
LES PRINCIPAUX ACTEURS DU SYSTEME NATIONAL DES UNITES DE CONSERVATION ET DU RESEAU ECOLOGIQUE NATURA 2000

The Main Actors of the National System of the Conservation Unities and the Ecological Web Natura 2000

Mathieu Pageaux*

RESUME: Le travail suivant examine, au moyen d'une étude comparative, les acteurs de la protection des unités de conservation dans deux systèmes juridiques: le SNUC au Brésil et le réseau Natura 2000 en Europe. Tout d'abord, il est question du rôle des Unions et des Etats dans la sélection et la désignation des aires protégées. Ensuite est mis en avant les participations des particuliers et leurs effets sur les propriétés privées.

PALAVRAS CHAVE EM FRANCES : droit de l'environnement. biodiversiste .snuc. natura 2000

RESUMO: O seguinte trabalho examina, por meio de uma abordagem comparativa, os atores da proteção das unidades de conservação em dois sistemas jurídicos: o SNUC no Brasil e; o Natura 2000 na Europa. Estuda-se, primeiramente, o papel das Uniões e dos

Estados na seleção e na designação das áreas protegidas. Em seguida, coloca-se em evidência a participação de particulares e os efeitos sobre suas propriedades privadas.

Abstract : The following work examines, through a comparative approach, the actors of the protection of the conservation unities in two juridical systems : the SNUC in Brazil and the Natura 2000 in Europe. It is studied, firstly, the paper of the nations and the Estates in the selection and in the designation of the protected areas. Then, it is put in evidence the participation of privates and its effects in their private properties.

KEY WORDS : environmental law. biodiversity. snuc. natura 2000

INTRODUCTION

Pour protéger les espaces naturels, les Etats ont traditionnellement créé de vastes zones, tels les parcs nationaux ou les réserves naturelles, avec des caractéristiques naturelles exceptionnelles, indépendantes les unes des autres. Face à ces situations de protection, les Etats étudient le projet de zone à protéger, en discutent avec les collectivités locales puis prennent la décision de classification en zone protégée. Un régime spécial de protection s'applique alors sur cet espace qui devient comme un bien intouchable du domaine public.

Aujourd'hui la protection des espaces revêt de nouveaux aspects avec la mise en place de systèmes globaux de protection de la biodiversité. Une même expression de mosaïque est apparue simultanément dans plusieurs régions du monde. C'est le cas en Europe où la doctrine commente la mosaïque¹ du site du réseau Natura 2000 et au Brésil où les auteurs commentent de la même manière la mosaïque² (CAPRILES, 2005) d'unités

*Doutorando em Direito Ambiental e Urbanístico pelo Centro de Pesquisas Interdisciplinares em Direito Ambiental, do Ordenamento Territorial e Urbanístico (CRIDEAU) da Universidade de Limoges, França em coordenação com o Centro de Desenvolvimento sustentável (CDS) da Universidade de Brasília. Mestre em Direito Ambiental e Urbanístico pelo CRIDEAU. Contato : oxayoltsf@gmail.com

¹ Fiche descriptive des sites Natura 2000 du portail Natura 2000 ou présentation du réseau Natura 2000 par le WWF Belgique

² Rapport du WWF Brasil sur « La mosaïque de l'Apui » du 25 juin 2006. L'expression se retrouve aussi officiellement : à l'article 26 de la loi du SNUC et au décret n°4.340 du 22 août 2002, chapitre III

de conservation du système national des unités de conservation. Afin de faire face à la perte de biodiversité des espaces naturels, l'Union européenne a mis en place, avec la directive 92/43/CEE, le réseau Natura 2000. Celui-ci est constitué des zones de protection spéciale et des zones spéciales de conservation. Les zones de protection spéciale ont été créées bien avant le réseau Natura 2000 par la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 relative à la conservation des oiseaux sauvages. De manière similaire, le Brésil a instauré avec la loi n° 9.985 du 18 juillet 2000 un système, regroupant les zones de protection existantes dans le pays, appelé système national des unités de conservation (SNUC).

La protection des habitats est plus complexe dans le sens où ils sont plus nombreux et nécessitent de ce fait une multitude de zones différentes. Les propriétés privées risquent d'être plus touchées. En effet, la mise en oeuvre des droits de la troisième génération devient plus difficile que celle des autres droits fondamentaux puisqu'elle peut leur porter atteinte. Il est clairement défini que pour les droits de la première génération, l'Etat doit s'abstenir d'intervenir alors que pour les droits de la deuxième génération, il doit au contraire intervenir de manière positive.

Pour la protection de l'environnement, l'Etat doit intervenir, de manière limitée lorsque la protection s'applique à une propriété privée tout en laissant aux propriétaires une certaine liberté d'action pour leur permettre d'agir eux-mêmes en faveur de cette protection. Dans le cas du réseau Natura 2000 et du SNUC, les Etats interviennent dans tous les cas puisqu'ils sont les sélectionneurs des sites qui peuvent devenir des unités de conservation où ils mettent en place la protection (2). Ils doivent cependant permettre aux particuliers d'exercer leur droit de participation aussi bien dans la création que dans la gestion d'unités de conservation (3).

1 L'ACTION CONSTANTE DES ETATS

Les Etats sont, dans leurs deux systèmes régionaux, les acteurs centraux de la création des unités de conservation. Cette intervention paraît évidente lorsqu'il s'agit de classer un site et de le reconnaître au niveau national, mais elle est plus discutable au moment de la sélection de ces sites car les Etats ne sont pas, par nature, les plus compétents pour ce travail scientifique. Durant le processus de sélection, les Etats regroupent les différentes sources d'informations disponibles sur leurs territoires. A partir de cette base de donnée, ils choisissent les habitats les plus représentatifs en matière de biodiversité. Le choix pourra être ensuite discuté au niveau de l'Union. Ce n'est que dans une seconde phase que l'Etat jouera un rôle administratif lors de la classification des sites, les procédures étant alors très nombreuses.

1.1 UN CHOIX REFLECHI DE SITES PERTINENTS

Le choix des sites se divise toujours en deux phases logiques. D'abord regrouper le plus d'informations scientifiques pour distinguer les sites intéressants : « les sites remarquables », puis une seconde sélection à lieu, qui normalement devient définitive. Ainsi le choix « des sites définitifs » ne s'opère plus que sur des critères scientifiques. La sélection est une procédure qui se renouvelle sans arrêt, car de nouvelles unités de conservation se greffent sur les systèmes de protection.

1.1.1 Les sites remarquables

L'inventaire scientifique, bien que dénué de valeur juridique et administrative, est l'instrument le plus important dans la sélection des unités de conservation. Il est utilisé en Europe comme au Brésil, au niveau des Etats et des Unions. Le principe de participation est de plus en plus encouragé et élargi pour augmenter et améliorer les connaissances sur les habitats.

1.1.1.1 Les inventaires des Unions et des Etats

La gestion des inventaires est organisée de manière identique en Europe et au Brésil. Chaque Union possède une institution chargée de l'environnement et des connaissances environnementales. Tous les Etats possèdent également une ou plusieurs institutions en fonction de la taille et de la richesse de leur territoire. Les connaissances scientifiques en matière de biodiversité sont un élément fondamental pour une protection efficace. Ce besoin de protection efficace, ressenti dans les deux Unions, est encouragé par le droit international³.

Les deux textes encouragent les recherches. L'article 18 de la directive «habitats» est consacré à la recherche : le paragraphe 1 encourage les travaux nécessaires et l'échange d'informations, le paragraphe 2 met l'accent sur la collaboration des Etats pour les recherches transfrontalières. L'article 32 de la loi du SNUC encourage de la même manière les recherches scientifiques et certaines unités de conservation⁴ intègrent cette idée dans leur définition. L'article 4, §1 de la directive «habitats» demande aux Etats de proposer une liste de sites à partir « des informations scientifiques pertinentes » dont ils disposent. La commission européenne doit également posséder des informations car à partir de cette liste, elle doit sélectionner les sites qui feront partie du réseau Natura 2000 et identifier les oublis ou les manquements sur les listes des Etats. L'article 5, §1 de la directive «habitats» explique qu'en cas d'absence d'un site pertinent sur la liste d'un Etat, « une procédure de concertation bilatérale entre cet État membre et la Commission est engagée en vue de comparer les données scientifiques utilisées de part et d'autre. ». L'Union européenne doit de ce fait, non pas posséder des connaissances minima pour pouvoir distinguer les sites manquants, mais détenir des connaissances pertinentes de même qualité ou de qualité supérieure pour pouvoir les comparer avec les connaissances d'un Etat membre. La recherche scientifique de l'Union européenne est du ressort de la direction générale de l'environnement en collaboration étroite avec l'agence européenne de l'environnement⁵. La direction générale est en principe chargée d'évaluer les législations⁶ en vigueur et de

³ Art. 12. Recherche et information de la convention sur la diversité biologique.

⁴ Art. 9 : Les stations écologiques, art. 11 : les parcs nationaux, art. 17 : La forêt nationale, art. 41: les réserves de la biosphère

⁵ Réponse d'Europe directe : « C'est la direction générale (DG) de l'environnement qui est responsable de ce domaine au sein de la commission. [...] Un soutien scientifique important est apporté aux institutions européennes par « l'agence européenne de l'environnement » (AEE) dont le rôle s'est accru au fil des années. Elle a pour objectif de collecter et de diffuser des informations comparables dans le secteur de l'environnement. Ses fonctions sont uniquement consultatives mais les travaux de cette agence apparaissent de plus en plus déterminants lors de l'adoption de nouvelles mesures ou de l'évaluation de l'impact des décisions déjà adoptées. »

⁶ Dernière en date: 2005 environment policy review (COM (2006) 70) et annex (SEC (2006) 218). « Le parachèvement du réseau Natura 2000 a progressé substantiellement. »

préparer de nouvelles mesures tout en ayant des directions techniques spécialisées⁷. La consultation de cartes et d'inventaires en ligne de l'Agence européenne de l'environnement fournit de nombreuses informations scientifiques au sujet de Natura 2000.

L'Union brésilienne est compétente pour créer une unité de conservation sans l'avis de l'Etat concerné. L'article 22 §2 de la loi du SNUC explique que la création d'une unité de conservation n'intervient qu'après des études techniques : l'unité de conservation doit donc être tout aussi pertinente que dans le cas européen. L'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles (IBAMA) est chargé des inventaires. Il travaille en collaboration avec les Etats et leurs institutions environnementales.

