

Contexte

ANNIE CHARLEZ

ONCFS, Mission Conseil juridique, Paris.

La montée en puissance du droit international et européen de l'environnement

Implications pour l'ONCFS



Les participants à la 5^e réunion des Parties à l'AEWA (MOP5) qui s'est tenue à La Rochelle, France, du 14 au 18 mai 2012.

Une bonne partie des mesures qui concernent la préservation de la faune sauvage en droit français a pour origine des textes supranationaux, qu'il s'agisse de conventions internationales ou régionales, d'accords ou de directives et règlements européens. Dès le début du XX^e siècle, la France a participé à la prise en compte de l'environnement. À ce jour, elle a signé une trentaine de conventions internationales ou d'accords en rapport avec la protection de la nature. Ces ratifications ne peuvent qu'avoir des implications sur les activités de l'ONCFS, qui se doit de participer à cette action collective.

Pourquoi coopérer ?

À l'origine, des raisons utilitaires

La coopération entre États devient essentielle lorsque les espèces et les écosystèmes chevauchent les frontières (espèces migratrices), ou lorsqu'une ressource ou une activité a un caractère international (commerce international de la faune et de la flore sauvage). Même si la plupart des textes internationaux relatifs à la protection de la nature datent des années 1960-1970, l'une des premières conventions internationales entrée en vigueur est la convention de Paris du 19 mars 1902 sur la protection des

oiseaux utiles à l'agriculture, essentiellement des passereaux insectivores et tous les rapaces diurnes, aujourd'hui strictement protégés, étaient alors classés parmi les espèces dites « nuisibles ». Autres exemples de conventions qualifiées d'utilitaristes par certains commentateurs : la réglementation internationale de la chasse à la baleine du 2 décembre 1946 ou le traité du 18 août 1952 sur l'exploitation et la conservation des ressources marines du Pacifique Sud, destinées à préserver la ressource à des fins commerciales ou industrielles (préservation des populations d'otaries pour leur fourrure...).

Coopérer pour mieux conserver

La coopération internationale qui vise la protection de la biodiversité (espèces et espaces naturels) remonte à la première moitié du XX^e siècle. La convention de Londres de 1933, relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel sur le continent africain, est le premier texte international à traiter des espèces menacées d'extinction. Signée par les États coloniaux dont la France, elle donne la définition de la réserve naturelle intégrale et des parcs nationaux. Une convention de 1940 vise à assurer la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique.

En 1950 est signée à Paris, la convention pour la protection internationale des oiseaux, qui succède à celle de 1902 mais qui ne rentrera pas en vigueur, faute de ratifications suffisantes. Il faut citer aussi les nombreux accords relatifs à la protection des fleuves par les pays riverains et de lutte contre la pollution de leurs eaux, tels que la convention franco-germano-luxembourgeoise relative à la gestion de la Moselle ou la convention sur l'aménagement du cours supérieur du Rhin entre Bâle et Strasbourg, signée à Luxembourg le 27 octobre 1956.

Les principes, le champ d'application et les mécanismes institutionnels de ces premiers traités sont limités. Mais le besoin de développer et de formuler de nouveaux règlements et standards s'est fait sentir dès 1960 sous l'impulsion de la communauté scientifique internationale, de plus en plus préoccupée par l'ampleur des menaces. Certaines organisations (OIG ou ONG), notamment la FAO créée en 1943 à Rome, l'Unesco créée en 1945 à Paris, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) créée à Fontainebleau en 1948, ont contribué fortement à ce processus.

1960 : début d'une mobilisation avec la convention de Ramsar

C'est ainsi qu'a été élaborée la convention signée le 2 février 1971 à Ramsar (Iran) pour la protection des zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau. C'est la première convention visant à protéger un type d'habitat particulier. Elle est le résultat d'initiatives d'ONG et de scientifiques durant les années 1960 pour protéger les oiseaux et leurs habitats, et plus particulièrement d'une conférence internationale du programme MAR (pour Maris, marshes, marismas) réunie aux Saintes-Maries-de-la-Mer en 1962, à l'initiative de l'UICN et de deux ONG (*Wetlands* et *Birdlife international*).

