

Gouvernance environnementale internationale

Un régime juridique international pour les aires protégées

V^e Congrès mondial sur les parcs, UICN

**Durban, Afrique du Sud
septembre 2003**

Rédigé pour Parcs Canada

Rédacteurs : John Scanlon et Françoise Burhenne-Guilmin

**Centre du droit de l'environnement de l'UICN, Bonn
pour le
Programme relatif au droit de l'environnement de l'UICN**

Août 2003

Un régime juridique international pour les aires protégées

Table des matières :

Section 1 : *Sommaire.*

Rédacteurs, Françoise Burhenne-Guilmin et John Scanlon.

Section 2 : *Un régime juridique international pour les aires protégées.*

Auteur principal, Michael Jeffery, c.r.

Section 3 : *Aires protégées et certification.*

Auteur principal, Nigel Dudley.

Section 4 : *Fonds international, « partenariats » et autres mécanismes pour les aires protégées.*

Auteur principal, Tomme Young.

Centre du droit de l'environnement de l'UICN, Bonn
pour le
Programme relatif au droit de l'environnement de l'UICN

Août 2003

Un régime juridique international pour les aires protégées

Section 1 : *Sommaire*

Rédacteurs, Françoise Burhenne-Guilmin et John Scanlon

Programme du droit de l'environnement de l'UICN

Gouvernance environnementale internationale

Un régime juridique international pour les aires protégées

Section 1 : Sommaire

Partie A : Survol

Ces travaux sur la gouvernance ont été commandés par Parcs Canada en vue du V^e Congrès mondial sur les parcs de l'UICN. Ils ont été effectués par le Programme relatif au droit de l'environnement de l'UICN dans le cadre d'une collaboration entre le Centre du droit de l'environnement de l'UICN de Bonn et la Commission du droit de l'environnement de l'UICN.

Le document se divise en quatre sections :

Section 1 : *Sommaire*. Les rédacteurs, Françoise Burhenne-Guilmin et John Scanlon, se sont inspirés des travaux des auteurs principaux et de publications connexes pour réfléchir aux tendances internationales en matière de gouvernance des aires protégées à l'échelle de la planète, notamment l'incidence possible des questions de l'heure comme la certification.

Section 2 : *Un régime juridique international pour les aires protégées*. L'auteur principal, Michael Jeffery c.r., examine en profondeur les instruments pertinents à l'échelle mondiale, ainsi qu'une sélection d'instruments régionaux, sans compter des initiatives mondiales importantes afin de dégager les tendances touchant la gouvernance des aires protégées au plan international.

Section 3 : *Aires protégées et certification*. L'auteur principal, Nigel Dudley, passe au peigne fin le dossier de la certification. Il analyse la gamme de mécanismes actuellement disponibles et les préoccupations liées à la mise en place d'un système de certification pour les aires protégées.

Section 4 : *Fonds international, « partenariats » et autres mécanismes pour les aires protégées*. L'auteur principal, Tomme Young, fait l'examen critique du cadre de gouvernance devant assurer le financement courant des aires protégées ainsi que des options possibles quant aux mécanismes futurs. Il passe aussi en revue diverses options de mise en oeuvre par le truchement de partenariats, de même que les conséquences connexes sur le plan de la gouvernance.

Les points de vue exprimés sont ceux des rédacteurs et des auteurs principaux et ne correspondent pas nécessairement à ceux de l'UICN. Ils sont présentés afin de stimuler une réflexion et une discussion critiques.

Les rédacteurs et les auteurs principaux tiennent à remercier Parcs Canada pour le soutien accordé à ces travaux importants et la collaboration de nombreux chercheurs et réviseurs (pairs) qui ont consacré beaucoup de temps et d'effort à commenter les textes et dont le nom apparaît dans l'annexe du Sommaire.

Partie B : Ce que signifie gouvernance

1. La gouvernance des aires protégées est indissociable de la réflexion contemporaine sur les questions de gouvernance en général et du débat international sur la « bonne gouvernance » qui se poursuit de façon très animée dans d'autres forums - la « bonne gouvernance » étant dorénavant un incontournable parmi les grandes questions planétaires de l'heure. Les résultats du Sommet

mondial pour le développement durable¹ en sont la preuve, le Plan de mise en oeuvre de Johannesburg mentionnant que la « bonne gouvernance » dans chaque pays et à l'échelle internationale est essentielle au développement durable.

