

PARLEMENT EUROPÉEN



DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

LA PROTECTION DE LA NATURE

en

**Autriche, Finlande, Norvège, Suède, Suisse,
Bulgarie, Tchécoslovaquie, Hongrie, Pologne,
Roumanie, Yougoslavie, Union soviétique**

Environnement,
santé publique
et protection des consommateurs,
série n°

17

Ont également été publiés dans les séries «Recherche et documentation» consacrées à l'environnement, à la santé publique et à la protection des consommateurs les documents de synthèse suivants:

6. Résolutions du Parlement européen dans le domaine de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs (1979-1984)
7. Directives communautaires sur l'environnement: leur application et les possibilités de contrôle du Parlement européen
8. Environnement et agriculture: résumé d'une audition du 12 au 18 septembre 1985 à Bruxelles
9. La politique des États membres de la Communauté en matière de lutte contre la drogue
10. Manuel du Parlement européen pour l'Année européenne de l'environnement 1987/1988
11. La politique de la Communauté en matière de gestion des déchets dangereux
12. Les systèmes de santé dans la Communauté européenne
13. L'Année européenne de l'environnement 1987/1988
14. La faune et la flore: résolutions du Parlement européen (1984-1989)
15. Données sélectionnées sur l'état de l'environnement dans les États membres de la Communauté européenne
16. Incitations économiques et fiscales visant à atteindre les objectifs de la politique de l'environnement

Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les politiques ou avis de l'institution de rattachement de l'auteur, pas plus que celles du rédacteur ou d'autres collaborateurs.

Publication: Parlement européen, direction générale des études, L-2929 Luxembourg

Ce document a été imprimé sur papier recyclé.

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992
ISBN 92-823-0383-7

© CECA-CEE-CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 1992
Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Printed in Germany

Sommaire

	<i>Page</i>
Préface	5
 LA PROTECTION DE LA NATURE	
 en	
Autriche	7
Finlande	19
Norvège	29
Suède	41
Suisse	53
Bulgarie	63
Tchécoslovaquie	75
Hongrie	85
Pologne	93
Roumanie	107
Yougoslavie	121
Union soviétique	143
 Auteurs	 155

PRÉFACE

Le présent document a été publié à l'occasion de la conférence «Protection de la nature — Europe 2000», organisée par le Parlement européen, en collaboration avec le «Worldwide Fund for Nature» (Fonds mondial pour la nature), à Bruxelles, les 25 et 26 septembre 1991.

Ce volume contient des rapports sur la législation et la politique en matière de protection de la nature (faune, flore, parcs et réserves naturelles) des États de l'AELE et des pays d'Europe centrale et orientale, à l'exception de l'Albanie.

La situation dans les États membres de la Communauté européenne est décrite, ainsi que les conventions internationales, dans une version spéciale du *European Environmental Yearbook — 1991*, publiée à la même occasion par DocTer International.

Protection de la nature

en

Autriche

par Herbert Wegscheider / Stephen Sokoloff
(législation nationale)

Markus Haslinger
(application des accords internationaux)

Autriche	<i>Page</i>
Introduction	11
I — Faune et flore	11
A — Législation et application	11
1. Espèces protégées	11
2. Chasse	12
3. Pêche	12
4. Gestion administrative	12
B — Problèmes et mesures politiques	13
1. Politique et tendances	13
2. Opinion publique et médias	13
3. Application des accords internationaux	13
II — Zones protégées	15
A — Législation et application	15
1. Protection de certains sites	15
2. Protection des biotopes non liée aux sites	16
3. Accords volontaires	16
4. Gestion administrative	16
5. Exemple du Burgenland	17
B — Problèmes et mesures politiques	17
1. Politique et tendances	17
2. Mise en œuvre des instruments internationaux	17

Introduction

La république fédérale d'Autriche (Österreich) se compose de neuf «Länder» indépendants (Burgenland, Carinthie, Basse-Autriche, Haute-Autriche, Salzbourg, Styrie, Tyrol, Vorarlberg, Vienne). La Fédération et les Länder se répartissent les pouvoirs législatif et exécutif selon divers critères. Tous les domaines non explicitement attribués à la Fédération par la Constitution fédérale relèvent de la compétence des Länder (article 5 du Bundesverfassungsgesetz).

Ce système législatif fédéral prévoit que la conservation de la nature, la chasse et la pêche relèvent des Länder. Par contre, c'est la Fédération qui est compétente en ce qui concerne la législation relative aux eaux et forêts. Cette situation explique le caractère extrêmement compliqué de la législation autrichienne sur la conservation de la nature: il existe actuellement neuf ensembles différents de codes légaux.

Les lois des Länder sont votées par leurs parlements respectifs («Landtage»). Les instances supérieures d'exécution sont les gouvernements des Länder («Landesregierungen»). Ceux-ci sont notamment habilités à promulguer des décrets. Pour la plupart des matières, l'instance administrative de base est l'administration cantonale («Bezirkshauptmannschaft» ou, dans les villes, «Magistrat»).

Heureusement, les lois des différents Länder sur la conservation de la nature sont similaires à maints égards. Il est donc possible de résumer brièvement leurs caractéristiques les plus marquantes. La plupart d'entre elles réglementent à la fois la protection des espèces et celle des régions.

I — Faune et flore

A — Législation et application

1. Espèces protégées

La protection de base des espèces est régie par des lois sur la conservation de la nature («Naturschutzgesetze»); les détails en sont fixés par des décrets. Les lois votées par le parlement («Gesetze»), tout comme les décrets («Verordnungen»), sont publiées dans les Journaux officiels des Länder (*Landesgesetzblatt* = LGBl):

- Burgenland: loi LGBl 1991/27; décret LGBl 1961/26 (en cours de révision);
- Kärnten (Carinthie): loi LGBl 1986/54; décret sur la protection de la faune LGBl 1989/3; décret sur la protection de la flore LGBl 1989/27; décret sur la protection des champignons LGBl 1989/28;

- Niederösterreich (Basse-Autriche): loi LGBl 1977/3; décret LGBl 1978/169;
- Oberösterreich (Haute-Autriche): loi LGBl 1982/80; décret LGBl 1982/106;
- Salzburg (Salzbourg): loi LGBl 1977/86; décret sur la protection de la faune LGBl 1980/12; décret sur la protection de la flore LGBl 1979/38;
- Steiermark (Styrie): loi sur la protection de la nature LGBl 1976/65; loi sur la protection des arbres LGBl 1990/18; décret LGBl 1987/52;
- Tyrol: loi LGBl 1991/29; décret LGBl 1975/29 (en cours de révision);
- Vorarlberg: loi sur la protection du paysage LGBl 1988/22 (révisée); loi sur la protection de la nature LGBl 1988/23 (révisée); décret LGBl 1979/10;
- Wien (Vienne): loi sur la protection de la nature LGBl 1984/6; loi sur la protection des arbres LGBl 1974/27; décret LGBl 1985/7.

a) Résumé

Dans la plupart des Länder, il est interdit de déranger, de blesser ou de tuer de manière gratuite des animaux ou de détruire sans motif des plantes sauvages. Les lois sur la protection de la nature s'appliquent à tous les organismes, sauf ceux couverts par les lois sur la chasse et sur la pêche. Toutefois, le Vorarlberg ne dispose pas d'une législation complète dans ce domaine, et, en Styrie, seules les plantes — et non les animaux — bénéficient d'une protection générale.

Outre ces dispositions, les «Landesregierungen» peuvent promulguer des décrets prévoyant une protection plus stricte de certaines espèces animales ou végétales pour des motifs spéciaux (notamment les espèces menacées). Les animaux qui font l'objet d'une protection totale (en Haute-Autriche, par exemple, la plupart des oiseaux et des serpents et tous les lézards et les amphibiens) ne peuvent pas être chassés, capturés, dérangés, tués, achetés vivants ou morts, mutilés, vendus, transportés ou cédés. Pour les espèces partiellement protégées, la protection est limitée à certains stades du développement (uniquement les larves ou uniquement les individus adultes, par exemple), à certaines zones ou à certaines méthodes de capture. Quant aux plantes entièrement protégées, la protection concerne toutes les parties de la plante et, dans certains Länder, leur aire naturelle. La Haute-Autriche connaît 78 listes en ce qui concerne ce type de protection. Certaines énumèrent des genres entiers, d'autres certaines espèces seulement, par exemple les orchidées «sabot de Vénus», appartenant au genre *Cypripedium*.

Pour les plantes partiellement protégées (27 listes en Haute-Autriche), la cueillette des parties aériennes est autorisée selon certaines quantités et conditions. Souvent, par exemple, la cueillette à la main d'un bouquet est autorisée.

La plupart des lois des Länder prévoient que les espèces non indigènes ne peuvent être cueillies sans autorisation spéciale.

Les dérogations aux lois sur la protection de la nature concernent essentiellement la sylviculture et l'agriculture, les plantes officiellement agréées et la recherche scientifique.

b) Exemple du Burgenland

Une des lois les plus récentes sur la protection de la nature a été votée en novembre 1990 par le «Landtag» du Burgenland. Nous en décrivons ci-dessous les différences et les caractéristiques spécifiques par rapport au modèle général évoqué plus haut.

La loi a notamment pour objectif de protéger la diversité de la faune et de la flore indigènes ainsi que leur milieu naturel. Elle met dès lors directement l'accent sur la préservation des zones humides.

La loi établit une distinction entre la protection générale et la protection spéciale. En ce qui concerne la protection spéciale, la «Landesregierung» peut, par exemple, promulguer un décret interdisant la suppression des haies, le brûlage des herbages secs non fertilisés, l'abattage des arbres fruitiers indigènes, etc. Aux termes de la loi, la simple expression de l'intention de vendre ou d'acheter des espèces protégées constitue une infraction. Des dérogations sont toutefois possibles.

Seuls les agriculteurs qui ont recours à des méthodes modernes évitant les dommages permanents pour l'environnement ne sont pas tenus de prendre des mesures préventives spéciales de protection des espèces menacées.

L'exploitation commerciale, y compris des espèces animales et végétales non protégées, est toujours subordonnée à l'accord de la «Landesregierung»; la validité de cet accord ne peut normalement excéder un an.

