralisme économique qui veut éliminer les protectionnismes artificiels, et une prise de conscience de nos responsabilités écologiques. Si nous ne voulons pas que l'élan nouveau de l'économie aboutisse au saccage de la Terre, nous devons réussir la synthèse entre ces deux forces, en fixant les règles du jeu et le cadre dans lequel il se déroule.

D'une part, les milieux économiques doivent intégrer la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources dans leurs stratégies : forte diminution de la consommation d'énergie, recyclage total des matériaux, diminution des besoins de transport. Une bonne partie de ces objectifs peuvent être atteints par des instruments économiques, dont le rôle est d'intégrer les coûts écologiques dans



P. Henry



P. Henry



W. Lipiec

Plaisirs de la nature

Joachim Graf von Schönburg-Glauchau

Un spectre parcourt l'Europe, l'Europe et toutes les régions de la terre ayant subi l'influence déterminante de sa culture et de sa civilisation. Ce spectre n'a pas encore de nom, mais il est impossible de ne pas entendre sa voix - et de plus en plus de gens commencent à regarder avec inquiétude autour d'eux. Pas tous, oh non, on en est encore loin, mais leur nombre augmente chaque jour.

Leur inquiétude est justifiée, car le message que cherche à leur transmettre le spectre n'est rien d'autre que le suivant: "Vous êtes en train de commettre une terrible erreur,

rebroussez chemin avant qu'il ne soit trop tard - peut-être est-il même déjà trop tard".

Vous avez mal interprété la parole. "Assujettissez la Terre!" Vous avez oublié que celui qui assujettit ce qui a été créé, les créatures, devient du même coup responsable de leur bien-être; le créateur lui-même lui demandera des comptes pour déterminer s'il était un bon maître de la terre et un bon berger pour ses semblables.

Une chose encore: l'univers est capable de réagir à sa manière à tous les maux qu'il subit; il a aussi la force et les moyens de se débarrasser de mauvais maîtres et bergers.

Une vieille histoire

L'histoire de cette erreur remonte loin dans le temps. Elle a connu un apogée, lorsque l'homme de la Renaissance s'est considéré comme un individu souverain, seul face à son dieu. Elle a continué à se propager, là où la raison humaine est devenue le seul critère applicable, où la "nature illogique" est devenue le champ d'exercice de la volonté humaine. L'univers, les créatures, étaient soumis à l'arbitraire humain; l'homme considérait

qu'il avait pour mission de les améliorer, voire de les parachever pour son profit et son plaisir.

On ne saurait nier que cette façon de procéder avec l'univers a porté ses fruits: des marécages ont été transformés en terres arables, les distances se réduisent grâce aux moyens de transport modernes, l'homme atterrit sur la lune, et, aujourd'hui il est déjà capable d'agir sur les gènes. Cependant, aucune victoire de la médecine n'a permis de réduire le nombre total des malades. Si la mortalité infantile a, certes, régressé, la surpopulation empêche cependant tout progrès véritable. L'espérance de vie a augmenté, mais aussi, en même temps, le nombre de personnes âgées dépendantes. Et - c'est le revers de la médaille de tous ces succès - de nouvelles menaces apparaissent constamment: outre la surpopulation il y a notamment la pollution de l'air et de l'eau, la disparition des forêts tropicales, d'espèces animales et végétales, le dépérissement des forêts, l'épuisement de la couche d'ozone, l'effet de serre...

Face à ces menaces, l'homme est désemparé et a des réactions incohérentes - comme cela se produit généralement en cas de panique. Le moment de panique passé, il ne modifie cependant généralement rien dans son comportement. Les règles générales, qui décidaient jusqu'à présent de ce qui est bon et mauvais, continuent, en effet, à être en vi-

gueur. Les autorités publiques, qui sont d'ailleurs payées pour cela, doivent en tirer les conséquences - mais autant que possible en faisant en sorte que le mode et les conditions de vie de l'individu en soient le moins possible affectés! L'on se soucie aussi de plus en plus de sa propre personne: si déjà de tels risques existent, il faudrait au moins, autant que possible, que la personne sacrée de l'individu soit épargnée. L'on se préoccupe de sa santé et l'on mène une vie qui devrait permettre de devenir centenaire - on s'arrête de fumer, on surveille son taux de cholestérol et l'on évite de s'exposer trop au soleil - suivant en cela les conseils contenus dans les magazines - et l'on s'attend à ce qu'au moins à son propre lieu de résidence, l'air et l'eau soient de la meilleure qualité possible. Par ailleurs, on se déclare partisan de la protection de la nature, ce qui signifie dans la pratique qu'il faut renoncer à toutes les "interventions", sauf celles qu'exige le bien-être de l'individu: tous les oiseaux doivent jouir de la vie éternelle sur terre et être heureux - sauf évidemment ceux qui, la nuit ou tôt le matin, vous empêchent de dormir en faisant du bruit ou bien ceux dont les excréments souillent votre voiture. Quant aux lapins et aux biches, il faut aussi les laisser courir, à moins qu'ils ne mangent les boutons de vos propres rosiers. D'une façon générale, chaque animal a droit à la vie et au bien-être - à moins qu'il ne nous importune et nous gâche une soirée d'été sur la terrasse par son bourdonnement et en nous piquant. Et les plantes doivent, elles aussi, être épargnées dans leur totalité, surtout dans des régions lointaines, sauf (bien sûr!) les "mauvaises herbes" dans notre jardin.

Duplicité

Certes, une minorité (croissante) ne s'accommode plus de cette situation, de cette duplicité. Forte de ses convictions, elle prend le parti de la nature, se retrouve dans le cercle restreint des "élus", des clairvoyants, des "protecteurs", le reste de l'humanité étant qualifié de simples "usagers de la nature".

Autant les relations avec ces personnes - qui se démarquent des entrepreneurs sans scrupules et de leurs contemporains pratiquant la duplicité - peuvent paraître agréables à première vue, parce qu'elles tirent effectivement sur l'autre bout de la corde qui nous unit tous, autant la voie dans laquelle elles s'engagent a peu d'avenir. Leurs thèses se révelent, en effet, comme très peu sociales, ne prenant pas en considération le bien-être de leur prochain, ni sa liberté et ses préoccupations. Encore plus grave, nombre de ces individus étant convaincus de détenir la vérité absolue, se mettent à rejeter et à haïr tous ceux qui ne se rallient pas sans réserve à leur point de vue, à ce qu'ils considèrent actuellement comme bon et juste. Et, étant donné que le monde n'essaye pas (pour l'instant) de s'en débarrasser, ils puisent leur succès dans la lutte contre les "incrédules et les obstinés".

Ceux qui, parmi les "protecteurs", font preuve de discernement, constatent parfois que nombre "d'élus" vouent déjà une sorte de culte à une espèce animale ou végétale particulière, à un certain biotope ou à tout autre phénomène faisant l'objet de leur dévotion. Pereaat mundus - pourvu que justice soit rendue à leur idole!

Quel que soit le nom que l'on donne au "veau d'or", ses serviteurs ne lui apportent pas seulement des offrandes personnelles surprenantes, ils jugent aussi normal, équitable et juste que d'autres créatures, et notamment leurs semblables, lui sacrifient leur santé, leur bien-être, voire leur vie. Le plaisir non dissimulé que l'on a manifesté dans certains milieux en apprenant que plusieurs douzaines de braconniers, ayant tué des éléphants, ont été "à leur tour" abattus, en dit long à cet égard.

Le bon berger

Mais quelle est alors l'attitude qu'il convient d'adopter à l'égard de l'univers, et en particulier à l'égard de toutes les créatures? A mon sens, comme on l'a vu, il convient de rejeter aussi bien les thèses de ceux qui veulent maîtriser et améliorer la nature que celles de ceux qui vouent un véritable culte à la nature (ou à certains de ses éléments).

Je considère qu'il faut d'abord que l'homme se considère comme un élément de la création. Mais quel élément? Ni couronnement, ni valet, mais bon maître et (partant) premier serviteur.

Là également, on peut faire appel à une image biblique: celle du bon berger. Celui-ci ne s'est pas fixé pour but de faire fortune grâce à son troupeau, qu'il ne considère pas non plus comme un agréable passe-temps et qu'il n'idolâtre pas. Il considère, au contraire, que la mission dont il est chargé sur terre consiste à être le berger de ce troupeau, à veiller à ce que celui-ci se porte bien (et notamment à ce que le nombre de têtes n'augmente pas trop pour qu'il n'y ait pas surpâturage!) et à en retirer des satisfactions, des succès, son gagne-pain et sa nourriture. Oui, bien sûr, aussi sa nourriture: le berger n'est certainement pas végétarien. Il dégustera lui aussi avec plaisir le tendre agneau et le mouton gras, peut-être en compagnie de ses amis.

"Avec plaisir" - c'est sans doute cela le mot clé. Je considère que le berger est un bon berger si, en tant que maître et berger de son troupeau (et de ses pâturages), le sentiment du devoir accompli, la contemplation de son troupeau - et l'odeur du gigot de mouton lui procurent du plaisir. Certes, d'aucuns peuvent considérer qu'ils agissent à des "plaisirs simples" - mais ne vaut-il pas mieux profiter de ces plaisirs simples de la vie au lieu de courir sans arrêt après l'argent et le profit - sachant que de toute façon on n'emporte rien dans la tombe?

A mon sens, si le créateur a voulu que les pommes soient si rouges, les framboises si

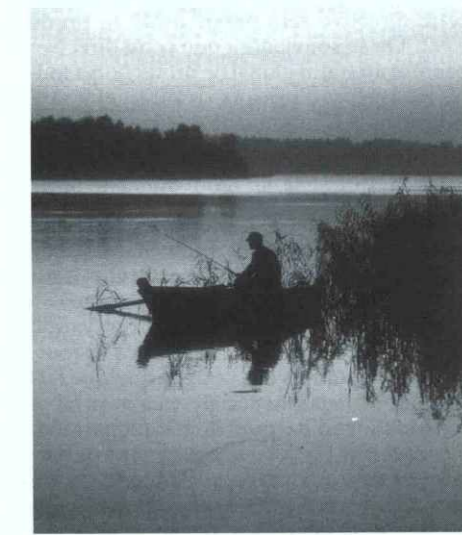
sucrées et le filet de chevreuil si délicat, c'est aussi pour que nous éprouvions du plaisir dans le monde qu'il a créé - en contemplant, en cueillant, en dégustant ses produits.

Si nous fondons notre attitude à l'égard de l'univers sur ce principe, nous adoptons non seulement un comportement qui correspond à la nature de l'homme, telle que l'avait conçue le créateur; mais nous sommes aussi plus enclins à éprouver, à l'égard de l'univers et des autres créatures, le respect que nous leur devons manifestement. Et ce respect devrait en fait nous inciter à la reconnaissance et la modestie, lorsque nous exploitons les ressources de l'univers. Or la reconnaissance et la modestie débouchent sur l'humilité, et l'humilité sur la sagesse. N'est-ce pas précisément ce que nous cherchons, la sagesse dans nos rapports avec l'univers et les autres créatures?

Dehors, dans la rue, passe un vieil homme, le fusil sur l'épaule, le lapin qu'il vient de tuer à la main, l'air heureux. Dans le passé, il avait souvent suivi du regard les ébats de ce drôle d'animal. Il se réjouit aujourd'hui de ne pas avoir raté sa cible et s'est emparé avec empressement de la bête, dont il a caressé la douce fourrure. Il pense déjà à la bonne odeur du rôti sortant du four.

Il est en paix et en harmonie avec lui-même et la nature. Avec sa nature et la nature qui l'entoure. Il n'a pas recherché le profit mais le plaisir, et il l'a trouvé.

J. Graf von Schönburg-Glauchau
Membre du Parlement allemand
Bundeshaus, WF 118/119
D-5300 Bonn 1



W. Zapinski

L'Europe de 1993

Une architecture cohérente et complète

Carlo Ripa di Meana

Dans le cadre de sa politique de l'environnement menée depuis l'adoption du premier programme d'action en 1973, la Communauté s'est dotée d'une législation très complète en matière de conservation de la nature. Elle se compose des trois piliers suivants :

- la Directive 79/409/CEE de 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

- le Règlement 3626/82 appliquant dans l'ensemble de la Communauté la Convention sur le commerce international d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Ce règlement sera remplacé par un autre que la Commission vient de proposer au Conseil et qui constituera la réglementation d'ensemble du commerce d'espèces de faune et de flore sauvages dans et avec la Communauté et, tout dernièrement,

- la Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

La directive "Conservation des oiseaux sauvages"

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire ici de présenter et commenter en long et en large cette directive dont la Communauté vient de faire le bilan de 10 ans d'application. Un rapport présentant les principaux acquis au titre de cette directive sera publié avant la fin de 1992. On se souviendra que cette directive confère un statut global de protection à toutes les espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage dans la Communauté, à l'exception de 72 (ou 74) espèces pouvant être chassées et celles faisant l'objet de dérogations strictement contrôlées. La partie la plus importante concerne toutefois la protection de l'habitat naturel et oblige les Etats membres de classer en tant que "zones de protection spéciale", les surfaces les plus appropriées en nombre et en superficie pour la conservation des espèces de l'Annexe I. Jusqu'à ce jour, les Etats membres ont désigné quelque 800 zones de protection spéciale, totalisant environ 6 millions d'hectares dont la plupart font d'ores et déjà l'objet d'une protection juridique par voie législative, réglementaire, administrative ou d'accords de gestion avec les propriétaires des sites en question.

Cette directive constitue un jalon important dans l'évolution de la Communauté, étant donné qu'elle représente le premier instrument juridique contraignant à implications majeures pour l'utilisation des sols et l'aménagement du territoire en Europe. La focalisation sur les oiseaux s'explique en grande partie par le caractère transfrontalier des mouvements des populations de l'avifaune, notamment celles appartenant aux espèces migratrices, qui appellent et justifient des actions communes à l'échelle communautaire.

Breve présentation de la directive "Habitats"

Au cours des années 80, les pressions de l'opinion publique, catalysées par les Organisations non gouvernementales (ONG), d'une part, par le Parlement européen, d'autre part, se sont faites toujours plus fortes en vue d'établir une politique globale en matière de conservation de la nature à l'échelle communautaire et d'ancrer les obligations de la Convention de Berne dans un instrument juridique communautaire.

Un projet de directive fut transmis par la Commission au Conseil en juillet 1988. Au bout de presque quatre années de négociations particulièrement complexes, l'adoption finale par le Conseil est intervenue le 21 mai 1992. Dès lors, la Communauté possède maintenant un instrument juridique lui permettant de mener une politique cohérente de conservation de la nature sur tout le territoire européen des 12 Etats membres, où le traité s'applique, y compris leurs eaux territoriales.

Très schématiquement, la directive s'articule sur 4 volets :

- le premier est consacré aux définitions des principaux concepts utilisés dans les dispositions ;

- le deuxième explicite la procédure de mise sur pied du réseau écologique européen, Natura 2000, composé de zones spéciales de conservation ;

- le troisième reprend en gros les dispositions de la Convention de Berne concernant la protection des espèces ;

- le quatrième indique les dispositions complémentaires que devront prendre les Etats membres en matière, par exemple, d'éducation et d'information générale.

Les deux premiers volets reflètent le souci de clarifier et de préciser le plus possible les "règles du jeu" afin de réduire d'emblée le risque de litiges résultant d'interprétations divergentes des obligations à respecter. Cela concerne tant la procédure d'identification des sites d'importance communautaire que les obligations que les Etats membres devront respecter sur ces sites une fois identifiés et désignés comme zones spéciales de conservation. Il importe de souligner dans ce contexte que, sous-jacente au choix du concept "zones spéciales de conservation"



Il est important de conserver les milieux naturels en tant que tels et pas seulement en fonction des espèces qu'ils abritent.

plutôt que "zones de protection spéciale", à l'instar de la directive "oiseaux", se trouve toute une philosophie concernant le régime de protection à assurer dans les zones en question. En effet, il a paru opportun de préciser que ces zones ne constitueront pas nécessairement autant de "réserves d'Indiens" d'où est exclue toute activité économique, mais bien plus souvent des zones au sein desquelles il importe de garantir le maintien des processus biologiques ou des éléments nécessaires à la conservation des types d'habitats ou des espèces pour lesquelles elles ont été désignées. Au lieu de tout interdire, il convient dans ces zones de rechercher des formules de développement durable compatibles avec le rétablissement ou le maintien, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire en cause. Il est donc plus que symbolique que le maître mot soit "conservation" - compris comme l'ensemble des mesures (préventives ou curatives) requises - plutôt que "protection" qui évoque plus facilement des notions de zones à régime de protection stricte tel que, typiquement, des réserves naturelles intégrales.

La directive comporte en outre deux innovations, l'une par rapport aux conventions internationales en matière de conservation de la nature, telles que les Conventions de Berne et de Bonn, ainsi qu'à la plupart des législations nationales en vigueur, l'autre par rapport à d'autres directives communautaires.

La première innovation porte sur l'élaboration d'une annexe technique "pionnière", indiquant les types d'habitats naturels ou, dans une terminologie plus classique, les types de milieux naturels et semi-naturels d'intérêt communautaire qu'il est important de préserver en tant que tels et non pas uniquement parce qu'ils contribuent à la conservation des espèces animales et/ou végétales qu'ils abritent.

La deuxième innovation concerne les dispositions relatives au financement des mesures

décolant de la directive, eu égard notamment à la charge financière importante qui incombe à certains Etats membres, compte tenu de la répartition inégale, à travers la Communauté européenne, des types d'habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles des mesures de conservation positives sont requises.