2. La gouvernance peut être décrite comme le moyen par lequel la société définit les buts et les priorités et favorise la coopération, que ce soit à l'échelle mondiale, régionale, nationale ou locale. La gouvernance peut prendre la forme de cadres juridiques et politiques, de stratégies et de plans d'action; cela inclut les dispositions organisationnelles permettant d'assurer le suivi des politiques et des plans et de surveiller le rendement. La gouvernance englobe les règles de la prise de décision et détermine qui aura accès à l'information et participera au processus décisionnel, en plus d'orienter les décisions mêmes².
3. La gouvernance a aussi été décrite comme étant fondamentalement liée au pouvoir, aux relations et à la responsabilisation : qui possède l'influence, qui décide et comment les décideurs sont tenus responsables de leurs gestes³.
4. Essentiellement, la gouvernance est le moyen en vue d'une fin et non la fin en soi.
5. Certains éléments de la « bonne » gouvernance sont universels, par exemple la nécessité d'assurer la transparence et la reddition de compte. Le présent document évite de reprendre ces principes généraux⁴.
6. Pour parvenir au développement durable le plus efficacement possible, la gouvernance devrait, à l'échelle locale, nationale, régionale et mondiale, être un processus synergique. La gouvernance internationale ne mène à rien en l'absence d'une bonne gouvernance nationale et la bonne gouvernance nationale est essentielle à toute participation significative et à tout résultat probant à l'échelle internationale.
7. Qui participe et comment les décisions sont prises : deux facteurs qui influent sur l'engagement et la capacité d'exécution. Une fois les décisions prises, leur mise en oeuvre exige de prendre des mesures à tous les paliers. Si la capacité de gouvernance est faible à l'un des paliers, les résultats sont compromis. La nécessité d'assurer une délégation structurée de pouvoir au palier local et communautaire exige une bonne gouvernance à l'échelle nationale et locale - mais la délégation de pouvoir est vouée à l'échec lorsqu'elle ne va pas de pair avec la capacité d'organiser, de financer et d'assumer les responsabilités déléguées. La mise en oeuvre des décisions nationales et internationales nécessite une capacité de gouvernance.

¹ Voir aussi la Déclaration du millénaire des NU où les États se sont engagés à « promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement. » (« le Consensus de Monterrey ») où les États se sont engagés à exercer une « bonne gouvernance à tous les paliers et à assurer l'état de droit », ainsi que le résultat du 3^e Forum mondial sur l'eau tenu à Kyoto en 2003

² Voir l'Énoncé de principe : Gouvernance pour le développement durable de l'UICN, mai 2002. Consulter le site Web de l'UICN : www.iucn.org/themes/law

³ Voir «Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century», Institute on Governance, en collaboration avec Parcs Canada, préparé en vue du V^e Congrès mondial sur les parcs de l'UICN

⁴ Pour un bon examen des principes généraux, voir l'Énoncé de principe de l'UICN et le document «Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century» mentionnés ci-dessus

8. Il faut se rappeler que la gouvernance n'est pas uniquement du ressort des gouvernements. Elle englobe les dispositions institutionnelles informelles telles que les codes de conduite visant le secteur privé et les partenariats adoptés par les gouvernements, les organisations intergouvernementales, les entreprises, la société civile et les associations professionnelles. Ces partenariats englobent une myriade de mesures novatrices et adaptées.
9. De plus en plus, on explore de nouveaux modèles en vue de trouver des façons d'intégrer la société civile et le secteur privé à la prise de décision internationale⁵.
10. La partie C du Sommaire examine d'abord l'orientation internationale substantielle que fournit le droit international impératif et non impératif actuel dans le domaine des aires protégées⁶, puis elle aborde les dispositions informelles de gouvernance visant les aires protégées, qui commencent à voir le jour à l'échelle internationale⁷.