Chaque Etat de l'Union européenne a au moins une institution chargée de gérer les inventaires pour le réseau Natura 2000. Les inventaires français ont été constitués par le Muséum d'histoire naturelle⁸ à partir de l'Inventaire national du patrimoine naturel et de l'atelier technique des espaces naturels. L'inventaire national regroupe les inventaires d'espèces, d'habitats ainsi que les zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) et les zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) (PRIEUR, 2004, p.300). Les ZNIEFF ont été initiées en 1982 par le ministère de l'environnement, où des inventaires régionaux sont organisés par circulaire⁹ et loi¹⁰. Les ZICO sont les inventaires de la mise en oeuvre de la directive «oiseaux».

La connaissance scientifique de l'environnement est fondamentale pour une protection efficace de la biodiversité. La recherche est encouragée dans la directive «habitats» et dans la loi du SNUC. Ce n'est toutefois pas l'unique source d'information existante.

1.1.1.2 La consultation des populations

Les populations locales ont été souvent négligées alors qu'elles sont une source importante de connaissances. Sans entrer dans le domaine des légendes, les habitants d'une localité connaissent toujours quelques secrets sur leur région. Les plus anciens peuvent témoigner des changements météorologiques et de la disparition de certaines espèces sauvages. Cet élément a été totalement intégré dans la loi brésilienne alors que les consultations restent absentes dans les directives oiseaux et habitats. L'absence de consultations des populations pour la création du réseau Natura 2000 constitue une carence dans le droit à la participation.

L'article 22, §2 de la loi du SNUC conditionne, comme nous l'avons vu, la création d'une unité de conservation à des études techniques, mais la consultation des populations est également indispensable. Elle est obligatoire lors de la création des unités de conservation à l'exception des réserves biologiques et des stations écologiques, lors de l'augmentation des limites de toutes les unités de conservation et lors du changement de catégorie d'une unité d'usage durable vers une unité de protection intégrale¹¹. Elle est organisée par l'IBAMA lorsque l'Union crée une unité de conservation. Si un Etat crée une unité de conservation, c'est son gouvernement qui est responsable de la consultation et si c'est une Municipalité, ce sont ses organismes municipaux.

⁷ Direction B : protection de l'environnement naturel, B2 : nature et biodiversité, pour Natura 2000.

⁸ Art. 5 du décret N°95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire. JO du 7 mai 1995.

⁹ Circulaire n° 91-71 du 14 mai 1991 du ministre de l'environnement. Texte non paru au JO.

¹⁰ Art.23 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages. JO du 9 janvier 1993.

¹¹ Art.4 et 5 du Décret n°4.340 du 22 août 2002. DOU du 23 août 2002.

L'IBAMA a publié un guide des consultations publiques pour les unités de conservation (PALMERI, VERISSIMO, FERRAZ, 2005) afin d'aider les administrations à organiser les consultations publiques sans porter atteinte à ses principes fondamentaux. Il est destiné plus particulièrement aux petites Municipalités pour éviter les mascarades de consultation publique. Le livret de quatre-vingt pages décrit étape par étape la meilleure méthode pour organiser une consultation publique et propose à la fin un chronogramme.

La directive européenne n'impose pas l'organisation de consultations publiques mais les Etats peuvent librement intégrer la consultation dans leurs procédures nationales. L'article 2, §3 de la directive «habitats» stipule toutefois que « Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales. ». La prise en compte peut-être faite d'une autre manière que par la consultation de la population. Le parlement européen encourage « une véritable consultation publique » des administrations et de la population dans le point 19 de la résolution du 10 mars 2005 sur le financement de Natura 2000¹². Cette incitation reste timide puisqu'elle n'intervient que dans le dernier point de la résolution sans orientation et sans précision sur les méthodes à adopter. C'est la simple reprise de la suggestion 17 du rapport du 8 mars 2005 de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire¹³ qui souligne qu'il importe d'associer les parlements nationaux, les partenaires sociaux, la société civile ainsi que les autorités régionales et locales à la réalisation de ces objectifs, en encourageant une véritable consultation publique ».

La consultation du public n'est pas prévue dans le droit belge de la région Wallonne. En France, la consultation des populations n'intervient qu'au moment de l'élaboration des documents d'objectifs ce qui a inquiété des parlementaires¹⁴. Ces mesures ne correspondent pas en tout cas avec l'idée « d'une véritable consultation publique » du parlement européen.

L'importance donnée à la consultation des populations est très différente entre les deux systèmes régionaux. Cette différence s'explique en partie par le fait que le Brésil compte de nombreuses populations traditionnelles et qu'elles bénéficient d'un droit distinct pour s'administrer et s'organiser (GUILLAUMON, 2003). Lorsque les sites les plus intéressants sont repérés, les Unions et les Etats passent ensuite à la seconde phase de sélection.

1.1.2 Les sites remarqués

La seconde phase consiste pour les Etats à sélectionner les sites qui seront effectivement protégés à partir des listes de sites intéressants. Les Etats brésiliens sont autonomes et peuvent, comme l'Union, créer directement des unités de conservation. La procédure de l'Union européenne ne permet pas la prise de décision individuelle, les Etats transmettent la liste des futurs sites Natura 2000 à la Commission européenne qui valide les sites. Ensuite les Etats doivent mettre en place la protection.

¹² Rapport du parlement européen du 8 mars 2005 relatif au financement de Natura 2000. 2004/2164(INI)

¹³ Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, 8 mars 2005. Financement de Natura 2000: 2004/2164(INI). Rapporteur : Margrete Auken

¹⁴ Question écrite N° 00389 du 11 juillet 2002 par GERBAUD François du groupe RPR. JO Sénat du 27 février 2003.

1.1.2.1 La marge de manoeuvre des Etats

Les Etats membres interviennent à tout moment de la procédure de sélection des sites Natura 2000. Ils constituent la liste des sites susceptibles d'être des sites d'intérêt communautaire (article 4, §1), ils assistent la Commission dans la constitution de la liste des sites d'intérêt communautaire (article 4, §2) et enfin il désigne les sites sélectionnés comme zone spéciale de conservation (article 4, §4). Dans cette dernière étape, les Etats sont liés à la liste de la Commission.

Un site retenu est un site protégé. La première étape est très encadrée puisque les Etats doivent constituer les listes selon des critères scientifiques et les critères de l'étape 1 de l'annexe 3 de la directive «habitats». Les critères de l'annexe sont aussi scientifiques, comme le degré de représentativité, la superficie du site ou le degré de conservation du site. « L'évaluation globale de la valeur »¹⁵ d'un site se fait aussi d'après des critères scientifiques¹⁶. Les considérations politiques¹⁷, économiques ou sociales ne sont pas admises.

Si les Etats ne veulent pas d'un site, ils agissent en principe par le biais de leurs représentants¹⁸ au cours de la seconde étape, lors des discussions avec la Commission afin d'influencer ses choix. L'article 20 de la directive crée spécialement à cet effet un comité de représentants des Etats. Il doit émettre un avis à la majorité qualifiée sur le projet de liste de la Commission. Ce comité est un perfectionnement nécessaire à la procédure de la directive « oiseaux » (DE SADELEER: 2004). Il est prévu par l'article 4, §2, alinéa 2, dans le même but, un aménagement des critères de sélection des sites pour les Etats dont « les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires et une ou plusieurs espèces prioritaires représentent plus de 5 % du territoire national ». L'aménagement des conditions de sélection doit être pris en accord avec la Commission..

Celle-ci veille à ce que les Etats n'abusent pas de leur marge d'appréciation. La Cour de justice des communautés européennes a déjà sanctionné la France¹⁹ pour ce type d'abus. Les possibilités d'adaptation passent donc nécessairement par une période de concertation entre la Commission et l'Etat concerné. La Cour de justice contraint les Etats à respecter strictement les règles de sélection des sites. Elle condamne, toujours sur requête de la Commission, les Etats qui refusent de sélectionner certains sites ou qui n'en sélectionnent qu'une partie.

Les Etats fédérés brésiliens ont à l'opposé des Etats européens une grande liberté dans la sélection des unités de conservation. Cette liberté est toutefois contrastée par la possibilité pour l'Union de créer des unités de conservation sans suivi et concertation avec les Etats. Cette intervention de l'Union est limitée lorsque l'Etat est doté d'institutions environnementales actives et ce sont ces mêmes institutions qui donnent aux Etats une liberté plus ou moins grande. Ainsi, plus un Etat est actif et participe effectivement à la mosaïque du SNUC, plus il est libre de choisir les zones à protéger. L'activité du Minas Gerais n'a pas empêché l'IBAMA de sélectionner des unités de conservation majeures comme la « Serra do Gipo » mais ces créations sont bien moindres que pour un Etat en carence d'institutions.

¹⁵ Annexe 3 de la directive «habitats», Etape 1, A., d) et B., d) « Évaluation globale de la valeur du site pour [...] »

¹⁶ En France, selon le ministère de l'écologie et du développement durable, une évaluation n'est que scientifique

¹⁷ Les critères politiques ne s'appliquent pas pour les ZPS. Ce principe affirmé dans l'arrêt C-3/96 Commission c/ Pays-Bas du 19 mai 1998. Point 61

¹⁸ Art.21: La Commission est assistée d'un comité composé de représentants des États membres [...].

¹⁹ CJCE, 11 septembre 2001, Commission c/ France. C-220/99. Point 27

Les Etats européens et brésiliens ne possèdent en aucun cas la même liberté de sélection de leurs unités de conservation. La loi du SNUC a choisi de laisser la plus grande liberté possible aux Etats, l'IBAMA agit en cas de carence, alors que la directive européenne, suite à une médiocre expérience de l'usage de cette liberté, choisit d'encadrer rigoureusement la phase de sélection.

1.1.2.2 La sélection des Unions

Selon l'article 4, §2 de la directive «habitats», « la Commission établit [...] un projet de liste des sites d'importance communautaire ». Plusieurs critères conditionnent la sélection d'un site comme site d'intérêt communautaire. La sélection se fait à partir des listes constituées par les Etats membres selon les critères de l'étape 2 de l'annexe 3 et en fonction des régions biogéographiques. L'annexe 3 n'est constituée que de critères scientifiques. Tout comme pour les Etats membres, la Commission ne se réfère à aucune donnée politique, économique ou sociale.