Entrée en vigueur en 1975, cette convention qui n'exclut pas l'homme des zones humides regroupe aujourd'hui 168 pays. Actuellement, 2 159 sites y sont inscrits dans le monde, pour une superficie globale de

205 677 373 hectares. La France a désigné 42 sites, aussi bien en Métropole qu'en Outre-mer, qui représentent 3 514 060 hectares.

Pour notre pays, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie est l'autorité compétente chargée de la mise en œuvre de la convention ; à savoir la désignation des zones humides pour la liste de Ramsar, l'organisation de la gestion appropriée de ces sites et la mise en œuvre d'une politique nationale pour les zones humides. Le ministère de l'Écologie a initié en 2011 la création de l'association Ramsar France pour les zones humides, qui prend en charge ces actions.

1968 : le consensus sur les fondements scientifiques de l'utilisation durable

L'année 1968 est celle d'un consensus scientifique concernant la nécessité d'agir. L'Unesco organise alors une conférence scientifique intergouvernementale d'experts relative aux fondements scientifiques de l'utilisation raisonnable et de la conservation des ressources de la biosphère, dont l'un des objectifs est d'améliorer les relations homme-nature au niveau mondial. Cette conférence est le point de départ du programme *L'homme et la biosphère* (MAB) administré par l'Unesco, qui souligne l'importance de conserver les espaces naturels et leurs ressources génétiques.

Le réseau mondial des réserves de

biosphère a été créé dans le cadre de ce programme, afin d'encourager une action effective dans ce domaine. À la différence des parcs nationaux traditionnels, la création de ces réserves de biosphère, d'où la présence de l'homme n'est pas exclue, permet l'étude des interactions de l'homme avec la nature. Ces réserves tentent de concilier la conservation de la biodiversité avec un développement durable incluant l'homme, et constituent ainsi des sites d'apprentissage pour le développement durable. Il y a actuellement 621 réserves de biosphère réparties dans 117 pays dont douze sites transfrontaliers. La France a désigné onze réserves de biosphère dont la Camargue, l'archipel de la Guadeloupe ou encore les Cévennes. Les labels étant développés à partir de critères différents peuvent se superposer. C'est pourquoi la Camargue est, entre autres, à la fois une réserve MAB et un site Ramsar.

Ces travaux ouvrent la voie à la signature à Paris, le 23 novembre 1972, de la Convention relative à la protection du patrimoine mondial culturel et naturel qui fusionne deux projets : l'un soutenu par l'Unesco de protection des monuments du patrimoine culturel, l'autre promu par l'UICN pour le patrimoine naturel.

1972 : le consensus politique sur la nécessaire préservation de la biodiversité dans l'intérêt des générations présentes et futures

En 1972, les Nations unies organisent à Stockholm la conférence sur l'environnement humain, qui adopte le Plan d'action pour l'environnement. Celui-ci comprend 109 recommandations et une déclaration sur l'environnement, qui proclame les principes relatifs à la préservation et la mise en valeur de l'environnement humain. C'est le lancement du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) dont le siège est à Nairobi (Kenya). Pour la première fois dans un texte adopté par presque tous les États du monde, la biodiversité est reconnue comme étant une valeur fondamentale pour l'humanité : « *Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin (Principe 2).* »

« *L'homme a une responsabilité particulière pour la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la faune et la flore sauvages et leurs habitats qui sont aujourd'hui gravement menacés par un concours de facteurs défavorables. La conservation de la nature et notamment*

La convention de Ramsar a été la première à consacrer la protection d'un type d'habitat particulier, en l'occurrence les zones humides d'importance internationale pour les oiseaux d'eau.



de la flore et de la faune sauvages doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique (Principe 4). »

Ces principes, certes non juridiquement contraignants, ont été repris dans la charte pour la Nature de 1982 et dans la déclaration de Rio de 1992. Ils ont directement inspiré depuis trente ans l'élaboration d'instruments contraignants (voir la suite de l'article) dont la portée, les dispositions et les mécanismes de mise en œuvre pour la conservation de la biodiversité ont considérablement évolué. La plupart de ces instruments ont un secrétariat dépendant du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ou du Conseil de l'Europe (convention de Berne). Ils peuvent également être indépendants (exemple convention alpine).