2. Chasse

La législation des Länder en matière de chasse reprend des listes d'espèces de gibier ainsi que les conditions de leur chasse, c'est-à-dire les saisons de chasse et les méthodes interdites. En Haute-Autriche, par exemple, il est interdit de faire appel à des enregistrements de cris d'animaux en vue d'appâter le gibier, et d'utiliser des explosifs. Une interdiction générale de chasse frappe certains endroits, notamment les cimetières. Le chasseur est tenu d'assurer certains besoins du gibier — par exemple, il doit nourrir celui-ci pendant les périodes hivernales rigoureuses. L'obtention d'un permis de chasse est subordonnée à la réussite d'un examen. Les chasseurs sont tenus d'établir une liste du nombre d'animaux de chaque espèce qu'ils comptent abattre. Ils ont l'obligation de respecter cette liste.

Par ailleurs, ils doivent engager des gardes-chasses. Il s'agit de personnes qualifiées qui ont réussi l'épreuve préalable et veillent au respect de la législation sur la chasse.

3. Pêche

La législation sur la pêche ne s'applique qu'aux eaux naturelles et ne concerne pas les étangs de pêche artificiels, régis par le code civil. Elle énonce les conditions de capture du poisson. Certaines méthodes sont interdites — notamment, en Basse-Autriche, le recours aux explosifs et aux poisons. En outre, la pêche peut être limitée à certaines périodes (mois); la loi définit éventuellement les quantités maximales de poisson qui peuvent être capturées et peut contraindre les pêcheurs à rejeter les poissons n'atteignant pas une certaine taille.

L'acquisition d'un permis de pêche n'est pas subordonnée à la réussite d'une épreuve; seuls les gardes responsables du respect des règlements y sont soumis. Les personnes qui ont la charge des zones de pêche sont tenues de réapprovisionner leur étang ou leur cours d'eau en y déversant chaque année une certaine quantité de frai. Elles ne peuvent déverser des espèces non indigènes sans autorisation spéciale. L'exposé des motifs de certaines lois sur la pêche indique que les pêcheurs doivent promouvoir la conservation de la nature; pourtant, en réalité, des différends les opposent fréquemment aux associations de protection de la nature, notamment lorsqu'ils réclament la liberté de la chasse au cormoran et au héron.

Le Vorarlberg a adopté une série spéciale de mesures législatives qui concernent le lac de Constance («Bodensee»).

4. Gestion administrative

Les «Landesregierungen» peuvent instituer des organes consultatifs, notamment des commissions provinciales pour la conservation de la nature et du paysage («Landesbeiräte für Natur- und Landschaftsschutz»), constituées d'experts des divers domaines concernés. Les autorités cantonales peuvent déléguer leurs responsabilités à des officiels, généralement bénévoles. C'est notamment le cas des instances de contrôle de la conservation («Naturwacheorgane»), qui veillent au respect des lois et décrets sur la protection de la nature. Les instances cantonales ont la charge de l'application de la législation. Elles peuvent faire appel à la police fédérale pour qu'elle les assiste dans cette tâche.

Certaines lois sur la protection de la nature imposent aux fonctionnaires responsables de la sylviculture, de la chasse, de la pêche, de la protection des terres cultivées et du contrôle des eaux de signaler les

infractions et d'apporter leur aide aux instances de protection de la nature. Celles-ci peuvent également faire appel à l'aide des membres des gardes montagnards («Bergwacht») ou des gardes montagnards et champêtres («Berg- und Naturwacht»).

B — Problèmes et mesures politiques

1. Politique et tendances

Dans la plupart des Länder, la législation sur la protection de la nature traverse une période de mutations profondes. Le Burgenland et le Tyrol viennent de réformer leur législation en la matière (en 1990 et en 1991). Les décrets correspondants ont été modifiés. Dans d'autres Länder, des amendements sont envisagés. La tendance est à une protection plus stricte de la flore et de la faune. L'accent est mis tout spécialement sur les considérations spécifiques à l'habitat; les problèmes d'écologie urbaine occupent, eux aussi, une place croissante dans la législation.

Jusqu'à présent, les lois énonçaient essentiellement des exigences et des interdictions; les subventions et l'aide financière ne jouaient pas un rôle prépondérant. Aujourd'hui, l'accent est mis de plus en plus sur les mesures économiques et les autres mesures actives d'attention portée à la nature. Citons, à titre d'exemples, une organisation moins extensive de l'agriculture et de la sylviculture ainsi que la rotation des cultures et l'alternance entre champs cultivés, haies, bordures non cultivées, talus, groupes d'arbres, étangs, etc. L'État devra accorder un dédommagement financier aux personnes affectées.

On enregistre en outre une tendance à la protection généralisée des biotopes menacés (eaux vives, zones humides, herbages secs non fertilisés, etc.) sous l'intitulé «protection intégrée de la nature». Une condition préalable de ces mesures est l'établissement d'une cartographie précise des biotopes.

On note assez fréquemment des critiques à l'égard du manque de fonctionnaires compétents en matière de protection adéquate de la nature. Ces critiques posent la question du financement des salaires des fonctionnaires supplémentaires. Une des possibilités envisagées est le prélèvement d'une taxe sur l'utilisation de la nature.

2. Opinion publique et médias

Les agriculteurs, en particulier, sont souvent trop peu sensibles à la question de la protection des espèces. Il conviendrait à cet égard de mener une campagne intensive et active d'information. Il existe toutefois un consensus à propos de la nécessité de protéger les

espèces, en particulier dans la perspective du maintien d'un environnement de qualité pour la consommation humaine.

Un autre aspect de la question est la tentative du WWF de réintroduire en Autriche des espèces jadis indigènes (l'ours, le lynx), ou la campagne «offrez-vous une nature libre» («Natur freikaufen»). Il va de soi que ces initiatives sont controversées.

3. Application des accords internationaux

a) Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973) (CITES)

A la fin des années 70, le gouvernement fédéral autrichien a été contraint de constater que l'Autriche était devenue la principale plaque tournante du commerce (de transit) des espèces menacées de la faune et de la flore sauvages d'Europe. Les experts ont estimé que cette situation était exclusivement due au fait que l'Autriche n'était pas cosignataire de la CITES. L'Autriche étant en butte à de nombreuses critiques, il fut alors décidé d'adhérer à la convention.

D'une part, la CITES a été transposée globalement dans la législation municipale autrichienne [Journal officiel fédéral (= BGBl) 1982, n° 188, et nombreux amendements]; la CITES a dès lors acquis le statut de loi fédérale, hormis certaines dispositions qui ont le statut de loi constitutionnelle.

D'autre part, il a fallu créer des règlements supplémentaires dans le cadre de la législation municipale autrichienne, afin de garantir l'exécution de toutes les obligations résultant de la convention. C'est la raison de l'adoption de la «loi fédérale du 1^{er} juillet 1981 sur la mise en œuvre de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, du 3 mars 1973» (BGBl 1982/189, ainsi que certains amendements) et de plusieurs lois au niveau des Länder autrichiens (les États fédéraux autrichiens) (voir ci-après).

La mise en œuvre de la CITES est, dans ce domaine précis, affectée tout à fait négativement par la répartition compliquée des compétences entre la Fédération et les Länder. D'une part, les dispositions de la Constitution fédérale autrichienne désignent la Fédération comme exclusivement compétente en matière d'adhésion de l'Autriche à la convention. En outre, la Fédération était compétente en ce qui concerne l'adoption de la loi fédérale de 1981 portant application de la CITES, dans la mesure où les dispositions de cette loi ne traitent que des aspects liés au commerce extérieur de la convention à appliquer. De plus, c'est à la Fédération qu'il incombe de veiller à l'application de ladite loi. D'autre part, les Länder sont compétents en matière de législation sur la

protection des animaux, la protection de la nature, la chasse et la pêche, ainsi qu'en matière d'exécution de cette législation. Compte tenu de cette répartition des compétences, qui a même entraîné un retard dans l'adhésion de l'Autriche à la convention, la mise en œuvre de la CITES peut être décrite comme suit.

La loi fédérale de 1981 concerne le commerce d'espèces menacées franchissant les frontières douanières de l'Autriche; il n'a pas été tenu compte de l'aspect «introduction en provenance de la mer» [article I, sous e), de la CITES], étant donné que les cotres de haute mer battant pavillon autrichien ne pratiquent pas la pêche ou la chasse des mammifères marins en haute mer et que l'Autriche est un État sans accès direct à la mer. La loi résume les conditions préalables requises pour l'octroi de licences ou de certificats d'exportation (paragraphe 3), de réexportation (paragraphe 4) et d'importation (paragraphe 5 et 6) et énonce les dérogations à ces règles (paragraphe 7). En ce qui concerne la réexportation, les espèces énumérées sur proposition de l'Autriche à l'annexe III de la CITES sont soumises à la procédure d'autorisation d'exportation (paragraphe 4, alinéa 4). Le paragraphe 2, alinéa 2, prévoit la promulgation d'un décret reprenant une liste énumérative des «parties ou dérivés facilement identifiables» des espèces. Cette disposition ne résulte pas d'une obligation découlant de la CITES, mais a été considérée comme nécessaire à l'application de la convention. Le ministre fédéral des Affaires économiques est compétent en ce qui concerne la question des licences d'importation, d'exportation et de réexportation et des certificats requis (pour ceux-ci, toutefois, uniquement dans la mesure où les différentes instances des Länder ne sont pas compétentes). Un décret de la loi précise que les espèces visées par les dispositions de la CITES doivent être soumises au dédouanement à certains postes d'entrée et de sortie du territoire. La loi s'attache principalement aux transactions franchissant les frontières douanières de l'Autriche, et les dispositions pénales visent dès lors à empêcher les transactions transfrontalières opérées sans la licence requise ainsi que les transactions sous licence obtenue clandestinement (paragraphe 12). Le commerce intérieur ou la simple détention d'espèces menacées ne sont pas concernés par les dispositions pénales de la loi. Nous avons souligné plus haut le fait que la mise en œuvre de la CITES relève, elle aussi, de la compétence des Länder autrichiens. C'est la raison pour laquelle la loi comporte des références aux compétences des Länder en matière d'application de la convention, dont le caractère est purement déclaratif. Par exemple, les instances des Länder sont tenues de remplir la fonction d'«autorités scientifiques» aux termes des réglementations existantes des Länder, et la Fédération devrait, en accord avec eux, installer des «centres de secours».