Le second critère important est la représentativité des régions européennes. Cette caractéristique se retrouve fortement dans l'apparition de nouvelles régions au moment de l'adhésion de nouveaux Etats²⁰. En 1995, l'adhésion de la Suède et de la Finlande a permis l'ajout de la région boréale. En 2004 l'adhésion de la Hongrie, de la Slovaquie et de la République Tchèque s'est faite avec l'apparition de la région pannonienne²¹. En 2007 l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie a vu l'apparition des régions de la mer noire et des steppes. L'objectif du réseau Natura 2000 est la protection de la biodiversité et le réseau se doit d'évoluer avec l'accroissement de la diversité naturelle de l'Union européenne. La Commission continue de ce fait à travailler sur les listes de la région pannonienne, de la mer noire et steppique tandis que les autres listes ont déjà été établies²².

L'article 5, §1 prévoit que lorsqu'un site, abritant un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaire, n'apparaît pas sur une liste, la Commission engage une phase de concertation avec l'Etat concerné. Chacun compare alors ses données scientifiques pour déterminer si le site correspond aux critères d'un site d'intérêt communautaire. Si la concertation n'aboutit pas, la Commission peut demander au Conseil de sélectionner le site comme site d'importance communautaire. Le Conseil statue sur le cas à l'unanimité. Toutes ces phases sont limitées par des délais, de six mois pour la période de concertation et de trois mois pour la décision du Conseil. De plus durant toute cette procédure, les mesures de protection de l'article 6, §2 s'appliquent aux sites pour éviter toute dégradation en cas de sélection du site.

Toutes les missions de l'Union brésilienne dans le domaine des unités de conservation sont attribuées à l'IBAMA. Il est le seul organisme fédéral à pouvoir sélectionner une unité de conservation. Si d'autres institutions, la FUNAI en particulier, désirent la création d'une unité de conservation, elles doivent passer par l'administration de l'IBAMA qui a établi un

²⁰ Dernière modification adoptée par le Conseil: directive 2006/105/CE du 20 novembre 2006. JO L363 du 20 décembre 2006.

²¹ Memo/05/294 du 2 septembre 2005.

²² Région méditerranéenne : décision 2006/613/CE (JO L259, du 21 septembre 2006), région boréale : décision 2005/101/CE (JO L40, du 11 février 2005), région atlantique : décision 2004/813/CE (JO L387, du 29 décembre 2004), région continentale : décision 2004/798/CE (JO L382, 28 décembre 2004), région alpine : décision du 22 décembre 2003 (JO L14 du 21 janvier 2004) et région macaronésienne : décision du 28 décembre 2001 (JO L5 du 9 janvier 2002).

document d'orientation générale (IBAMA, 1999) afin de définir clairement la méthode de sélection. Tous les critères de sélection se retrouvent précisés dans l'annexe 8 du document. Le document principal ressemble à l'annexe 3 de la directive « habitats » puisqu'il forme par ses critères une valeur écologique globale²³. Mais il donne aussi différentes méthodes de sélection : à partir des habitats, à partir des espèces et à partir de la beauté scénique du site. L'annexe du document détaille ces méthodes de sélection. Dans ces situations, seules les informations scientifiques sont utilisées. L'IBAMA doit en plus choisir quel type d'unité de conservation sera créée au moment de la sélection, un problème qui ne se pose pas pour l'Union européenne.

Contrairement à cette dernière, la sélection fédérale peut se caractériser par des prérogatives fédérales. Ces prérogatives ne sont pas comparables avec l'intérêt communautaire des sites Natura 2000, intérêt créé par une directive, elles dépendent directement de la forme fédérale de l'Etat brésilien, donc de la Constitution. L'IBAMA sélectionne ainsi certaines unités de conservation pour défendre des intérêts nationaux : bassins hydrographiques, espèces protégées par la loi fédérale, écosystèmes d'intérêt national, élément de valeur historique, culturelle, anthropologique ou scénique d'intérêt national. Les critères scientifiques sont utilisés mais d'autres critères politiques ou économiques apparaissent.

Les données fondamentales utilisées pour la sélection des unités de conservation sont les mêmes pour les deux Unions. La différence entre les deux systèmes apparaît à partir de la sélection définitive et elle s'explique par l'organisation différente des Unions: un Etat fédéral où il est possible d'imposer directement et sans contentieux des décisions aux Etats, une confédération où les souverainetés étatiques empêchent une application aussi concrète.

1.2 LA DECISION ADMINISTRATIVE DE CREATION

Le point commun entre le Brésil et l'Europe est la variété du domaine administratif avec plus d'une cinquantaine d'organismes différents. Pourtant dans cette diversité, l'acte administratif de création d'une unité de conservation est toujours une nécessité pour reconnaître l'unité et apporter une sécurité juridique certaine.

Pour plus de clarté, nous examinerons séparément les deux pays. Nous verrons successivement les caractères principaux dans chaque Union puis nous prendrons l'exemple particulier d'un Etat reflétant les difficultés d'une véritable comparaison des décisions administratives.

1.2.1 Au Brésil :

Le Brésil se divise en trois niveaux administratifs autonomes tous compétents dans le domaine de l'environnement pour la création des unités de conservation. Les procédures de créations sont ainsi particulièrement nombreuses. Dans certaines régions, des unités de conservations ont été implantées sur tout le territoire avant la loi du SNUC. L'addition de toutes les créations antérieures et postérieures à la loi du SNUC mène aujourd'hui au

²³ La valeur écologique globale brésilienne se caractérise par : les aires prioritaires, les espèces symboles, les risques d'atteintes aux espèces, la concentration d'espèces endémiques et leur état mineur, la concentration d'espèce menacées d'extinction

SNUC. Nous détaillerons l'exemple du Para avec le cas particulier de son système antérieur de SEUC.

1.2.1.1 Une multiplicité de procédures

L'article 2 du décret du 22 août 2002 dispose que « l'acte de création d'une unité de conservation doit indiquer : » les informations basiques nécessaires à la création, à la délimitation et à la rédaction d'un plan de gestion complet. Le décret encadre seulement la qualité des informations contenues dans l'acte de création mais ne définit pas ce qu'est l'acte de création en lui-même. L'article 4 du décret rajoute qu'« il incombe à l'organe exécutif proposant une nouvelle unité de conservation d'élaborer les études techniques et de réaliser, quand c'est le cas, la consultation publique et également les procédures administratives nécessaires à la création de l'unité de conservation. ». Un décret de l'organe exécutif semble donc être la procédure logique. Mais il faut rappeler que l'article 18 de la Constitution fédérale affirme l'autonomie de l'Union, des Etats et des Municipalités en matière d'organisation politique et administrative. Ils peuvent ainsi suivre la procédure qu'ils désirent pour créer une unité de conservation. La seule obligation est un acte de création défini sur le fond, mais dont l'organe rédacteur et le type d'acte est laissé au choix de l'Union, des Etats et des Municipalités.

Le type d'acte de création varie en fonction de l'organisation administrative mais pour un même cadre, la nature de l'acte peut changer. L'Union crée en général les unités de conservation par décret mais la loi et les mesures normatives sont aussi utilisées. Le choix n'est pas permis dans certains cas. Si l'Union modifie le type ou la catégorie d'une unité de conservation, augmente ses limites sans modifier ses limites d'origine, elle doit utiliser le même type d'acte que l'acte de création. Une modification n'est pas une création mais de nombreuses unités de conservation ont été créées avant la loi du SNUC et les redéfinitions de certaines unités de conservation anciennes s'apparentent à une création. Par exemple en 1983, l'Union crée une réserve biologique dans les Iles de Lobos²⁴ et après la loi du SNUC, elle renforce l'unité en la redéfinissant comme refuge de la vie sylvestre²⁵ puisque la définition de refuge de la vie sylvestre donnée dans la loi du SNUC est plus proche de l'idée originale que de l'idée de réserve biologique. A l'opposé, si l'Union veut supprimer ou réduire une unité de conservation, elle doit obligatoirement utiliser la loi pour faire valoir sa force dans l'ordre juridique. C'est le ministère de l'environnement qui est le plus souvent à l'origine des lois et des décrets²⁶. L'IBAMA est compétent pour créer des unités de conservation par acte administratif²⁷. Les mêmes règles s'appliquent pour les Etats et les Municipalités.

La procédure de création peut aussi varier en fonction de la catégorie et du type d'unité de conservation. Les jardins botaniques n'apparaissent pas directement dans la loi du SNUC, ce sont des unités de conservation spéciales introduites dans le SNUC après examen du Conama. Comme ce sont des unités de conservation spéciale, le Conama a décidé que la création d'un jardin botanique suivrait une procédure spéciale²⁸.

²⁴ Décret n°88.463, du 4 juillet 1983.

²⁵ Décret du 4 juillet 2005. DOU du 5 juillet 2005.

²⁶ Décret sans numéro, du 14 septembre 2000 créant l'aire de protection environnementale de Baleia Franca dans plusieurs Municipalités de l'Etat de Santa Catharina.

²⁷ Portaria n°560 du 25 novembre 1968 créant la forêt nationale de Chapeco dans l'Etat de Santa Catharina.

²⁸ Résolution Conama n°266, du 3 août 2000.

L'amendement constitutionnel n°53/2006 de décembre 2006 rajoute un paragraphe unique à l'article 23 de la Constitution fédérale. Il encourage la coopération de l'Union, des Etats, du District fédéral et des Municipalités. Cet amendement est le premier élément d'une évolution nécessaire de la Constitution de 1988 fortement orientée sur l'autonomie qui néglige la collaboration de toutes les composantes du Brésil. Le paragraphe s'applique au domaine de l'environnement et donc au SNUC. Dans le futur, de nouvelles procédures mixtes risquent d'apparaître et de complexifier l'organisation des procédures actuelles.

Une liste exhaustive des différents actes de création n'est pas aisée puisque des différences existent au niveau des juridictions, du type ou de la catégorie d'unité de conservation, de l'organe exécutif créateur ou encore au niveau des redéfinitions d'anciennes unités de conservation. Afin d'être complet, prenons le cas de l'Etat du Para.

1.2.1.2 L'adhésion à l'ensemble national : le cas du Para

L'Etat du Para fait appel à une grande variété d'actes pour créer les unités de conservation : la loi, le décret, la résolution et l'arrêté. Depuis la loi de 2005 sur le « zonage écolo économique²⁹ », l'Etat doit respecter les zones établies par la SECTAM pour créer les unités de conservation. La loi réserve 65% du territoire à des aires de protection où peuvent être délimitées des unités de conservations et 35% du territoire aux activités de production, aux aires de récupération et aux aires dégradées. Au moment de la création d'une unité, l'Etat doit vérifier si le type de l'unité de conservation correspond au zonage. Si il ne correspond pas il peut changer le type d'unité de conservation ou annuler la création. Cette analyse intervient normalement au moment de la sélection d'une unité mais c'est une sécurité, en dernier recours, pour ne pas créer des unités d'usage durable dans les 10% du territoire exclusivement réservés aux unités de protection intégrale.