Certains de ces instruments concernent l'ensemble des pays membres des Nations unies et ont donc un caractère universel (exemple de la CITES). D'autres (les plus nombreux) ont un champ géographique d'application plus restreint (cas de la convention de Berne pour le continent européen, convention alpine, etc.).

Certains instruments sont qualifiés de convention-cadre ou parapluie, car celles-ci génèrent des protocoles d'application ou chapeautent la création d'autres accords ou conventions qui se réclament d'elles. Tel est le cas de la convention alpine signée à Salzbourg, en Autriche, le 7 novembre 1991 par huit pays (Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovaquie, Suisse, et l'UE, qui vise à assurer la protection et le développement durable de la chaîne alpine. Celle-ci a donné lieu à des protocoles dits d'application sur la protection de la nature et l'entretien des paysages ou les forêts de montagne par exemple.

Des concepts d'une importance capitale...

Tous ces instruments ont participé activement au développement de procédés d'expertise internationale et à la création de réseaux de chercheurs. Ces instruments, ainsi que les déclarations formellement non contraignantes, ont introduit et rendu familiers des concepts d'une importance capitale pour la gestion de l'environnement au XXI^e siècle, tel le principe de la responsabilité des États envers les espèces sauvages et les écosystèmes, qui est directement mentionné dans la Directive 92/43/CEE de 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

La notion de préservation a été peu à peu écartée au bénéfice du concept de développement durable : les besoins et les intérêts de l'homme ont été réintégrés au sein

de la gestion de la nature, en tenant compte de principes juridiques majeurs, comme le principe de prévention et le principe de précaution. D'une manière générale, chaque instrument a favorisé l'émergence du principe de la diversité biologique, qui a joué un rôle majeur au niveau international en englobant toutes les espèces, tous les habitats naturels et tous les processus écologiques.

Les autres principaux instruments

La CITES

La convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) vise la préservation des espèces de faune et de flore sauvage par le contrôle de leur transport et de leur commerce international. En effet, le trafic d'animaux sauvages d'espèces rares est particulièrement lucratif. Un système de contrôle des échanges a été mis en place pour chaque exportation et importation des spécimens de faune et de flore listés dans les annexes de la convention, avec la mise en place de permis spécifiques délivrés par une autorité désignée compétente pour le pays exportateur et importateur. Elle détermine plusieurs catégories de protection en fonction de la rareté des espèces dont certaines ne peuvent faire l'objet d'aucun transport ni commerce international. Globalement, la convention concerne actuellement à l'échelle mondiale plus de 30 000 espèces (animales et végétales).

Le transport, lorsqu'il est autorisé, ne peut se faire que dans le cadre de permis et certificats délivrés par les autorités compétentes des États parties à la convention.

L'Union européenne a ratifié cette convention et un règlement européen a été publié (CE) n° 338/97 du Conseil du

9 décembre 1996). Les annexes de ce règlement concernant les listes d'espèces sont régulièrement révisées suite aux décisions prises par la conférence des Parties de cette convention, qui se réunit tous les trois ans. L'ONCFS met en œuvre cette convention au travers des actions menées par sa brigade CITES (voir cet article), et participe aux côtés du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) aux réunions de groupes d'experts à Bruxelles, ainsi qu'aux conférences des parties de cette convention.

La convention de Berne

La convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979, développée sous l'égide du Conseil de l'Europe, est le premier instrument juridique européen contraignant qui vise la protection des espèces végétales et animales rares et en danger, ainsi que les habitats naturels de l'Europe. Entrée en vigueur le 6 juin 1982, elle protège la plupart du patrimoine naturel du continent européen et s'étend à certains États africains. Les États signataires de la convention sont au nombre de 47 dont les 27 États membres de l'Union européenne. La convention a pour objectif la protection des habitats naturels menacés de disparition et la conservation des espèces vulnérables menacées, y compris les espèces migratrices.