Partie C : Gouvernance internationale et aires protégées

1. Le droit environnemental international se développe à un rythme accéléré depuis les trente dernières années. Il a pour objectif même de permettre la gouvernance internationale pour la conservation des ressources naturelles et de l'environnement. Cela dit, la question qui se pose véritablement est de savoir si ce corps de règles renferme des éléments de gouvernance internationale propres aux aires protégées et, le cas échéant, dans quelle mesure ils sont pertinents.
2. Le droit international dérive de diverses sources, chacune ayant produit des éléments de gouvernance internationale, mais dont le caractère impératif varie : les traités, de même que le droit coutumier et les principes généraux, ont force exécutoire (droit impératif); les résolutions et les déclarations émanant des institutions internationales et des conférences internationales n'ont pas force exécutoire (droit non impératif), mais elles orientent fortement les décisions, surtout celles des États qui ont participé à leur élaboration. De nos jours, la gouvernance juridique internationale provient d'un ensemble complexe de droit impératif et de droit non impératif et de l'interaction de ces derniers. Cette situation prévaut également dans le domaine particulier des aires protégées.
3. Plusieurs mécanismes juridiques permettent de protéger des aires précises. Certains sont propres à un endroit donné, en ce sens qu'ils visent des aires géographiques délimitées, désignées pour une fin précise et gérées à cette fin. D'autres ne sont pas propres à un endroit en particulier, en ce sens qu'ils visent des aires qui appartiennent à un certain type d'écosystème (p. ex., les milieux humides) peu importe leur emplacement géographique, et qu'ils n'exigent aucune désignation spécifique. Cette approche permet certes d'exercer un certain contrôle sur toutes ces aires grâce à un système de permis, mais elle ne tente pas d'intégrer la gestion ciblée.
4. L'UICN définit une aire protégée comme suit : « *une portion de terre et/ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres* ». C'est

⁵ Des initiatives récentes comme la Commission mondiale sur les barrages en sont un bon exemple. Voir le IUCN ELP Newsletter, Issue 1 2003 disponible à www.iucn.org/themes/law (et l'UICN elle-même est un exemple de gouvernance mondiale depuis 54 ans)

⁶ Paragraphes 6.1 à 6.5

⁷ Paragraphe 6.6

cette définition que nous suivons dans ce document. Par conséquent, seule la protection propre à un endroit est examinée. En outre, seul l'objectif de protection et de maintien de la diversité biologique est retenu. Cela comprend la diversité des espèces, des gènes et des écosystèmes.

5. En retraçant l'évolution des instruments juridiques internationaux relatifs aux aires protégées, on constate que les aires protégées sont en règle générale de plus en plus reconnues - dans les traités et dans le droit non impératif, y compris dans les programmes internationaux - comme un outil essentiel de conservation de la diversité biologique, parmi toute la gamme des mesures prévues à cette fin. Les obligations et les lignes directrices qui exigent systématiquement le maintien des aires protégées existantes et la création de nouvelles aires illustrent assez bien ce contexte. Cette orientation faisait déjà partie intégrante des premières conventions régionales axées sur la diversité biologique, notamment la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique (1940) et elle est demeurée importante dans toutes les autres conventions signées durant les vingt années qui ont suivi, p. ex., pour l'Afrique (Alger, 1968, révisée en 2003); le Pacifique Sud (Apia, 1976); l'Europe (Berne, 1979); l'ANASE (Kuala Lumpur, 1985), ainsi que dans les conventions plus récentes (Protocole d'application de la Convention alpine, 1994; protocoles aux conventions régionales sur la mer 1989, 1990, 1996Y). Cette orientation générale a touché toute la planète avec l'adoption de la Convention sur la diversité biologique en 1992, soit relativement tard, lorsque la diversité biologique est devenue une préoccupation mondiale exigeant une réaction mondiale.
6. Outre cette orientation générale, il existe une multitude d'outils d'orientation spécifiques visant divers volets relatifs aux aires protégées. Il importe de souligner l'évolution en cours dans chacun des cas, à mesure que de nouveaux instruments internationaux tiennent compte de l'évolution du concept et du rôle joué par les aires protégées dans les domaines scientifiques et socio-économiques.