Calendrier de mise en oeuvre de la directive

Comme pour beaucoup de directives communautaires, les Etats membres disposent de 2 ans pour transposer les dispositions incluses dans le texte législatif communautaire dans leurs législations nationales. Il est néanmoins clair que, pour respecter le délai fixé pour soumettre leurs propositions de sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire, à savoir juin 1995, ils doivent sans tarder entamer les travaux d'ordre technique et scientifique en vue d'améliorer et de consolider l'état des connaissances scientifiques permettant d'appliquer les critères, retenus à l'Annexe III (1ère étape) de la directive, pour l'évaluation, au niveau national, de l'importance relative des sites présents sur leur territoire, qui abritent des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire.

Les zones de protection spéciale classées en vertu de la directive "Oiseaux" sont automatiquement considérées comme zones spéciales de conservation du réseau Natura 2000. Les Etats membres doivent toutefois prendre les initiatives nécessaires pour y identifier les éléments autres que ceux relatifs aux oiseaux et susceptibles d'être concernés par la directive "Habitats", afin de déterminer les mesures de conservation complémentaires qui en résulteraient.

Mais, bien entendu, rien ne s'oppose à ce que ces mêmes Etats membres communiquent sans tarder leurs propositions de sites susceptibles d'être retenus comme sites d'importance communautaire à la Commission,

permettant ainsi à cette dernière d'entamer la procédure d'évaluation de l'importance communautaire de ces sites à la lumière des critères explicités à l'Annexe III (2ème étape).

En tout état de cause, une fois que tous les Etats membres auront communiqué leurs propositions à la Commission, toutes ces propositions feront l'objet d'une évaluation dans le cadre d'une procédure communautaire, qui devra être complétée au plus tard en juin 1998.

Les Etats membres disposent ensuite d'un délai maximal de 6 ans pour désigner les sites retenus comme étant d'importance communautaire en tant que zones spéciales de conservation, étant entendu qu'ils devront commencer par ceux qui abritent les types d'habitats naturels et les espèces les plus menacées.

Perspectives à plus long terme

L'objectif est de constituer la trame principale de Natura 2000 au plus tard en juin 2004, tout en gardant à l'esprit qu'il s'agit d'un réseau organique soumis à la dynamique de l'évolution naturelle, pouvant rendre nécessaire certaines adaptations, et ensuite de concentrer les efforts sur la mise en oeuvre, au sein des zones spéciales de conservation que comprend le réseau, de toutes les mesures de conservation - préventives ou positives - requises pour rétablir ou maintenir les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable. La directive stipule en effet que les Etats membres ont l'obligation d'assurer l'application, dans ces zones, des mesures de conservation nécessaires pour répondre aux exigences écologiques des habitats naturels et des espèces pour lesquelles les zones ont été désignées.

Toutefois, pour ce qui est des habitats naturels et des espèces prioritaires, c'est-à-dire, respectivement, les types d'habitats en danger de disparition et les espèces en danger au sein de la Communauté européenne et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle sur le territoire européen des Etats membres, les Etats membres ont la possibilité de différer les mesures de conservation requises tant que le cofinancement communautaire nécessaire ou suffisant n'aura pas été assuré, à condition toutefois de s'abstenir, entretemps, de prendre toute nouvelle mesure susceptible d'entraîner la dégradation des sites en question. En pratique, il est évident que de grands efforts devront être déployés pour assurer la contribution financière communautaire requise, non seulement au titre du volet "nature" du règlement "Life", mais aussi de l'ensemble des instruments structurels.

A cet égard, la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) ouvrira sans doute de nouvelles chances, notamment par le biais

du futur règlement agri-environnemental. Si celui-ci est bien mis en oeuvre, il pourra, en effet, devenir un instrument tout à fait privilégié de la conservation de la diversité biologique incitant un grand nombre d'agriculteurs à rester ou à redevenir ce qu'ils étaient dans le passé : des gardiens de l'espace naturel.

Mais il est également à espérer que le fonds de cohésion pour l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal sera utilisé pour contribuer au maintien et à la protection d'une richesse naturelle unique qui présente un atout inestimable pour le développement durable de ces régions de la Communauté qu'il importe de ne pas sacrifier à des intérêts éphémères du jour.

En somme, cette législation communautaire représente une architecture cohérente et complète, mais en même temps respectant entièrement le principe de subsidiarité de la Communauté. Dans cet esprit, elle établit un cadre accepté par tous à l'intérieur duquel les Etats membres et leurs régions peuvent évoluer selon leurs caractéristiques et priorités particulières, conscients de la responsabilité commune de conserver le patrimoine naturel de la Communauté et de contribuer par là au maintien de la diversité biologique dans l'Europe et le monde entier.

Il est clair que sans une convergence des objectifs poursuivis en vertu de la directive "Habitats", d'une part, et les fonds structurels, d'autre part, une politique efficace de conservation de la nature sera vouée à l'échec. D'où l'importance, au cours des prochaines années, de traduire dans les faits par le biais notamment des nouveaux règlements concernant la 2ème partie de la Réforme de fonds structurels, si possible dès la période 1994-1998 mais, en tout état de cause, dans les règlements ultérieurs, le développement harmonieux et équilibré et la croissance durable respectant l'environnement que le nouveau Traité sur l'Union européenne adopté à Maastricht en décembre 1991, a inscrit parmi les principales missions de la Communauté. La directive reconnaît, quant à elle, cette interdépendance des différentes politiques à vocation territoriale en stipulant que les Etats membres dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement, devront s'efforcer d'encourager la gestion d'éléments du paysage - également en dehors des zones spéciales de conservation - qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages.

C. Ripa di Meana

Ancien membre de la Commission des Communautés Européennes
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles

Point de vue critique

Alain Lebrun

Pour les ONG, les principes fondamentaux consacrés par la directive CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages sont sains, restent d'actualité et méritent d'être défendus. Rappelons-les :

Tous les oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sont protégés. Il n'y a plus d'exclus, de proscrits, de "nuisibles"..., de "vilains petits canards" (à l'image du conte d'Andersen). C'est un acquis essentiel d'admettre que chaque espèce a sa place dans l'écosystème et qui traduit une "acceptation de l'autre" espèce avec ses exigences propres. Ce pacifisme interspécifique dépasse philosophiquement de loin la recherche utilitariste d'une "biodiversité" et on ne peut que regretter que la directive du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages, soit revenue au système classique des listes positives où se voient énumérées quelques espèces de flore, de mammifères, poissons, reptiles, insectes protégés (le reste ne l'étant pas). Certes, il y a des exceptions (une protection réduite est octroyée aux oiseaux-gibiers et des dérogations ponctuelles peuvent être octroyées en cas de conflit d'intérêt aigu localisé entre l'homme et une espèce d'oiseau), mais leur statut d'exceptions bien circonscrites ne fait que redorer le blason du principe. En ce sens la directive de 1979 constitue un moment-clé de l'histoire de la prise de conscience écologique.

Chasse

La chasse est soumise à une éthique écologique :

- interdisant une pression allant au-delà d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée ;
- interdisant la chasse lors de la migration printanière et de la période de reproduction ou de dépendance des jeunes ;
- interdisant les modes de chasse massifs ou non sélectifs ;
- ne permettant la commercialisation que de certaines espèces de gibier.

Grâce aux centaines de recours introduits par les ONG devant les juridictions administratives de leurs pays respectifs, cette éthique commence à prendre forme dans les droits nationaux. Ces actions judiciaires coûteuses ont déblayé le terrain pour la Commission européenne qui a entamé néanmoins diverses procédures d'infraction dont une a débouché sur un arrêt de la Cour de Justice européenne à propos des dates

d'ouverture de la chasse à certaines espèces en Italie. Un financement des ONG, gardiennes locales et ponctuelles du Traité ne serait-il néanmoins pas à envisager ?

Il apparaît par ailleurs que les autorisations de commercialiser certaines espèces qui sont octroyées par la Commission se font selon des procédures peu transparentes et non contradictoires, qui ne donnent pas satisfaction.

Enfin, l'ouverture de la chasse de certaines espèces dans certains Etats, et pas d'autres, n'apparaît pas fondée sur des critères touchant exclusivement au statut biologique de ces oiseaux, mais résulte d'un marchandage ou d'un rapport de force. Une telle discrimination est de nature à être soumise à la Cour de Justice via une question préjudicielle. Si une protection à deux vitesses doit être consacrée, elle doit se baser sur des régions biogéographiques homogènes et non sur des limites administratives arbitraires.

La directive du 21 mai 1992 précitée reste, elle, quasi muette quant à une éthique de la chasse d'animaux autres que les oiseaux.



J. Blanc/Jacana

Les dérogations sont limitées quant aux motifs, aux lieux, aux époques et aux bénéficiaires. Elles doivent justifier qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante. Ce système strict est toutefois atteint d'un vice fondamental : sa mise à exécution est laissée à la discrétion des Etats, sans contrôle préalable de la Commission. Le système de la Convention Benelux de 1970 en matière de chasse et de protection des oiseaux, qui confère le pouvoir de dérogation à une instance supranationale, nous paraît devoir être préféré sans réserve. Par ailleurs, la volonté de la Commission de placer les corvidés (geai, pie, corneille, choucas,...) dans la liste des gibiers pour permettre de limiter certains dégâts agricoles doit être condamnée avec force. La prévention de dégâts doit se faire par

le recours à des dérogations circonscrites et non par la chasse, activité récréative dont la justification éthique et les possibilités de contrôle sont très différentes. Sans entrer dans le détail, les modalités procédurales de dérogation à la directive du 21 mai 1992 et les motifs susceptibles d'autoriser une dérogation sont plus laxistes que dans la directive de 1979 sur les oiseaux.

Clause de sauvegarde

Les mesures de protection de la directive de 1979 ne font pas obstacle à des mesures de protection plus strictes prises par les Etats. Cette clause de sauvegarde mérite d'être rappelée à l'heure où certains ne voient plus dans la Communauté qu'un instrument de nivellement par le bas.

Le "standstill" est proclamé. Le niveau de protection atteint par les Etats en 1979, date de promulgation de la directive, ne pourra plus être abaissé à l'avenir. Aucune étude exhaustive de respect du standstill n'a été à ce jour réalisée. Certes la tendance générale est à l'amélioration de la protection, mais certaines poches de régression ont parfois été constatées durant la dernière décennie.

Aucune clause de standstill n'existe pour la protection des espèces animales non oiseaux et végétales dans la directive du 21 mai 1992.

La protection des habitats, via des zones de protection dite spéciale, donne aussi à la directive de 1979 une dimension novatrice et une efficacité accrue par rapport aux instruments juridiques internationaux qui l'ont précédée. La directive du 12 mai 1992 précise l'organisation de ces "zones spéciales de protection" en un véritable réseau.

Il est trop tôt pour dresser un bilan de cette politique. Les textes apparaissent à première analyse trop faibles et trop flous.

En conclusion, nous croyons pouvoir affirmer qu'il y a encore beaucoup à faire pour que les instruments existants et spécialement la directive de 1979 soient appliqués (ce qui n'exclut pas la nécessité de les améliorer). L'action conjuguée des ONG et de la Commission a démontré que cette coopération constituait un levier puissant. Toutefois une aide financière versée directement aux ONG par la Commission et le renforcement du personnel de la DG XI affecté à la problématique de l'environnement naturel apparaissent prioritaires.

La directive du 21 mai 1992 constitue un progrès pour le droit matériel (protection de nouvelles espèces et de nouveaux habitats), mais un sérieux et inquiétant recul sur le plan des conceptions philosophiques et de la technique juridique.

A. Lebrun

Bureau Européen de l'Environnement
Rue du Luxembourg 20
B-1040 Bruxelles 4



S. Cordier

Un rôle-clé

Roger Wilson

Les ONG ont un rôle-clé à jouer dans l'élaboration du droit international. Toutefois, le rôle que peut jouer une ONG donnée est essentiellement déterminé par son contexte. Alors qu'une ONG internationale telle que Greenpeace peut analyser une clause menaçante du droit environnemental international, exercer une pression et se prononcer à un niveau international, d'autres peuvent jouer un rôle très utile et avoir une influence à l'échelon national.

Elaboration du droit environnemental

C'est notamment en participant aux réunions auxquelles de nouveaux instruments et mesures sont négociés que les ONG peuvent contribuer à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit environnemental international, les conventions sur l'environnement comprenant généralement une disposition stipulant que les ONG peuvent demander le statut d'observateur ou un statut consultatif. Ce n'est pas toujours une simple formalité même pour des ONG internationales reconnues comme Greenpeace. Fréquemment, les gouvernements unissent leurs efforts pour empêcher la participation des ONG.

Toutefois, certains traités et conventions ne prévoient pas d'accorder le statut d'observateur aux ONG. Naguère encore, le mécanisme du traité de l'Antarctique ne tenait aucun compte des ONG. Alors que le récent octroi du statut d'observateur à l'UICN et à la "Antarctic and Southern Ocean Coalition (ASOC)" a, dans une certaine mesure, remédié à cette situation, Greenpeace qui s'occupe plus activement que toute autre organisation des problèmes de l'Antarctique n'a pu obtenir le statut d'observateur.

Il a fallu des années de pression exercée essentiellement par Greenpeace pour que les commissions d'Oslo et de Paris cèdent en

1991 et accordent le statut d'observateur à quatre organisations. Bien que Greenpeace soit l'ONG la plus active et qu'elle entreprenne régulièrement des démarches sur des questions d'importance auprès de ces deux organes depuis plus de dix ans, le statut d'observateur ne lui a été accordé qu'à la commission de Paris.

Les lois du marché

L'un des leitmotivs de la dernière décennie du 20e siècle, c'est l'importance du marché comme moyen de canaliser le comportement du public, et notamment vis-à-vis de l'environnement, ce qui a de graves conséquences pour le droit environnemental international. Certes, les mesures économiques dissuasives (taxes et amendes) et les mesures incitatives (subventions) jouent un rôle important dans la protection de l'environnement mais il est capital que l'on ne recoure pas à ces seuls instruments. La pollution ne doit pas être considérée comme une simple marchandise qui s'achète et se vend; il faut au contraire l'éliminer.

L'intégration des coûts de la pollution dans la structure de fixation des prix ne constitue pas forcément pour l'industrie une incitation à maintenir les niveaux de pollution à leur minimum. Le coût de pollution peut s'intégrer dans la structure des prix sans qu'il y ait d'incitation au changement.

En outre, l'usage effréné de ces instruments économiques engendre la transmission d'un message totalement fallacieux aux pays en développement. Il laisse entendre, en effet, qu'il est moralement acceptable de polluer dans la mesure où l'on en paye le prix. Les industries des pays riches peuvent donc continuer à polluer (puisqu'elles en ont les moyens) tandis que celles des pays pauvres qui ne peuvent faire face financièrement aux sanctions n'ont d'autre choix que de fermer.

Le droit commercial prend une importance croissante dans la politique de l'environnement. Du fait d'accords tels que le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), il est parfois difficile pour les Etats d'imposer une réglementation nationale sur l'environnement qui peut être considérée comme "un obstacle injuste aux échanges commerciaux". Le droit environnemental international peut se trouver sacrifié aux accords du GATT, par exemple.

L'élaboration de nouveaux accords tels que l'Acte unique européen de la Communauté européenne et l'Accord de libre échange de l'Amérique du Nord renforcent la crainte des ONG de voir les accords commerciaux l'emporter sur les règles de protection de l'environnement.

L'avenir

Nombre de graves problèmes environnementaux tels que les changements de climat, le trou dans la couche d'ozone et la protection des forêts sont cruciaux pour la survie de la planète et ne peuvent être réglés que dans le cadre d'un consensus de tous les Etats du Nord et du Sud. Toutefois, pour s'assurer l'accord des Etats du Sud, il faut leur accorder une aide car il se peut qu'autrement ils ne parviennent pas à faire face aux coûts des techniques propres qui s'imposent. Les modalités de cette assistance sont essentielles à la fois pour le succès de la convention concernée et pour celui de la stratégie de développement de l'Etat en question.

Le règlement des problèmes environnementaux du monde passe donc obligatoirement par la reconnaissance des liens entre le droit environnemental et les accords commerciaux, l'économie et le développement. Si nous ne parvenons pas, en tant que communauté mondiale, à établir ce lien, nous avons peu de chance de "sauver la planète". Ainsi, alors que les ONG peuvent participer à l'élaboration du droit environnemental dans les forums "traditionnels", ces derniers sont de moins en moins adaptés à la recherche des solutions requises.

A moins que la communauté mondiale ne privilégie l'environnement par rapport au marché et au commerce, tout progrès sera au bout du compte compromis au détriment de tous. Ce sont là des lacunes majeures du droit international que les gouvernements préfèrent ignorer. Ce serait aussi un petit pas dans la bonne direction que d'accorder une plus grande attention à la contribution potentielle des ONG.

R. Wilson

Directeur de la Division politique
Greenpeace International
EC Unit
36, avenue de Tervuren
B-1040 Bruxelles

Creuset de réflexion

Alexandre Kiss

Le Conseil de l'Europe est une des premières organisations internationales à s'être préoccupée de questions d'environnement. Le début de "l'ère écologique" - que l'on peut situer vers la fin des années 1960 - est marquée par deux textes de caractère fondamental, adoptés par cette institution: la Déclaration de principes sur la lutte contre la pollution de l'air et la Charte européenne de l'eau (1968). Au cours de la même année a été adoptée la première convention européenne concernant ce domaine: un accord sur la limitation de l'emploi de certains détergents dans les produits de lavage et de nettoyage (16 septembre 1968), suivi quelques mois plus tard par la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (13 décembre 1968).

Ce départ foudroyant devait être suivi par d'autres conventions, annoncées, elles aussi, par des déclarations de principes: celle relative aux sols et celle sur l'aménagement de l'environnement naturel. En réalité, un projet de convention européenne sur la protection des cours d'eau internationaux a été rédigé. Il n'a pas pu être adopté par les Etats membres pour différentes raisons, mais elle a quand-même eu le mérite d'énoncer pour la première fois un certain nombre de règles qui inspireront les rédacteurs d'autres instruments: la Directive de la Communauté économique européenne du 4 mai 1976 sur la pollution du milieu aquatique de la Communauté, pièce maîtresse de la législation communautaire dans le domaine de la protection de l'eau et la Convention de Bonn, du 3 décembre 1976, relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique.