Pour faire atteindre ses objectifs, la convention a établi trois annexes qui présentent la liste des espèces de faune et de flore sauvages protégées : « Les Parties contractantes s'engagent – entre autres – à coordonner leurs efforts pour la conservation des espèces migratrices énumérées dans les annexes II et III et dont l'aire de répartition s'étend sur leurs territoires ; elles prennent des mesures en vue de s'assurer que les périodes d'ouverture et de fermeture de la chasse ou

L'ONCFS possède une brigade CITES et participe aux réunions de groupes d'experts à Bruxelles, ainsi qu'aux conférences des parties de cette convention.



© I. Costa / ONCFS

d'autres mesures réglementaires d'exploitation correspondent bien aux besoins des espèces migratrices énumérées dans l'annexe III.»

Application dans l'UE

L'application de la convention de Berne par les États membres de l'Union européenne se fait pour une grande partie à travers de la mise en œuvre des directives « Habitats » et « Oiseaux ». Les exigences de la convention en matière d'habitats sont satisfaites par la désignation de sites « Émeraude » qui, pour les pays de l'UE, correspondent à ceux du réseau Natura 2000. Les plans d'action européens ou recommandations pour les espèces les plus menacées sont préparés par des groupes d'experts et validés en comité permanent, puis mis en œuvre par les différentes parties prenantes.

L'une des productions de la convention a été en 2004 la « Stratégie européenne de lutte contre les espèces exotiques envahissantes (EEE) », graves menaces pour la diversité biologique et devenues des questions prioritaires tant au niveau mondial que localement. On assiste actuellement à une accélération de l'introduction d'espèces à l'extérieur de leur aire de répartition naturelle, à cause du développement des transports, du commerce et du tourisme. Les EEE sont reconnues comme la deuxième cause de perte de diversité biologique au monde après la destruction des habitats. Elles sont à la fois néfastes pour l'environnement, l'économie et la société.

Un projet de règlement relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des EEE vient d'être proposé, début septembre 2013, par la Commission européenne pour examen aux États membres. Celui-ci, une fois adopté, doit permettre par son application dans les États membres de prévenir, de réduire au minimum et d'atténuer les incidences négatives des EEE sur la biodiversité et les services écosystémiques.

L'ONCFS, par les activités qu'il développe dans le cadre de son programme de lutte contre ces EEE, par exemple son programme concernant l'érismaire à tête rousse (voir cet article), participe déjà à la mise en œuvre de cette action.

La convention de Bonn

La convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), en vigueur depuis le 1^{er} novembre 1983 pour l'UE et depuis le 1^{er} juillet 1990 pour la France, a pour objectif la conservation des espèces migratrices à l'échelle mondiale (119 pays parties en 2013), principalement mammifères, reptiles et oiseaux. La CMS est



Dans le cadre de l'Initiative africaine qui s'est déroulée au sein de l'AEWA, les compétences de l'ONCFS ont été retenues pour participer à la coordination des travaux concernant le suivi des oiseaux d'eau.

la seule convention internationale qui traite à l'échelle de la planète tous les aspects de la conservation des espèces migratrices terrestres, aquatiques et aériennes dans la totalité de leur aire de répartition et de leurs habitats.

Son but est :

- d'assurer une stricte protection aux espèces migratrices en danger inscrites à son Annexe I ;

- d'encourager la création d'accords multilatéraux ou de mémorandums d'accords (instrument moins contraignant) pour la conservation et la gestion des espèces migratrices inscrites à son Annexe II (espèces dont l'état de conservation est défavorable ou dont l'état de conservation bénéficierait d'une manière significative de la coopération internationale) ;

- et enfin d'entreprendre des activités de recherche, en coopération avec d'autres organismes.

À ce jour, sept accords dont l'Accord sur la conservation des oiseaux migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA, voir ci-dessous) et dix-neuf mémorandums d'accords dont deux concernant les tortues marines sont déjà mis en œuvre et suivis par le secrétariat de la CMS et les pays concernés.

La conférence des parties constitue l'organe de décision de la CMS. Elle se réunit tous les trois ans. Des déclarations, des plans d'action y sont validés. Cette validation apporte la caution internationale nécessaire au montage de projets internationaux ambitieux, comme le projet concernant la préservation des antilopes sahélo-sahariennes dans sept pays d'Afrique. Initialement, il s'agit d'un projet qui a été soutenu financièrement par le Fonds français pour l'environnement et le ministère de l'Écologie français, et auquel les compétences de l'ONCFS ont pu être associées (voir cet article). Ayant créé une véritable dynamique de préservation autour de ces espèces, il est toujours d'actualité.