Parmi ces volets, mentionnons :

6.1. Objectifs et palier d'action correspondant

Une action internationale concertée s'impose habituellement pour atteindre des objectifs particuliers en matière de diversité biologique, y compris les aires protégées et le palier d'exécution sera fonction de l'évolution des mentalités : lequel des paliers régional ou mondial est le mieux placé pour atteindre tel ou tel objectif.

Dans le domaine des aires protégées, l'action régionale a toujours constitué le premier palier d'intervention, ce qui explique la nécessité largement reconnue de créer des aires protégées afin de conserver les espèces et des exemples représentatifs d'écosystèmes uniques à l'échelle régionale.

Puis les besoins à l'échelle planétaire sont apparus, d'abord en fonction d'objectifs spécifiques qui ne pouvaient, de toute évidence, être atteints sans l'engagement des États de la planète, soit :

- un type d'écosystème menacé à l'échelle de la planète (Ramsar);
- des sites importants à l'échelle planétaire (Ramsar et Patrimoine mondial);
- des sites importants pour les espèces qui migrent d'un pays à l'autre (Convention sur les espèces migratoires).

Ces instruments planétaires de nature spécifique ne visaient pas précisément les aires protégées, mais considéraient ces dernières, explicitement ou implicitement, comme l'un des outils - sinon l'outil par excellence - permettant d'atteindre leurs objectifs.

Les besoins planétaires ont par la suite englobé des objectifs plus vastes, à mesure que l'on reconnaissait l'interdépendance environnementale mondiale et suite au phénomène de la mondialisation, l'adoption de la Convention sur la diversité biologique étant l'aboutissement de cette évolution. Celle-ci reconnaît que :

- la conservation de la diversité biologique préoccupe l'humanité toute entière malgré les droits souverains des États à l'égard de leurs ressources biologiques, ou, selon le point de vue où l'on se place, à cause de ces droits;
- les États sont responsables de leur diversité biologique et de l'utilisation durable qu'ils en font.

Les normes de conservation de la diversité biologique ont pris une dimension planétaire, suivies dans la foulée des normes visant les techniques et les outils pour assurer cette conservation, y compris celle des aires protégées.

6.2. Objectifs des aires protégées : où et comment?

Divers besoins ont évolué considérablement au fil des ans, en particulier dans les domaines suivants :

- au début limitée aux zones terrestres, la création d'aires protégées s'est étendue aux zones côtières et marines, pour finalement devenir pratique courante;
- recourir à une approche axée sur l'écosystème pour déterminer les limites des aires protégées est une démarche qui s'est également répandue;
- éviter l'isolement écologique et créer des aires protégées réunies en réseaux, à l'intérieur de systèmes coordonnés, est devenu une nécessité;
- l'évolution des objectifs est elle aussi frappante : au départ axés sur la préservation, ils englobent maintenant des rôles importants liés à l'utilisation durable des écosystèmes et de leurs ressources.

6.3. Relations des aires protégées avec le paysage

Très tôt, le besoin de protéger les aires protégées contre les incidences négatives externes a joué un rôle important dans les instruments internationaux, d'abord avec l'apparition du concept de zones tampons, où les activités susceptibles de nuire à l'aire protégée envisagée doivent être interdites.

Le concept de réserve de la biosphère est venu amplifier et peaufiner cette approche en prévoyant une zone de transition ou écotone pouvant servir à établir des liens entre les aires centrales au sein de l'aire protégée et le paysage, y compris des corridors écologiques.

Une autre étape importante a été la nécessité de réglementer les processus et les activités à l'extérieur de l'aire protégée susceptibles d'avoir une incidence sur celle-ci, indépendamment des techniques de zonage mentionnées plus haut.

Le besoin d'établir des réseaux et des systèmes d'aires protégées souligne aussi la nécessité de délaisser le concept d'aires isolées au profit de l'intégration des aires protégées et de la planification des aires protégées dans un processus de planification général tenant compte des besoins liés à la conservation de la diversité biologique.