A ce jour, six des neuf Länder autrichiens (Vienne, Salzbourg, Vorarlberg, Carinthie, Styrie, Burgenland) ont adopté des décrets d'application spécifiques de la CITES pour les aspects relevant de leur compétence. En Carinthie, par exemple, le «décret fixant les mesures du Land portant application de la convention de Washington sur la protection des espèces» dispose comme suit: le gouvernement du Land est habilité à délivrer les certificats conformément aux dispositions de la loi fédérale de 1981 aux conditions visées ci-dessus (c'est-à-dire lorsque le ministre fédéral n'est pas compétent), notamment en ce qui concerne la classification des espèces reprises aux annexes de la CITES ou le point de savoir si une transaction porte atteinte à la survie d'une espèce. Ces certificats ne peuvent être délivrés qu'après avis d'un expert; les différents experts doivent être agréés. La loi dispose que le demandeur est tenu de fournir les renseignements requis et doit respecter diverses obligations en matière de notification. Par ailleurs, les Länder autrichiens qui n'ont pas encore adopté de décrets spécifiques de mise en œuvre de la CITES (à savoir la Haute-Autriche, la Basse-Autriche et le Tyrol) se fondent uniquement, dans ce domaine, sur la loi fédérale de 1981.

Pour en revenir à la loi fédérale de 1981, le chevauchement des compétences évoqué ci-dessus contraint le ministre fédéral des Affaires économiques à informer les Länder des licences accordées chaque année (paragraphe 11). En 1989, la loi a été amendée et comporte à présent une disposition importante qui habilite le ministre fédéral des Affaires économiques à adopter des décrets faisant passer des espèces de l'annexe II à l'annexe I, de manière à garantir que les objectifs de la convention soient réalisés (paragraphe 8, alinéa 8). Le but de cette mesure est de permettre de prévoir une augmentation du commerce des espèces à transférer de l'annexe II à l'annexe I, tant que l'amendement concerné de la CITES n'est pas applicable en Autriche.

Si l'on tente d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre et de l'application de la CITES en Autriche, la situation actuelle permet de conclure qu'il subsiste de nombreux problèmes non résolus. On signale, ces dernières années, divers cas d'infractions aux dispositions de la CITES, un exemple étant l'affaire dite «Immuno», de 1986 (concernant l'autorisation d'importation de vingt bébés chimpanzés par le ministre fédéral compétent de l'époque), qui a provoqué une motion de censure dirigée contre l'Autriche à la conférence d'Ottawa de juillet 1987. Il semble que, en grande partie suite à l'interaction complexe entre les instances fédérales et celles des Länder, il subsiste de nombreux facteurs d'incertitude. Par ailleurs, certaines échappatoires existent, qui entraînent des contournements de la CITES. A l'occasion de l'adoption d'amendements à la CITES ou à la loi fédérale de 1981, le parlement autrichien a, ces

dernières années, formulé plusieurs exigences: le recours à des biologistes qualifiés, compétents pour la question de la délivrance des licences et certificats d'importation, d'exportation et de réexportation; l'installation d'un centre national de secours pour les espèces saisies (de préférence à l'aéroport de Vienne-Schwechat); la mise à la disposition des instances concernées des renseignements relatifs aux installations existantes pour l'hébergement de courte durée des spécimens saisis; une large diffusion de brochures d'information sur la protection des espèces. Par ailleurs, des critiques ont été émises ces dernières années quant au fait que, en pratique, les instances respectives avaient toléré la présentation a posteriori des certificats et que les autorités douanières souffrent d'un manque d'informations et, dans l'ensemble, manquent d'effectifs pour assurer le contrôle dans ce domaine. Malheureusement, il ne semble pas que ces exigences aient été rencontrées à ce jour ni qu'un remède ait été apporté à ces problèmes, peut-être en raison de la complexité de la répartition des compétences, évoquée plus haut, et surtout des divergences entre la Fédération et les Länder à propos du financement des diverses mesures.

b) Autres conventions multilatérales auxquelles l'Autriche est partie

Il convient de mentionner tout d'abord la convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, signée à Paris en 1902. Par un décret du gouvernement central de l'époque, l'Autriche est devenue partie à cette convention. Toutefois, les Länder autrichiens de l'époque avaient déjà voté des lois dites «sur la protection des oiseaux utiles» avant la signature de la convention, et ce dès le milieu du XIX^e siècle. Ces lois, bien que visant la protection des oiseaux «utiles» pour des motifs essentiellement économiques et liés à l'agriculture, marquent le début de la législation autrichienne sur la protection de la nature et ont dû, le cas échéant, être adaptées aux dispositions de la convention. De nouvelles lois sur la protection de la nature ont été votées par les Länder autrichiens après 1945. Par ces lois (modifiées) sur la protection de la nature, associées aux lois des Länder sur la chasse, l'Autriche a aujourd'hui appliqué l'ensemble de la convention précitée (voir ci-avant I.A.1 et I.A.2). Il convient d'ajouter que l'Autriche a signé la convention internationale pour la protection des oiseaux, de 1950, élaborée en vue de remplacer les dispositions de la convention de 1902. Toutefois, l'Autriche n'a pas, par la suite, ratifié la convention de 1950, qui n'est donc pas devenue contraignante pour elle.

Par ailleurs, l'Autriche est partie à la convention réglementant la pêche à la baleine, de 1931. En 1959, le parlement autrichien a voté une loi sur l'application de la convention réglementant la pêche à la

baleine, qui rétablissait «l'applicabilité intégrale de la convention ... dans le droit municipal» et annulait les réglementations en vigueur depuis le Reich allemand. Cette loi comporte essentiellement des dispositions relatives à l'application de peines. Le fait qu'une infraction à la convention commise tant en Autriche qu'à l'étranger puisse donner lieu à des peines est particulièrement intéressant. Comme souligné plus haut, les cotres de haute mer battant pavillon autrichien ne pratiquent pas la pêche ou la chasse en haute mer des mammifères marins, et l'Autriche n'a pas d'accès direct à la mer. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que ces réglementations soient très pertinentes en pratique.

II — Zones protégées

A — Législation et application

La plupart des lois autrichiennes sur la protection de la nature comportent également des dispositions en matière de protection du paysage. Le Vorarlberg, dont les lois sur la protection de la nature dérivent encore des anciennes lois allemandes, fait exception à cet égard. La loi sur la protection du paysage («Landschaftsschutzgesetz») a été modifiée en 1982, LGBl n° 1. Par ailleurs, la loi sur la protection de la nature a, elle aussi, été modifiée.

D'autres règles relatives à la protection du paysage sont contenues dans les documents suivants:

- Haute-Autriche: décret portant réglementation de la protection de la nature: rivières et ruisseaux (LGBl 1982/107);
- Salzbourg: lois sur les grottes (LGBl 1985/63); décret sur la protection de la nature (LGBl 1980/95); décret sur la protection des lacs (LGBl 1971/77);
- Tyrol: décret sur la protection des eaux de surface (LGBl 1952/9), éventuellement caduc.

1. Protection de certains sites

Les «Landesregierungen» sont habilitées à créer par décret des réserves destinées particulièrement à la conservation de zones naturelles relativement intactes. Il existe actuellement plus de 500 sites de ce type en Autriche, contre 50 seulement avant 1960. On distingue quatre catégories, selon le degré de protection.

Type A: ces zones font l'objet d'une protection très stricte en raison du caractère intact de leurs écosystèmes naturels ou de la présence d'espèces végétales ou animales menacées. Les décrets qui les créent doivent

énoncer clairement les motifs de la protection et prévoir des mesures de protection appropriées. En général, les dérogations sont limitées aux activités scientifiques. Ces zones portent habituellement l'appellation de «Naturschutzgebiete».

Type B: la protection est ici motivée par la beauté exceptionnelle ou le caractère typique du paysage. Autrement dit, la protection est dictée par des motifs relevant de l'esthétique ou de la culture plutôt que de l'environnement. Dans tous les cas, les violations sont très strictement limitées et les dérogations ne sont accordées que moyennant autorisation spéciale. Ces zones s'intitulent généralement «Landschaftschutzgebiete».

Type C: de nombreuses zones se prêtent particulièrement bien aux activités de loisirs et de récréation. C'est cet aspect particulier qui peut motiver leur protection. La plupart d'entre elles portent le nom de «Naturparks».

Type D: les parcs nationaux sont des régions étendues dotées d'écosystèmes intacts. Ils contiennent des paysages caractéristiques de l'Autriche. Seule une loi du «Landtag» peut les créer. Ils sont classés selon la sévérité de leur protection. L'Autriche n'a pas encore créé de parcs nationaux, mais des initiatives dans ce sens sont en cours en différents endroits.

Type E: il arrive que de très petites régions soient protégées sous l'appellation «Geschützte Landschaftsteile». Il s'agit tout particulièrement de petites zones, soit virtuellement intactes, soit présentant une valeur culturelle ou historique.

L'instance administrative peut attribuer aux structures ou aux formations naturelles méritant d'être préservées le statut de monument naturel («Naturdenkmäler»). Ce type de protection s'applique principalement aux arbres, aux chutes d'eau, aux formations rocheuses et aux découvertes fossiles. Les monuments naturels ne peuvent être déplacés, modifiés ou détruits, mais il est possible, dans certains cas, d'obtenir l'autorisation de leur faire subir des modifications mineures.

2. Protection des biotopes non liée aux sites

Certains Länder étendent la protection de la nature à des types précis de biotopes, quelle que soit leur localisation. Il s'agit d'eaux de surface (fleuves et rivières, mais aussi étangs et lacs) et de leurs rives, de zones humides, de glaciers et de régions alpines

en Carinthie. En outre, certaines pâtures font, elles aussi, l'objet d'une protection limitée: les agriculteurs conviennent de ne récolter le fourrage qu'une fois par an ou assez tard dans la saison, et, en contrepartie, le gouvernement leur accorde un dédommagement. L'agriculture et l'horticulture biologiques bénéficient également d'aides.

Par ailleurs, certaines lois prévoient une protection générale des paysages naturels. Par exemple, la construction de remonte-pentes, de bâtiments, de parkings, de dépôts, etc., est subordonnée à l'autorisation des instances responsables de la conservation de la nature («Naturschutzbehörden»), et les détritiques ne peuvent être déposés qu'à des endroits précis. Les tentes, les caravanes, etc., doivent obligatoirement être installées ou garées dans les campings.