Il est vrai qu'un tournant est intervenu au début des années 1970 dans la politique européenne en matière de protection de l'environnement: la CEE a décidé d'étendre ses compétences à ce nouveau domaine. Comme elle était mieux placée pour combattre les pollutions industrielles et comme elle pouvait adopter des instruments juridiques obligatoires pour les Etats membres - règlements, directives - sans passer par une acceptation formelle par les Etats, telle que la signature ou la ratification de traités, tout le secteur de la lutte contre les pollutions relevait désormais de Bruxelles. C'est ainsi qu'à partir du milieu des années 1970, pratiquement la seule intervention du Conseil de l'Europe dans ce domaine sera la révision de l'accord de 1968 sur la limitation de l'emploi de certains détergents (25 octobre 1983). Toutefois, il restait trois secteurs où l'action



Y. Tonnerieux/Bios

devait continuer: la coopération transfrontalière, la protection des animaux et celle de la nature dans son ensemble.

Fidèle à sa vocation, le Conseil de l'Europe s'est toujours occupé des contacts entre populations voisines vivant dans différents Etats membres. C'est ainsi qu'une Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales a été adoptée à Madrid, le 21 mai 1980. Elle désigne explicitement parmi les matières pouvant faire l'objet d'activités communes la protection de l'environnement et l'entraide en cas de sinistre. En fait, de telles coopérations existent dans différentes régions: Allemagne-France-Suisse, Allemagne-France-Luxembourg, Allemagne-Pays-Bas, Espagne-France, etc.

Protéger les animaux

La préoccupation de protéger les animaux - et non seulement les animaux sauvages - est une tradition européenne. Elle s'était déjà manifestée par la conclusion de la Convention européenne de 1968 sur la protection des animaux en transport international. Par la suite, deux autres conventions européennes ont approfondi l'action dans ce domaine: l'une porte sur la protection des vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins spécifiques (18 mars 1986), l'autre tend à protéger les animaux de compagnie (13 novembre 1987).

Le terrain d'action le plus important était la protection de la nature, champ laissé libre par la CEE, du moins pendant un certain nombre d'années. On ne saurait exagérer l'importance de la Convention de Berne à laquelle un autre article est consacré.

Ce bilan, combiné avec celui de la CEE, aurait pu paraître suffisant si la configuration politique de l'Europe ne s'était pas brusquement transformée au cours des dernières années. Alors que la législation communautaire régissait douze des pays les plus importants de l'Europe au point de vue des pollutions, la Convention de Berne étendait la protection de la nature aussi à un certain nombre d'autres. Des progrès devaient être faits, certes, mais la législation européenne ainsi conçue pouvait sembler correspondre aux besoins - du moins dans une certaine mesure.

Seulement, on n'a jamais aussi bien compris que depuis 1989: l'Europe n'est pas seulement celle des Douze, ni des Vingt-sept. Et,

c'est précisément dans l'autre partie de l'Europe, qui s'est libérée récemment, que les problèmes d'environnement sont les plus graves. Or, à l'heure actuelle, à part les règles universelles, peu nombreuses en ce qui concerne les pollutions, il n'existe que trois conventions régionales pan-européennes, dont chacune est limitée à un secteur précis ou à un aspect de la protection de l'environnement: la Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur les pollutions atmosphériques transfrontalières à longue distance, complétée par quatre protocoles; celle d'Espoo, du 25 février 1991, sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier et celle de Genève, adoptée en mars dernier, sur la protection des eaux continentales. Tous ces instruments sont intervenus dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, le Canada et les Etats-Unis y participant. Il est évident que d'importantes lacunes continuent à subsister, en particulier en ce qui concerne les pays européens qui ne font pas partie de la CEE - et qui risquent d'attendre un certain nombre d'années avant de pouvoir y adhérer. Or, précisément, ce sont les pays européens où la dégradation de l'environnement est la plus dramatique - et qui, par ailleurs, "exportent" aussi des pollutions vers l'Europe de l'Ouest.

Renforcer son rôle

Dans ces conditions, on peut se demander si l'une des tâches les plus urgentes du Conseil de l'Europe ne serait pas précisément de "faire quelque chose" dans ce domaine. L'élan qui porte l'institution de Strasbourg depuis quelques années permet d'autoriser des espoirs et d'envisager une action qui pourrait renforcer à cet égard aussi le rôle qui est le sien dans l'unification du continent.

Deux sortes de mesures viennent à l'esprit. La première est la conclusion d'une convention générale sur la protection de l'environnement. Un tel texte devrait énoncer les principes fondamentaux devant être appliqués dans ce domaine, tels que le droit de chacun à un environnement sain et diversifié, le droit de tout individu d'être informé de ce qui risque de détériorer son environnement, de participer aux décisions à prendre dans ce domaine et d'avoir des moyens de recours à sa disposition; le pouvoir de tous, Etat, autorités locales et citoyens, de protéger l'environnement; la sauvegarde de la diversité biologique; les principes de prévention et de précaution; l'obligation des Etats

de coopérer, en particulier en s'informant mutuellement de leurs projets et en se consultant; l'alerte et l'assistance à donner en cas de situation critique; le devoir d'indemniser les victimes des dommages écologiques et, autant que possible, de réparer les dégâts causés à l'environnement, etc. En élaborant un tel texte, le Conseil de l'Europe resterait fidèle à son passé: après la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 n'était-il pas la première institution internationale à inscrire les principes ainsi énoncés dans un traité obligatoire? Il s'agirait de reprendre maintenant, de la même manière, les règles proclamées à Stockholm en 1972, dans la Charte de la Nature en 1982 et à Rio de Janeiro en 1992.

On pourrait même pousser le parallélisme avec l'évolution qui avait caractérisé la protection internationale - et européenne - des droits de l'homme. Pour la première fois au

monde, l'institution de Strasbourg a su créer des organes garantissant au plan international la protection des droits proclamés. Des structures comparables seraient indispensables si l'on veut efficacement protéger l'environnement. L'expérience acquise avec la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme, ainsi que la pratique du système de rapports périodiques dans le cadre de la Charte sociale européenne devraient être mises à profit pour garantir la protection efficace de l'environnement européen. Ainsi, une convention générale européenne sur l'environnement devrait aussi comporter la création d'un comité indépendant d'experts, recevant et examinant publiquement des rapports que les Etats membres devraient lui adresser périodiquement. Ce comité devrait aussi pouvoir recevoir et examiner des communications émanant d'Etats, ainsi que des pétitions individuelles se rapportant à des violations alléguées des

obligations résultant de la convention - ou de toute autre convention européenne se rapportant à l'environnement. Des recommandations devraient pouvoir être adressées aux Etats concernés afin de les aider à mieux se conformer à leurs obligations.

Quel que soit le développement futur des problèmes environnementaux, il y a une importante place à prendre en Europe. Au cours des dernières années, le Conseil de l'Europe a su intervenir au meilleur moment pour contribuer au processus de démocratisation en Europe centrale et orientale. Il commettrait une faute historique s'il n'apportait pas au moment crucial une contribution fondamentale à la protection de l'environnement indivisible de cette Europe qu'il entend unifier. ■

A. Kiss

29 rue du Conseil des Quinze
F-67000 Strasbourg

La responsabilité commune

Mireille Jardin

L'idée que les habitants de la planète ont une responsabilité commune pour sa sauvegarde et sa transmission aux générations futures fait lentement son chemin depuis une vingtaine d'années. Elle n'est pourtant pas encore reconnue par le droit international, même après la conférence de Rio. A cet égard, la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée dès 1972 par la Conférence générale de l'Unesco, présente donc encore un caractère précurseur puisqu'elle repose sur l'idée, énoncée dans son préambule, que "certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du patrimoine mondial de l'humanité tout entière".

Certes, la souveraineté des Etats sur le territoire desquels est situé ce patrimoine est respectée, puisque c'est aux Etats qu'incombe au premier chef l'obligation d'en assurer la sauvegarde. Mais le principe est acquis: les Etats reconnaissent qu'il s'agit "d'un patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale toute entière a le devoir de coopérer" (article 6).

En pratique

Dans la pratique, comment la Convention fonctionne-t-elle? C'est aux Etats Parties qu'il appartient d'identifier les éléments du patrimoine, culturel et naturel, qui leur paraissent répondre aux critères énoncés par la Convention pour être inscrits sur la Liste du

patrimoine mondial: il s'agit, par exemple, des témoins de civilisations disparues, ou des symboles d'une période historique, de réalisations architecturales uniques ou bien de l'illustration de l'évolution de la terre, ou de sites importants pour leur diversité biologique ou les espèces menacées qu'ils contiennent.

L'inscription est faite par le Comité du patrimoine mondial, composé de vingt-et-un Etats, après évaluation et sur l'avis du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) pour le patrimoine culturel et de l'Alliance mondiale pour la nature (UICN), pour le patrimoine naturel. Cette évaluation est rigoureuse. Elle ne porte pas uniquement sur les qualités intrinsèques du bien, mais aussi sur les moyens de protection dont il bénéficie. Souvent, l'inscription est retardée, d'une ou plusieurs années, pour attendre que ces moyens soient suffisants.

Une fois le bien inscrit, comment assurer qu'il continuera de bénéficier de toute la protection voulue? C'est la préoccupation majeure du Comité. Pour le patrimoine naturel, l'UICN présente chaque année un rapport détaillé sur certains biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial afin d'alerter le Comité des menaces qui pèsent sur eux. Le Secrétariat s'efforce alors de trouver, en concertation avec l'Etat concerné, la meilleure solution pour remédier à la situation, et de lui offrir l'assistance dont il peut avoir besoin dans ce but. Ainsi, bien souvent, une étude d'impact sérieuse permettra de définir un projet de développement alternatif, qu'il s'agisse de route, d'irrigation ou d'exploitation minière... Dans d'autres cas, l'appel lancé par le Comité poussera l'Etat concerné à abandonner tel ou tel projet et à respecter l'intégrité du bien inscrit.

La Convention compte ainsi de nombreux succès à son actif. S'étant vue doter d'un Fonds, chose tout à fait exceptionnelle à l'époque, elle permet aussi d'agir directement par l'envoi d'experts et de matériel, la

formation de gestionnaires du patrimoine, etc. Ce Fonds du patrimoine mondial ne représente qu'environ 2,5 millions de dollars par an. Il permet cependant d'agir et de mobiliser d'autres sources financières.

Nature et culture

L'année 1992 marque les vingt ans de la Convention du patrimoine mondial. C'est l'heure du bilan: 125 Etats y ont adhéré. Trois cent cinquante-huit biens sont inscrits sur la Liste du patrimoine mondial, dont une centaine pour leur valeur naturelle. Ces dix dernières années, 35 de ces sites naturels ont bénéficié d'un appui du Fonds du patrimoine mondial, qui a également permis de former plus de 2000 spécialistes dans le domaine de la nature. Et plus personne ne s'étonne aujourd'hui que Nature et Culture se soient vu reconnaître la même valeur patrimoniale. La Convention est bien vivante. Elle a toutefois des limites, en cas de conflit armé par exemple, comme le cas de Dubrovnik l'a malheureusement montré.

Comment améliorer son fonctionnement en renforçant les pouvoirs d'intervention du Comité? Comment mobiliser plus de ressources pour leur sauvegarde? Ces questions sont actuellement à l'étude à l'Unesco et seront discutées lors de la session du Comité du patrimoine mondial qui commémorera officiellement le vingtième anniversaire de la Convention, à Santa Fé, aux Etats-Unis, en décembre prochain. Une stratégie pour renforcer les moyens de la Convention y sera adoptée et le Centre du patrimoine mondial, que le Directeur général de l'Unesco, Federico Mayor, vient de décider d'instituer, sera chargé de sa mise en oeuvre. ■

Mireille Jardin

Centre du patrimoine mondial
Unesco
7 place de Fontenoy
F-75700 Paris

La Convention de Berne

Jean Renault

La Convention de Berne a une valeur potentielle considérable, que tout le monde s'accorde à reconnaître. D'abord, elle couvre, de façon explicite ou implicite, tous les aspects de la conservation de la nature. Elle constitue un engagement à porter un regard nouveau sur toutes les politiques ayant des incidences sur notre milieu naturel. Ensuite, la Convention met particulièrement l'accent sur les habitats dont la disparition est, sans conteste, la menace la plus grave qui pèse sur la flore et la faune sauvages. Enfin, elle attire l'attention, au travers de ses annexes, sur des catégories d'animaux et de plantes qui ont souvent été négligées jusqu'ici dans les politiques de conservation, comme les invertébrés ou les bryophytes.

Il s'agit donc à l'évidence d'un très beau texte. Cependant, d'un texte, aussi beau soit-il, à l'action, il y a une marge qui n'est pas toujours aisée à franchir. La Convention a heureusement mis en place une structure pour veiller à la mise en oeuvre correcte de ce texte. Il s'agit du Comité permanent, où sont représentés tous les Etats Parties à la Convention ainsi qu'un certain nombre d'observateurs, notamment des ONG dont le rôle stimulant ne saurait être trop souligné. Ce Comité est assisté d'un Secrétariat qui joue un rôle moteur fondamental et qui est assuré par le Conseil de l'Europe. Celui-ci met également à la disposition du Comité permanent un budget permettant de conduire certaines activités.

Cette structure permet l'adaptation de la Convention à l'évolution des connaissances via des amendements aux annexes - et l'interprétation des dispositions de la Convention - au travers de résolutions. Elle permet également d'adresser aux Etats des recommandations précises sur les mesures à prendre pour la protection d'espèces ou de sites spécialement menacés. Elle permet enfin un échange d'informations et une concertation entre les Etats. Mais là s'arrêtent les possibilités d'actions au niveau international. Là aussi commence la responsabilité de chaque pays. S'il existe bien un engagement légal de chaque pays de respecter et de mettre en oeuvre la Convention, il n'est cependant pas possible, au niveau international, d'exercer une contrainte autre que morale sur les Etats qui ne respectent pas leur engagement.

Dix ans déjà

Quel jugement porter sur la mise en oeuvre de la Convention de Berne, 10 ans après son entrée en vigueur ? Il est très difficile de répondre à une telle question mais, il faut bien constater que, malgré l'arsenal juridique mis

en place, on n'est pas encore parvenu, même en Europe, à enrayer sérieusement la dégradation des habitats et la raréfaction des espèces. Un certain nombre de réflexions peuvent être faites à ce sujet.

Dans la plupart des pays, il apparaît que la ratification de la Convention n'a pas entraîné de modification importante des législations relatives à la conservation de la nature. Ceci est sans doute dû au fait que beaucoup de pays disposaient déjà de législations assez strictes à ce sujet, mais probablement aussi au fait que beaucoup de dispositions sont rédigées de façon si vague qu'il n'en résulte aucune obligation explicite. C'est notamment le cas des dispositions concernant la protection des habitats. Comment juger si un pays a pris "les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour sauvegarder les habitats naturels menacés de disparition" (art. 4.1) ? On ne peut qu'espérer que les résolutions et recommandations adoptées à ce sujet permettront d'explicitier ces obligations et d'aller plus loin dans la mise en oeuvre de la Convention.

Une deuxième réflexion concerne l'utilité des conventions internationales pour la conservation de la nature au niveau national. Comme cela est évoqué ci-dessus, beaucoup de pays n'ont pas attendu l'adoption de conventions internationales pour prendre des mesures strictes de conservation de la nature. La Convention ne peut se substituer à l'action au niveau national, mais elle lui donne une justification supplémentaire, une référence internationale. Elle doit être considérée comme une plate-forme commune de conservation du patrimoine naturel d'importance européennes, un niveau minimum d'harmonisation des législations nationales. La Convention n'est pas une fin en soi mais une référence commune, un point de départ commun. Il faut dire clairement que des espèces ou des habitats naturels très communs au niveau du continent peuvent avoir une importance nationale ou locale très grande et doivent à ce titre recevoir une protection adéquate.

La troisième réflexion que l'on peut faire concerne les moyens à mettre en oeuvre pour appliquer les dispositions de la Convention, notamment celles qui concernent les habitats. La négociation de la directive de la Communauté européenne concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages - qui constitue, avec la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages, l'application de la Convention au niveau communautaire - a clairement montré que des engagements déjà pris dans le cadre de la Convention de Berne étaient financièrement insupportables pour plusieurs pays. Ce qui est compréhensible lorsque que l'on sait, par exemple, que le coût d'un plan de sauvegarde de habitats critiques pour la survie de l'aigle impérial en Espagne est évalué à 24 millions d'ECU !

Ceci amène immédiatement à une quatrième et dernière réflexion sur les liens entre la

Convention de Berne et les moyens financiers. Le budget dont dispose la Convention de Berne, bien qu'en croissance continue, reste limité (environ 110 000 ECU en 1992) et n'est pas destiné au financement d'actions concrètes sur le terrain, même si un premier pas timide dans ce sens a été accompli par l'ouverture d'une ligne budgétaire pour la protection des habitats, ligne qui devrait être approvisionnée à partir de contributions volontaires des Etats membres. L'absence d'un outil financier sérieux qui permettrait d'intervenir concrètement sur le terrain notamment en cas d'urgence limite considérablement l'efficacité de la Convention.