L'Etat du Para est un cas particulier puisqu'il a mis en place dès 1995 un système étatique des unités de conservation³⁰. Ce système est organisé par l'article 83 de la loi de 1995 en trois catégories : des unités de protection intégrale identiques aux unités du SNUC, des unités de gestion durable comparables aux unités d'usage durable, des unités de gestion provisoire qui mélangent la protection intégrale et l'usage durable par les communautés traditionnelles. Lorsque la loi du SNUC est entrée en vigueur, le SEUC du Para n'a pas disparu. Il continue à être géré par le Para mais il fait aussi partie du SNUC. Toutes les unités du SEUC sont des unités du SNUC mais une unité du SNUC créée par l'Union ou une Municipalité ne fait pas partie du SEUC. L'article 84 stipule que les unités du SEUC et leurs aires adjacentes sont gérées par le pouvoir public en respectant les caractéristiques régionales. La loi n'impose pas comme la loi du SNUC un plan de gestion. Lorsque les unités du SEUC sont devenues unités du SNUC, l'Etat a du rédiger des plans de gestion et a créé des conseils de gestion comme nous l'avons vu précédemment. De cette manière il a modifié les unités du SEUC pour les rendre conforme aux exigences fédérales. Le travail entourant un plan de gestion est important et l'Etat a du discuter et négocier avec les populations et les administrations intéressées. Il est possible de dire actuellement que

²⁹ Loi n°6745 du 6 mai 2005 Macrozoneamento Ecologico-Economico

³⁰ Art. 82, 83 et 84 de la loi n°5.887 du 9 mai 1995 sur la politique étatique de l'environnement. Journal officiel du Para du 11 mai 1995 modifié au JO du 13 mai 2005.

l'Etat du Para a créé de nouvelles unités de conservation pour le SNUC en altérant les unités de son SEUC. L'Etat du Para n'est pas le seul Etat à avoir intégré de cette manière un SEUC au SNUC. Il faut rajouter ce moyen de créer des unités de conservation à la longue liste que nous avons vue.

1.2.2 En Europe

Le système européen est plus simple puisque l'Union ne participe pas directement à la création du site Natura 2000 mais seulement à la sélection. Les Etats sont les seuls compétents pour créer les sites mais sont aussi dans l'obligation de créer, avec une sorte de compétence liée. La directive donne toutefois des pistes pour créer les sites. Intéressons-nous plus particulièrement au cas de la France.

1.2.2.1 Les orientations de la directive

Le classement des zones de protection spéciale et le classement des zones spéciales de conservation sont autonomes. Le classement des zones de protection spéciale suit les critères de la jurisprudence³¹ et des paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la directive « oiseaux ». Le classement des zones spéciales de conservation suit la procédure de la directive « habitats ». Le législateur a intégré les zones de protection spéciale dans le réseau Natura 2000 sans pour autant harmoniser totalement la procédure de classement. Ainsi, si un site est classé zone de protection spéciale et qu'il répond aux critères d'une zone spéciale de conservation, l'Etat devra édicter un acte de classement (DE SADELEER, 2004, p.34) et les deux zones se chevaucheront. La directive « oiseaux » n'impose aux Etats qu'une notification des sites à la Commission. Depuis le 5 juin 1994, les zones de protection spéciale sont soumises aux autres obligations de la directive « habitats » (PRIEUR, 2005, p.392). La directive ne permet pas de tenir compte de projets répondant à un intérêt général supérieur pour modifier le périmètre d'un site³². Les Etats ne peuvent pas déroger au classement d'une zone de protection spéciale par la mise en place d'une réserve naturelle ou d'un parc national³³. Si les Etats pouvaient échapper de cette manière au classement d'un site, ils échapperaient à l'obligation de « prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats et les perturbations affectant les oiseaux » fixée par la directive.

Dans son article 4, §4 : « l'État membre concerné désigne ce site comme zone spéciale de conservation le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans [...] », la directive « habitats » n'emploie pas le terme d'acte ou « d'acte de création » comme la loi brésilienne pour désigner la phase où les Etats doivent prendre les mesures

³¹ Arrêt C-44/95 Regina c/ Secrétariat d'Etat à l'environnement du 11 juillet 1996.

³² Sommaire de l'arrêt Regina c/ Secrétariat d'Etat à l'environnement : « un État membre, lors du choix et de la délimitation d'une zone de protection spéciale, n'est autorisé ni à tenir compte des exigences économiques mentionnées à l'article 2 de la directive, ni même à faire intervenir de telles exigences au titre d'un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par celle-ci. »

³³ Arrêt C-3/96 Commission c/ Pays-Bas du 19 mai 1998. Point 58 : « si les États membres pouvaient échapper à l'obligation de classer des ZPS dès lors qu'ils estimeraient que d'autres mesures particulières de conservation suffiraient à garantir la survie et la reproduction des espèces mentionnées à l'annexe I, l'objectif de la constitution d'un réseau cohérent de ZPS, tel que visé à l'article 4, paragraphe 3, de la directive, risquerait de ne pas être atteint. »

afin de créer juridiquement un site Natura 2000. Il faut revenir à la définition de la zone spéciale de conservation dans l'article 1 pour trouver une référence directe au mot acte avec « désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel ». La directive ne se contente pas de cette définition et dans l'article 6, §1, elle impose aux États de prendre « les mesures de conservation nécessaires [...] et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées ». La répétition est anodine mais le législateur communautaire a sûrement voulu éviter que les États ne se contentent que de la notification à la Commission des zones spéciales de conservation sans prendre les mesures nécessaires pour leur protection comme ceci avait été le cas avec la directive « oiseaux ». Contrairement à la directive « oiseaux », la notion de « raisons impératives d'intérêt public majeur » introduite à l'article 6, §4 de la directive « habitats » permet aux États d'aménager une zone afin de réaliser des projets importants en échange de mesures compensatoires.

La directive laisse le choix de l'acte de classement aux États. La loi ne figure toutefois pas dans la liste. Il n'est pas possible de créer un site Natura 2000 avec une loi, comme c'est le cas pour la création de certaines unités de conservation au Brésil. Les États disposent de mesures réglementaires et administratives, d'un caractère unilatéral et autoritaire, mais peuvent recourir au contrat, forme de gestion sollicitée actuellement par les pouvoirs publics. La directive oblige les États à classer les sites dès qu'ils ont été sélectionnés par la Commission. Le délai pour constituer le réseau était initialement de six ans. Les États auraient donc du classer leurs sites avant le 10 juin 2004 mais suite aux retards des listes communautaires de sites, les États ont disposé de délais supplémentaires³⁴.

Identifier les actes de création pour le réseau Natura 2000 est plus évident que pour le SNUC. Les deux textes laissent une grande liberté aux États. Certains États ont mis en place des plans de gestion comme la Belgique ; d'autres se sont lancés dans des stratégies d'achat de terres, cas des Pays-Bas et du Danemark. La France, tout comme le Royaume-Uni, a choisi de développer une approche contractuelle. La création des sites reste cependant du ressort de l'administration.

1.2.2.2 Un cas d'école : la France

Un État détermine sa procédure de désignation des sites Natura 2000 lorsqu'il transpose les directives « habitats » et « oiseaux » en droit interne. La France n'a commencé à transposer la directive « oiseaux » qu'à partir de 2001³⁵. Elle se confond avec la transposition de la directive de 1992. La transposition française s'est faite au travers de plus d'une cinquantaine de textes (MAKOWIAK, 2005: annexe 1): principalement des circulaires, des décrets, quatre lois et une ordonnance. Les circulaires et les décrets ont été les actes les plus employés mais c'est l'ordonnance du 11 avril 2001³⁶ qui reste la plus complète dans la transposition des directives. La loi de 2005 relative au développement des

³⁴ Le rapport d'information n°309 du Sénat de 1996/1997 demandait déjà l'obtention de délais supplémentaires pour transmettre la liste nationale à la Commission.

³⁵ Décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000. JO n°260 du 9 novembre 2001 p.17806.

³⁶ Ordonnance n°2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en oeuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement. JO n°89 du 14 avril 2001. p.5820

territoires ruraux et les lois de 2006 relatives aux parcs terrestres et aux milieux aquatiques sont les derniers textes à avoir modifié le régime des sites Natura 2000.

La désignation des sites a soulevé une polémique importante avec le monde rural amenant le gouvernement, en juillet 1996, à stopper toute transposition et désignation de site. Le ministère de l'environnement a alors élaboré avec l'aide de la Commission une tactique de transposition de la directive. Cette tactique prévoit, entre autres, la participation des acteurs locaux à tous les stades du site Natura 2000. Ainsi « avant la décision de désigner une zone de protection spéciale, le projet de périmètre de la zone est soumis à la consultation des organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés. »³⁷. Les organes délibérants rendent alors un avis motivé dans les deux mois suivant la saisine. Si l'organe délibérant n'émet aucun avis alors son silence est considéré comme avis favorable. L'administration ne peut pas écarter un avis sans une décision motivée.

Les zones de protection spéciale³⁸ et les zones spéciales de conservation³⁹ sont toujours désignées par arrêté⁴⁰, mode de « décision de l'autorité administrative »⁴¹. Un arrêté pour une zone de protection spéciale doit être suivi d'une notification à la Commission. L'arrêté pour une zone spéciale de conservation intervient après la sélection des sites par la Commission. La désignation des zones de protection spéciale, notifiée à la commission européenne avant le décret du 8 novembre 2001⁴² se fait par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Un comité de pilotage est désigné à la suite de la création de chaque site. Il n'est pas possible d'avoir un comité de pilotage unique pour deux sites. Il est constitué par des représentants des communes, des propriétaires, des usagers, des associations et de l'Etat. Il est présidé par un élu désigné par les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Le comité doit élaborer les documents d'objectif nécessaires à la bonne gestion des sites. La participation de tous ces acteurs locaux, et surtout celle des particuliers, est alors privilégiée.