L'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA)

L'AEWA a été conclu le 16 juin 1995 à La Haye, en application de la CMS. Il s'est rapidement développé depuis son entrée en vigueur, en 1999, après que le minimum exigé de sept pays africains et sept pays eurasiens l'ont ratifié. Il constitue l'instrument juridique international le plus important pour la conservation des voies de migration. Le plan stratégique de l'AEWA, conforme au plan de la CMS, précise que « tous les pays situés le long des voies de migration d'Afrique-Eurasie partagent des populations d'oiseaux d'eau viables et les habitants de cette région comprennent, respectent, facilitent et entretiennent le phénomène de migration de ces populations. » L'objectif est de « maintenir ou rétablir les espèces d'oiseaux d'eau migrateurs et leurs populations à un état de conservation favorable le long de leurs voies de migration ».

Géré par le PNUE, l'AEWA réunit des pays, des ONG et des organismes scientifiques visant à établir une conservation et une gestion coordonnées des oiseaux d'eau migrateurs dans l'ensemble de leur aire de répartition. L'accord concerne 255 espèces d'oiseaux dépendant de zones humides pendant au moins une partie de leur cycle annuel, et qui franchissent des frontières au cours de leur migration. La zone géographique couverte par l'AEWA s'étend des zones septentrionales du Canada et de la Fédération russe jusqu'à la pointe la plus australe du continent africain. Elle couvre 119 États de l'aire de répartition en Europe, certaines parties de l'Asie et du Canada, du Moyen-Orient et de l'Afrique. L'UE est Partie contractante à l'AEWA.

Le plan d'action en cours, adopté en 2008 lors de la 4^e conférence des Parties, couvre la période 2009-2017. Il traite de la conservation des espèces et des habitats, de la

gestion des activités humaines, de la recherche et de la surveillance continue, de l'éducation et de la formation. La France, toujours très présente dans cet accord dont elle est l'un des principaux contributeurs financiers, a accueilli, en 2012, la 5^e conférence des Parties (*photo d'ouverture*).

Dans le cadre de l'initiative africaine qui s'est déroulée au sein de l'AEWA, un plan d'action pour l'Afrique 2012-2017, zone jugée prioritaire en termes d'action par les Parties, a pu être validé durant cette conférence et a donné lieu à une résolution 5.9. Cette même résolution identifie, à l'initiative de la France, une Unité de soutien technique (UST). Les compétences de l'ONCFS en termes d'oiseaux d'eau y ont été retenues, aux côtés de celles de la Tour du Valat, pour participer ces prochaines années à la coordination de l'ensemble de ses travaux (*voir cet article*).

Des indicateurs quantifiables pour suivre la réalisation des objectifs

De manière générale, des rapports nationaux doivent permettre de contrôler les progrès effectués dans la mise en œuvre des objectifs tout au long des étapes du plan d'action. Pour suivre ces objectifs, des indicateurs quantifiables ont été élaborés. L'objectif 2 concerne directement la chasse car il doit « garantir que tout prélèvement d'oiseaux d'eau dans la zone de l'accord est durable ». Pour cela, cinq objectifs ont été déterminés :

2.1 – l'utilisation de la grenaille de plomb pour la chasse dans les zones humides est supprimée dans toutes les régions des Parties contractantes ;

2.2 – une collecte coordonnée au niveau international des données sur les prélèvements d'oiseaux est mise en place et implémentée ;

2.3 – des mesures destinées à réduire, et éliminer autant que possible, les prélèvements illégaux d'oiseaux d'eau, l'utilisation d'appâts empoisonnés ainsi que les méthodes de prélèvement non sélectives sont élaborées et implémentées ;

2.4 – les codes et les normes de meilleure pratique, comme l'identification des oiseaux, sont élaborés et encouragés afin d'agir convenablement dans le respect des dispositions juridiquement contraignantes ;

2.5 – une gestion adaptative des prélèvements des populations de proie est assurée au niveau international.