Dénominateur commun

Les quelques réflexions ci-dessus mettent en évidence la responsabilité première des Etats dans la mise en oeuvre d'outils tels que la Convention de Berne. Cet instrument, qui est conçu comme le dénominateur commun de la conservation de la nature en Europe, joue son rôle de référence, d'incitation et d'information mutuelle et ce rôle est d'une importance majeure dans une Europe en plein bouleversement, mais on ne peut attendre de la Convention de Berne, pas plus que des autres conventions, qu'elle se substitue à l'action des gouvernements des pays qui l'ont ratifiée. La Convention de Berne est un engagement politique solennel qui doit servir de base et de justification à l'action des administrations responsables de la conservation de la nature. Il faut espérer que la Convention puisse aussi, dans un avenir proche, servir de guide pour les décisions des organismes qui financent des projets concrets sur le terrain ayant des implications pour la conservation de la nature. ■

J. Renault

Président du Comité permanent de la Convention de Berne et des Agences Nationales du Centre Naturoipa

La Convention en bref

Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe;

Signée à Berne en 1979;

Entrée en vigueur le 1er juin 1982;

Ratifiée par la Communauté Economique Européenne et les douze Etats membres, le Liechtenstein, la Suisse, l'Autriche, la Suède, la Turquie, la Finlande, la Norvège, le Sénégal, Chypre, la Hongrie, le Burkina Faso, la Bulgarie et l'Estonie;

Vise: - à assurer une meilleure prise en compte des intérêts de la conservation de la nature dans les différentes politiques sectorielles et notamment la politique d'aménagement du territoire;

- à instituer une protection minimale de la grande majorité des espèces sauvages, végétales et animales, et une protection stricte d'un certain nombre d'espèces particulièrement menacées;

- encourage la coopération entre les Parties contractantes.



M. Andera/Bios

Un héritage à sauvegarder d'urgence

Pavel Dvorak

La Tchécoslovaquie consacre depuis quelque temps beaucoup plus d'attention que par le passé aux problèmes écologiques comme l'atteste la mise en place en 1990 d'instances administratives centrales pour l'environnement, tant à l'échelon de la Fédération qu'à celui des Républiques. C'est une première dans l'histoire du pays. On a de la sorte jeté les bases de la défense d'authentiques talents écologiques dans les activités gouvernementales, et l'on a formulé sans attendre un programme ambitieux et précis pour l'environnement, dont le premier objectif est une réglementation écologique générale visant à une définition rigoureuse des problèmes que pose le cadre de vie.

Des mesures législatives supplémentaires adaptées à la protection des diverses composantes devront venir se greffer sur la réglementation générale. Naguère encore, faute d'uniformisation, l'absence de cohérence entre des mesures prises isolément entraînait dans la pratique d'inutiles complications.

Trois textes importants ont été adoptés par le Parlement fédéral: la Loi n 17/1992 "sur l'environnement", la Loi n 238/1991 Col. "sur les déchets" et la Loi n 309/1991 Col. "sur l'atmosphère".

La compétence de la Fédération en matière d'environnement est énoncée à l'article 21 de la Loi constitutionnelle n 143/1968 sur la Fédération tchécoslovaque.

Ces lois correspondent aux dispositions européennes découlant des directives communautaires. Leur importance tient certes à leur contenu, mais aussi au fait qu'elles sont la première norme juridique sur l'environnement en Tchécoslovaquie.

Caractéristiques des nouvelles lois écologiques

La loi sur l'environnement, norme juridique fondamentale, a été adoptée par l'Assem-

blée fédérale le 5 décembre 1991. Elle détermine les principes de la protection de l'environnement et les obligations découlant de sa mise en oeuvre. Elle établit la liste des cas sujets à une "évaluation de l'impact sur l'environnement", y compris les cas de pollution transfrontalière; elle mentionne aussi les compétences et les instruments économiques dans le domaine de l'environnement. Elle sera complétée par plusieurs lois et, à l'échelon des Républiques, par des arrêtés réglementant les questions administratives et écologiques non réglées à l'échelon fédéral (loi de sauvegarde de la nature).

La loi "sur les déchets" a été adoptée par l'Assemblée fédérale le 22 mai 1991.

Ce texte, qui faisait défaut dans notre système juridique règle les droits et obligations des personnes juridiques et physiques quant à la gestion des déchets. Elle s'applique à toutes les formes de cette gestion en l'absence d'autres dispositions. Elle comporte un élément important: elle soumet certains cas spécifiés à l'agrément d'une instance étatique. Cet agrément est nécessaire à toute activité relevant de la gestion des déchets.

La loi se fonde sur l'hypothèse que l'évacuation des déchets sera payée par des entités juridiques pertinentes (le montant des paiements étant laissé à l'appréciation des autorités des Républiques) et en cas d'inobservation de leurs obligations, par les amendes que les sociétés se verront condamnées à verser. L'application pleine et entière de cette loi requiert l'adoption par les Conseils nationaux de textes définissant l'intervention de l'Etat dans ce domaine. La loi sur "l'atmosphère" a été adoptée par l'Assemblée fédérale le 9 juillet 1991. Son objet est la protection de l'atmosphère contre l'émission de substances polluantes à la suite d'activités humaines. Les sources de pollution sont réparties en sources fixes et mobiles, ces dernières se divisant à leur tour en trois catégories par ordre d'importance, selon le volume des rejets thermiques ou l'importance des installations techniques.

En ce qui concerne l'importance d'une source, la loi définit les obligations des exploitants. De même qu'en matière de gestion des déchets, la loi requiert l'agrément d'une ins-

tance étatique dès lors que la mise en place des sources, c'est-à-dire de certaines activités, risque d'être préjudiciable à l'environnement. Le montant des taxes de pollution est fixé par les Conseils nationaux. L'entité juridique couvre les charges, même pour des activités entraînant un degré de pollution acceptable, mais donnant lieu néanmoins au paiement de taxes. L'inobservation des obligations définies par la loi entraîne le prélèvement de pénalités par les autorités. L'adoption de ces lois constitue le premier pas vers une "écologisation" générale du droit.

Signalons à ce propos qu'en matière d'aménagement de la protection de l'environnement, il manque un système de protection fondé sur l'organisation d'interrelations économiques dénommé en pratique "système d'instruments économiques". Ce sont les principes d'une politique fiscale (de premières dispositions sont à l'examen), quelques aménagements de droits exclusifs, des problèmes de douane, etc.

En ce qui concerne l'encadrement juridique de la conservation de la nature, le Conseil national tchèque a adopté la loi tchèque n° 114/1992 Col. du 19 février 1992 sur la protection de la nature et sites. Cette loi institue une politique globale de conservation en créant un système territorial de sites écologiques dont elle assure la protection. D'une manière générale, la loi protège toutes les espèces végétales et animales. Plus précisément, elle impose la sauvegarde des parcs nationaux, des sites naturels protégés, des réserves naturelles nationales ou régionales, des monuments naturels nationaux ou régionaux, ainsi que des arbres remarquables ou des minéraux et espèces végétales et animales particulièrement protégés.

Pour remédier à la dégradation de l'environnement, il sera nécessaire d'accepter un certain nombre d'aménagements législatifs fondamentaux. Incontestablement, dans de nombreux cas, il est de l'intérêt même de l'environnement, qu'on accepte de donner à ces aménagements la forme d'une loi adoptée par l'Assemblée fédérale. ■

P. Dvorak

Chef du département de la législation et de la protection de l'environnement Comité fédéral pour l'environnement de la République fédérative tchèque et slovaque Sleská 9 CS-120 00 Prague



J. A. McNelly

Notre planète étant un système fini et d'étendue restreinte il faut mettre en place des systèmes de protection in situ...

charge en vue d'une vie longue, saine et épanouissante pour tous, nous avons sans doute déjà atteint la limite.

La conséquence pour l'Europe, et à vrai dire pour tous les pays développés, c'est qu'il importe de réduire la consommation d'énergie, notamment celle produite par les combustibles fossiles ainsi que la consommation des produits fabriqués à partir des ressources naturelles notamment celles de la forêt et d'autres réserves de faune ou de flore qui ne sont pas exploitées dans une optique durable. On peut parvenir à une réduction notable de la consommation d'énergie en adoptant des processus industriels plus performants, mais les plus grandes économies supposent l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques de transport efficaces et durables, notamment dans les zones urbaines.

Le jeu du marché libre, qui a permis ces progrès en matière de production de biens et de prestation de services, élevant ainsi le niveau de vie de centaines de millions d'individus, peut nous aider à trouver les meilleurs moyens d'exploiter des ressources qui se raréfient dans l'optique d'une éthique de vie durable. Toutefois, il faudra veiller à ce qu'il fonctionne dans un cadre égalitaire et reflète bien, contrairement à la situation actuelle, les coûts et profits, tels que ceux liés aux services écologiques, aux valeurs esthétiques et à l'intérêt des générations futures. Ce sont des facteurs qui vont prendre une importance capitale alors que l'on s'oriente vers une économie paneuropéenne intégrée relativement homogène. Il faudra faire un effort accru pour définir des concepts économiques plus élaborés et sensibles aux données écologiques et sociales.

Le XXIème siècle verra incontestablement la poursuite de l'évolution des systèmes de gestion. Il faut favoriser deux tendances pour soutenir un développement durable. L'une est la tendance à l'intégration des données touchant à l'environnement et au développement aux plus hauts niveaux de la planification nationale et de la coopération internationale. Une telle intégration doit caractériser la conceptualisation et la prise de décision dès le début du processus. L'autre est la tendance à faire participer les intéressés au processus de décision et à l'action de sorte qu'une concertation avisée puisse combler le fossé entre les gagnants et les perdants. C'est aller dans ce sens que de donner aux collectivités le pouvoir de décider elles-mêmes de l'emploi des ressources dont elles dépendent, tout en sauvegardant les intérêts de leurs voisins.

Le document *Sauver la planète* est normatif pour ce qui est des principes que la communauté mondiale devrait adopter, mais il reconnaît que les situations écologiques et les régimes économiques et sociaux sont si différents que chaque région du globe et chaque

nation devra fixer elle-même les priorités et les modalités. En ce qui concerne les pays d'Europe et les autres régions du monde développé, ces décisions doivent prendre en compte non seulement leurs intérêts mais aussi, par souci d'équité et d'interdépendance, ceux des pays en développement.

Stratégie mondiale de la biodiversité

Le document intitulé *Global Biodiversity Strategy (GBS)*, paru en février 1992, est le fruit d'une coopération entre le World Resources Institute, l'UICN, et le PNUE. L'élaboration du rapport a amené des scientifiques, des responsables de collectivités et des représentants de gouvernements, d'ONG, d'agences d'aide au développement et de l'industrie à organiser une série d'ateliers et de consultations à Bogota en Colombie, à Bangkok en Thaïlande, à Perth en Australie, à Nairobi au Kenya, à San José au Costa Rica, à Brasilia au Brésil, à Keystone aux Etats-Unis, à Londres en Angleterre, et à Jakarta en Indonésie afin d'examiner et d'approfondir le premier projet de GBS. Plus de 500 personnes du monde entier ont commenté le projet en soumettant des contributions écrites ou en participant aux consultations.

La GBS comporte 85 actions nécessaires à la conservation, à l'étude et à l'exploitation de la biodiversité au profit des générations actuelles et futures. Elle souligne cinq "actions catalytiques":

a. Promouvoir le lancement par le Secrétaire Général des Nations-Unies d'une décennie internationale de la biodiversité par tous les moyens appropriés; les délégations nationales pourraient, par exemple, soumettre une résolution par l'intermédiaire de la CNUED. Cette décennie a pour but d'encourager les actions d'information et d'éducation propres à susciter une prise de conscience et une connaissance de la biodiversité et à promouvoir des actions et des engagements vis à vis de la convention, du processus post CNUED, des nouveaux mécanismes financiers et des politiques et programmes nationaux et locaux.

b. Promouvoir la création d'une commission internationale sur la conservation de la biodiversité. Les débats de la CNUED et le processus de convention mettent en évidence le manque général d'informations et de connaissances sur la biodiversité et la nécessité d'approfondir ces questions. Le programme encouragera la création d'un mécanisme permettant d'organiser un dialogue, une étude et un débat ouverts et durables sur ces questions clés et la communication des informations aux délégations nationales et aux parties intéressées en matière de conservation de la biodiversité. Cette commission devrait être créée par le Secrétaire Général des Nations-Unies et rassembler des fonctionnaires gouvernementaux, des scientifiques, des ONG, des groupes de citoyens, des représentants de collectivités (groupes locaux, clergé, etc) et des associations exploi-

tant les ressources. Elle devrait travailler en étroite coopération avec le secrétariat provisoire de la convention sur la biodiversité et maintenir son indépendance jusqu'à ce que la convention soit jugée en bonne voie.

c. Elaborer un système d'alarme précoce. Les actions visant à sauvegarder, étudier et exploiter judicieusement la biodiversité dépendent d'une diffusion opportune de l'information auprès de ceux qui doivent agir. Il faut donc établir un réseau de services capables d'élaborer et de diffuser électroniquement les informations sur les menaces de perturbation, de dégradation ou de disparition des espèces, les ressources génétiques ou les écosystèmes, afin de susciter l'action nécessaire ("Amnesty for biodiversity"). Il serait bon que ce réseau s'appuie sur les capacités actuelles du WCMC, du GEMS, et de la GRID, et ait par la suite des partenaires dans chaque pays et soit scientifiquement fiable tout en restant indépendant et capable d'actions rapides. (Voir la référence à une proposition semblable dans *Sauver la planète*).

d. Soutenir la planification nationale pour qu'elle englobe les questions de biodiversité. La plupart des actions doivent se dérouler au niveau national et local. La GBS propose une série d'actions spéciales qui vont du réexamen des politiques allant dans le sens d'une mise en valeur des avantages locaux à la gestion biorégionale en passant par des activités et une coordination in situ et ex situ. Le programme analysera et encouragera l'intégration des questions de biodiversité dans la planification du développement par rapport aux stratégies et politiques nationales. Les membres du Groupe de coordination internationale (ICG) devront promou-

voir cette action dans les divers pays. On élaborera des dossiers sur une sélection de pays, ce qui aboutira à une publication offrant des directives pour les décideurs locaux, nationaux et internationaux.

e. Ratifier la convention internationale sur la diversité biologique qui a été signée par plus de 150 nations lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en juin 1992. Cette convention doit servir de catalyseur, d'instrument clé de coordination et de contrôle pour les actions internationales de conservation de la biodiversité. Dès son entrée en vigueur elle doit établir des normes internationalement reconnues pour la sauvegarde de la biodiversité, fixer des directives sur l'emploi des ressources génétiques et en déterminer les bénéficiaires. Même si elle est ratifiée assez rapidement, la convention exigera des concertations supplémentaires pour adopter des protocoles couvrant des questions telles que le transfert des technologies, le financement complémentaire, les droits de propriété et l'accès aux ressources génétiques. Il ne faut pas attendre que la convention et ses protocoles soient élaborés pour mettre en oeuvre les autres mesures préconisées dans la stratégie de conservation de la biodiversité. Au contraire, l'application des mesures selon le calendrier proposé ici accélérera le processus de la convention et renforcera son efficacité.

D. Munro
J. A. Mc Neely
UICN
Rue Mauverney 28
CH-1196 Gland

Stratégies de conservation

Jeffrey A. McNeely
David A. Munro

La grande qualité de vie dont jouissent la plupart des Européens tient à un fil: la solidité du système de production du monde entier. Parce que l'Europe regorge d'excédents alimentaires, certains en concluent que le continent doit être autosuffisant en produits agricoles et probablement en beaucoup d'autres. Toutefois, cette autosuffisance est en grande partie illusoire car la plus grande partie de la production repose sur les produits chimiques et l'énergie venus de pays extérieurs à l'Europe. La grande qualité de vie dont jouissent les Européens dépend donc de la bonne gestion des systèmes mondiaux. L'Europe a donc l'occasion et le devoir d'aider le reste du monde à mieux gérer ses ressources. Quelles sont les priorités d'une telle aide et que peut-on attendre d'un accroissement des investissements? Deux importants documents édités récemment présentent des orientations possibles.

Sauver la planète

Le document intitulé: *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living* (Sauver la planète: Stratégie pour l'avenir de la vie) présente neuf principes et recommande 132 actions prioritaires en vue d'instaurer la stabilité économique et écologique dans le monde. Les concepts et mesures préconisés sont importants pour l'Europe qui est l'un des trois grands moteurs de l'économie mondiale et un grand consommateur de produits du monde entier. Au cours des trois années que son élaboration a demandées, plus de mille personnes ont commenté les projets ou contribué à rédiger certains chapitres. Publié en 1991 par l'UICN, le WWF et le PNUE, *Sauver la planète* a déjà été adopté par le Parlement européen et a aidé à préparer la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) organisée à Rio de Janeiro en juin 1992.

Sauver la planète vise à faire de la terre un lieu où il fait bon vivre pour les hommes du XXIème siècle. Son principal message est la vie dans les limites de la capacité de charge de la terre. Pour ce faire, il faut que l'homme change radicalement d'attitude et d'habitudes en s'engageant à observer une éthique axée sur la solidité de la vie, à faire preuve de respect et d'intérêt pour autrui et pour l'ensemble de la communauté de vie.

Sauver la planète reconnaît que la conservation de la vitalité et de la diversité de la terre va de pair avec l'amélioration de la qualité de la vie humaine. Il y a une interdépendance entre la conservation conçue comme une exploitation raisonnable, c'est-à-dire comme une gestion de l'environnement et des ressources naturelles de manière à préserver les systèmes qui permettent la vie, la diversité biologique et les effectifs fondamentaux de ressources renouvelables d'une part, et le développement qui donne aux individus la possibilité de mener une vie longue, saine et épanouissante d'autre part. La conservation et le développement fondés sur une éthique de vie durable se renforcent mutuellement.

Capacité de charge

Le concept de capacité de charge de la terre tient compte de ce que l'aptitude de l'écosystème mondial à s'adapter aux perturbations n'est pas illimitée. C'est un système fini et d'étendue restreinte qui ne peut transformer à notre profit qu'une certaine quantité de l'énergie solaire et des substances nutritives du sol. Il ne peut absorber et neutraliser qu'une partie de nos déchets. La pression que nous exerçons sur la terre dépend de notre démographie et de la quantité d'énergie et de ressources diverses que nous exploitons et gaspillons. Bien que nous ne puissions pas fixer la limite quantitative à la capacité bioéthique de la planète, l'érosion rapide de la diversité biologique, la menace de l'effet de serre et du trou d'ozone, ainsi que la diminution de la productivité d'une part croissante des sols et des eaux du globe suggèrent que si l'on envisage la capacité de

...et ex situ.