Le Brésil et l'Union européenne suivent avec leurs réseaux le même objectif de protection de la biodiversité. C'est ainsi que la sélection des sites se cantonne principalement à des critères scientifiques pour protéger les habitats les plus importants. Des différences apparaissent lorsque que les structures politiques et administratives entrent en action. Les formes de sélection juridique des sites et de classement sont alors très différentes en raison des différences d'organisation entre chaque Etat et en raison des rapports différents qu'entretiennent un Etat fédéral avec ses Etats fédérés, comme l'Union européenne avec ses Etats membres. Les deux pays laissent la possibilité aux particuliers de participer à ces réseaux.

³⁷ Art. L.414-1-III du code de l'environnement.

³⁸ Arrêté du 28 octobre 2002 portant désignation du site Natura 2000 des îles marseillaises, JO du 17 novembre 2002 ou arrêté du 9 février 2007 portant désignation du site Natura 2000 Etangs et marais du bassin de la Somme, JO du 11 février 2007.

³⁹ Arrêté du 9 août 2006 portant désignation du site Natura 2000 landes de Cadeuil, JO du 25 août 2006 ou arrêté du 13 avril 2007 portant désignation du site Natura 2000 bassin de Gouzon, JO du 6 mai 2007

⁴⁰ Décret du 8 novembre 2001 : « Lorsque la zone proposée est inscrite par la Commission européenne sur la liste des SIC, le ministre de l'environnement prend un arrêté désignant comme site Natura 2000. »

⁴¹ Art. L.414-1-IV du code de l'environnement.

⁴² Décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001. JO du 9 novembre 2001 version consolidée au 5 août 2005.

2 UNE PARTICIPATION POTENTIELLE DES PARTICULIERS

Les pouvoirs publics ne sont plus les uniques acteurs des systèmes de protection. Les particuliers, ou des personnes privées, insistent aujourd'hui pour avoir un rôle actif afin de garder un contrôle sur leurs biens ou parce qu'ils se rendent compte de l'importance de l'instauration des protections environnementales. En Europe, ces particuliers peuvent s'appeler : citoyen, propriétaire, acteur local si il est privé. Au Brésil, il faut rajouter à ces dénominations, celles de communauté traditionnelle et d'indien. Car ce sont des groupements indissociables de particuliers liés à leur mode de vie, à la terre ou à leurs traditions qui ne veulent pas être que de simples figurants à côté des Etats. Certains particuliers demandent la protection de leurs propriétés tandis que d'autres participent à la gestion des sites où leurs propriétés sont souvent incluses. C'est la participation de sa propre initiative du citoyen à la défense de l'environnement.

2.1 LA PROTECTION DES PROPRIETES PRIVEES

Les pouvoirs publics ont la possibilité d'édicter des actes unilatéraux et autoritaires pour imposer des règles diverses sur les propriétés privées. La concertation et la contractualisation sont aujourd'hui les moyens privilégiés par les acteurs locaux. Des procédures sont apparues pour permettre l'application d'une protection spéciale à des propriétés privées suite à une demande du propriétaire ou après une discussion avec lui. Les pouvoirs publics peuvent, en dernier recours, recourir à l'ancienne méthode autoritaire.

2.1.1 Des techniques volontaires de protection

Nous nous intéresserons au cas de la réserve particulière⁴³ du patrimoine naturel, qui protège par une loi une propriété à la suite d'une demande d'un propriétaire et au cas de la contractualisation de certains sites Natura 2000 chevauchant des propriétés privées. Il faut reconnaître que le contrat a moins de force que la loi.

2.1.1.1 Le déroulement des deux procédures

La réserve particulière du patrimoine naturel a été instituée dès 1990 par décret⁴⁴, elle a été rapidement modifiée en 1996⁴⁵ puis en 2000 par la loi du SNUC. Cette dernière donne une définition de la réserve particulière : « La réserve particulière du patrimoine naturel est une aire privée, enregistrée à perpétuité, avec l'objectif de conserver la biodiversité biologique »⁴⁶. Cette forme de protection est comparable à la réserve volontaire française de 1976 ou à la réserve naturelle de la société civile de Colombie (MAGALHAES, 2001, p.124). La protection peut s'appliquer sur la totalité ou sur une partie d'une propriété. Elle reste en place tant que l'Union décide de ne pas utiliser un acte supérieur à l'arrêté⁴⁷ pour supprimer la réserve.

⁴³ Le nom de cette unité de conservation vise exclusivement les particuliers. « particulière » est la traduction simple de « particuliere » : adjectif qui vise les particuliers.

⁴⁴ Décret n°98.914/90

⁴⁵ Décret n°1.922 du 5 juin 1996

⁴⁶ Art.21 de la loi du SNUC: A Reserve Particular do Patrimonio Natural e uma area privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conserva a biodiversidade biologica.

⁴⁷ Art.22 §7 de la loi du SNUC.

Pour avoir le statut de réserve particulière, une propriété doit être sélectionnée pour la richesse de sa biodiversité, pour ses paysages remarquables ou à cause de caractéristiques nécessitant une action de récupération de la propriété. Les critères, bien que peu nombreux, sont larges. A partir du moment où une propriété est assez étendue, elle possède forcément une biodiversité certaine ou des espaces dégradés. Les propriétés refusées sont exclusivement celles où le minerai a été exploité. L'examen de chaque cas se fait au niveau fédéral. Le propriétaire doit remplir un dossier destiné à l'IBAMA. Le président de l'IBAMA a fixé par instruction normative⁴⁸ avec des documents indispensables l'examen d'une propriété.

La France a choisi de gérer le réseau Natura 2000 en privilégiant l'adhésion et la participation des acteurs locaux et en ne se servant que de l'instrument contractuel pour mettre en place les mesures nécessaires à la protection des habitats sur les propriétés privées. Depuis la modification du code de l'environnement de 2005⁴⁹, cette gestion « contractuelle et concertée »⁵⁰ s'organise autour de trois types de documents : les documents d'objectif, la charte Natura 2000 et les contrats Natura 2000⁵¹.

Un contrat Natura 2000 ne peut être passé qu'après la validation du document d'objectifs d'un site. Le document d'objectif « correspond à une conception déconcentrée de l'application des directives « habitats » et « oiseaux »⁵². Il est rédigé par le comité de pilotage du site dans un délai de deux ans après la nomination du comité. Il est approuvé par décret préfectoral après avis de la DIREN. A partir du document d'objectif, le propriétaire d'une parcelle incluse dans un site Natura 2000 peut passer un contrat avec l'Etat. Il doit remplir un formulaire de demande qu'il retire auprès de la DIREN ou de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

Les propriétaires ont aussi l'opportunité d'adhérer à la charte Natura 2000 du site. La différence principale par rapport à un contrat est que la signature de la charte n'entraîne pas de mécanismes d'aide financière. Elle comprend une liste d'engagements qui peuvent porter sur tout ou partie du site et met en avant des pratiques de gestion durable des habitats. Elles visent les propriétaires qui n'ont pas besoin d'un financement pour mettre en oeuvre des mesures de conservation et de restauration. Pour l'Etat, c'est un acte d'engagement⁵³.

Le SNUC comme le réseau Natura 2000 permettent aux particuliers d'agir volontairement pour la protection de la biodiversité. Le contrat Natura 2000 s'applique à une propriété privée faisant déjà partie d'un site Natura 2000 alors que la création d'une réserve particulière crée une unité de conservation totalement nouvelle. Chaque engagement entraîne des devoirs et des compensations pour le propriétaire.

⁴⁸ Instruction normative n°62 du 11 mars 2005.

⁴⁹ Modification du code par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. JO n°46 du 24 février 2005 p.3073.

⁵⁰ Avis n°101(2005-2006) du Sénat déposé le 24 novembre 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006 : Ecologie et développement durable

⁵¹ Article L414-2 et L414-3 du code de l'environnement rédigé par l'ordonnance de 2001, la loi de 2005 et la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006

⁵² Circulaire n°162 du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement destinée aux préfets de département et de région. Objet : gestion contractuelle des sites Natura 2000 en application des articles R 214-23 à R214-33 du code rural.

⁵³ Circulaire DNP/DSEN n°2007 n°1 du 30 avril 2007. « L'adhérent marquera ainsi son engagement en faveur de Natura 2000. » BO ministère de l'agriculture, n°18/2007 du 4 mai 2007.

2.1.1.2 Les obligations et compensations liées aux protections privées

La réserve particulière et le contrat Natura 2000 encadrent les activités des propriétaires. L'article 21 §2 de la loi du SNUC n'autorise que la recherche scientifique et la visite de la réserve avec des objectifs touristiques, récréatifs ou éducatifs. Si la réserve recouvre la totalité de la propriété, la « villa » du propriétaire est tolérée et il est autorisé à l'aménager. L'exploitation des ressources naturelles du site est interdite. Avant la détermination définitive du plan de gestion de la réserve, seules sont autorisées la recherche scientifique et les mesures de protection du site. Le plan de gestion est rédigé par le propriétaire en suivant les directives fixées par l'IBAMA (IBAMA, 2004). Il est ensuite approuvé par l'IBAMA puis publié notamment sur son site internet. Il détaille toutes les obligations et toutes les mesures de gestion que doit mettre en oeuvre le propriétaire. Il ressemble en partie à un contrat Natura 2000.

Le contrat Natura 2000 comporte une liste de toutes les obligations que doit suivre le propriétaire. Toutes les opérations nécessaires à la conservation ou à la restauration du site sont décrites. Ces opérations sont divisées en deux catégories : les opérations sans compensation financière et les opérations ouvrant droit à une compensation. La catégorie des mesures non rémunérées rappelle le plan de gestion d'une réserve particulière mais se limite à toutes les bonnes pratiques qui découlent naturellement du classement du site. Les autres mesures, permettent de recevoir une aide financière de l'Etat et de l'Union européenne versée par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

La conservation du droit de propriété est le premier bénéfice d'une protection par le volontariat. L'exonération fiscale est également commune aux deux systèmes. L'article 8 du décret réglementant l'article 21 de la loi du SNUC précise qu'une propriété transformée en réserve particulière est exclue des comptabilités immobilières fiscales pour l'impôt sur les propriétés territoriales rurales⁵⁴. Le propriétaire peut aussi demander plus facilement des prêts agricoles auprès des banques officielles, obtenir plus facilement de l'aide des administrations en matière immobilière et ses différents projets sont analysés en priorité par le fond national de l'environnement. En signant un contrat Natura 2000 ou une charte Natura 2000, un propriétaire est exonéré de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La parcelle exonérée doit figurer sur une liste arrêtée par le préfet. La signature de la charte Natura 2000 permet d'accéder à certaines aides publiques⁵⁵ lorsque des garanties de gestion durable sont prouvées. Les exonérations et les incitations fiscales semblent être un facteur important pour décider les propriétaires à adhérer au système de volontariat. Les mesures ayant un impact direct sur leurs budgets fonctionnent donc aussi bien en France qu'au Brésil.