3. Accords volontaires (avec les propriétaires fonciers)

Il est impossible d'assurer la conservation d'une zone si les propriétaires s'y opposent. Dès lors, les pouvoirs publics s'efforcent d'obtenir leur consentement — soit en leur proposant un dédommagement financier pour certaines restrictions imposées à l'utilisation de leurs terres, soit en promettant de les appuyer dans le cadre de leurs demandes d'autorisation gouvernementale pour d'autres plans ou projets. Cependant, dans certains cas, les propriétaires demandent eux-mêmes que leurs biens fassent l'objet d'une mesure de conservation. Lorsqu'un arbre bénéficie d'une mesure de conservation, le voisin ne peut plus exiger qu'il soit abattu. D'autre part, les agriculteurs sont souvent heureux d'obtenir un dédommagement pour les restrictions d'utilisation de champs improductifs.

4. Gestion administrative

Les «Landesregierungen» peuvent, par décret, attribuer à certaines zones le statut de réserves naturelles. Un projet de décret est rédigé et soumis au public: tout citoyen peut formuler des propositions de modification. En outre, les communautés situées à proximité de la réserve envisagée, diverses organisations ainsi que les commissions provinciales pour la conservation de la nature («Landesbeiräte für den Schutz von Natur und Landschaft») peuvent organiser des réunions formelles afin d'y présenter leur position. Lorsque certains propriétaires subissent des restrictions d'utilisation de leur propriété, ils peuvent généralement bénéficier d'un dédommagement financier; toutefois, le Vorarlberg n'a pas de disposition dans ce sens. Les «Landesregierungen» sont

habilités à procéder à des expropriations en vue de créer des réserves naturelles.

Les activités qui modifient l'aspect d'une région, notamment l'installation de décharges, de centrales hydroélectriques et de bâtiments, sont subordonnées à l'approbation des instances administratives; cette autorisation relève de la direction de la conservation de la nature («Naturschutzbehörde») pour les régions bénéficiant du statut de zone verte («Grünland») dans les plans d'aménagement du territoire.

5. Exemple du Burgenland

La loi sur la protection de la nature prévoit une protection générale, mais aussi une protection spéciale pour certaines zones. Un relevé cartographique détaillé des caractéristiques naturelles, assorti d'une description des sites à protéger, doit être établi. Il y a lieu d'obtenir les autorisations requises en vue d'entreprendre diverses modifications: construction, remblai de sable, création d'un étang, endiguement de plans d'eau, etc. Nous avons signalé plus haut que la loi protège directement les zones humides en général.

Outre les zones protégées déjà mentionnées — «Naturschutzgebiete», «Landschaftsschutzgebiete», «Naturparks» et «Geschützte Landschaftsteile» —, la loi cite les grottes («Naturhöhlen»), les sites minéraux et fossiles («Mineralien- und Fossilienlagerstätten»). La création de parcs naturels est régie par une disposition de la Constitution qui fait partie de la loi sur la protection de la nature.

La loi impose la conservation active des zones protégées et des zones qui ont subi des dommages.

Elle prévoit essentiellement la conclusion d'un accord entre l'administration et le propriétaire foncier en cas de restrictions de l'utilisation des terres. En cas d'impossibilité de conclusion d'un compromis acceptable par les deux parties, l'instance administrative fixe le montant du dédommagement. Il en va de même pour l'achat de parcelles qui ont perdu leur valeur commerciale suite aux mesures de protection de la nature. Un fonds a été créé à cette fin («Landschaftspflegefonds»), servant également pour d'autres aides financières.

En cas d'infraction, l'instance administrative (!) peut appliquer des amendes qui peuvent atteindre 50 000 schillings autrichiens; en cas d'infraction grave et/ou répétée, ce maximum est porté à 100 000 schillings.

B — Problèmes et mesures politiques

1. Politique et tendances

La protection des zones naturelles et celle de la faune et de la flore étant considérées, en Autriche,

comme formant un seul sujet, nous renvoyons le lecteur à la partie I.B.1.

Il convient cependant de relever un seul aspect: le principe des parcs nationaux ne cesse de gagner du terrain. D'autres pays ont démontré que la création de grandes zones de protection de la nature pouvait également présenter un attrait du point de vue économique. Le «Naturpark Bayerischer Wald», situé à proximité de la frontière autrichienne et dans lequel l'exploitation des bois et forêts a fait place en grande partie au tourisme, a connu un quadruplement du nombre d'emplois. Il est clair que le développement doit prendre en compte les problèmes spécifiques de chaque région si l'on ne veut pas que les objectifs de protection de la nature aboutissent à des situations absurdes.

2. Mise en œuvre des instruments internationaux

a) Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat de la sauvagine (1971) (convention de Ramsar)

En 1982, l'Autriche a décidé d'adhérer à la convention de Ramsar en vue de renforcer les efforts dans le domaine de la protection de la nature, compte tenu du fait que quelque 275 000 hectares de zones humides (soit environ deux tiers de l'ensemble des zones humides en territoire autrichien) avaient été détruits par le drainage depuis 1945. A l'occasion de la ratification de la convention par le parlement autrichien (voir BGBl 1983/225), l'accent a été mis sur la nécessité d'appliquer certaines réglementations en adoptant des mesures législatives en droit municipal. Compte tenu de cette décision, la convention de Ramsar, bien qu'elle ait force contraignante pour l'Autriche en droit public international, ne peut être considérée comme directement applicable en droit municipal autrichien.

Conformément à l'article 2 de la convention, l'Autriche a, suivant en cela une recommandation des fonctionnaires des Länder compétents en matière de protection de la nature, désigné les zones humides suivantes pour inclusion dans la liste des zones humides d'importance internationale: la zone dite «Neusiedlersee», comprenant les «Lacken» (petits lacs) du «Seewinkel» (Burgenland); les zones humides dans la région du Danube et du March (Basse-Autriche); la région dite «Untere Lobau» (Vienne); les lacs de retenue sur le cours inférieur de l'Inn (Haute-Autriche); le delta du Rhin, y compris certaines parties du «Bodensee» (Vorarlberg).

En ce qui concerne les zones humides de la région du Danube et du March, il convient de mentionner

qu'au début des années 80 elles avaient été concernées par le projet de construction d'une centrale hydroélectrique près de Hainburg. Ce projet avait soulevé le problème assez complexe de l'éventualité d'un conflit entre, d'une part, les obligations résultant de la convention de Ramsar (et, en outre, de la convention de Berne, examinée plus loin) et, d'autre part, la convention de Belgrade de 1948 sur le régime de navigation sur le Danube.

Les limites de ces zones humides à protéger et, dès lors, leur superficie et le régime légal auquel elles sont soumises sont fixés par des décrets votés par les gouvernements de différents Länder autrichiens; ces décrets se réfèrent aux lois des Länder sur la protection de la nature qui, en dernière analyse, constituent le mécanisme de mise en œuvre de la convention de Ramsar en Autriche (parallèlement, en partie, à la loi sur la protection du paysage des divers «Länder»; voir ci-avant II.A.1 et II.A.2). Les mesures de promotion prévues par la convention sont financées par les Länder, en partie avec l'aide de la Fédération. Selon un rapport officiel de 1989, un projet de loi intitulé «loi fédérale sur la création d'une fondation pour la protection des landes et des zones humides en Autriche» est en cours d'examen depuis un certain temps déjà.

Il est intéressant de signaler que l'exposé des motifs de la loi autrichienne de 1982 assurant l'application de la convention de Ramsar met en évidence une restriction en ce qui concerne l'interprétation autrichienne de l'article 4, alinéa 1, de la convention: cet alinéa ne concerne que les zones humides «importantes au sens du préambule de la convention». Cette interprétation vise à établir une distinction entre les zones humides importantes et les nombreuses zones humides de faible dimension, que connaît l'Autriche, «qui ne présentent pas une importance particulière du point de vue environnemental, culturel ou scientifique, n'ont pas non plus de fonction récréative et ne peuvent, dès lors, accéder au statut de réserve naturelle ou être placées sous surveillance. Il convient d'autoriser l'amendement de ces terres».

Toutefois, il ne fait aucun doute que le préambule de la convention de Ramsar, contrairement à la teneur de l'intitulé de l'accord, indique que, en principe, tous les types de zones humides sont importants; on n'y fait aucune distinction, ni sur le plan de l'importance de ces zones, ni sur celui de l'urgence de préserver ces régions. En outre, l'article 4, alinéa 1, concerne tous les types de zones humides, telles qu'elles sont définies à l'article 1^{er}, alinéa 1, «qu'elles soient ou non reprises dans la liste». L'«importance (au niveau international)» des zones humides «en termes d'environnement, de botanique, de zoologie, de limnologie ou d'hydrologie» constitue uniquement un critère de reprise de ces zones dans la liste (voir article 2,

alinéa 2). Après tout, l'article 3, alinéa 1, prévoit non seulement la promotion de la «conservation des zones humides énumérées dans la liste» mais aussi, «autant que possible», la promotion d'une «sage utilisation des zones humides» [«les autres zones humides» (= les zones humides non reprises dans la liste), comme le souligne supplémentaires le seul texte allemand, qui fait foi]. Dès lors, il semble douteux que la restriction globale mentionnée plus haut soit compatible avec l'objet et le but de la convention de Ramsar.

b) Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1979) (convention de Berne)

Lors de la troisième conférence des ministres européens de l'Environnement, l'Autriche avait signé la convention dite «de Berne», le 19 septembre 1979; celle-ci avait ensuite été ratifiée par le parlement autrichien en 1983 (BGBl 1983/372, avec un amendement en 1990). Le parlement a décidé que la convention de Berne n'était pas applicable directement dans le droit municipal autrichien, de sorte que sa mise en œuvre a dû se faire par le biais de décrets municipaux.