D. Lecourt/Jacana

BERN CONVENTION - CONVENTION DE BERNE

Portrait de Famille

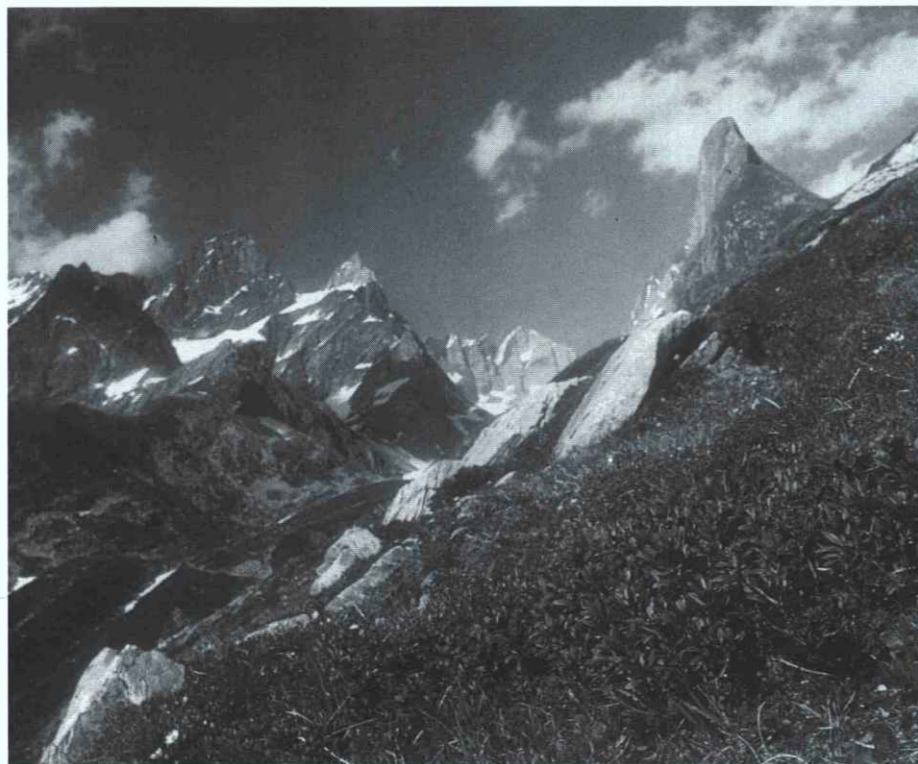


Council of Europe



Conseil de l'Europe

1994



Klein-Hubert/Bios

Les Alpes ont fait l'objet d'une convention qui prend en considération la gestion de l'environnement naturel dans son ensemble et des risques qu'il court de façon globale.

tions de plus en plus contraignantes les concernant directement.

Les obligations évoluent, au fur et à mesure de la conclusion des conventions régionales, reflétant la nécessité de s'occuper non seulement des espèces, mais aussi de l'espace dans lequel elles vivent, et non seulement des espaces, mais encore de l'ensemble des processus écologiques qui y prennent place. Enfin, les conventions régionales les plus récentes, telles l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) ou la Convention sur les Alpes, marquent une nette tendance à prendre en considération la gestion de l'environnement naturel dans son ensemble et des risques qu'il court de façon globale.

Par contre, les textes de portée mondiale restent peu nombreux et très spécifiques quant à leur objet ; il s'agit de quatre conventions toutes adoptées dans les années soixante-dix :

- 1970, Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale, particulièrement pour les oiseaux d'eau ;
- 1972, Convention sur le patrimoine mondial ;
- 1973, Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore en danger ;
- 1979, Convention sur les espèces migratrices.

Réflexion mondiale

Doutes et espoirs

Françoise Burhenne-Guilmin

Les Etats, acteurs principaux sur la scène du droit international, exercent des droits souverains sur les ressources naturelles situées sur leur territoire.

De prime abord, ce principe signifie que les Etats sont libres de décider du sort de ces ressources dans le cadre de leur système juridique interne, et donc, dans une large mesure, maîtres de l'état de l'environnement naturel sous leur juridiction.

Sans vouloir discuter ici des conséquences juridiques de ce principe, contentons-nous de constater que si, en théorie, le degré de conservation de l'environnement naturel dépend de la volonté de chaque Etat, cet état de chose trouve ses limites dans les faits :

- soit que l'objet des mesures à prendre est situé en dehors de toute juridiction nationale ;
- soit que la chose à conserver est répartie de telle façon que l'action d'autres Etats peut l'affecter ;
- soit que la menace ne peut être jugulée que par un effort commun de la part de plusieurs Etats.

Voilà donc d'importants cas de figure où les Etats souverains dépendent les uns des autres pour accomplir des objectifs de conser-

vation, même si ceux-ci sont fixés par ces Etats indépendamment les uns des autres. Le but à atteindre ne peut l'être que par une action commune. En effet, l'action de conservation d'un Etat est limitée ou peut même être anéantie par l'action, ou le manque d'action des autres Etats.

Instrument privilégié

Le traité international est l'instrument privilégié pour appréhender ce genre de situation, et fixer, dans un texte obligatoire dont le contenu est librement consenti, les obligations de chacun des partenaires et le mode de coopération choisi.

Dans le secteur de la conservation des espèces et des écosystèmes, cette coopération s'institutionnalise et se développe, en premier lieu, tout naturellement au niveau régional, avec une série de traités dont le précurseur est la Convention de Londres de 1933 sur la faune et la flore en Afrique. C'est au niveau régional en effet qu'il est plus facile de s'accorder sur un nombre de principes et d'obligations communes, justifiés par la reconnaissance progressive sinon d'un patrimoine naturel commun, du moins de l'intérêt commun qu'il présente.

Il n'est donc pas surprenant que les traités régionaux, telle la Convention de Berne, soient les premiers à comprendre des obligations sur les habitats, insistant d'abord sur la nécessité d'établir des aires protégées, dont c'est l'un des buts, créant ensuite des obliga-

géographiquement restreintes étaient les seuls à occuper le devant de la scène et que des principes régissant les droits et les devoirs des Etats "affectants" et des Etats "affectés" étaient développés. L'évolution a été accélérée, dans un premier temps, par les pollutions transfrontières à longue distance, cas où il est impossible de déterminer avec certitude le(s) coupable(s). La Convention de Genève de 1979 sur les pollutions transfrontières à longue distance, et ses quatre Protocoles, forment un ensemble de mesures régionales à ce sujet, mais ayant en fait vocation mondiale.

L'émoi causé par l'appauvrissement de la couche d'ozone a définitivement propulsé les problèmes de pollution transfrontière au niveau mondial, puisqu'ici tous les Etats sont à la fois "affectés" et "affectants". La Convention de Vienne de 1985 sur la protection de la couche d'ozone et son Protocole (adopté à Montréal en 1987 et amendé à Londres en 1990) créent un régime mondial destiné à réduire et éliminer l'utilisation des substances à l'origine du problème.

Les craintes causées par l'effet de serre ont immédiatement suivi, et des négociations mondiales aussitôt entamées. Elles viennent d'aboutir, et la Convention cadre sur la modification du climat a été signée à Rio de Janeiro le 3 juin 1992. La Convention ne fixe pas de calendrier quant aux limites à apporter à l'émission de CO₂ et des autres gaz provoquant l'effet de serre. Elle reste donc un cadre qui, pour devenir efficace, devra être complété par des obligations concrètes à cet effet par voie de Protocoles.

C'est dans ce contexte d'une évolution vers des instruments mondiaux par grands secteurs qu'émerge le thème de la diversité bio-

logique, et une perception nouvelle du problème et des mesures à prendre :

- du point de vue scientifique, une cristallisation du concept de diversité biologique, incluant la diversité des espèces, la diversité génétique au sein de celles-ci et la diversité des écosystèmes ;

- du point de vue du droit existant, une prise de conscience des manques en ce domaine : les instruments mondiaux et régionaux en vigueur, même pris dans leur ensemble, n'apportent qu'une réponse très partielle au problème ;

- du point de vue des mesures à prendre, la reconnaissance que seul un instrument mondial peut appréhender le problème dans toute son ampleur ; d'une part, la conservation de la diversité biologique dans son ensemble dépend de la somme des actions individuelles des Etats ; d'autre part, les actions requises de la part des Etats en développement, là où la diversité est la plus dense, exigent des transferts de ressources leur permettant de faire face à des obligations nouvelles ou additionnelles. Enfin, un accord sur la diversité biologique ne peut se concevoir sans l'énoncé de règles portant sur les aspects économiques internationaux qui y sont intimement liés, c'est-à-dire : l'accès aux ressources génétiques in situ et ex situ, l'accès aux technologies qui en dérivent (y compris la biotechnologie) et l'accès aux profits que ces technologies engendrent.

Dès le début des années 80, l'UICN s'est penchée sur ces problèmes, et produit en 1989 un projet de convention mondiale s'attachant aux aspects de conservation de la biodiversité et à son financement. Les éléments d'une convention sur la biodiversité

ont été étudiés dans le cadre du PNUE à partir de cette date, et le processus de négociation qui a suivi a abouti à l'adoption, le 5 juin 1992 à Rio de Janeiro, de la Convention sur la diversité biologique.

Dans le contexte international du moment, la conclusion de cette Convention est un succès, et un progrès majeur : son adoption consacre l'intérêt commun de la communauté internationale en matière de diversité biologique, l'acceptation de règles communes cadre concernant tant la conservation et l'utilisation de ses éléments que l'accès aux ressources génétiques et aux technologies pertinentes, et, enfin, institue un cadre dans lequel ces problèmes, et ceux liés aux transferts de ressources financières nécessaires, feront régulièrement l'objet de consultations et de décisions.

Qu'il s'agisse du climat ou de la diversité biologique, l'avenir seul nous dira si le métier établi tissera la toile nécessaire, et si, en matière de conservation de l'environnement naturel, l'approche actuelle du droit des traités par grands accords sectoriels est la bonne. L'évolution de l'accord sur l'appauvrissement de la couche d'ozone est source d'espoir ; celle de la Convention sur le droit de la mer l'est beaucoup moins.

F. Burhenne-Guilmin

Centre du droit de l'environnement de l'UICN
Adenauerallee 214
D-5300 Bonn

Vol de barges (*Limosa sp.*) dans le delta du Sénégal : les espèces migratrices ne peuvent être gérées durablement que grâce à des accords internationaux.



F. Roux/Jacana

Un nouveau droit de l'homme ?

Ferdinando Albanese

De plus en plus, dans le public et dans les milieux intéressés à la sauvegarde de l'environnement, la conviction mûrit que, face à l'aggravation de la situation de notre biosphère, le meilleur moyen de défense serait de reconnaître un droit individuel à l'environnement en tant que droit de l'homme.

La Convention européenne des Droits de l'Homme ne mentionne pas le "droit à l'environnement" comme un des droits garantis. Ce fait fut confirmé par la Commission européenne des Droits de l'Homme dans une décision de 1976 (requête N° 7407/76) qui déclarait que le droit à la protection de la nature, en tant que tel, n'était pas protégé par la Convention.

Depuis cette date, la jurisprudence de la Commission a évolué et l'environnement est devenu un intérêt précis à prendre en considération sous deux formes : intérêt individuel à ne pas violer et intérêt collectif qui peut limiter l'exercice d'un droit individuel.

Dans l'affaire Arrondelle v/Royaume-Uni, (requête N° 7889/77) une dame se plaignait des interférences sonores de l'aéroport de Gatwick dont les pistes d'atterrissage avaient été prolongées de sorte que sa maison se trouvait beaucoup plus rapprochée de la zone des bruits. La plaignante invoquait que les bruits de l'aéroport avaient des conséquences négatives sur sa santé (article

La nature appartient à tous : le Parc national des Ecrins (France) a été la trente-quatrième zone diplômée par le Conseil de l'Europe.



F. Vidal/Bios

8, respect de la vie privée et familiale) et que sa propriété, à cause du bruit, avait perdu beaucoup de sa valeur. La Commission déclarait l'affaire recevable mais un règlement amiable mit fin à l'affaire par le paiement d'une réparation.

Dans l'affaire Herrick v/Royaume-Uni (requête N° 11185/84) en revanche, la plaignante, à qui on avait interdit pour des raisons de protection de la nature d'utiliser un bunker lui appartenant comme résidence secondaire dans l'île de Jersey, alléguait que cette interdiction constituait une limitation de son droit à la vie privée (article 8) et de son droit à la propriété (article 1 du Protocole N° 1). La Commission a considéré que ces limites étaient conformes à la Convention dans la mesure où elles réalisaient un équilibre entre les intérêts de la plaignante et ceux de la société, qui consiste à éviter que des zones naturelles de particulière importance fassent l'objet d'une exploitation impropre.

Jurisprudence en évolution

Il est possible que cette jurisprudence évoluera encore et que l'intérêt à la protection de l'environnement soit de plus en plus pris en considération en liaison avec un droit déjà reconnu et protégé, tel que le droit à la propriété, le droit à la vie privée et familiale, le droit à l'information, le droit de s'associer, etc. Toutefois, rien ne permet de penser que la jurisprudence évoluera au point de reconnaître le droit à l'environnement en tant que tel.

Ainsi, la grande majorité de la doctrine a affirmé l'impossibilité même de concevoir le droit à l'environnement comme un droit individuel de type "droit de l'homme", en arguant que, tout au plus, on pourrait le considérer comme un droit ayant toutes les caractéristiques d'un droit socio-économique, c'est-à-dire pouvant être conçu comme un droit "programmatique", un droit qui indiquerait à l'Etat des voies et des buts à atteindre.

La nature même du droit "de" l'environnement, s'opposerait à la construction d'un droit "à" l'environnement en tant que droit individuel. On nous dit : en matière d'environnement, les lois ne font qu'organiser la conciliation d'intérêts généraux dont la protection de l'environnement n'est qu'une des composantes au même titre que la croissance économique, la diminution du chômage, la nécessité de faire face aux besoins matériels de l'homme, etc.

En tout état de cause, un éventuel droit à l'environnement ne pourrait avoir qu'un contenu "positif", c'est-à-dire donner des orientations à ce que les Etats devraient faire et non pas un contenu "négatif", à savoir, imposer une abstention de la part des Etats.

Compromis

Dans ces conditions, tout acte affectant l'environnement n'est que le résultat d'un compromis entre les différents intérêts généraux en jeu, compromis dans lequel la protection de l'environnement se situe à un niveau différent selon l'importance des autres intérêts à prendre en considération. Dans cette structure, toute la responsabilité repose sur l'Etat et l'individu n'a que la possibilité de faire valoir, aux différents niveaux de dé-

cision, ses intérêts individuels, parfois des intérêts de groupe, plus rarement des intérêts généraux. Droit à l'environnement serait donc égal à droit de participation après une information appropriée.

Par conséquent, le droit à l'environnement ne pourrait avoir la caractéristique essentielle du droit de l'homme, à savoir être "justiciable", c'est-à-dire, faire l'objet d'une décision judiciaire en cas de contestation. Le juge n'aurait pas les instruments pour trancher lorsqu'il y aurait opposition entre deux intérêts généraux.

Personnellement, je ne partage pas cette vision du problème. Je crois, toutefois, que la notion de "droit de l'homme à l'environnement", seule, est insuffisante : il faut qualifier ce droit, à l'instar de l'article 66 de la Constitution du Portugal, comme "droit à un environnement humain sain et écologiquement équilibré". En effet, formuler le "droit à l'environnement" comme un droit "à la conservation de l'environnement" se heurterait à la difficulté de définir le contenu du concept de "conservation" et la portée de celle-ci.

Cette qualification - droit à un environnement humain sain et écologiquement équilibré - change complètement, à mon avis, les données du problème, étant donné que nous nous trouvons alors en présence de notions juridiques soit déjà connues, soit facilement déterminables.

Environnement "sain" réfère immédiatement au droit à la santé (notion connue dans beaucoup de pays) c'est-à-dire, au droit, inter alia, de s'opposer à tout acte qui est une atteinte à l'intégrité psychophysique de l'homme. Ce droit peut être facilement étendu - et certaines jurisprudences l'ont déjà fait afin d'inclure la salubrité de l'espace de vie de l'homme, de sorte que tout dommage, danger ou risque au milieu de vie de l'homme, susceptibles d'affecter l'intégrité psychique et physique de l'homme, seraient contraires à un "droit à l'environnement humain sain".

Aller de l'avant

Resterait un pas ultérieur à franchir et une nouvelle interprétation à donner.

La portée des notions "santé" et "salubrité" peut-elle être ultérieurement étendue afin d'englober le bien-être de l'homme et une qualité de vie susceptible de réaliser ce bien-être psychique ? A mon avis ce pas n'est pas infranchissable, de sorte que la notion de droit individuel à l'environnement sain couvrirait non seulement les pollutions - qui clairement constituent une atteinte à la santé de l'homme - mais aussi les atteintes à la nature qui concernent le cadre de vie et donc le bien-être de l'homme. Même si certains pourraient dénoncer le caractère "général" de cet intérêt, rien, me semble-t-il, n'empêcherait de considérer que l'individu est "porteur d'un intérêt général" et a la possibilité d'en invoquer la protection.



"Tout acte affectant l'environnement n'est que le résultat d'un compromis entre les différents intérêts généraux en jeu".

Reste le problème de déterminer des paramètres aussi objectifs que possible pour apprécier la qualité de vie et l'autre notion proposée par la Constitution portugaise, à savoir "environnement écologiquement équilibré".

A mon avis, ces paramètres sont techniquement possibles, la preuve en est que, désormais, l'étude d'impact est devenue - ou devrait bientôt devenir - une obligation dans tous les Etats membres de la Communauté et dans beaucoup d'autres Etats.