Le propriétaire d'une réserve particulière a également le droit à des aides supplémentaires prévues par l'article 21, §3. Les organes publics participant à la gestion du SNUC doivent apporter, en cas de besoin, une aide technique et scientifique pour la protection et la gestion de la réserve. Le statut favorise aussi la collaboration avec des entités privées travaillant sur le SNUC. Des régimes de protection spéciaux s'appliquent

⁵⁴ Mesure déjà prévue par l'art.10 §1 de la loi 9.393 du 19 décembre 1996 relative à l'impôt sur les propriétés territoriales rurales

⁵⁵ Régime Monichon sur les droits de mutation (art. 793 du code général des impôts) et impôt sur les grandes fortunes (art. 885D et 885H du code général des impôts)

comme la protection contre les incendies, contre la chasse ou contre la déforestation⁵⁶. Si la réserve volontaire est incorporée dans un ensemble d'unités de conservation géré par un « conseil de mosaïque », le propriétaire intègre le conseil de droit. Le système brésilien propose une plus grande palette d'avantages que le contrat et la charte Natura 2000 orienté uniquement vers l'exonération fiscale.

Dans les deux systèmes, si le propriétaire ne respecte pas les engagements définis dans les documents de gestion, il perd ses aides financières ou techniques. L'IBAMA est chargé du contrôle du respect des engagements du propriétaire. En France, les services déconcentrés de l'Etat, après avoir informé le propriétaire, procèdent sur place au contrôle de l'application du contrat. Si le titulaire du contrat Natura 2000 s'oppose au contrôle ou si il ne répond pas aux engagements prévus, le préfet peut décider de réduire, de supprimer les aides financières voire même de résilier le contrat. Le propriétaire doit alors rembourser les aides perçues. Les litiges liés à l'exécution des contrats sont de la compétence du juge administratif.

Même l'utilisation du volontariat et des contrats est un bienfait pour les relations entre les propriétaires et les pouvoirs publics, il est important de formuler quelques critiques envers un système intégralement volontariste et envers l'utilisation uniforme des contrats.

2.1.2 Les aspects contrastés du volontariat

Le volontariat brésilien peut se qualifier de volontariat originaire : le propriétaire décide de protéger sa propriété et fixe des règles avec l'administration. Le volontariat français se rapproche à l'inverse d'un volontariat dérivé permettant d'organiser des mesures de protection sur un site déjà protégé. L'examen des systèmes de volontariat s'organise autour de l'étude des actes utilisés et de l'organisation du système.

2.1.2.1 Limites du contrat et forces de la loi

La loi s'applique sur une durée plus longue que le contrat. Le contrat Natura 2000 a une durée minimale de cinq ans qui peut être prorogée par avenant. A la fin du contrat, le propriétaire choisit de reconduire avec l'Etat ou de ne pas signer de contrat. Les obligations de la loi du SNUC s'appliquent à perpétuité sur une réserve particulière. Le plan de gestion n'a pas non plus de durée déterminée et s'il est nécessaire de l'adapter à de nouvelles caractéristiques, le propriétaire propose un nouveau plan de gestion à l'IBAMA. La loi du SNUC garantit ainsi une protection plus suivie puisqu'au terme du contrat Natura 2000, rien ne garantit que le propriétaire sera satisfait de l'indemnité perçue ou qu'il pourra respecter de nouveau une limitation de ses droits.

Depuis la création des réserves particulières, la question de la perpétuité est discutée par les civilistes brésiliens. Ils commentent l'origine de la protection : « La limitation du droit de propriété ne peut venir que de la seule volonté du propriétaire. » (GOMES, 2001) et la durée d'engagement du propriétaire : « L'inaliénabilité ne peut pas être perpétuelle. Il faut une durée limitée. Le code civil permet seulement une durée temporaire ou vitale. » (BEVILAQUA, 1956). La loi du SNUC n'est donc pas compatible avec la législation civile puisque la protection émane du propriétaire et des pouvoirs publics et que la durée est perpétuelle. Si, lors d'un conflit, le droit civil s'applique sans conciliation avec le droit de l'environnement, le propriétaire

⁵⁶ Comparable à l'application du régime forestier sur certaines propriétés privées gérées par l'ONE.

pourra demander au juge de libérer sa propriété des restrictions qu'il s'est imposé. La question apparaîtra plus probablement à la mort d'un propriétaire lors du partage des biens. L'héritier désirant jouir totalement de son droit de propriété, puisqu'il y a transmission de ce droit, pourra demander la suppression de la réserve qu'il n'a pas voulue puisqu'elle a été mise en place par le propriétaire précédent. Il n'est donc pas certain que la réserve particulière soit perpétuelle. Aucun conflit n'est encore apparu à ce sujet. La protection de la réserve particulière s'applique toutefois plus longtemps que pour un contrat Natura 2000.

Le risque pour qu'un propriétaire ne reconduise pas avec l'Etat est accru par le manque de liberté laissée à la rédaction. Bien que le nom de contrat Natura 2000 soit utilisé, le document reste un contrat d'adhésion, voir pour certain un acte unilatéral de l'administration que les propriétaires doivent signer pour ne pas être lésés par rapport aux autres propriétaires. La mise en place d'une réserve particulière possède plus les caractères d'une démarche contractuelle classique. Le propriétaire propose un projet à l'IBAMA qui l'accepte ou le rejette. Quand le projet est rejeté le propriétaire peut remplir un nouveau dossier en modifiant les éléments qui sont à l'origine du rejet.

Même si la forme n'est pas celle d'une discussion entre deux cocontractants, elle se rapproche du contrat. De la même manière la rédaction du plan de gestion est faite par le propriétaire selon les orientations de l'IBAMA. Le projet peut être rejeté. C'est une démarche plus contractuelle que la signature d'un contrat Natura 2000. On pourrait opposer à cette idée que les mesures applicables à un site Natura 2000 sont plus réduites que celles d'une réserve particulière et doivent permettre la protection ou la restauration du site. Une réserve particulière a pour objectif principal la protection de la biodiversité que doit défendre l'IBAMA au moment de la création de la réserve puis pour la gestion de celle-ci.

Un contrat est un acte passé entre deux parties et n'a pas d'effet nuisible ou bénéfique pour les tiers⁵⁷. Un tiers n'est pas censé avoir connaissance des termes d'un contrat auquel il n'est pas partie. La diffusion des informations, en l'absence de demande expresse à l'administration de la part des tiers⁵⁸, est donc laissée à la bonne volonté des propriétaires et de l'administration. Aucun mécanisme de publicité n'existe pour les contrats Natura 2000. A l'opposé, l'IBAMA met en ligne des informations sur les réserves particulières brésiliennes. Le public peut juger directement de la qualité et de la transparence des informations fournies. L'assistance technique et scientifique des réserves particulières est une force de plus. Cette assistance permet de régler les problèmes liés à la réserve et à mieux mettre en place les mesures de gestion. Elle joue aussi un rôle de sensibilisation et d'éducation du propriétaire face à la question environnementale puisqu'il a voulu protéger sa propriété. Le contrat Natura 2000 se limite exclusivement à des aides financières. Certains propriétaires souscrivent logiquement un contrat dans le but de récupérer les produits financiers sans avoir forcément à l'esprit l'objectif de conservation du site. La charte Natura 2000 est plus intéressante à ce sujet puisqu'elle ne prévoit aucune indemnisation. Le propriétaire qui signe la charte a donc à l'esprit la protection de l'environnement et non l'enrichissement possible. Le contrat Natura 2000 se limite à la propriété déterminée dans le contrat et n'ouvre pas vers de nouveaux projets. Certaines aides liées à la réserve particulière, les prêts agricoles et les études de projet du fond national de l'environnement,

⁵⁷ Art.1165 du code civil

⁵⁸ Loi 78-753 du 17 juillet 1978 relative aux mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public modifiée par l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005. Titre I : De la liberté d'accès aux documents administratifs.

permettent d'élargir le champ d'action du propriétaire qui en principe reproduira certaines mesures de protection de l'environnement sur ses autres terrains et projets.

Le volontariat des réserves particulières est donc plus abouti que le volontariat français des sites Natura 2000. Il faut également garder à l'esprit qu'un système n'utilisant que l'instrument contractuel soulève des problèmes inconnus du système brésilien.

2.1.2.2 Les difficultés du système contractuel

Sans faire de comparaison avec les réserves particulières, les aspects négatifs du système français ont été mis en évidence, principalement par la doctrine. Les contrats Natura 2000 sont d'une durée minimum de cinq ans et la durée d'adhésion à une charte Natura 2000 est aussi de cinq ans. Elle peut être de dix ans pour certaines activités mais l'Etat encourage ses préfets à limiter l'adhésion à cinq ans pour que cette période de temps corresponde avec la durée d'exonération de la taxe foncière⁵⁹. La préoccupation principale de l'Etat ne semble pas être la bonne gestion du réseau européen mais le respect des durées d'exonération fiscale qu'il fixe lui-même. La conservation et la restauration des habitats nécessitent de longues périodes, d'autant plus que les sites sélectionnés par la Commission européenne contiennent souvent des espèces protégées et en danger. Une bonne gestion des sites ne peut pas se limiter à cinq ans.