La protection de la flore et de la faune sauvages ainsi que la protection de leurs aires naturelles sont liées à la compétence des Länder autrichiens en matière de protection de la nature et en matière de chasse. Les déclarations faites par les Länder lors de la ratification de la convention de Berne par le parlement autrichien indiquaient que les exigences de la convention pouvaient virtuellement toutes être rencontrées dans le cadre des lois existantes en matière de protection de la nature et de la chasse. Les Länder considéraient que de simples adaptations mineures seraient nécessaires. Il faut répéter à cet égard que la conservation de la flore et de la faune sauvages par le biais de lois votées par les Länder autrichiens remonte au XIX^e siècle (voir les lois susmentionnées sur la protection des espèces d'oiseaux utiles ou sur la protection des edelweiss, adoptées par divers Länder à partir de 1886). En résumé, on peut dire que, en principe, la mise en œuvre de la convention de Berne est assurée par les lois des Länder sur la protection de la nature et sur la chasse (voir ci-avant I.A.1 et I.A.2). Le Burgenland, après avoir adopté une loi sur la protection de la nature en 1990, a toutefois estimé nécessaire de souligner que, tout en élaborant les (nouveaux) décrets sur la base de la loi précitée, la convention de Berne «doit en tout cas être prise en considération». On ne peut qu'en conclure que, pour le moment, la convention de Berne n'est pas intégralement appliquée en Autriche.

Protection de la nature

en

Finlande

par E. J. Hollo

Finlande

Page

Remarques générales	23
I — Faune et flore	23
A — Structures juridiques et administratives	23
1. Espèces protégées	23
2. Chasse	24
3. Pêche	24
4. Gestion administrative	25
B — Problèmes et politiques	25
1. Politique	25
2. Tendances	25
3. Opinion publique et médias	25
4. Accords internationaux	26
II — Zones protégées	26
A — Structures juridiques et administratives	26
1. Protection spécifique des sites	26
2. Protection spécifique des zones hors site	27
3. Mesures volontaires	27
4. Gestion administrative	27
B — Problèmes et politiques	28
1. Évolution récente	28
2. Évolution prévue	28
3. Mise en application d'accords internationaux	28

Remarques générales

La législation finlandaise en matière d'environnement comporte des dispositions distinctes tant pour la préservation du milieu naturel et de ses espèces que pour le contrôle de la pollution. En général, la législation relative à l'utilisation des zones humides et de certaines ressources naturelles présente — ainsi que le plan d'aménagement du territoire — des points communs avec les mesures de protection de la nature, mais il convient d'opérer une distinction à la base entre, d'une part, les formes juridiques de la protection et, d'autre part, les interdictions ou limitations concernant l'utilisation des ressources naturelles. Ce distinguo est nécessaire en raison de la différence de nature des conséquences juridiques des actes normatifs, par exemple pour ce qui concerne le statut des propriétaires terriens. Dans une certaine mesure, il existe des différences entre les diverses orientations ou les divers principes de procédure de fond et de forme de même qu'entre les autorités concernées. En revanche, il est tout à fait possible que des programmes et des décisions concernant des problèmes afférents à la nature exercent une certaine influence sur le processus décisionnel en matière de ressources naturelles et de contrôle de la pollution, même si cette relation n'est pas clairement définie aux termes de la loi.

Le système de préservation du milieu naturel couvre stricto sensu la protection des espèces et la réglementation des zones naturelles protégées renfermant d'autres éléments naturels. Il existe en outre d'autres systèmes visant à protéger le milieu naturel et les zones habitées contre la construction, l'érosion ou la pollution. Il est, par exemple, traditionnel, dans les pays scandinaves, qu'une législation traite de l'utilisation de certaines zones naturelles pour l'élevage des rennes et pour l'utilisation des ressources naturelles à des fins de survie; ce type de législation est susceptible de présenter un caractère plus économique qu'environnemental, dans la mesure où il concerne exclusivement les populations entretenant certains rapports avec les zones en question. Historiquement, ces réglementations sont liées à l'acceptation du principe de l'*usus publicus*, à savoir l'autorisation d'accès aux zones naturelles même privées (voir section suivante). Une nouvelle catégorie de réglementation écologique est représentée par la «loi sur les espaces sauvages», qui répertorie des espaces sauvages plus ou moins intacts des régions du Nord afin d'y restreindre l'utilisation des sols.

Les loisirs et l'utilisation des zones naturelles ne présupposent pas systématiquement l'existence de zones explicitement établies à cette fin. L'usage public donne à tout un chacun le droit de passer à travers des terrains ou des étendues d'eau privés, de cueillir des fleurs, des baies, etc., tant que ces sur-

faces ne sont pas encore utilisées. S'il y existe une zone de protection ou un autre site réservé à des fins spécifiques, cet usage peut être restreint sur la base de motivations écologiques ou scientifiques.

La Finlande est organisée selon un système administratif centralisé; c'est la raison pour laquelle, sur le plan régional (provincial), les autorités (conseils provinciaux dotés de leur division «environnement») sont sous la tutelle du gouvernement et des ministères concernés. Seules, les îles de Åland bénéficient d'une certaine autonomie régionale pour les affaires environnementales. Au niveau local, les municipalités bénéficient elles aussi du droit garanti constitutionnellement d'exercer un processus décisionnel indépendant, mais, en ce qui concerne la protection de la nature, les politiques des collectivités locales ont bien peu d'importance. Les municipalités font passer leurs intérêts par le truchement du plan d'aménagement du territoire, sur lequel elles détiennent un soi-disant monopole.

I — Faune et flore

A — Structures juridiques et administratives

1. Espèces protégées

Si nous faisons la part des motivations politiques des divers types de réglementations, certaines mesures de protection sont axées sur la nature, d'autres sur l'homme. Aux premières nous pouvons associer les décisions concernant le système écologique en tant que tel, aux secondes des décisions visant principalement à garantir des intérêts économiques tels que la sylviculture, la pêche, la chasse, les loisirs et autres. Il va de soi que ces dernières formes de réglementation peuvent exercer un impact considérablement favorable sur la qualité du milieu naturel, mais, en Finlande, elles ne sont pas reliées de façon formelle avec la législation sur la protection de la nature.

La protection et la gestion des espèces trouvent leur fondement dans la «loi sur la préservation du milieu naturel» (1923), avec quelques modifications ultérieures. On envisage depuis près de 25 ans une réforme totale de cette loi, mais, à ce jour, aucun accord n'a été conclu. La «loi sur la protection de la vie animale» (1971) sanctionne la cruauté à l'égard des animaux, qu'ils soient domestiques ou sauvages (y compris les expérimentations scientifiques et les mauvais traitements dans le cadre de l'activité économique); naturellement, la législation sur la pêche et sur la chasse comporte certaines dispositions centrées sur ce même objectif.

La loi sur la préservation du milieu naturel ne comporte pas en elle-même toutes les dispositions requises pour la protection des espèces. De plus, elle habilite les autorités à prendre tous décrets utiles pour procurer aux espèces naturelles la protection dont elles ont effectivement besoin. Plusieurs décrets gouvernementaux et ministériels sont, par exemple, en préparation sur des restrictions en matière de chasse ou des interdictions en matière de cueillette de fleurs. Certains lieux — à l'instar de zones humides, de marécages ou de littoraux présentant une écologie spécifique et certaines espèces — sont intégrés dans des programmes biologiques ou autres programmes environnementaux. Certaines zones sont primordiales pour assurer aux oiseaux migrateurs un lieu pour le repos et la nidification. Ces sites ont été en partie répertoriés dans le cadre d'organisations et de programmes biologiques internationaux.

La protection des animaux (des espèces) présente deux bases juridiques distinctes, selon que l'animal est ou non considéré comme gibier. Dans l'affirmative, les conditions et restrictions de chasse sont régies par la «loi sur la chasse» (1962), qui énonce une liste d'espèces assimilées au gibier et comporte des dispositions détaillées sur les saisons de chasse, la protection de la nature et les exigences concernant les moyens de chasse. Le degré de protection dépend essentiellement des besoins économiques. S'il existe une zone de protection de la nature, la chasse peut être interdite ou restreinte conformément à la loi sur la préservation du milieu naturel.

Les animaux sauvages autres que le gibier peuvent bénéficier d'une protection aux termes de la loi sur la préservation du milieu naturel. Certains oiseaux et mammifères sont directement et systématiquement protégés par cette loi. Il y a possibilité d'obtenir des dérogations à des fins scientifiques ou pour prévenir un danger; par ailleurs, lorsque cela est possible, une espèce peut être déplacée d'un lieu à un autre (l'huître perlière). Les animaux autres que ceux répertoriés par cette loi peuvent être protégés sur la base de statuts distincts. Dans les parcs naturels — et autres zones de protection —, il est généralement interdit d'abattre les animaux et d'exercer la moindre cruauté à leur égard. Les animaux sauvages susceptibles de représenter un danger pour le trafic, l'agriculture ou les populations (ours, élans, etc.) constituent potentiellement un gibier, dans la mesure où l'existence de l'espèce reste assurée; les permis de chasser ces animaux sont délivrés en fonction de quotas révisés périodiquement.

2. Chasse

La précédente section était consacrée à l'analyse du rapport existant entre la protection des espèces et le concept de «gibier». La loi sur la chasse (1962)

définit diverses catégories de droits de chasse, dont le plus important et le plus large est celui du propriétaire. Sur certains sites se trouvant à l'écart et à bonne distance des habitations, tous les citoyens finlandais, ou seulement les habitants de la commune, sont autorisés à chasser. Bien que le principe de développement supportable ne soit pas encore passé dans la législation sur le gibier, il faut inciter les associations cynégétiques et le ministère dont elles dépendent à aménager des modifications étroitement liées à ce principe. Les chasseurs qui ont acquitté vis-à-vis de l'État la taxe sur le gibier forment une association cynégétique astreinte à certaines obligations relevant du droit public.

3. Pêche

L'actuelle «loi sur la pêche» (1982) est fondée sur le principe de l'utilisation productive des eaux de pêche: lorsque des activités de pêche sont engagées, elles doivent tendre au degré le plus élevé de productivité stable. Les eaux (lacs, rivières, eaux côtières) sont du domaine privé. L'État est propriétaire des eaux situées à une certaine distance du littoral. Les relations internationales en la matière s'établissent sur la base de zones de pêche qui sont établies en accord avec les pays riverains. Dans le cas des rivières frontalières, il existe, en plus de la convention balte, des conventions de pêche séparées avec la Suède, la Norvège et l'Union soviétique. La pêche et la chasse soulèvent deux questions importantes: celle du droit privé afférent aux droits subjectifs et celle des intérêts publics afférents aux conditions et limitations de pêche. Les droits de pêche accompagnent la propriété de l'eau, mais, pour des raisons historiques, il existe en outre plusieurs types de droits de pêche spécifiques. Jusqu'à un certain stade, il n'est pas nécessaire de détenir un droit de pêche formel (pêche populaire), mais l'exercice de la pêche implique le versement d'une taxe. Les détenteurs de droits subjectifs de pêche sont membres des conseils régionaux pour la pêche, qui sont responsables de la délivrance (vente) des permis et de la gestion des eaux de pêche.