En outre, il me semble que plusieurs paramètres sont d'ores et déjà à la disposition du juge afin de déterminer la notion de "qualité de vie" et d'"environnement écologiquement équilibré". J'en mentionnerai cinq qui me semblent pertinents :

- le résultat même de la mesure qui est soumise à jugement (si ce résultat est un dommage, la cause me semble entendue) ;
- les instruments internationaux existants (conventions, directives, recommandations) ;
- les objectifs fixés par les normes internes de protection (constitution, lois, règlements, etc.) ;
- le droit comparé qui permet de voir comment les autres Etats ont réglé le problème et les résultats qu'ils ont obtenus ;
- l'état des connaissances scientifiques.

Ainsi, le juge aurait à sa disposition une série d'éléments, juridiques et autres, qui lui permettraient de trancher entre intérêts généraux ou entre un intérêt général et un intérêt particulier.

Droit "justiciable"

Ces considérations me semblent suffisantes pour jeter un doute sur la solidité de la théorie qui prétend que le droit à l'environ-

nement ne peut pas être construit comme droit de l'homme, c'est-à-dire, comme droit "justiciable".

En conclusion, bien qu'au stade actuel du droit international on ne puisse pas affirmer l'existence d'un principe reconnaissant le droit individuel à un environnement sain et écologiquement équilibré, je pense que l'élaboration d'un instrument international garantissant un tel droit n'est pas juridiquement impossible.

Certes, tout en affirmant ce point de vue, je dois reconnaître que la voie à suivre ne serait pas d'élaborer immédiatement un Protocole Additionnel à la Convention européenne des Droits de l'homme, mais, dans une première phase, de conclure une convention internationale prévoyant l'introduction en droit interne d'un droit à l'environnement. Ensuite, si une grande majorité d'Etats remplissaient une telle exigence et à la lumière de l'expérience, l'élaboration d'un Protocole Additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme pourrait être envisagée.

Voilà, à mon avis, un secteur où le Conseil de l'Europe, grâce à sa grande expérience en matière de droits de l'homme et de protection de l'environnement, pourrait faire oeuvre utile. ■

F. Albanese

Directeur de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux
Conseil de l'Europe



R. Humler

La réserve naturelle du Taubergiessen borde le Rhin et abrite des espèces remarquables. Une de ses originalités réside dans le fait qu'une partie du site se trouve sur le ban d'une commune française.

En Allemagne

Karl-Günther Kolodziejczok

Etat fédéral, l'Allemagne est organisée selon le principe de subsidiarité. Mis à part l'autonomie administrative des collectivités locales garantie par la Constitution, l'administration publique, son financement ainsi que la législation relèvent des Länder, désormais au nombre de seize, pour autant que la Loi fondamentale de l'Allemagne n'en dispose pas autrement de manière explicite. C'est ainsi que, dans certains domaines tels que les affaires étrangères, la compétence législative appartient exclusivement à la Fédération ; ailleurs, dans le cas du droit civil ou du droit pénal, par exemple, la Fédération peut s'attribuer cette compétence. Elle peut, enfin, avoir compétence pour réglementer tel ou tel domaine par le biais de lois-cadres. La protection du milieu naturel relève de cette dernière catégorie.

Relation entre droit fédéral et droit des Länder

La loi fédérale sur la protection de la nature ("loi sur la protection de la nature et la gestion des sites naturels") du 23 décembre 1976, relève de ce droit de la Fédération de promulguer des lois-cadres. Le cadre et les lignes générales fixés par cette loi pour les différents secteurs de la protection de la nature s'imposent au législateur de chacun des Länder, à qui ce texte est en fait destiné. Le droit

directement applicable, dans ce domaine, aux personnes comme aux administrateurs est celui du Land. Cette règle comporte cependant des exceptions strictement limitées, lorsque, dans un domaine donné, il paraît indiqué de disposer d'une réglementation directement applicable aux personnes physiques et à l'administration et valable sur l'ensemble du territoire fédéral, comme dans le cas des dispositions concernant la préservation des espèces.

Coexistent donc en Allemagne, outre ladite loi fédérale relative à la protection de la nature, une ordonnance fédérale (relative à la préservation des espèces) et dans chacun des onze "anciens" Länder de la Fédération, onze lois toujours en vigueur, auxquelles s'ajoutent, dans ce même domaine, trois lois nouvelles dans trois des nouveaux Länder, la loi fédérale relative à la protection de la nature s'appliquant directement, à titre transitoire, dans les deux autres en vertu d'une disposition spéciale.

Éléments essentiels

La législation allemande relative à la protection de la nature a pour objectif de garantir :

- le fonctionnement et la vitalité des mécanismes naturels, c'est-à-dire la protection des écosystèmes ;
- la préservation des richesses naturelles abiotiques, telles que, en particulier, le sol, l'eau, l'air, le climat ;
- la pérennité des richesses naturelles biotiques, c'est-à-dire du monde animal et végétal ;
- la sauvegarde de l'aspect physique des espaces naturels et des paysages, c'est-à-dire de leur variété, de leur originalité et de leur beauté.

Loin de se limiter aux espaces inhabités, la réalisation de ces objectifs s'impose égale-

ment dans les espaces habités tels que villages, villes ou zones de concentration urbaine.

Aménager et protéger

L'aménagement des espaces naturels est à la base d'une protection du milieu naturel conçue en fonction d'objectifs précis. Portant sur tous les éléments de la protection de la nature et de la gestion des sites naturels, il doit être réalisé partout sans se borner à préserver tel quel ce qui existe, mais en se préoccupant aussi de modeler et de développer les sites et espaces naturels. Il intervient aussi bien à l'échelon des Länder qu'aux échelons régional ou local et doit notamment être harmonisé avec les objectifs de l'aménagement du territoire et de la planification physique en général. Dans chaque Land, les méthodes et le contenu de l'aménagement des espaces naturels sont soit repris, selon les modalités diverses, dans les programmes d'aménagement du territoire du Land ou d'une région - ou dans les schémas directeurs d'aménagement -, soit intégrés d'emblée dans ces programmes ou schémas.

La solution du *classement en tant que sites protégés* de certains espaces ou éléments naturels dignes de protection est depuis longtemps utilisée sous les formes les plus variées. Les pouvoirs des administrations dans ce domaine varient d'un Land à l'autre.

Les diverses catégories d'espaces ou d'éléments protégés comprennent :

- le *parc national* (Nationalpark) vaste territoire rigoureusement protégé, aussi naturel que possible et administré de manière centrale ;
- la *réserve naturelle* (Naturschutzgebiet) d'une superficie généralement limitée et auquel sont appliqués des critères de protection les plus rigoureux possibles, parfois en vue d'objectifs spécifiques (protection de certaines espèces et biotopes ou de particularités géologiques, recherche scientifique) ;
- la *zone protégée* (Landschaftschutzgebiet), il s'agit d'un territoire assez vaste dont on veut préserver les paysages caractéristiques et les modes d'exploitation traditionnels, ainsi que les qualités récréatives ;
- le *parc naturel* (Naturpark) est une vaste zone qui se prête tout particulièrement à une détente compatible avec la préservation des éléments du paysage ; il est aménagé et mis en valeur à cet effet. Pour la plupart, les parcs naturels sont également classés zone protégée et englobent en règle générale un ou plusieurs sites naturels ;
- la catégorie des *monuments naturels* (Naturdenkmal) a pour objet la protection de

certains éléments naturels isolés tels que vieux arbres, formation rocheuses, grottes, sources, etc. ;

- les *éléments de paysage protégé* constituent un ensemble d'objets dignes d'intérêt et qu'il convient de préserver dans le souci de protection de la nature et de conservation des sites naturels, citons les haies vives, les chemins creux, les vignobles en terrasse, etc., dont la présence donne un cachet particulier au paysage.

Innover

La *réglementation dite d'intervention* représente une innovation du législateur allemand en matière de protection de la nature. Elle soumet à autorisation toute altération de la configuration ou des modes d'utilisation d'un terrain propre à porter atteinte au caractère naturel du paysage. Cette réglementation vise entre autres les travaux de génie civil (bâtiments, routes), l'extraction à ciel ouvert des ressources minérales, la régularisation des cours d'eau, l'assèchement des marais, etc. Ces interventions doivent être prohibées dès lors que les intérêts de la protection de la nature priment ceux de l'opération envisagée. Si elles sont autorisées, les dommages causés au milieu naturel doivent être réparés grâce à des mesures adéquates (remise en état, etc.). Lorsque cela n'est pas réalisable de manière satisfaisante, certains Länder prévoient en outre le paiement d'une taxe compensatoire. Est venue s'ajouter à ce qui précède une réglementation en vertu de laquelle certaines catégories de biotopes particulièrement rares et menacés ne peuvent être modifiées que dans des cas exceptionnels.

Il existe en outre des dispositions relatives à la protection des espèces animales ou végétales, qui ont pour objet de préserver ces espèces de toute intervention humaine directe, ainsi que des actions consécutives à cette dernière : prélèvements opérés dans le milieu naturel, appropriation, élevage, réimplantation, traitement, échanges à l'intérieur des frontières à titre onéreux ou gracieux, importations ou exportations. Depuis 1987, cette manière juridique, y compris sa transposition dans le domaine administratif (règles relatives à l'administration de la preuve en cas de saisie ou de confiscation, etc.), fait l'objet d'une réglementation uniforme et directement applicable sur tout le territoire fédéral, elle échappe par conséquent à la législation des Länder.

L'accès des champs et forêts est également réglementé, selon des normes très détaillées et variant sensiblement d'un Land à l'autre. Il existe toutefois également une législation fédérale dans ce dernier domaine. En principe, tout un chacun peut accéder aux champs à des fins récréatives en empruntant les voies qui y conduisent ou encore les terrains non exploités. De même, l'accès des forêts à cette même fin est en principe autorisé, l'usage de la bicyclette et la pratique de

l'équitation étant cependant limités aux seuls chemins et routes.

Parmi les instruments ne faisant pas partie de la panoplie juridique, mais auxquels on recourt de plus en plus fréquemment, il convient de citer l'acquisition de terrain et la protection de la nature par voie contractuelle.

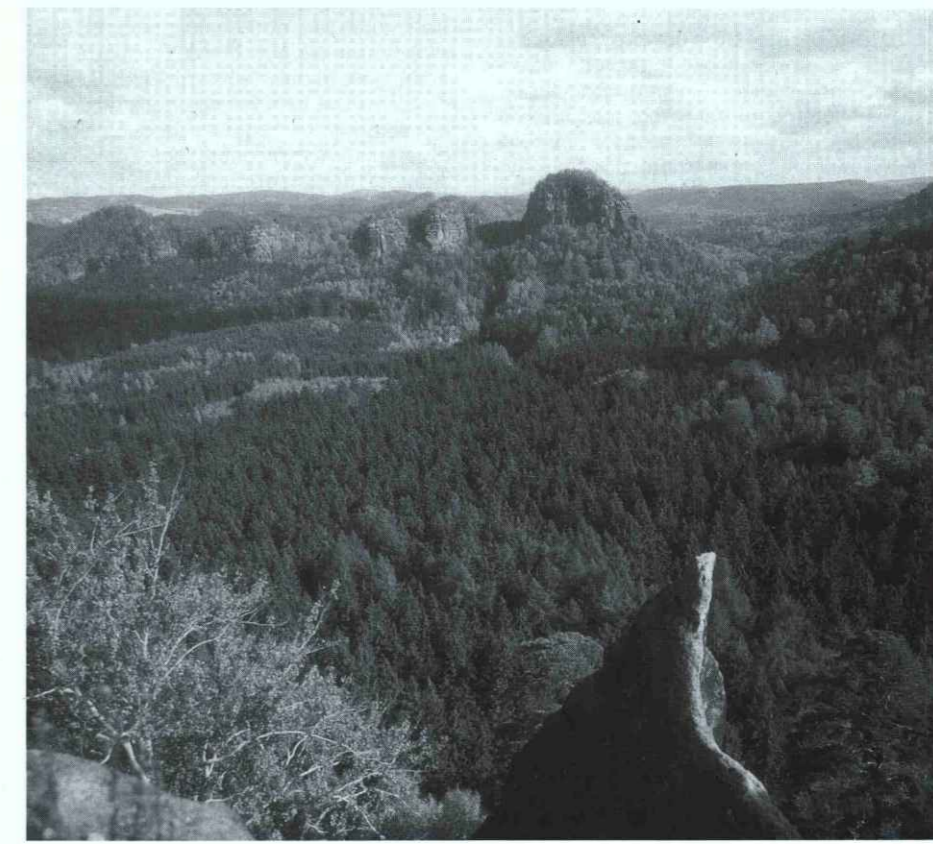
Acheter pour protéger

Pour se donner les moyens de protéger et de gérer dans la mesure requise certains terrains privés particulièrement dignes de protection, les Länder, depuis quelques années, procèdent de plus en plus souvent aux fins de protection, à l'acquisition de terrains privés.

Dans le même but, les administrations chargées de la protection du milieu naturel passent avec les propriétaires de terrains privés des contrats en vertu desquels ces derniers renoncent à certains modes d'exploitation ou mettent en oeuvre des mesures d'entretien particulières.

Souvent régie par la législation des Länder, l'aide financière aux actions menées par les associations oeuvrant en faveur de la protection des sites appartient à cette même catégorie de mesures. Dans certains Länder, la loi régit le recours à ces associations pour des missions d'encadrement ou de surveillance, en particulier dans les zones protégées.

Parc national "Sächsische Schweiz"



F. Richter

La législation fédérale accorde à certaines de ces associations reconnues par les pouvoirs publics, différents droits de participation (droit d'être entendues, de formuler des avis), notamment en ce qui concerne l'élaboration de projets, certaines interventions (voir supra) ou encore la levée d'interdictions ou la fixation de prescriptions dans les réserves naturelles ou les parcs nationaux. Allant plus loin, certains Länder ont même reconnu à ces associations le droit d'assigner l'administration en justice.

A l'heure actuelle, le législateur travaille à une modification de la loi fédérale relative à la protection de la nature. Il s'agit pour l'essentiel de systématiser et de clarifier davantage les objectifs et les principes de la protection de la nature et de la gestion des sites naturels, d'intensifier l'aménagement de ces derniers, de parachever la réglementation relative aux interventions et d'ancrer dans la loi l'observation systématique du milieu naturel. Il conviendra par la suite d'adapter en conséquence la législation des Länder en matière de protection de milieu naturel. ■

K.-G. Kolodziejczok
Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité des Réacteurs
Postfach 12 06 29
D-5300 Bonn 1

Mine d'idées

Michel Prieur

Le développement des politiques gouvernementales de protection de l'environnement a été dominé par la pression permanente des associations dans les années 60-70. Ce rôle actif de la société civile a été d'autant plus fort que les partis politiques traditionnels et les élus n'ont pas mesuré la formidable évolution de la planète résultant de l'accumulation des multiples agressions de la société industrielle. Cette carence de la démocratie représentative a amplifié le rôle des associations qui sont devenues de véritables partenaires officiels des pouvoirs publics. Si la protection de l'environnement est devenue une obligation pour l'Etat, elle est avant tout un devoir des citoyens : "il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit" (art. 1 Loi française du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature). Ce devoir est lui-même la contrepartie du droit de l'homme à l'environnement en pleine émergence (Conférence internationale de Lisbonne 1988, "la garantie du droit à l'environnement", publié par l'Association portugaise pour le droit de l'environnement. Lisbonne). Le déficit de la démocratie représentative en matière d'environnement (à l'exception des élus verts au Parlement Européen depuis 1984), a favorisé les actions de démocratie participative et accrue la volonté de participation des citoyens. Aussi n'est-il pas étonnant que le droit de l'environnement soit fortement marqué par la présence et l'action militante des associations. Certes le droit des associations en matière d'environnement ne se traduit pas dans tous les pays de la même manière. Le Centre international de droit comparé de l'environnement faisant un bilan en 1990 a énoncé à ce propos onze propositions dans la Recommandation N° 5.

L'auteur du présent article étant à la fois observateur scientifique et acteur militant dans des associations (cette double appartenance est à elle seule, une donnée fondamentale sur le rôle créateur des associations), on peut constater que les associations ont un rôle de proposition et de contrôle social et sont un facteur de développement du droit par l'action contentieuse.

Relais privilégiés

Au contact des réalités, les associations qui ont su se préserver d'un professionnalisme trop technocratique, restent les relais privilégiés entre les administrations et les citoyens. Elles sont à la fois de vigilants inspecteurs de l'action administrative et d'imaginatives forces de propositions pour le Parlement.

En tant que contrôleurs de l'administration les associations veillent au respect du droit de l'environnement. Grâce au droit à l'information en matière d'environnement qui s'imposera de façon uniforme dans tous les Etats de la Communauté européenne le 31 décembre 1992 (Directive du 7 juin 1990), les associations peuvent vérifier que les normes imposées sont respectées et exiger des contrôles supplémentaires. L'insuffisance quantitative du corps de contrôle des administrations nationales de l'environnement est ainsi en partie compensée par la vigilance des citoyens. La mise en place de commissions locales d'information regroupant les élus, les administrations, l'industriel et les associations auprès des sites à risques, prouve l'utilité d'un tel contrôle social (exemple du site des mines d'uranium en Limousin).

Les associations sont aussi les auxiliaires de l'administration en étant officiellement membres de nombreux organes consultatifs sur l'environnement. Elles sont parfois chargées de la gestion de réserves naturelles ou d'espaces protégés. Elles peuvent même jouer un rôle d'acquéreur foncier avec les conservatoires des sites. A ce titre elles contribuent à l'évolution du droit de l'environnement en tant qu'acteurs directs aux côtés des pouvoirs publics. De façon plus discrète mais néanmoins efficace, elles sont aussi une force de propositions auprès du Parlement. A l'occasion des débats parlementaires, les associations d'environnement jouent un rôle de lobby législatif parfois efficace. Des propositions précises de réformes du droit de l'environnement ont été ainsi formulées par les associations en France en 1982 dans les livres blancs des Etats généraux de l'environnement et en 1990 dans le rapport de M. Barnier à l'Assemblée Nationale (11 avril 1990. Rapport N° 1227). Les cent propositions de ce rapport comportent certaines idées émises par les associations : reconnaissance du droit de l'homme à l'environnement, élaboration d'un code de l'environnement. Le système français des études d'impact adopté dès 1976 par le Parlement doit beaucoup aux associations d'environnement. Enfin l'introduction pour la première fois dans une loi française de la prise en considération du droit des générations futures est le résultat d'un amendement rédigé par une association (art. 1 Loi N° 91.1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs).