Le caractère éphémère n'est pas le seul inconvénient. « Il [le contrat Natura 2000] présente le triple désavantage de n'être ni obligatoire, ni permanent, ni universel » (COMAS, 2005, p.70). Comme nous l'avons vu précédemment, les propriétaires ont la liberté de contracter ou non. Ceux qui décident de contracter peuvent ne pas renouveler leur contrat à l'expiration de celui-ci. Le droit français ne prévoit aucune mesure pour généraliser la signature des contrats et ne prévoit aucun autre moyen de protéger les propriétés. Le seul moyen de décider les propriétaires est donc d'avoir recours à des incitations fiscales. Dans cette situation, il est facile de douter de la bonne volonté du propriétaire signataire. L'Etat essaye avec la charte Natura 2000 de proposer un contrat simplifié avec l'intention forte de généraliser la gestion contractuelle des sites. Mais, tout comme le contrat, rien n'oblige fortement les propriétaires à signer. Il y a donc de fortes chances qu'aucune protection ne soit mise en place. Michel Prieur a soulevé le détournement possible des contrats Natura 2000 (PRIEUR, 2004) à partir de la dispense, générale et automatique, d'études d'impact pour les travaux, ouvrages et aménagements prévus par un contrat Natura 2000. Un contractant tentera dans cette situation d'inclure dans son contrat des projets soumis actuellement ou non à étude d'impact, afin d'éviter les études d'impacts. Au cas où le projet serait soumis à une étude d'impact, le contractant pourrait contourner ses obligations légales par la signature d'un simple contrat. De plus, ce problème apparaît tout particulièrement du fait que la réglementation française ne fait aucune distinction entre les différents types de projet. L'article 6, §3 de la directive distingue au contraire les activités nécessaires à la gestion du site et celles qui ne le sont pas. Dans le cas d'une bonne transposition, la France aurait du reprendre cet élément de la directive qui ne permet la dispense que si le projet a un lien avec le site et sa bonne conservation, donc un projet qui, implicitement, ne porte pas atteinte au site. La dispense française s'applique sans discernement et ce manque de

⁵⁹ Art. 1395 E du code général des impôts: l'exonération s'applique pendant 5 ans à compter de l'année qui suit celle de l'adhésion à la charte.

contrôle pourra porter préjudice à la gestion des sites par la voix du contrat. Le contrôle de la bonne application des contrats est également examiné d'un oeil critique par la doctrine (BRAUD, 2004). L'administration, au lieu de sanctionner le contractant et de perdre son unique possibilité de protéger un site Natura 2000, aura tendance à rappeler simplement à l'ordre le propriétaire. Celui-ci continuera à percevoir ses aides alors que le site aura pu subir des dommages.

Le système français devra faire appel à une certaine autorité s'il désire réellement atteindre les objectifs européens de conservation. Il doit repenser l'importance donnée aux acteurs locaux lors de la rédaction des contrats et motiver leur implication dans la gestion des sites.

2.2 LA COLLABORATION DANS LA GESTION DES SITES

Une bonne collaboration passe avant tout par des idées et des projets bien définis. La rédaction d'un document est indispensable pour graver ces lignes directrices et éviter tout malentendu entre l'Etat et le particulier. Il faut même remarquer que les Etats ne se limitent pas à un document unique pour définir les mesures nécessaires à la gestion des sites. La diversité de ces documents s'explique en outre par les différentes manières existantes d'aborder les territoires et le rôle désiré pour le particulier.

2.2.1 L'importance des documents

On distingue deux catégories de documents. Les premiers, antérieurs à toute collaboration, fixent les objectifs prévus pour chaque site. C'est un moment de concertation important dont dépend la qualité de la protection. De mauvais documents équivalent à une mauvaise protection. Les seconds mettent en place la collaboration prédéfinie par les premiers. Ils ne doivent pas pour autant perdre de leur qualité.

2.2.1.1 Des documents directeurs fondamentaux

La gestion d'un site commence nécessairement par une réflexion sur la manière d'administrer le territoire selon ses différentes caractéristiques. Cette réflexion intervient bien avant de prendre des mesures concrètes de gestion. Le document peut émaner des pouvoirs publics. Au Brésil, le Conama a établi avant la loi du SNUC des résolutions sur différentes unités de conservation. Ces résolutions éclairent sur la définition et les objectifs de chaque unité et donnent de manière très précise des informations sur la façon d'appréhender les activités, les rapports avec les documents d'urbanisme et les autres règles de droit rural. Par exemple, dans les aires de protection environnementales, les activités minières, de dragage ou d'excavation sont interdites⁶⁰. La règle fixée par le conseil doit obligatoirement être appliquée dans les plans de gestion des unités de conservation.

Le Conama a également institué une chambre technique des unités de conservation et des aires protégées⁶¹ chargée d'accompagner la mise en place du SNUC et son évolution.

⁶⁰ Résolution Conama n°10 du 14 décembre 1988 sur les aires de protection environnementales. DOU du 11 août 1989. Art.6 não serão permitidas nas APA's as atividades de [...]mineração, dragagem e escavação.

⁶¹ Résolution Conama n°330 du 25 avril 2003

Cette chambre, à caractère permanent, peut élaborer des normes d'orientations. Ces normes s'appliquent pour la gestion des unités fédérales. Elle peut aussi examiner directement des plans de gestion. Certains Etats créent des chambres sur le même modèle comme l'Etat de Bahia⁶², les normes de cette chambre s'appliquent aux unités étatiques. Comme toujours, chaque niveau brésilien peut édicter des documents d'orientation applicables dans sa circonscription.

Les Etats européens ou leurs institutions chargées du réseau Natura 2000 édictent de nombreux documents directeurs afin d'harmoniser la gestion des particuliers avec les volontés européennes. Le service luxembourgeois de conservation de la nature utilise des documents dits « instructions d'application »⁶³ comparables aux circulaires françaises. Le ministère de l'environnement et des affaires rurales du Royaume-Uni subordonne les plans de gestion et leur certification à des agences de conservation de la nature⁶⁴ mais il édite des documents devant orienter leurs actions⁶⁵. La France utilise des circulaires à destination des préfets, elles sont écrites conjointement par le ministère de l'écologie et du développement et le ministère de l'agriculture et de la pêche⁶⁶. Tous ces documents ont une influence certaine au moment de l'approbation de la gestion du particulier par le représentant de l'Etat. Les circulaires sont d'ailleurs autoritaires sur ce point puisqu'elles donnent des documents types à utiliser et des directives à appliquer.

D'autres documents interviennent après une première collaboration avec les acteurs locaux et les particuliers. En France, c'est le cas du document d'objectif défini dans l'article L414-2 du code de l'environnement et précisé dans les articles R414-8 à R414-11⁶⁷. Même si il donne des mesures concrètes, il n'est pas possible de l'appliquer directement sur le site. Un document est rédigé pour chaque site par une assemblée d'acteurs locaux et de particuliers, puis il est validé par le représentant de l'Etat. L'Etat est le « maître d'ouvrage de l'élaboration du DOCOB »⁶⁸ et le propriétaire du document. Il peut décider de ne pas valider le document directeur lorsque celui-ci ne respecte pas les missions de conservation et de préservation du réseau.

La première partie du document est consacrée à l'analyse des caractères du site et de sa qualité environnementale qui s'apparente à un inventaire écologique et socio-économique. La deuxième définit les objectifs de développement durable à atteindre sur le site, objectifs normalement prévus dans les directives européennes. La troisième regroupe les mesures concrètes nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans la deuxième partie. D'autres documents plus techniques viennent compléter le document d'objectif comme les cahiers des charges et les modalités de suivi des mesures de gestion. La mise en oeuvre d'un document directeur rédigé par les acteurs locaux doit en principe faciliter l'acceptation des

⁶² Résolution Cepam du 3 décembre 2005

⁶³ Par exemple : Instruction d'application des dispositions de l'article 17 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Décembre 2006. Le document interdit entre autre « l'élagage exagéré pour permettre la circulation des engins agricoles » qui équivalait à réduire ou détruire les biotopes.

⁶⁴ First report by the United Kingdom under article 17 on implementation of the Directive from June 1994 to december 2000. p.25

⁶⁵ Guidance note E – Measure fiche p.41 ou A protected countryside, part.3 9.conserving and maintaining wildlife diversity 10.restauring and maintaining wildlife diversity

⁶⁶ Direction de la nature et des paysages et direction générale de la forêt et des affaires rurales.

⁶⁷ Décret n°2006-922 du 26 juillet 2006 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code de l'environnement. JO n°172 du 27 juillet 2006 p.11200. Codifié aux articles 414-8 à 414-9 du code de l'environnement.

⁶⁸ Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en oeuvre des directives « habitats, faune, flore » et « oiseaux »

mesures qu'il contient par les utilisateurs des terrains protégés. La charte Natura 2000 est aussi incluse dans le document d'objectifs mais il faut la considérer plus comme un document d'application que comme un document directeur.

2.2.1.2 La finalisation de la collaboration

La collaboration est définitivement fixée par un document destiné à un particulier ou visant un site pour lequel tous les concernés doivent appliquer les mesures du plan. A l'exception du cas des réserves particulières où le plan de gestion vise un propriétaire et sa propriété, les plans de gestion des unités de conservation s'appliquent à un site. Les particuliers doivent ensuite mettre en oeuvre le plan de l'unité de conservation. L'article 27, §2 de la loi du SNUC prévoit la participation, des populations résidentes à l'élaboration et à l'application du plan de gestion des unités de conservation couvrant des propriétés privées. L'article 12 du décret de 2002, premier article concernant les plans de gestion, réaffirme l'élaboration conjointe du plan de gestion pour les unités de conservation couvrant des propriétés privées. Comme pour les documents d'objectifs, les populations participent à la rédaction du plan de gestion, lorsqu'il est validé, il s'applique à tous sans adaptation au cas par cas. L'article 28 précise que les activités ou exploitations du sol en désaccord avec le plan sont interdites. Si le plan ne les désigne pas précisément mais que l'activité semble aller à l'encontre des orientations du plan, elle est alors interdite. Lorsqu'un plan de gestion est en cours d'élaboration, les seules activités autorisées dans les unités de protection intégrale sont celles garantissant l'intégrité des ressources naturelles. Des mesures de contrôle sont mises en place dès la création de l'unité de conservation.

L'élaboration du plan de gestion ne peut pas excéder cinq ans. Si les populations résidentes n'arrivent pas à se mettre d'accord avec l'administration à l'expiration de ce délai, l'administration prend le contrôle de la rédaction du plan de gestion. Cette mesure réduit les excès possibles des particuliers. L'article 16 du décret de 2002 prévoit que tous les plans de gestion approuvés par l'administration doivent être à disposition du public. Le document doit pouvoir être consulté au siège de l'unité et au centre d'information de l'organe exécutif créateur de l'unité. Les particuliers ont ainsi une double opportunité d'examiner le document de gestion. Cette disponibilité leur permet de simplement s'informer, de connaître les mesures qu'ils doivent mettre en oeuvre et de pouvoir disposer du document afin de réfléchir à de futures modifications.