La gestion administrative de la pêche se fonde sur un double contrôle assuré par les conseils susmentionnés et par les autorités de l'État assujetties au ministère de l'Agriculture et de la Forêt. En tant que victime de la construction littorale et de la pollution, la pêche est régie par la «loi sur les eaux». En pareil cas, lorsque des plaintes sont déposées pour des mesures de protection ou des dédommagements, les conseils et le ministère sont tous deux parties à la procédure de délivrance des permis.

Les autorités en matière de pêche peuvent établir des zones protégées afin de garantir la productivité et le frai.

4. Gestion administrative

La protection des espèces aux termes de la loi sur la préservation du milieu naturel est, d'une part, directement mise en œuvre par cette loi et, d'autre part, fondée sur des décisions administratives. La protection, dans ces cas-là, n'implique pas la création de zones naturelles, mais de telles zones sont en revanche établies pour créer un environnement écologique adapté à la vie animale. Les règles d'établissement de zones de protection (y compris les monuments), qu'elles soient publiques ou privées, sont donc différentes de celles régissant la protection des espèces. Qu'il s'agisse de protection ou de supervision de la faune et de la flore, les autorités concernées sont les mêmes. Le ministère de l'Environnement dispose d'une division dont le rôle est de gérer les questions environnementales sur le plan national. Dans une certaine mesure, le ministère de l'Agriculture et de la Forêt exerce aussi des responsabilités: son domaine inclut, par exemple, la chasse et la pêche et l'utilisation d'animaux à des fins domestiques et vétérinaires.

B — Problèmes et politiques

1. Politique

En matière de protection des espèces, le système finlandais, bien que fondé sur une loi de 1923, semble efficace. La nécessité ressentie nationalement et internationalement de se mobiliser pour la faune et la flore nordiques a conduit à un système de gestion dans lequel la recherche mais également le contrôle sont placés sous la surveillance du ministère de tutelle (depuis 1983). Récemment (1987), on a assisté à un durcissement des sanctions pénales et au recours à des sanctions économiques pour «compenser» la destruction d'animaux ou de plantes. Une nouvelle tendance s'inscrit dans l'interdiction d'exporter des animaux et des plantes protégés, voire seulement des parties de ces dernières (CITES). Il existe, en revanche, des exceptions pour l'utilisation de la faune et de la flore à des fins scientifiques ou dans des buts similaires d'importance générale. L'accent est mis particulièrement sur une protection accrue des espèces menacées. Le ministère peut recourir à des arrêtés pour contraindre les propriétaires à prendre des précautions à l'égard d'espèces précieuses se trouvant sur leurs propriétés.

Selon une modification aménagée dans la loi en 1987, le gouvernement est habilité à déclarer qu'une espèce dont l'existence est particulièrement menacée doit être considérée comme espèce spécifiquement protégée. Cela signifie qu'en cas de destruction la sanction prévue peut aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement.

2. Tendances

Dans le but de promouvoir la protection de la faune menacée, il va certainement être procédé à des modifications de la loi sur la chasse visant à transférer les espèces concernées sous la coupe de la loi sur la préservation du milieu naturel. En conséquence, les conditions de la chasse ne seraient plus régies sur la base exclusive de considérations relatives au gibier ou aux intérêts sociaux.

La législation finlandaise n'a pas encore intégré en son sein la diversité biologique en tant que principe réglementaire. Mais, les valeurs écologiques étant très souvent mises en avant par les activités de recherche ou autres, les autorités et les décideurs peuvent développer leur propre politique écologique, sans pour autant qu'elle soit en opposition avec les principes préexistants. L'administration centrale et le ministère de l'Environnement coopèrent (depuis 1983) avec des organes étrangers et internationaux, et ils se sont même engagés, dans certaines limites, à respecter des recommandations et des accords internationaux. La politique fondée, par exemple, sur des programmes internationaux de protection de la nature tend à être appliquée selon une interprétation plus dynamique des règles juridiques.

3. Opinion publique et médias

Les problèmes d'environnement constituent un sujet très populaire dans tous les médias et sur la place publique. En règle générale, le système juridique reconnaît aux particuliers personnellement impliqués le droit de s'exprimer sur des sujets donnés. L'association finlandaise de protection de la nature et d'autres organisations bien établies — qui ne sont donc pas parties dans la plupart des affaires — tendent à influencer l'opinion publique tant au niveau général qu'au cas par cas. Elles sont quelquefois invitées à faire des déclarations, par exemple devant des organes parlementaires. On a assisté à des cas de désobéissance organisée qui ont eu parfois des incidences positives sur l'environnement, à l'occasion, par exemple, d'assainissements dommageables de marais ou de travaux se déroulant à proximité d'aires de nidification. C'est également vrai pour la protection de la forêt dans les zones protégées ou sauvages: les lois autorisant, dans une certaine mesure, la coupe de bois et la construction de routes, on a assisté à des regroupements de citoyens tentant de définir les limites de tolérance du milieu naturel; ainsi sont nés des mouvements d'opposition à des projets de construction, essentiellement sur des domaines appartenant à l'État.

4. Accords internationaux

La nature finlandaise renferme de nombreux éléments dignes de l'attention internationale, par exemple son littoral sur la Baltique, son important archipel, ses marécages et ses eaux intérieures totalisant environ 60 000 lacs. Il existe, au sein de cet environnement, quelques espèces menacées visées par des programmes et des accords internationaux. Comme il a été mentionné précédemment, les modifications à la loi sur la préservation du milieu naturel ont été aménagées sur la base de la convention CITES, de la convention de Bonn et de celle de Berne. Il n'est pas possible ici d'examiner en détail le degré de leur mise en application. En ce qui concerne les zones humides (Ramsar), il apparaît à l'auteur que la base juridique conférée par la loi sur la préservation du milieu naturel est encore insuffisante; pour les biotopes et l'habitat, voir ci-après.

II — Zones protégées

A — Structures juridiques et administratives

1. Protection spécifique des sites

a) Les règles de base concernant la protection des zones naturelles sont fournies par la *loi sur la préservation du milieu naturel* (1923). Les domaines tant privés que publics (notamment municipaux) peuvent être protégés, mais les conditions et la procédure varient. Des règles spécifiques de protection sont édictées pour les cours d'eau présentant des chutes non encore aménagées (1987), les espaces sauvages (1991), les zones forestières dans un souci de lutte contre l'érosion (1922) et les monuments anciens, y compris les vestiges naturels (1963). En outre, il existe des dispositions pour la protection des zones abritant des plantes aquatiques et pour celles destinées à assurer la reproduction d'espèces de poissons précieuses. La «loi sur les activités de loisirs» (1973) permet la création de domaines publics de randonnée, par exemple de vastes étendues naturelles ne pouvant en général bénéficier de la protection prévue par la loi sur la préservation du milieu naturel. Si nous rassemblons tous ces systèmes réglementaires, nous obtenons tout un éventail de procédures et de critères indépendants.

Les zones de protection sont soit générales, soit spécifiques, selon la valeur de la nature qu'elles abritent. Les premières sont globalement précieuses d'un point de vue écologico-naturaliste, alors que les secondes sont établies pour protéger certains éléments naturels de valeur, par exemple une espèce

de la flore ou de la faune. Les zones de protection privées sont spécifiques, ce qui signifie que le propriétaire désireux de faire protéger son domaine doit prouver qu'il renferme un élément naturel de valeur. Un beau paysage ne suffit pas.

Sur les domaines publics, il est possible d'établir des zones de protection soit par loi, soit par arrêté, selon la taille et l'importance de la zone. Celles établies par la loi en tant que zones générales sont appelées des parcs naturels; celles établies en tant que zones spécifiques sont appelées des parcs nationaux. Les textes votés à cette fin comportent des dispositions régissant l'utilisation de ces espaces par le public. Un réseau de parcs et d'autres zones protégées par l'État s'est constitué très rapidement au cours de ces dernières années, généralement en conformité avec le programme de protection prévu par l'administration centrale. Dans la mesure où il n'est pas possible de créer des parcs naturels ou nationaux sur des terrains ou des étendues d'eau privés, l'État doit acquérir les parcelles privées qui feront partie du parc, soit par acte notarié, soit par expropriation. Pratiquement, la différence existant entre les zones générales et les zones spécifiques réside dans le fait que les restrictions sont plus absolues et efficaces sur les premières, par exemple les parcs naturels. Les détails en sont arrêtés par décision administrative.

Le propriétaire d'un ou de plusieurs domaines est habilité à demander l'établissement d'une zone de protection (privée, spécifique) sur son sol. Toutefois, l'issue positive ne lui est pas garantie de droit, car le résultat dépend entièrement de l'existence des besoins de la collectivité pour une telle protection de la zone. C'est pourquoi les autorités (cour provinciale) émettent un avis à l'attention du ministère de l'Environnement. Si l'avis est négatif, la demande ne peut être accordée. S'il est positif, il peut encore exister d'autres raisons locales pouvant aboutir au rejet de la demande. Le principe de ce système est que, dans tous les cas relevant de la protection, il faut une valeur suffisante des éléments naturels, par exemple la rareté ou l'importance d'une espèce, l'écosystème, etc. En revanche, l'État a commencé à encourager les propriétaires privés à se lancer dans la protection de la nature, en les dédommageant de leurs pertes économiques. Si la demande est accordée, il est possible d'aménager quelques dérogations à la protection au bénéfice du propriétaire, par exemple en l'autorisant à garder sa maison ou sa ferme sur la zone protégée. Si elles devaient aller à l'encontre de la protection, de telles dérogations seraient impraticables, car le propriétaire ne peut se prévaloir de régir les conditions et limites de cette protection. Si l'actuel propriétaire ou son successeur est désireux d'abolir les activités de protection sur la propriété, par exemple en raison de projets d'utilisation des terrains, il peut quelquefois se heurter à

une fin de non-recevoir; il doit alors établir que la protection n'est plus une nécessité sur la zone. La protection peut être levée si la zone doit faire l'objet d'une expropriation à des fins publiques.