En France, par l'action de l'ONCFS, ces outils ont déjà été mis en place, tant en ce qui concerne les aspects scientifiques et techniques que le contrôle.

1992 : Le Sommet de la Terre à Rio et ses conséquences

« La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » a été adoptée lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, plus connue sous le nom de Sommet de la Terre de Rio de Janeiro et qui s'est tenue au Brésil du 3 au 14 juin 1992. Ce texte fondateur précise la notion de développement durable : « *Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature (Principe 1).* » « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément (Principe 4).* » Au cours de cette conférence, un programme d'action (Agenda 21 en anglais) a été adopté. Plusieurs conventions et accords relatifs à la biodiversité vont naître de cette conférence dont principalement la convention sur la diversité biologique.

La convention sur la diversité biologique (CBD)

Ouverte à la signature le 5 juin 1992, cette convention a pour but d'assurer la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le juste partage des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. À ce jour, 188 pays ont ratifié la CDB. Cette convention-cadre, très générale, laisse le choix aux États parties de prendre les moyens juridiques nécessaires à son application. Elle a été publiée en France par le décret n° 95-140 du 6 février 1995 et est entrée en vigueur le 29 septembre 1994.

Elle affiche trois objectifs principaux : la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses éléments, le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Cette convention reconnaît pour la première fois, en droit international, que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune pour l'ensemble de l'humanité et est liée au processus de développement. Elle rappelle que « *la conservation de la diversité biologique exige essentiellement la conservation in situ des écosystèmes et des habitats naturels, ainsi que le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel.* »

Les stratégies et les plans d'action nationaux pour la biodiversité (SPANB) sont les principaux instruments de mise en œuvre de la convention au niveau national (Article 6). La convention exige des pays l'élaboration d'une stratégie nationale pour la

diversité biologique, l'intégration de cette stratégie dans la planification des activités de tous les secteurs qui sont susceptibles d'avoir des conséquences (positives ou négatives) sur la diversité biologique, ainsi qu'une information régulière des citoyens au travers d'un centre d'échange (CHM) pour la convention sur la diversité biologique, qui se veut recenser toutes les actions réalisées au niveau national. Cette déclinaison adoptée par la conférence plénière justifie l'évolution actuelle au niveau national de nombreuses stratégies et programmes d'activité, et en tout premier lieu la Stratégie nationale pour la biodiversité, qui a permis ultérieurement de construire au regard de ses missions propres le contrat d'objectifs 2012-2014 de l'ONCFS, à l'instar de ce qu'ont pu réaliser également d'autres organismes concernés.

Lors de la dixième réunion de la conférence des Parties, qui s'est tenue du 18 au 29 octobre 2010 à Nagoya (préfecture d'Aichi, Japon), a été adopté un Plan stratégique révisé et actualisé pour la diversité biologique, incluant les cinq buts stratégiques d'Aichi pour la biodiversité, pour la période 2011-2020. Ce nouveau plan représente le cadre général sur la biodiversité, non seulement pour les conventions relatives à la biodiversité, mais aussi pour l'ensemble du système des Nations unies. Le fondement du nouveau plan est que la diversité biologique sous-tend le fonctionnement des écosystèmes et l'approvisionnement en services écosystémiques essentiels au bien-être humain. Cette biodiversité est essentielle à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, notamment la réduction de la pauvreté.

La CDB a donné lieu à deux accords postérieurs :

1 – le protocole de Carthage sur la biodiversité, traité international qui vise à garantir la sécurité quant à la manipulation, le transport et l'utilisation des organismes vivants modifiés (OVM) résultant de la biotechnologie moderne, qui peuvent avoir des effets néfastes sur la diversité biologique, et également des risques pour la santé humaine ;

2 – le protocole de Nagoya sur l'accès et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des technologies pertinentes, Adopté par la conférence des Parties le 29 octobre 2010 à Nagoya, au Japon, ce protocole entrera en vigueur 90 jours après le dépôt du cinquantième instrument de ratification. Actuellement, 19 pays ont ratifié le protocole mais 92 l'ont signé.