Contentieux

Le développement du droit de l'environnement par l'action contentieuse est bien connu aux Etats-Unis. Il est aussi réel en Europe. On constate depuis plus de 20 ans un accroissement continu des recours intentés par des associations. C'est une tâche délicate, longue et coûteuse dont les résultats sont incertains. Néanmoins de nombreux succès en matière d'environnement sont le résultat direct d'une action menée devant les tribunaux : contre la centrale nucléaire de Wyhl-



La vigilance des citoyens permet de compenser la faiblesse

RFA, les barrages sur la Loire ou la protection des Pyrénées par exemple.

Les associations doivent bénéficier d'un large droit d'accès à la justice tant administrative que civile ou pénale. Pour cela les causes d'irrecevabilité tenant à leur intérêt pour agir doivent être levées.

Il subsiste encore trop de restrictions à cet égard même dans les Etats du Conseil de l'Europe. Parfois un agrément spécial est exigé qui consiste à vérifier que l'association a une certaine ancienneté (trois ans en France) et est bien représentative. En matière de protection de la nature la question a pu se poser de savoir si une association de chasseurs pouvait être agréée comme association de défense de l'environnement. La réponse des tribunaux a été positive dans la mesure où leur statut n'est pas incompatible avec la protection de l'environnement s'ils contribuent au maintien des équilibres naturels. Si l'accès aux juridictions pénales est plus complexe il tend cependant à être de plus en plus largement admis, confirmant le rôle d'intérêt public des associations d'environnement.

Soulevant des problèmes nouveaux, les associations obligent les tribunaux à trancher des litiges qui sans elles n'auraient jamais eu de solution. Les juges ont beaucoup appris sur l'environnement grâce à l'action contentieuse des associations. Que ce soit en matière de protection du littoral, en matière d'urbanisme ou de pollution, les jurisprudences sont très abondantes. Le domaine des études d'impact fait désormais l'objet d'un abondant contentieux qui vient compléter la ré-

des effectifs de contrôle des administrations.

glementation dans un sens souvent favorable à l'environnement. Dans des domaines où les risques d'atteinte à l'environnement sont grands, la possibilité d'obtenir du juge le sursis à exécution d'une décision administrative, peut s'avérer une mesure d'urgence fort utile : en matière de création d'usines polluantes, de dépôts d'ordures ménagères ou encore, pour la première fois en matière de déchets radioactifs (Tribunal administratif de Limoges, 26 mars 1992, FLEPNA).

En dépit de réglementations abondantes concernant le littoral, les promoteurs continuent d'imposer leurs constructions. Le seul rempart à sa destruction irréversible reste le juge saisi par les associations comme vient de le prouver encore deux affaires sur le littoral français. L'une en Bretagne concerne la construction d'un port de plaisance à Trébeurden. L'autre sur l'Atlantique, a permis à l'association "Société de protection des paysages de l'Ile d'Oléron" de mettre fin à un projet de lotissement à proximité immédiate du rivage, derrière une dune, en raison de l'atteinte portée au caractère des lieux (Conseil d'Etat, 3 février 1992, S.A. Maison familiale constructeur). Il a fallu pour cela dix ans de procès et une persévérance sans faille de l'association.

Nécessaire indépendance

Le droit de l'environnement sans les associations serait un musée silencieux. Il faut donc tout faire pour que les associations aient la parole en restant indépendantes des groupes de pression économiques et des partis politiques y compris verts. Le référendum local

d'initiative populaire devrait pouvoir être utilisé pour débattre et trancher des options d'aménagement affectant un espace donné. Encore très timide, la loi française du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République proclame le droit des habitants des communes à être informés et consultés sur les décisions qui les concernent et institue un mécanisme de consultation populaire locale qui reste toutefois entre les mains des élus quant à l'initiative.

La revendication d'une plus grande information et participation en matière d'environnement est désormais faite à l'échelle mondiale (voir le plan d'action des citoyens pour les années 1990 adopté à Paris le 20 décembre 1991 lors de la Conférence mondiale des ONG). Elle est présentée comme la garantie d'une meilleure élaboration et d'une meilleure application du droit de l'environnement. Ainsi la consultation des ONG sur les projets de textes réglementaires en matière d'environnement, courante aux Etats-Unis avec la procédure "notice and comment", est encore quasiment inconnue en Europe.

A. Carrara/Jacana

De même faudrait-il généraliser dans tous les pays, l'aide à l'action des associations en matière d'environnement - comme la mise à disposition d'un secrétariat gratuit pour les ONG d'environnement à la Chambre des représentants d'Argentine - afin de contribuer à une meilleure rédaction des lois sur l'environnement ou la reconnaissance d'un droit à un congé spécial, éventuellement indemnisé par l'Etat, pour les salariés membres d'une association afin qu'ils puissent participer aux instances officielles consultatives ou non, comme représentants d'association (loi française N° 91.772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations).

M. Prieur

Doyen de la Faculté de Droit et des sciences économiques Directeur du Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU-CNRS) Hôtel de la Bastille 32, rue Turgot F-87000 Limoges

Recommandation 5 - Le droit des associations

Considérant que les associations de défense de l'environnement contribuent très largement à l'efficacité et à l'effectivité de la protection de l'environnement ;

Considérant qu'elles permettent la concrétisation du principe de la participation de tous à la sauvegarde de l'environnement et qu'elles garantissent le droit à l'information qui est un droit reconnu comme étant un droit de l'homme ;

La Conférence recommande :

1. d'inciter toutes les personnes intéressées à se regrouper en associations de défense de l'environnement ou à rejoindre une association existante ;

2. de réfléchir à un statut international commun pour toutes les associations de défense de l'environnement et particulièrement pour les associations de droit de l'environnement ;

3. de demander aux Etats de modifier leur législation relative aux associations dans un sens plus favorable à la création et au fonctionnement de ces associations ;

4. de généraliser et de renforcer dans les législations, le droit d'ester en justice des associations de défense de l'environnement en leur reconnaissant un droit de recours devant l'administration et les différentes juridictions dès lors que l'environnement est lésé ;

5. de faire participer les associations de défense de l'environnement dans les instances de médiation et de conciliation qui peuvent être proposées pour régler, par la voie pacifique, les conflits en matière d'environnement ;

6. de garantir l'accès des associations à l'information et aux données scientifiques et techniques ;

7. de prévoir dans les législations nationales des procédures précises de participation des associations aux décisions ayant un impact sur l'environnement et en insistant sur l'exigence des délais minimum garantissant une participation effective des associations ;

8. d'appeler les associations à renforcer leur savoir-faire environnemental et d'améliorer la compétence technique de leurs membres pour une meilleure efficacité ;

9. d'encourager les échanges d'information et de données entre les différentes associations nationales et internationales en prévoyant des forums ou rencontres régulières et tournantes des associations (tous les deux ans par exemple) ;

10. assurer une diffusion "compréhensible" des données environnementales auprès du public et particulièrement auprès des établissements éducatifs de toutes les catégories ;

11. demander aux différents Etats d'instituer une redevance, d'allouer des subventions ou de modifier le cas échéant leur législation pour permettre aux associations de recevoir des dons ou des subsides non imposables.

Tiré de la Déclaration de Limoges du 15 novembre 1990
Réunion mondiale des Associations de Droit de l'Environnement



J.C. Chantrelat/FIR

Si la surveillance d'aire d'espèces sensibles est une activité maintenant traditionnelle, le FIR, avec d'autres partenaires s'est attelé, avec succès, à la réintroduction des vautours en France. Le vautour moine est la troisième espèce des quatre vautours européens à bénéficier d'un programme de réintroduction après le vautour fauve (à droite) et le gypaète barbu dans les Alpes.

Intervenir par des actions originales

Philippe Fornairon

Créé en 1973, le Fonds d'Intervention pour les Rapaces (FIR) se donne pour mission la défense des rapaces dans leurs milieux naturels en privilégiant les actions concrètes de protection, comme par exemple la surveillance des nids durant la période de reproduction. Parallèlement, tous les facteurs de destruction sont dénoncés et, dans cette perspective, poursuivis devant les tribunaux.

C'est essentiellement à partir de la loi du 10 juillet 1976 (relative à la protection de la nature) et des arrêtés d'avril 1981, protégeant tous les rapaces diurnes et nocturnes, que les actions judiciaires du FIR devant les tribunaux pénaux ont été déterminantes: de 1983 à 1991 inclus, 293 procès ont été intentés, dont 33 plaintes contre x. Sur 242 jugements rendus, 149 nous furent favorables, le parquet classant sans suite 79 affaires.

Les recours devant les tribunaux administratifs ont été beaucoup plus rares, l'essentiel des actions conduites en ce domaine en France l'étant à l'encontre des décisions administratives prises dans le cadre de la chasse. Les espèces défendues par le FIR n'étant pas des "gibiers" ce n'est donc qu'à titre exceptionnel que le FIR s'est tourné vers les tribunaux administratifs.

Les infractions poursuivies étaient relatives:

- à la naturalisation	27%
- au tir	23%
- au piégeage	13%
- au transport	7%
- à l'usage de poisons	6%
- à l'utilisation	6%
- à l'achat ou la vente	4%
- divers (vols, mutilation, désairages, etc.)	14%

Remarquons notamment qu'en ce qui concerne la naturalisation, chez un taxidermiste alsacien condamné, le nombre de spécimens d'espèces protégées était de 656 et qu'une affaire en cours, et par conséquent soumise à un devoir de réserve, concerne plus de 3 000 spécimens! L'usage de poisons est une cause essentielle du déclin des grands rapaces nécrophages en France.

La première difficulté réside dans le fait que les infractions ne sont connues généralement que par des voies détournées, situation ne facilitant pas l'accès à la justice.

La seconde est relative au fait que des atteintes aux espèces protégées ont été longtemps considérées comme relevant du droit de la chasse et qu'en conséquence les prévenus étaient déferés devant des tribunaux incompétents (tribunal de police au lieu du tribunal correctionnel). C'est l'exception aujourd'hui.

La même approche a d'ailleurs prévalu au moment de la loi d'amnistie de juillet 1988: les associations ont dû, à plusieurs reprises, rappeler aux tribunaux l'existence de l'article 29/10° de la loi qui excluait du champ de l'amnistie les infractions commises contre les espèces protégées.

Nous avons parfois considéré les peines, voisines du minimum prévu par les textes en vigueur (2 000 à 60 000 FF, et/ou une peine d'emprisonnement ne devant pas dépasser six mois -Art. L. 215.1 du Code Rural), comme notoirement insuffisantes mais aujourd'hui les peines de prison (assorties du sursis cependant) sont infligées de plus en plus souvent. On peut estimer en revanche que les dommages et intérêts que les associations obtiennent restent bien inférieurs aux sommes requises en réalité pour réparer les dégâts et faire respecter la réglementation.

A cet égard l'évaluation financière du préjudice pouvant donner lieu éventuellement à des dommages et intérêts est difficile à établir: la vente ou l'achat des espèces protégées étant interdites en France, le "cours" n'en peut être qu'approximatif. Nous avons retenu plus souvent la valeur de remplacement en particulier pour les espèces qui étaient l'objet de coûteux programmes de protection: surveillance de nids, renforcement ou réintroduction de population et nous les avons exposés devant les tribunaux.

Se défendre devant les tribunaux

L'originalité des actions de l'association a sans doute résidé dans le choix de défendre elle-même ses intérêts devant les tribunaux pénaux. Ainsi elle s'est forgée peu à peu des arguments nouveaux, adaptés à une situation nouvelle -celle d'un droit récent- et pour lesquels bien des magistrats pouvaient avoir des hésitations légitimes quand ils avaient à traiter de cas relevant presque de la biologie des espèces ou de leur comportement.

Le meilleur exemple, et celui qui a conduit le FIR à ce choix, a été celui d'un braconnier (d'ailleurs condamné deux fois depuis pour d'autres délits). Il avait nié capturer des faucons pèlerins au moyen de filets alors que, surpris par des gardes-chasse, il s'était empressé de libérer celui qu'il venait de prendre, tentant ainsi de faire disparaître la preuve du délit. Il expliqua devant les juges "que cette espèce avait les yeux perçants, comme chacun le savait, et que détectant la présence des filets, elle pouvait les éviter. Par conséquent, il n'y avait aucun rapport entre la présence des filets et le délit qu'on lui prêtait".

Le tribunal, perplexe, relaxa le prévenu au bénéfice du doute. Il est clair qu'un véritable ornithologue aurait pu réduire à néant cette argumentation, ce que ni l'avocat ni le tribunal, en toute bonne foi, ne purent faire.

Parallèlement, s'élargit désormais un réseau d'avocats de plus en plus liés aux associations et qui font davantage entrer dans leur champs d'action des affaires ressortant du droit de l'environnement, leur apportant là un concours précieux.

Deux administrateurs du FIR se sont beaucoup investis dans la conduite des procédures, Gabriel Ulmann, auteur avec Elizabeth Achard, d'un ouvrage de référence, devenu une bible au sein des associations, le *Guide des procédures judiciaires et administratives*



S. Cordier

(publié aux Presses Universitaires de Grenoble - 1983) et Mathias Muller-Kapp, chargé du suivi général des procédures du FIR depuis 1988. Au cours des dernières années l'"expérience de terrain" du FIR l'a conduit à mettre sur pied dans le cadre de France Nature Environnement (fédération nationale qui rassemble en France la plupart des associations de protection de la nature) deux stages de formation aux procédures judiciaires à l'attention des associations, et surtout un stage destiné aux magistrats, dans le cadre de la formation permanente, à l'Ecole nationale de magistrature à Paris.

Monde en évolution

Les nouvelles données politiques, issues entre autre des dernières élections cantonales, risquent de modifier la situation actuelle, dans la mesure où, par exemple, les taxidermistes recherchent le soutien des chasseurs

et trouvent avec eux, dans un grave malaise agro-rural, un terrain de revendication très favorable à leurs demandes de libéralisation ou d'exception à la règle commune, en particulier si elle semble avoir pris corps à Bruxelles. Bien des élus y seront sensibles et on peut déjà entrevoir dans cette situation de nouvelles sources de conflit.

En effet, comme le montrent les statistiques citées plus haut, c'est souvent dans le registre des destructions longtemps opérées à l'encontre des rapaces et interdites aujourd'hui (tir, pièges, empoisonnements volontaires et, en bout de chaîne, la naturalisation) que se situe l'épicentre de nos difficultés.

Or, les associations connaissent trop l'ampleur des dégâts infligés à la faune pour accepter un recul de la législation en vigueur en France. Elles souhaiteraient au contraire la voir mieux et plus souvent appliquée et sans qu'il soit nécessaire de la modifier.

Enfin, les phénomènes parallèles et inévitables de déstabilisation du monde rural, de désertification des campagnes et de concentration urbaine ne seront pas sans conséquences. On voit nettement apparaître désormais chez bien des citadins un nouveau et puissant sentiment de la nature et une nouvelle façon d'apprécier la faune sauvage et qui peut encore habiter les campagnes. Ils vivent, en particulier, à libérer les animaux sauvages des poursuites ou des traques dont ils ont longtemps été les victimes.

Nul doute qu'à cet égard le droit vienne, lui aussi, à évoluer rapidement et à prendre en compte des revendications encore bien mal formulées ou confuses, mais puissantes. ■

P. Fornairon

Directeur Fonds d'Intervention pour les Rapaces
BP 27
F-92250 La Garenne-Colombe

Le busard cendré niche dans les céréales qui sont moissonnées avant que les petits ne soient capables de voler. Récupérés par des



volontaires, dûment bagués, les oiseaux termineront leur croissance à l'abri de bottes de pailles.



B. Berthemy (3)

Synopsis

Cyrille de Klemm

Des multiples activités humaines qui menacent l'environnement, il en est beaucoup, comme par exemple les pollutions qui portent directement atteinte à la santé et au bien-être des humains qui sont maintenant universellement perçues par l'opinion publique comme la cause de dommages inacceptables. D'autres, et notamment celles qui n'affectent que la nature, c'est-à-dire essentiellement les espèces sauvages et les milieux naturels, ne suscitent souvent, lorsqu'aucun intérêt humain n'est lésé, guère plus que de l'indifférence. Les mesures de conservation de la nature sont encore en général mal acceptées et leur légitimité est mise en cause, tant celle d'autres intérêts économiques et sociaux peut paraître supérieure. Pourtant, l'environnement est un tout. Nous savons qu'il serait à long terme suicidaire de n'envisager l'avenir que sous la forme d'une eau pure coulant dans des canalisations de béton dont toute vie serait absente et d'une nature totalement stérilisée d'où la flore et la faune sauvages auraient été éliminées.

Il ne saurait évidemment être question de subordonner toutes les activités humaines aux intérêts de la protection de la nature. Il est cependant essentiel de pouvoir déterminer jusqu'où il est possible d'aller pour satisfaire des intérêts humains légitimes et à partir de quel degré la destruction de la nature devient elle-même illégitime car contraire à l'intérêt général, à celui des générations présentes et futures. Mais ce point de rupture, qu'il n'est pas possible de fixer sur des bases scientifiques, toujours incertaines, ou des critères universellement acceptés, ne peut être que le produit de la demande d'une large partie de l'opinion publique, faute de quoi sa légitimité sera elle aussi contestée.