Dans les questions concernant l'établissement de zones de protection privées, les municipalités ont leur mot à dire en raison des pertes économiques et fiscales auxquelles une telle protection peut aboutir.

Un objet naturel (arbre, rocher, chute, etc.) peut être protégé de la même manière qu'une zone.

b) La *loi sur les espaces sauvages* couvre environ 5 % du pays, principalement en Laponie. Elle pré-suppose la création de certaines zones totalement protégées, mais, normalement, ces surfaces peuvent être utilisées pour les loisirs habituels, les méthodes naturelles de sylviculture, la vie et les activités des autochtones, etc. La construction de routes et autres ouvrages nécessite un permis du gouvernement.

c) La *loi sur les vestiges* se fonde sur l'interdiction de déplacer ou d'endommager des vestiges trouvés dans les sols. Cette interdiction émane directement de la loi. Le texte énonce une série de critères caractérisant les vestiges; de nombreux éléments de sites ou de bâtiments anciens, ou encore certains lieux remarquables du point de vue social, qui sont aujourd'hui situés à l'écart des agglomérations, peuvent ainsi s'intégrer à un environnement naturel. Si un vestige apparaît au cours de travaux de construction, ceux-ci doivent cesser pendant les négociations avec les autorités du musée. Si un vestige entrave l'utilisation d'un domaine, le conseil provincial est habilité à permettre le déplacement ou la destruction du vestige, mais dans d'autres cas le domaine devra être vendu à l'État. Le texte s'applique également aux ruines.

d) La *loi sur les activités de loisirs* régit l'établissement d'itinéraires (municipaux) de santé, la création de domaines (publics) de randonnée et le contrôle des terrains (privés) de camping.

e) La *loi sur la protection des chutes d'eau (rapides)* a été votée en supplément à la loi sur les eaux, qui définit notamment les règles d'utilisation des eaux et de contrôle de la pollution, et requiert un permis pour construire une centrale hydroélectrique. Elle répertorie, pour sa part, les noms des cours d'eau pour lesquels il ne peut être accordé d'autres permis. Son objectif est purement écologique.

f) La *loi sur la protection des zones forestières* vise à la prévention de l'érosion des zones boisées du nord; chaque espèce d'arbre (sapin, pin, bouleau) connaît une limite géographique au-delà de laquelle sa croissance est impossible, et le gouvernement a créé des zones forestières (notamment en Laponie) pour protéger cette croissance. Si les mesures de protection se traduisent par des difficultés d'existence pour les populations (manque de bois de construction), l'État, qui est ordinairement pro-

priétaire du domaine forestier, doit consentir des compensations. Cette même loi permet l'établissement de zones forestières protégées dans l'archipel, le long du littoral et dans tous les sites où la forêt a jusqu'à maintenant abrité les habitations, l'agriculture, etc., contre le vent et l'érosion. Les restrictions d'utilisation de la forêt sont indépendantes de sa propriété, et aucune compensation n'est accordée. La troisième catégorie de protection que prévoit ce texte est intéressante et trouve son application directement dans le droit: il est interdit de couper du bois à proximité des berges des lacs, des rivières et de la mer si ledit bois concourt par sa présence au frai aquatique des populations de poissons. Cette loi n'admet aucune dérogation.

2. Protection spécifique des zones hors site

L'actuelle loi sur la préservation du milieu naturel permet de protéger uniquement des espèces ou des zones. Dans la mesure où l'État est propriétaire de vastes étendues de forêt et d'eau, la protection des biotopes y est une pure question administrative. En ce qui concerne les intérêts scientifiques de base, le gouvernement a lancé des programmes de protection pour les zones humides, les marais, les crêtes et les zones abritant des oiseaux. Dans la plupart des cas, leur mise en œuvre a conduit à la création de zones de protection.

3. Mesures volontaires

Comme il a été mentionné précédemment, tout propriétaire peut demander l'établissement d'une zone de protection sur son domaine. Pour promouvoir cette démarche, l'État offre des compensations pour les pertes économiques subies, par exemple si le domaine doit rester non bâti ou s'il devient impossible de s'y adonner à la sylviculture. Le propriétaire n'exerce aucun droit subjectif sur cette compensation, dans la mesure où le montant de celle-ci dépend du budget de l'État.

En cas de planification d'un parc naturel ou national, les autorités peuvent passer des accords avec les propriétaires en lieu et place des expropriations. Cette pratique est répandue, car elle profite aux deux parties dans le cadre d'une procédure rapide et sans complications. En cas d'accord, l'ex-propiétaire peut conserver certains droits d'utilisation des terres ou des ressources du parc.

4. Gestion administrative

Le «conseil national pour la forêt» joue un rôle dans les situations liées à l'application de la loi sur la

protection des zones forestières. Même si la planification des zones publiques de protection relève du ministère de l'Environnement, la plupart des zones de protection situées sur des domaines appartenant à l'État, ainsi que leur entretien, relèvent du conseil national pour la forêt. Ce dernier a également toute latitude pour créer, de son propre chef, des zones forestières dédiées à la recherche.

Dans la mesure où les zones de protection aquatiques sont établies conformément à la loi sur la préservation du milieu naturel, les autorités de gestion des eaux n'ont aucune influence directe. Le «conseil national pour l'environnement et l'eau» est une institution responsable du contrôle, de la planification et de la recherche en matière d'eau. Ses avis peuvent en fait jouer un rôle déterminant dans le processus décisionnel des autres autorités. L'une de celles-ci est un tribunal compétent pour tous les problèmes relatifs à l'eau, qui est habilité à délivrer des permis concernant l'utilisation de l'eau et la pollution telles que définies dans le détail des dispositions de la loi sur l'eau. Ce tribunal peut établir des zones de protection pour préserver les plantes aquatiques de la pollution.

Il existe d'autres autorités spécifiques encore, par exemple l'administration des musées, qui est active dans les questions associées à la protection des vestiges et des ruines antiques.

Pour tout ce qui concerne la protection de la faune et de la flore ainsi que l'établissement de zones de protection, le public n'est généralement pas consulté. Les intérêts locaux sont examinés par le biais des avis émanant tant des municipalités que des associations de chasse ou de pêche. Il n'existe aucune possibilité d'appel dans les cas où la protection se fonde sur des lois ou des arrêtés.

B — Problèmes et politiques

1. Évolution récente

Le besoin de réviser les dispositions de la loi sur la préservation du milieu naturel en ce qui concerne les

zones de protection est ressenti de manière urgente depuis de nombreuses années, en raison de certaines carences. D'abord, il n'est pas possible d'organiser la protection sur un domaine privé sans la demande expresse du propriétaire. La seule solution consiste aujourd'hui à l'exproprier ou à acheter son domaine, de manière à l'intégrer à une zone de protection publique. Ensuite, la loi se fonde sur le principe que seules des raisons écologiquement pertinentes peuvent déboucher sur la protection de la nature. C'est la raison pour laquelle, par exemple, de magnifiques paysages ou des zones à haute valeur récréative n'entrent pas dans son champ d'application. De récentes modifications ont conduit à un contrôle accru (des sanctions plus sévères) et à la protection explicite d'espèces citées comme spécifiquement rares en Finlande.

2. Évolution prévue

Il n'est pas explicitement interdit de se livrer à une destruction de la nature. En revanche, le texte renferme des dispositions sur l'exercice de la publicité à l'extérieur des zones habitées. En l'occurrence, un système de permis permet de contrôler la fiabilité des équipements, notamment à proximité des routes.

Il est difficile aujourd'hui de préciser à quel moment une loi plus large sur la protection de la nature pourra être mise à l'étude. La planification des intérêts et des éléments de valeur associés à la nature a permis d'aboutir à un programme de protection plus ou moins satisfaisant pour les zones humides, les biotopes et l'habitat, mais seulement à un niveau gouvernemental ou administratif. Une loi moderne serait nécessaire pour conférer à la fois le respect et les instruments d'une mise en œuvre. A cet égard, la présente législation a besoin d'être révisée.

3. Mise en application d'accords internationaux

Voir I.B.4 ci-avant.

Protection de la nature

en

Norvège

par I. Lorange Backer

NORVÈGE*Page*

I — Faune et flore	33
A — Structure juridique et administrative	33
1. Espèces protégées de la faune	33
2. Chasse	33
3. Pêche	34
4. Flore	35
5. Administration	35
B — Problèmes et mesures politiques	35
1. Tendances et conflits actuels	35
2. Opinion publique et médias	36
3. Mise en œuvre des accords internationaux	36
II — Zones protégées	37
A — Structure juridique et administrative	37
1. Protection axée sur les sites	37
2. Protection non liée aux sites	38
3. Mesures volontaires	38
4. Administration	38
B — Problèmes et mesures politiques	39
1. Évolution et tendances	39
2. Mise en œuvre des conventions internationales	39

I — Faune et flore

A — Structure juridique et administrative

1. Espèces protégées de la faune

1.1. La Norvège établit une distinction fondamentale entre la protection juridique de la faune et celle de la flore. La faune terrestre est protégée par la loi sur la protection de la faune sauvage, de 1981 (loi n° 38 du 29 mai 1981), fondée sur le principe de la protection. La législation actuelle sur les poissons de mer et les poissons d'eau douce (lois de 1983 et de 1964) s'attache généralement à la réglementation de la capture plutôt qu'à la protection des espèces. Il n'existe pas de législation générale en ce qui concerne la flore.

1.2. L'objectif premier de la loi sur la faune sauvage, tel qu'il est défini au paragraphe 1, est d'assurer une gestion de ces espèces et de leur habitat qui préserve la productivité de la nature et la diversité des espèces. Les espèces peuvent, à l'intérieur de ce cadre, être exploitées au profit de l'agriculture et des loisirs de plein air.

Conformément au principe de protection défini par la loi, il est interdit de capturer, de chasser, de tuer ou de blesser les animaux sauvages, sauf autorisation expresse de l'État ou des instances déléguées. De même, il est interdit d'introduire ou de libérer des espèces nouvelles sans autorisation administrative dans les régions où ces espèces n'existaient pas précédemment.