C'est également la conférence de Rio qui a formulé le principe de précaution : « *En*

cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. » Il vise les risques dont ni l'ampleur ni la probabilité d'occurrence ne peuvent être calculées avec certitude, compte tenu des connaissances du moment ; à ne pas confondre avec le principe de prévention qui vise les risques avérés ou la simple prudence. Ce principe a été introduit en droit français par la loi Barnier du 2 février 1995, puis par la charte de l'environnement n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, intégrée dans le bloc de constitutionnalité du droit français sous une formulation différente.

Parallèlement aux conventions et accords relatifs à la biodiversité, deux autres conventions permettent respectivement de faire connaître le droit et de le faire appliquer :

- la convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, élaborée au sein de Conseil de l'Europe et ouverte à la signature le 4 novembre 1998. Elle a pour objectif une meilleure protection de l'environnement en ayant recours à la solution ultime, le droit pénal, pour décourager et prévenir les comportements les plus fautifs. À cette fin, la convention cherche à harmoniser les législations nationales dans le domaine spécifique des infractions contre l'environnement. La convention crée des obligations aux États contractants d'introduire, lorsque cela est nécessaire, de nouveaux éléments ou de modifier les dispositions existantes dans leurs droits pénaux, étant entendu que l'harmonisation des législations dans ce domaine contribue au renforcement de la coopération internationale.

- la convention d'Aarhus ou convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière

d'environnement du 25 juin 1998. Elle consacre ainsi trois droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent. Ratifiée par la France le 8 juillet 2002, elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002 avec la loi 2002-285 du 28 février 2002 autorisant son approbation, et le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication.

Conclusion

La France a participé ainsi depuis plus de trente ans à la prise en compte de l'environnement international, à la préservation et à la protection des ressources naturelles, à leur utilisation dans le cadre d'un développement durable en discutant et signant plus d'une trentaine de traités, accords ou conventions. L'ensemble oblige les législateurs, les planificateurs et les administrateurs à remanier les politiques et les programmes sectoriels, à surmonter les obstacles juridiques. Des cadres institutionnels et juridiques novateurs, en partenariat avec les populations autochtones, les collectivités locales, les associations et le secteur privé voient progressivement le jour.

C'est dans ce cadre que l'expertise de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, aux côtés d'autres établissements, est régulièrement sollicitée pour apporter les éléments nécessaires à la préparation des instructions de la délégation française qui se rend en négociation, mais aussi au retour pour le choix des orientations que doivent prendre les services nationaux dans la mise en œuvre des textes adoptés. En dernier lieu, l'établissement intervient encore pour la mise en œuvre concrète de ces orientations, lorsqu'elles relèvent de ses missions.

En conclusion, et ce sera la dernière sous notre signature dans cette revue, l'examen rapide de tous ces textes montre donc une

volonté d'internationaliser la protection de la nature par les autorités publiques de tous les pays membres de l'ONU. Une application globale se met en place en Europe communautaire sous le contrôle vigilant de la CJUE et de la commission. On peut regretter, toutefois, que les statuts de protection des espèces soient trop figés. Il nous paraît qu'une révision tous les cinq ans de ces statuts, dans un sens de protection ou non en fonction de l'évolution des populations, devrait être mise en place. Enfin, un problème grave pour la faune sauvage européenne la plus vulnérable réside dans l'apparition des espèces exotiques envahissantes, pour lesquelles des actions plus rapides de prélèvement devraient être mises en place. ■

The increase of the international and European environmental law: ONCFS' implications

Under French law, for several decades now, much of the measures concerning the conservation of wildlife comes from supranational texts, whether conventions of global character or more regional instruments, agreements or European directives and regulations. From the early 20th century, France has participated in taking account global environment and, to date, has signed around thirty treaties, agreements or international conventions relating to the protection of nature.

The chronology of these major agreements (Ramsar Convention, Washington, Bern, Bonn, AEW, the Convention on Biological Diversity ...) that have shaped and still forge international environmental law and its implementation is reviewed through this article. Their implications on ONCFS activities are specified.



© Assemblée nationale

L'expertise de l'ONCFS est sollicitée régulièrement lors de la préparation des instructions des délégations françaises qui se rendent en négociation dans les instances internationales traitant de la protection de la nature.