6.4. Les besoins socio-économiques

Tenir compte des facteurs sociaux et économiques touchant les aires protégées est devenu un volet important de la conception et des politiques en la matière. Ceci se reflète également à l'échelle internationale où il faut intégrer l'acceptabilité sociale, la transparence et l'appui au développement durable. Les activités de normalisation sont des tendances qui visent à :

- cibler/limiter la réglementation des activités humaines dans les aires protégées en fonction de la fin pour laquelle elles ont été créées, en déterminant les interdictions selon les besoins écologiques, tout en autorisant les activités humaines qui ne nuisent pas à ces besoins;
- donner aux intervenants locaux le pouvoir de jouer un rôle actif dans la gestion des aires protégées et offrir des incitatifs, par exemple le partage des avantages à atteindre l'objectif justifiant la création de l'aire protégée;
- rendre les intervenants capables d'assurer la gestion de l'aire protégée et d'en tirer profit, en particulier les communautés locales ou indigènes;
- offrir un soutien suffisant, y compris le soutien financier, afin d'atteindre les objectifs écologiques comme les objectifs économiques.

6.5. Le contexte juridique

En plus d'établir des normes et d'assurer une orientation en matière d'aires protégées, il faut songer à différents principes, outils et mécanismes juridiques d'ordre international.

Le travail peut se faire au palier national ou international. Au palier national, on peut penser en particulier aux éléments suivants :

- la nécessité, sur le plan international, de soumettre projets, plans et programmes à une évaluation environnementale afin de fournir aux décideurs toute l'information voulue au moment de la prise de décision;
- la nécessité de tenir compte du droit procédural (droit à l'information, participation du public, accès à la justice) dans le domaine de l'environnement en général est sans doute elle aussi incontournable pour les aires protégées.

Au palier international, il faudra notamment reconnaître :

- les responsabilités communes mais différentes (et les mécanismes de financement connexes - voir plus loin) qui lient les États aux mêmes obligations tout en distinguant le degré de mise en oeuvre selon les capacités nationales en évolution;
- les considérations liées à l'équité qui obligent à partager équitablement les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques entre ceux qui les gèrent correctement et ceux qui en utilisent le potentiel pour fabriquer des produits protégés par des droits de propriété intellectuelle;
- l'approche prudente permettant aux États de prendre aussi des mesures restrictives en l'absence de certitude scientifique;

- les obligations transfrontalières - toute action ou omission dans un État donné peut nuire considérablement à l'environnement d'un autre État; ou les obligations de gestion conjointe, lorsque les ressources sont partagées;
- la reddition de compte à l'échelle internationale, par la publication de rapports périodiques par les différentes parties à la Conférence des parties à chaque traité international,

ainsi que plusieurs autres éléments qui forment la trame du droit international toujours en évolution.

6.6. Questions de l'heure

La mise en oeuvre de la plupart des principes et des normes de gouvernance à l'échelle internationale dépend de l'action entreprise au palier national, action qui dépend elle-même de la volonté politique et de la capacité des différents États.

La mise en oeuvre et la conformité sont donc des volets essentiels et sont maintenant au coeur des préoccupations, comme en témoignent les résultats du Sommet mondial pour le développement durable.

Les mécanismes de conformité, notamment, sont devenus une caractéristique souhaitable des instruments environnementaux internationaux, car ils s'attachent à examiner des situations critiques particulières à la demande de l'État ou des États concernés ou du secrétariat de l'instrument international en question. L'avantage de ces mécanismes réside dans le fait qu'ils permettent de résoudre les problèmes de mise en oeuvre d'une manière non conflictuelle.

Parallèlement, d'autres mécanismes voient le jour. Cela est notamment le cas dans le domaine des aires protégées avec l'efficacité de la gestion, les normes et la certification. Cela correspond non seulement à l'intérêt général grandissant face à la mise en oeuvre, mais aussi à un effort pour rendre la mesure de la conformité plus facile. Même si la certification n'est pas un concept nouveau, son application aux aires protégées est loin d'être assurée et l'élaboration d'un projet mondial peut être exigeante au point d'annuler tout avantage escompté.