Depuis quelque temps, cependant, en réaction à la destruction généralisée des milieux naturels, l'on assiste, à des degrés variant d'un pays à l'autre, à une lente mais constante avancée de la reconnaissance de la légitimité des mesures de protection de la nature, accompagnée d'un sentiment croissant de responsabilité des citoyens et des institutions pour la défense des milieux naturels,

comme le souligne le comte von Schönburg-Glauchau.

Limitée initialement à la protection de certaines espèces et de certains espaces privilégiés, la législation de protection de la nature s'est graduellement étendue, dans certains pays d'Europe, à la protection de divers types de milieux naturels et de paysages. Elle s'intègre peu à peu aux textes qui régissent l'aménagement du territoire et l'occupation des sols.

Parallèlement, les Etats ont conclu des conventions internationales par lesquelles ils se sont engagés à prendre des mesures de protection de l'environnement.

L'efficacité de ces instruments juridiques, tant nationaux qu'internationaux, laisse souvent beaucoup à désirer. Il faut essayer alors, comme le montre Françoise Burhenne-Guilmin, de confier à chaque échelon, mondial, régional, national, provincial ou local, les tâches pour lesquelles il pourra être le plus efficace.

Gradation des niveaux de décision

Les traités mondiaux établissent des obligations générales sur lesquelles il existe maintenant un consensus entre les nations. Ils sont particulièrement utiles pour appréhender des phénomènes globaux comme la couche d'ozone, l'effet de serre, ou les grandes migrations animales, des activités qui sont par essence internationales, comme le commerce des espèces sauvages, ou encore pour préserver des valeurs dont la disparition serait ressentie comme une perte pour l'humanité tout entière, comme nous le montre Mireille Jardin dans sa description de la Convention relative au patrimoine mondial. La toute nouvelle Convention sur la conservation de la diversité biologique, signée au sommet de Rio en juin 1992, est le résultat de la lente cristallisation d'un consensus sur la nécessité de préserver le fruit de l'évolution tant pour sa valeur intrinsèque que pour son utilisation potentielle par les générations futures.

Au niveau régional, les instruments internationaux de protection de l'environnement deviennent plus détaillés et précis. En Europe, comme d'ailleurs dans les autres continents, ces instruments ne sont pas encore très nombreux. La Convention de Berne sur la conservation de la vie sauvage a été conclue en 1979 sous les auspices du Conseil de l'Europe. Comme le dit Jean Renault, elle doit être considérée comme une plateforme commune de conservation du patrimoine naturel d'importance européenne, un niveau minimum d'harmonisation des législations nationales. D'autres conventions européennes pour la protection de l'environnement ont été signées dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies, mais des lacunes importantes subsistent. Avec l'ouverture du Conseil de l'Europe aux pays de l'Europe de l'Est, cette organisation pourrait maintenant

jouer un rôle capital dans le développement d'un droit paneuropéen de l'environnement, comme le propose Alexandre Kiss.

La Communauté européenne est Partie à la Convention de Berne, ce qui lui permet de prendre des mesures contraignantes pour faire appliquer ce texte par ses Etats membres. Carlo Ripa di Meana nous présente, entre autres, la nouvelle directive sur la protection des habitats, qui doit, dans un délai maximum de douze ans, aboutir à la constitution d'un réseau de zones spéciales de conservation comprenant tous les types d'habitats menacés à l'intérieur de la Communauté, ainsi que l'habitat d'espèces qui sont menacées en raison de la destruction des milieux naturels indispensables à leur survie. Les listes de ces espèces et de ces habitats figurent en annexe à la directive.

Au niveau national, Pavel Dvorak nous décrit la nouvelle législation tchèque sur l'environnement, les déchets et l'atmosphère et Karl-Günther Kolodziejczok la législation fédérale allemande sur la protection de la nature. Ce dernier souligne, en particulier, que cette loi cadre, à laquelle les Länder doivent se conformer, soumet à autorisation préalable toute altération de la configuration des lieux et tout mode d'utilisation d'un espace susceptibles de porter atteinte au caractère naturel du paysage. Toute intervention ayant des conséquences doit être interdite lorsque les intérêts de la protection de la nature priment sur ceux de l'opération envisagée. C'est là une reconnaissance législative de la légitimité de la conservation, mise sur un pied d'égalité avec les intérêts économiques et sociaux.

C'est dans le cadre de cette loi que les Länder ont adopté leur propre législation de protection de la nature, avec souvent des dispositions plus contraignantes que celles de la loi fédérale. Cette tendance se retrouve dans d'autres Etats fédéraux et dans les Etats récemment régionalisés comme la Belgique, l'Espagne et l'Italie. Elle va probablement continuer à se développer au fur et à mesure que se développe le processus de décentralisation et de régionalisation en Europe. Plus proches des citoyens, les régions peuvent souvent plus facilement que l'Etat central faire accepter des limites aux libertés publiques pour préserver l'environnement.

Choix difficiles

Ceci nous mène au principe de subsidiarité qui, s'il est au premier rang de l'actualité aujourd'hui en ce qui concerne la législation communautaire, se pose en fait à n'importe quel échelon de la réglementation. Il s'agit en effet de rechercher le niveau où sont maximisées à la fois la légitimité des contraintes imposées et l'efficacité des mesures de conservation prises.

Il y a là un équilibre difficile à trouver entre la nécessité d'un certain contrôle exercé par le niveau supérieur, pour éviter des dérapages toujours possibles, et l'autonomie nécessai-



Cygnus cygnus

re au niveau inférieur pour asseoir la légitimité de la réglementation.

Pour que le système fonctionne, toutefois, bien d'autres conditions doivent être également remplies. Il faut d'abord qu'il existe des institutions ayant les pouvoirs nécessaires pour faire appliquer la loi et disposant de personnel qualifié, ce qui est encore loin d'être le cas partout. Il faut aussi des procédures d'études d'impact efficaces. Un certain nombre de pays en sont encore dépourvus. La nouvelle loi tchèque sur les études d'impact dont nous parle Pavel Dvorak est un exemple de ce qui doit être fait. Il faut, enfin, que le financement des mesures de conservation soit assuré.

En outre, pour vaincre l'inertie des structures administratives et faire en sorte que l'Etat lui-même ne viole pas sa propre législation, il faut accorder un rôle important aux associations de protection de la nature. Roger Wilson nous expose la place des associations dans le développement du droit de l'environnement et le rôle important qu'elles peuvent jouer pour suivre l'application des conventions internationales. Michel Prieur souligne à juste titre la fonction de proposition et de contrôle social que doivent exercer les associations pour que l'Etat comme les citoyens respectent les devoirs établis par la loi ou découlant des conventions internationales. Cela signifie pour les associations le droit d'être informées, de participer aux prises de décisions affectant l'environnement et enfin de pouvoir exercer des actions contentieuses devant les tribunaux pour faire respecter la loi. Dans bien des pays, ces droits, surtout le dernier, ne sont toujours pas reconnus. Phi-

lippe Fornairon nous montre comment son association, le Fonds d'intervention pour les rapaces, agit en France devant les juridictions pénales.

Mais dans un monde en pleine évolution la toute nouvelle légitimité de la conservation se heurte toujours aux impératifs du développement et, depuis peu, à la libéralisation économique et aux règles du marché. Comme le montrent Jeffrey McNeely et David Munro, le marché se doit de refléter les coûts et avantages des services écologiques, considérés jusqu'à présent comme gratuits, rendus par les processus et les milieux naturels. L'ouvrage "Sauver la planète : stratégie pour l'avenir de la vie", suivant en cela la Stratégie mondiale de la conservation et la nouvelle Global Biodiversity Strategy, montrent la voie à suivre pour intégrer conservation et développement et aboutir à un développement durable. Pour cela il faut, comme le dit Pavel Dvorak, "écologiser" l'ensemble du droit.

Or, pour le moment le droit reste encore extrêmement sectoriel. Si un saut qualitatif a été réalisé à Rio, avec l'adoption des conventions sur le climat et la diversité biologique, une convention globale, couvrant tous les aspects de l'environnement et établissant clairement les droits et les devoirs des Etats, reste encore à faire.

Mais l'Europe, la nouvelle Grande Europe, peut et doit donner l'exemple. C'est ce que propose Alexandre Kiss, qui envisage la conclusion d'une convention européenne générale sur l'environnement et la constitution d'un comité d'experts indépendants

chargé d'examiner publiquement des rapports périodiques que lui adresseraient les Etats ainsi que des pétitions individuelles en cas de violation des obligations résultant de la convention.

De son côté, Ferdinando Albanese se demande s'il ne serait pas possible d'élaborer un instrument international reconnaissant un droit individuel à un environnement sain et équilibré. Dans une première étape, la reconnaissance de ce droit pourrait faire l'objet d'une convention internationale par laquelle les Etats d'Europe s'engageraient à introduire ce droit dans leur législation nationale et éventuellement dans leur constitution. Dans une seconde étape, lorsque la majorité des Etats concernés auront satisfait cette exigence, l'élaboration d'un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme pourrait être envisagée.

Quelle que soit la voie qui sera suivie, l'"écologisation" du droit paraît maintenant de plus en plus inéluctable. ■

C. de Klemm
21 rue de Dantzig
F-75015 Paris

Au Conseil de l'Europe



Deux expositions étaient également organisées afin d'informer les participants de certaines particularités concernant les mammifères marins et leur exploitation par l'homme.

Un compte-rendu de cette audition est en cours d'impression. L'Assemblée parlementaire débattera du rapport final en mai 1993.

Une audition. Pourquoi?

Le but des auditions parlementaires consacrées à des problèmes d'une importance politique majeure est de faciliter le processus décisionnel. En raison de la complexité de nombreux problèmes de la société actuelle et du recours croissant à la science et à la technologie pour y remédier, il est indispensable que les hommes politiques soient mieux informés. C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire organise régulièrement des auditions, qui permettent aux parlementaires européens d'obtenir les meilleures informations possibles sur les principales questions politiques d'intérêt mutuel tirant parti d'un fonds de connaissances spécialisées.

Une véritable démocratie repose sur le partage de l'information et le dialogue entre toutes les parties concernées : les experts, les femmes et les hommes politiques et le public. C'est pourquoi les auditions organisées par l'Assemblée parlementaire sont ouvertes au public et aux médias, le parlement remplissant ainsi une de ses principales missions, qui est de défendre la démocratie.

La répartition, le statut et l'évolution des populations de chat sauvage ainsi que la systématique, l'écologie et le comportement de cette espèce ont été traités lors d'un séminaire organisé par le Secrétariat de la Convention de Berne en septembre 1992 à Nancy (France).



Klein-Hubert/Bios

Vient de paraître

Le *Schéma européen d'aménagement du territoire* est un document de référence portant sur les grands objectifs d'aménagement du territoire au plan européen. Il représente une première projection physique et politique des lignes directrices définies dans la Charte européenne de l'aménagement du territoire, adoptée en 1983 par la Conférence européenne des ministres responsables de l'Aménagement du territoire (CEMAT) et confirmée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre d'une recommandation adressée aux Etats membres. Le schéma traduit de façon concrète - tant que faire se peut - les objectifs politiques de la charte au plan spatial et peut servir d'outil de coordination et de coopération pour les politiques nationales. Ainsi, le schéma constitue un cadre approprié pour la conception des politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire et pour l'engagement de réflexions prospectives sur l'organisation future de l'espace physique européen.

Une audition sur les mammifères marins

Elle s'est tenue le 25 mai à Reykjavik à l'initiative de la Sous-Commission des pêches de l'Assemblée parlementaire. L'audition a notamment compris une analyse détaillée des cétacés par exemple les baleines (les plus grandes espèces), dauphins et marsouins (les plus petites espèces), ainsi que les morse et phoques. Les cétacés comptent environ 80 espèces de mammifères aquatiques, certains se nourrissant de petits organismes marins, d'autres principalement de poissons et calmars. La plupart des espèces de baleines et de marsouins les plus abondantes ont eu une importance commerciale. Leur chair s'est vendue pour l'alimentation humaine et animale. Leur huile et leur graisse ont servi à fabriquer des lubrifiants industriels, des savons et les acides gras utilisés pour les produits cosmétiques et les détergents.

Morses et phoques, appelés communément pinnipèdes sont carnivores et, pour la plupart, marins. Ils sont en fait amphibiens car ils se nourrissent dans l'eau et viennent à terre pour s'accoupler, élever leurs jeunes et se reposer. Leur régime alimentaire se compose principalement de poissons, de céphalopodes et de crustacés. Certains phoques peuvent causer des dégâts aux piscicultures. Le phoque revêt une importance toute particulière pour les esquimaux et d'autres habitants du Grand Nord qui utilisent toutes les parties de l'animal ou presque. On a utilisé commercialement les phoques pour leur huile, leur chair et leur peau.

Les cétacés et les pinnipèdes constituent un élément important pour beaucoup d'écosystèmes marins. L'audition a permis de préciser leur rôle et leurs interactions, entre eux et avec d'autres organismes marins. L'audition a également soulevé la question de leur exploitation, des méthodes de leur chasse et la taille de leurs populations, eu égard en particulier à leur protection et à leur gestion durable.

Agences nationales du Centre

AUTRICHE

D' Ernst ZANINI
Amt der steiermärkischen Landesregierung
Rechtsabteilung 6 - Naturschutzverwaltung
Karmeliterplatz 2
A-8011 GRAZ

BELGIQUE

M. Jean RENAULT
Ministère de l'Agriculture
Administration de la Recherche Agronomique
Manhattan Center 7^e étage
Avenue du Boulevard 21
B-1210 BRUXELLES

BULGARIE

Mme Auréola IVANOVA
Division des relations internationales
Ministère de l'Environnement
67, rue V. Popotomov
1000 SOFIA

CHYPRE

Mr Andreas PISSARIDES
Nature Conservation Service
Ministry of Agriculture and
Natural Resources
CY-NICOSIA

TCHÉCOSLOVAQUIE

Dr. Bohumil KUČERA
Czech Institute for Nature Conservation
Slezska 9
CSFR-120 29 PRAHA 2

DANEMARK

Ms Lotte BARFOD
Ministry of the Environment
The National Forest and Nature Agency
Slotsmarken 13
DK-2970 HØRSHOLM

FINLANDE

Ms Leena KARHUNEN
Information Officer
Ministry of the Environment
PO Box 399
SF-00121 HELSINKI

FRANCE

Mme Sylvie PAU
Direction de la Protection
de la Nature
Ministère de l'Environnement
14, boulevard du Général Leclerc
F-92524 NEUILLY-SUR-SEINE CEDEX

ALLEMAGNE

Mrs Helga INDEN-HEINRICH
Deutscher Naturschutzring e. V.
Kalkuhlstraße 24
Postfach 32 02 10
D-5300 BONN-OBERKASSEL 3

GRÈCE

Mr Donald MATTHEWS
Société hellénique pour la protection
de la nature
24, rue Nikis
GR-10557 ATHENES

HONGRIE

Mrs Louise LAKOS
Department for International Relations
Ministry of Environment
PO Box 351
H-1394 BUDAPEST

ISLANDE

Mr Sigurdur Á. THRÁINSSON
Ministry for the Environment
Vonarstraeti 4
ISL-150 REYKJAVIK

IRLANDE

Mr Michael CANNY
National Parks and Wildlife Service
Office of Public Works
51 St Stephens Green
IRL-DUBLIN 2

ITALIE

Dr. ssa Elena MAMMONE
Ministero dell'Agricoltura
Ufficio delle Relazioni internazionali
18, via XX Settembre
I-00187 ROMA

LIECHTENSTEIN

Mr Wilfried MARKER-SCHÄDLER
Liechtensteinsche Gesellschaft für Umweltschutz
Heiligkreuz 52
FL-9490 VADUZ

LUXEMBOURG

M. J.-P. FELTGEN
Ministère de l'Environnement
Montée de la Pétrusse
L-2327 LUXEMBOURG

MALTE

Mr Joe SULTANA
Secretariat for the Environment
M-FLORIANA

PAYS-BAS

Drs P. W. BOS
Ministry of Agriculture and Fisheries
Department for Nature Conservation,
Environmental Protection
and Wildlife Management
PO Box 20401
NL-2500 EK 's GRAVENHAGE

NORVÈGE

Mrs Irene SIGUENZA
Ministry of Environment
Myntgaten 2
PO Box 8013 DEP
N-0030 OSLO

POLOGNE

M. Marcin HERBST
Krajowe Centrum Edukacji Ekologicznej
ul. Dubios 9
PL-00-182 WARSZAWA

PORTUGAL

Prof. Miguel Magalhaes RAMALHO
Liga para a Protecção da Natureza
Estrada do Calhariz de Benfica, 187
P-1500 LISBOA

SAINT MARIN

Mme Antonietta BONELLI
Département des Affaires Etrangères
Contrada Omerelli
Palazzo Begni
Via Giacomini
47031 SAN MARINO

ESPAGNE

Mme Carmen CASAL FORNOS
Dirección General de Medio Ambiente
Ministerio de Obras Públicas y Transporte
Paseo de la Castellana 67
E-28071 MADRID

SUÈDE

Mr Ingvar BINGMAN
Swedish Environment Protection Agency
Smidesvägen 5
PO Box 1302
S-171 25 SOLNA

SUISSE

M. Jürg KÄNZIG
Ligue Suisse
pour la Protection de la Nature
Wartenbergstraße 22
CH-4052 BÄLE

TURQUIE

Mr Hasan ASMAZ
Turkish Association
for the Conservation of Nature
and Natural Resources
Menekse sokak 29/4
Kizilay
TR-ANKARA

ROYAUME-UNI

Mr M. W. HENCHMAN
English Nature
Northminster House
GB-PETERBOROUGH PE1 1UA

Tout renseignement concernant Naturopa, le Centre Naturopa ou le Conseil de l'Europe peut être fourni sur demande adressée au Centre ou aux Agences nationales respectives dont la liste figure ci-dessus.



J.P. Bratavsky - 92