Le Brésil a choisi la simplicité pour gérer ses unités de conservation en limitant à un unique plan de gestion le nombre de document par site. La situation est bien différente en France puisqu'il peut y avoir, en plus du document d'objectif et de la charte Natura 2000, un contrat Natura 2000 pour chaque parcelle d'un site. Le plan de gestion se divise en plusieurs parties : la législation en vigueur, le diagnostic environnemental de l'unité de conservation, le zonage de l'unité, la planification de l'unité, les mesures de gestion s'appliquant à l'administration et/ou aux populations et diverses annexes⁶⁹. Il est possible de rapprocher le plan de gestion des documents français. Le document d'objectif comprend un même diagnostic environnemental, une localisation du site et un plan d'action proche de la planification brésilienne. Le contrat Natura 2000 contient les mesures de gestion applicables. Les mêmes informations se retrouvent donc dans cet unique document brésilien et dans

⁶⁹ Exemple du plan de gestion de l'aire de protection environnementale de l'escarpa devoniana dans l'Etat du Parana http://www.pr.gov.br/meioambiente/iap/pdf/devoniana_pl_manejo.pdf

les divers documents français. Le droit anglais prévoit de passer avec les propriétaires ou occupants situés sur un site Natura 2000 un accord de gestion⁷⁰. Après avoir négocié avec les particuliers, un document est rédigé par l'agence compétente, celui-ci se rapproche à la fois du plan de gestion brésilien puisqu'il est l'unique document par parcelle et à la fois du contrat Natura 2000 car il adresse des mesures directement à un propriétaire.

Le contrat Natura 2000 a été le premier document d'application des mesures de gestion fixées par le document d'objectif. Le contrat comprend, comme nous l'avons vu, toutes les mesures que doit mettre en oeuvre le propriétaire. Ces mesures sont sélectionnées à partir du cahier des charges du document d'objectif. La charte Natura 2000 est une nouvelle solution de finaliser une gestion. « La charte Natura 2000 doit être un document simple, clair, compréhensible par tous et « normé » de façon à constituer un outil d'adhésion au DOCOB efficace, attractif et cohérent avec les autres politiques sectorielles. »⁷¹. Le document se veut moins lourd qu'un plan de gestion ou un contrat afin de toucher un large public indispensable à la bonne protection des sites. La charte vise aussi bien les activités économiques que les activités de loisirs. Elle détermine une « liste d'engagement » afin d'atteindre les missions fixées par le document d'objectif. La liste d'engagement est constituée de mesures effectives qui ne doivent pas être perçues comme de simples recommandations.

Le document final de la gestion d'un site, bien qu'arrivant en fin de chaîne, est le plus important. Il détermine clairement les droits et les devoirs des particuliers, ainsi que le niveau d'intensité de la collaboration.

2.2.2 Le degré d'implication du particulier dans la collaboration

Une collaboration peut aller, en fonction des besoins du site et de la liberté laissée par les documents de gestion, du simple abandon de l'entretien d'un site à la mise en valeur de la zone. La volonté des particuliers de participer à la gestion sera prise en compte d'après les documents et les données du site.

Le droit international, en particulier la convention d'Aarhus et ses multiples rappels d'introduction, incite les Etats à développer l'information⁷² et la participation⁷³ en matière d'environnement. L'information est indispensable pour toute participation efficace. Les particuliers doivent connaître une partie de la législation et savoir quels sont les terrains soumis à des normes particulières. L'information au droit de l'environnement est une première sensibilisation à la protection de ce dernier⁷⁴. La convention encourage ensuite la participation du public au processus décisionnel. Cet encouragement se retrouve de manière indirecte dans la gestion des sites, dès qu'un particulier participe à la rédaction d'un document de gestion du processus décisionnel, il collabore à la gestion du site.

Quelque soit le pays et quelque soit le cadre juridique, l'implication d'un particulier dans la protection de l'environnement dépend avant tout de sa volonté d'agir. L'information et l'éducation favorisent le volontariat qui reste tout de même conditionné à la personnalité des individus. Logiquement, si le particulier n'a pas accès à une information transparente et claire et s'il ne fait aucune démarche pour s'impliquer, il est tout simplement exclu du

⁷⁰ The conservation regulation du 20 octobre 1994. Part.II Management agreements

⁷¹ Circulaire DNP/SDEN n°2007 n°1 du 30 avril 2007. BO ministère de l'agriculture, n°18/2007 du 4 mai 2007.

⁷² Art.4 de la convention d'Aarhus

⁷³ Art.6 et suivant: participation aux prises de décisions et à la rédaction des plans et programmes.

⁷⁴ Reconnaissant, que dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et à la participation accrue du public [...] contribue à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux,...

système. La publicité autour du classement des sites et des organismes de gestion est la seule incitation existante. Un propriétaire français qui ne demande pas à intégrer le comité de pilotage n'aura aucune invitation pour le rejoindre, un propriétaire brésilien qui ne participe pas aux consultations publiques ni aux réunions des conseils de gestion sera simplement ignoré.

L'implication du particulier est aussi conditionnée par la liberté laissée par le droit et les documents. Les Etats européens, réalisant leur partie du réseau Natura 2000 à travers une gestion publique, laissent peu de place à la participation des particuliers. A l'inverse les Etats conservant le caractère privé des propriétés ou utilisant un système contractuel permettant une collaboration. La France laisse cette liberté qui reste limitée par les contrats. Les contrats Natura 2000 et la charte Natura 2000 restent des contrats d'adhésion, ils limitent donc l'implication du particulier. Il est possible de sélectionner une partie des mesures à mettre en oeuvre mais la rédaction n'est pas libre et dépend des documents d'objectifs. Ces documents, tout comme le plan de gestion brésilien, sont le point déterminant de la collaboration. La participation des particuliers au comité de pilotage et au conseil de gestion est déterminante dans la collaboration future. Les documents directeurs posent en fait les règles de la participation future.

La loi brésilienne permet une implication plus avancée par son article 30 autorisant la gestion d'une unité de conservation par une organisation de la société civile. La délégation de la gestion à une association ou une organisation doit répondre à certaines conditions. L'association doit défendre un intérêt public conforme aux principes des unités de conservation et de la loi du SNUC. Cet article vise les associations de défense globale de l'environnement et les associations locales. L'association doit évidemment disposer de moyens suffisants pour assurer la bonne gestion de l'unité. Si elle a les moyens, une association constituée par la population locale peut gérer une unité de conservation. C'est le plus haut degré de collaboration existant : les particuliers gèrent directement leur unité de conservation à partir du moment où ils respectent les principes de protection de la biodiversité. La gestion des sites Natura 2000 par des associations n'est pas impensable. L'article 6 de la directive « habitats » impose aux Etats de prendre les mesures nécessaires à la conservation des sites mais n'impose pas que la gestion des sites soit directement assurée par les Etats eux-mêmes.

CONCLUSION

Les facettes de la gestion des unités de conservation ont été affirmées dans l'article premier de la convention sur la biodiversité. La protection des zones protégées peut s'exercer par la conservation stricte des habitats ou par leur utilisation lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre du développement durable. Les législations brésiliennes et européennes ont repris ces deux aspects. La conservation stricte s'entend comme l'absence de présence et de perturbation humaine. Elle s'accompagne d'interdictions diverses afin de protéger les espèces animales et végétales. Un particulier laisse de cette manière sa propriété tout simplement à l'état naturel, en jachère ou à l'abandon selon les caractéristiques du terrain. L'utilisation de l'espace s'entend comme l'entretien ou l'exploitation économique du site. Certaines interventions humaines permettent à des espèces animales et végétales de survivre, dans ce cas l'entretien humain est important pour la conservation de la

biodiversité. Par exemple, les structures ou éléments entourant les zones d'agriculture sont des moyens de conserver la biodiversité. Dans ce cas, l'utilisation a aussi un caractère économique. La conservation de la biodiversité ne doit pas empêcher le développement des Etats. Cet aspect de croissance est plus important pour un pays émergeant comme le Brésil, mais il se retrouve aussi en Europe.

Le type de gestion est choisi au cas par cas en fonction de la qualité des sites. Un paradoxe apparaît dans cette double approche de la conservation. Un habitat délaissé ou sans présence humaine doit être en principe d'une excellente qualité. Il est alors propice d'utiliser cet espace afin de développer certaines activités. Au contraire, un habitat où l'homme est déjà installé subit une certaine pression et doit tendre vers la disparition de cette présence afin de retrouver son état initial. Dans les deux cas, pour stabiliser un site, les activités humaines doivent être durables.

L'objectif de durabilité se retrouve dans les textes et les politiques des deux Unions mais cette finalité doit gagner plus d'importance dans la mise en place effective des deux systèmes régionaux que nous avons étudié. En effet, tous les acteurs que nous avons aperçu, publics et privés, ont une sensibilité avec le développement durable mais ils doivent pour la suite y attacher une attention plus poussée en s'efforçant de protéger les espaces sélectionnés par des mesures efficaces. Malgré les améliorations des dernières années grâce à la mise d'une protection écosystémique, les efforts sont encore à faire dans les deux Unions.

BIBLIOGRAPHIE

- BEVILAQUA, Clovis. *O codigo civil dos estados unidos do Brasil (comentado)*, vol. VI, São Paulo, Ed. Livraria Francisco Alves. 1956
- BRAUD, Xavier. *Le réseau écologique européen Natura 2000*. Litec, 2004.
- CAPRILES, René. *Revista Eco 21*, ano XV, n°101, mars 2005
- COMAS, Romain. *La gestion concetée des sites Natura 2000 français : quelle politiques environnementale ?* Master droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme, Université de Limoges. 2005.
- GOMES, Orlando. *Direito reais*. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2001.
- GUILLAUMON, J. Régis. Políticas publicas e ocupação humana: populações tradicionais em unidades de conservação da natureza. In *Revista de direitos difusos*, ano IV, vol.20: Ocupação territorial e meio ambiente I. Aout 2003.
- IBAMA, Guia de Chefe, mai 1999
- IBAMA, Roteiro metodologico para Elaboração de Plano de Manejo para Réservas particulars do patrimonio natural. Brasilia: IBAMA, 2004.
- MAGALHAES, Juraci Perez. *Commentarios ao Codigo Florestal: doutrina e jurisprudencia*. Editoria Juarez de Oliveira, 2001.
- MAKOWIAK, Jessica. *La mise en place du réseau Natura 2000 : les transitions nationales France*. Limoges: PULIM. 2005.
- PALMIERI, Roberto, VERISSIMO, Adalberto et FERRAZ, Marcelo. Guia de consultas publicas para unidades de conservação. Belem: Imazon. 2005
- PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 5.ed. Paris: Dalloz, 2004.
- SADELEER, Nicolas de. La conservation des habitats. In *Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en France et en Belgique*. Colloques de droit comparé Belgique-France organisé à Louvain-la-neuve le 26 septembre 2002. Bruxelles: Bruylant, 2004.

Artigo recebido em março de 2008 e aceito em maio de 2008