À cela s'ajoutent les tentatives visant à explorer de nouveaux mécanismes financiers et des façons d'établir et de soutenir les partenariats. En bonne partie, rien de tout cela n'est nouveau, mais de nouvelles approches sont examinées, car ces deux volets suscitent un intérêt renouvelé. Il reste à trouver comment faire progresser les choses dans le contexte des aires protégées, y compris à déterminer s'il ne serait préférable de recourir à un financement additionnel pour faire face aux menaces spécifiques, comme les espèces non indigènes envahissantes, et à des instruments particuliers, comme la Convention du patrimoine mondial.

Partie D : Conclusions

1. Le droit impératif et non impératif actuel fournit une orientation internationale substantielle et constitue un véritable ensemble de normes pour la « bonne » gouvernance dans le domaine des aires protégées.
2. Des dispositions de gouvernance informelles visant les aires protégées commencent à poindre à l'échelle internationale, tout comme l'efficacité de la gestion, les normes, la certification, de nouveaux mécanismes financiers et de nouvelles façons d'établir et de soutenir les partenariats sont examinés et élaborés.
3. Comme cela est habituellement le cas en matière d'orientation internationale, celle-ci vise en grande partie le palier national, ce qui laisse aux États le fardeau de la mise en oeuvre.
4. Les récents efforts pour explorer la certification des aires protégées traduisent l'intérêt grandissant à examiner plus attentivement les moyens utilisés pour la mise en oeuvre au palier national et les résultats obtenus. Il reste à déterminer dans quelle mesure ces moyens vont ou devraient progresser et s'il faut les rendre volontaires ou obligatoires.
5. La question des moyens d'assurer un financement courant pour les aires protégées, et le lien avec le principe des responsabilités communes mais distinctes, reste à régler et de nouvelles options pour d'autres mécanismes financiers planétaires sont à l'étude.
6. Les partenariats, la pierre d'assise de l'UICN, occupent de nouveau l'avant-scène et tous les secteurs sont à explorer des moyens de faire progresser leur mise en oeuvre.
7. Le thème du V^e Congrès mondial sur les parcs est « *Bénéfices par delà les frontières* ». Comment les nouvelles questions de certification, les nouveaux mécanismes financiers et les partenariats pour les aires protégées contribuent à la concrétisation de ce thème reste une question à débattre.
8. Tous ces efforts sont-ils suffisants? La communauté internationale devrait-elle s'investir davantage dans la gouvernance nationale et les questions de mise en oeuvre et, dans l'affirmative, où et comment - ou bien vaudrait-il mieux concentrer les efforts ailleurs?

Ce sont toutes ces questions dont il faut notamment discuter maintenant.

John Scanlon
Chef, Programme relatif au droit
international de l'UICN
Directeur, Centre du droit de
l'environnement de l'UICN

Françoise Burhenne-Guilmin
Avocate-conseil, Centre du droit de
l'environnement de l'UICN

Août 2003 pour le V^e Congrès mondial sur les parcs de l'UICN

Sommaire : Annexe :

Remerciements

Parcs Canada

Nous tenons à remercier particulièrement Parcs Canada d'avoir financé ces travaux et d'avoir soutenu vigoureusement l'importance des questions de gouvernance en vue du V^e Congrès mondial sur les parcs.

Les versions préliminaires des documents ont été diffusées à diverses personnes et institutions pour examen par les pairs. Nous voulons souligner le travail des réviseurs suivants qui ont révisé, en tout ou en partie, les documents avant leur mise en forme définitive :

Conventions/programmes :

Convention de Ramsar : Delmar Blasco

Convention du patrimoine mondial : Sarah Titchen

UNESCO : Jane Robertson

Programme de l'Homme et de la biosphère : Mireille Jardin

Convention sur la diversité biologique : Marjo Vierros

Personnes :

Lee Kimball

Tony La Viña

Charles Di Leva

Jon Lindsay

Estherine Lisinge

Ali Mekouar

Tom Rotherham

Pedro Solano

Aide à la recherche :

Abi Srikhanta et Elaine Johnson, Macquarie University, Division du droit (Centre du droit de l'environnement) pour leur aide à la recherche touchant la section 2.

Nota :

Le professeur Michael Jeffery c.r. tient à remercier les adjoints de recherche, les réviseurs (pairs) et les rédacteurs pour toute l'aide qu'ils lui ont apportée dans la rédaction de son document (Section 2).

Les rédacteurs

Août 2003