Ces principes s'appliquent à tous les mammifères et oiseaux terrestres, aux amphibiens et aux reptiles. Les autres espèces, notamment les mammifères marins, les insectes et les crustacés, ne relèvent pas du champ d'application de la loi. Les petits rongeurs et les reptiles ne sont pas non plus couverts par le principe de la protection (mais bien par l'interdiction relative à l'introduction ou à la libération d'espèces nouvelles).

Le principe de la protection concerne non seulement les espèces elles-mêmes, mais aussi leurs œufs, leurs nids et leurs habitats. Toutefois, pour que la protection des habitats soit effective, il faut généralement désigner ceux-ci de manière spécifique. La loi sur la conservation de la nature (voir plus loin) octroie de larges pouvoirs en ce qui concerne cette désignation. La loi sur la faune sauvage donne pouvoir au roi d'interdire le développement, la construction ou d'autres activités, en vue de préserver l'environnement naturel des espèces sauvages et de créer ainsi un biotope bénéficiant du statut de réserve. Ce pouvoir, complémentaire de la loi sur la conservation de la nature, peut être particulièrement

utile en ce qui concerne les espèces de gibier. La loi sur la faune sauvage permet également d'arrêter des mesures de protection temporaires.

La loi sur la faune sauvage dispose que les instances de planification doivent prendre suffisamment en compte les incidences des plans généraux d'aménagement du territoire sur l'habitat des espèces sauvages. En outre, le principe de protection semble impliquer l'obligation pour toutes les instances administratives de tenir compte des implications possibles pour les espèces sauvages lorsqu'elles envisagent d'autoriser une nouvelle affectation sur la base de pouvoirs statutaires distincts. Par exemple, dans le cas de construction de centrales hydroélectriques, une pratique très ancienne veut que l'on examine les incidences éventuelles pour les espèces sauvages, en particulier les espèces de gibier, qui peuvent être évaluées du point de vue économique. Aucune disposition juridique n'impose toutefois d'accorder la priorité aux intérêts des espèces sauvages dans l'exercice du pouvoir administratif.

Une disposition générale de la loi énonce par ailleurs qu'il convient de prendre en compte les intérêts des espèces sauvages dans le cadre de toute activité, de manière à éviter toutes souffrances et lésions inutiles. L'effet pratique de cette disposition prête à discussion.

Il est possible, conformément à la loi sur la conservation de la nature, de 1970, de prévoir une protection des espèces rares et menacées, notamment les invertébrés qui ne relèvent pas de la loi sur la faune sauvage. Il est probable que cette protection revêtira essentiellement la forme d'une protection de l'habitat.

2. Chasse

2.1. La portée réelle du principe de protection contenu dans la loi sur la faune sauvage dépend des règlements qui énumèrent les espèces ouvertes à la chasse (espèces de gibier) et fixent les saisons de chasse. Certaines autres dérogations à ce principe sont examinées au point 2.2 ci-après.

Le roi désigne les espèces de gibier. La décision d'autoriser la chasse d'une espèce repose sur quatre critères essentiels. Le plus important est le point de savoir si l'espèce produit un excédent méritant d'être exploité et si elle présente une valeur en tant que ressource. Les deux autres critères que la loi met en évidence sont les traditions existantes en matière de chasse et de piégeage des espèces concernées ainsi que l'étendue des dommages qu'elles entraînent. Cette énumération n'est nullement exhaustive. Par exemple, le fait que l'opinion publique est favorable à la protection d'une espèce d'oiseaux peut constituer un argument décisif en vue de ne pas en autoriser la chasse, ce qui fut certainement le cas jadis pour l'eider à duvet.

Lorsque le principe de l'autorisation de chasser une espèce est acquis, la direction de l'administration de la nature fixe la saison de chasse pour celle-ci après consultation du ministère de l'Environnement. En principe, les pouvoirs publics ont le droit de ne pas fixer de saison de chasse pour une espèce donnée. La chasse peut être limitée aux régions du pays où une espèce est abondante, tandis que la protection de cette même espèce sera totale dans les régions où elle est rare. Il est courant que la saison de chasse d'une espèce diffère d'une région à l'autre du pays, compte tenu des différences de tradition, de climat et d'environnement dans un pays qui s'étend entre les latitudes 58 et 71 nord. Le système permet donc une gestion souple des ressources de la faune sauvage, conformément à l'objectif de la loi. Légalement, les saisons de chasse ne peuvent coïncider avec les saisons de nidification et de reproduction de l'espèce concernée, mais même cette règle n'est pas strictement appliquée.

La pratique administrative veut que toute la question des espèces de gibier et des saisons de chasse soit revue tous les trois ans. Ce système permet de tenir compte, à intervalles réguliers, des informations nouvelles en ce qui concerne les effectifs. La périodicité de trois ans semble également appropriée par rapport à la collecte d'informations, mais il est possible de revoir les règlements plus tôt si les pouvoirs publics l'estiment nécessaire. Conformément à la loi sur les procédures administratives, de 1967, avant toute décision, les organisations concernées et le public en général doivent être invités à formuler par écrit leurs objections à propos d'un projet de réglementation.

En principe, seul le propriétaire est autorisé à chasser et à poser des pièges sur ses terres, dans les limites prescrites par la loi sur la faune sauvage. L'élan, le renne sauvage et le tétras comptent parmi les espèces les plus chassées. Dans certaines régions de Norvège, la location de droits de chasse, en particulier pour le gros gibier, présente un intérêt économique considérable pour les propriétaires fonciers. La chasse au gros gibier est soumise à des restrictions géographiques et quantitatives. La loi encourage la vente au public de permis de chasse pour petit gibier. Toute personne qui veut pratiquer la chasse doit aujourd'hui réussir une épreuve démontrant notamment ses qualités de tireur et sa connaissance des espèces.

2.2. La loi sur la faune sauvage comporte quatre dispositions qui autorisent l'élimination d'espèces responsables de dégâts, y compris d'espèces couvertes par le principe de la protection. Deux de ces dispositions concernent tout particulièrement les prédateurs (ours, loup, glouton, lynx et trois espèces d'aigles). Toute personne a le droit de tuer un animal sauvage en vue de supprimer une menace directe grave à l'intégrité des personnes ou une attaque

directe du bétail ou des rennes domestiques. L'application de cette disposition a suscité des procédures au pénal devant la Cour suprême de Norvège. Les trois autres dispositions n'autorisent l'abattage d'espèces sauvages que sur la base d'un permis individuel ou de réglementations générales. La délivrance des permis relève de la direction de l'administration de la nature pour ce qui est des espèces de prédateurs, et des instances municipales en ce qui concerne les rennes et les castors. Il convient, dans les deux cas, de démontrer l'existence de dégâts graves avant qu'un permis ne puisse être délivré. Le conseil municipal peut également autoriser le démantèlement d'une hutte ou d'un barrage de castors afin d'éviter des dégâts graves par inondation.

3. Pêche

3.1. Hormis la partie centrale de la plupart des lacs, les eaux intérieures relèvent de la propriété privée. La règle est que le droit de pêche appartient au propriétaire. De vastes zones du nord de la Norvège et des régions montagneuses appartiennent à l'une ou l'autre instance publique. En règle générale, la vente de permis de pêche est encouragée, et la pêche à la truite, à l'ombre et à d'autres espèces constitue le passe-temps favori de nombreux Norvégiens. Les pêcheries au saumon peuvent présenter une valeur économique considérable dans plusieurs régions.

La législation sur la pêche intérieure est constituée par la loi sur la pêche au saumon et sur la pêche intérieure, de 1964 (loi du 6 mars 1964, en cours de modification), assortie de nombreux règlements et, pour les zones appartenant à l'État, par la loi sur les terres d'État (loi sur les montagnes), de 1975 (loi n° 31 du 6 juin 1975). Le déversement de poissons non présents dans les zones concernées est interdit sans autorisation administrative préalable. La pêche au saumon, à la truite de mer et à l'ombre de mer n'est autorisée que pendant la saison d'été et peut faire l'objet d'une interdiction totale dans certains cours d'eau, lorsque l'effectif y est réduit au point qu'il y a risque d'extinction. La pêche au saumon au moyen de filets dérivants est strictement interdite depuis 1988.

3.2. La pêche en mer est aujourd'hui réglementée par la loi sur la pêche en eau salée, de 1983 (loi n° 40 du 3 juin 1983), assortie de nombreux règlements. C'est en application de cette loi qu'ont été formulés les interdictions et les règlements concernant la pêche au phoque et à la baleine. Elle concerne également les crustacés et les mollusques. A de très rares exceptions près, cette loi se borne à réglementer la capture.

La pêche marine à la ligne n'est pas réglementée. La pêche industrielle en mer est soumise à de nom-

breux quotas et à de nombreuses règles saisonnières, qui diffèrent selon les espèces et les réglementations internationales.

4. Flore

Comme indiqué plus haut, il n'existe pas de législation générale sur la protection de la flore en Norvège. Certaines espèces menacées d'extinction ont fait l'objet d'une protection stricte au titre de la loi sur la conservation de la nature, de 1970. En réalité, les premières mesures officielles de conservation, adoptées au début du siècle, visaient essentiellement les plantes de montagne rares dans leur environnement naturel (Knutsh, Dovrefjell). Gui, *Aster sibiricus*, *Oxytropis deflexa sub. norvegica* et *Braya purpurascens*, toutes extrêmement rares, font aujourd'hui l'objet d'une protection à l'échelle nationale. Certaines autres espèces sont préservées dans le cadre de mesures de protection du biotope.

L'introduction de nouvelles espèces de plantes ne fait l'objet d'aucune interdiction générale, mais des interdictions limitées ont été inscrites dans les règlements qui régissent certaines zones protégées (notamment le parc national de Hardangervidda, règlements du 18 avril 1981). La loi sur la sylviculture (loi du 21 mai 1965) autorise le ministère de l'Agriculture à interdire la modification des essences forestières, mais celui-ci n'a jamais eu recours à cette possibilité.

En résumé, la protection norvégienne de la flore est liée, dans une grande mesure, à la protection des régions et, dans une moindre mesure, à la législation et à la pratique qui régissent les diverses activités affectant l'environnement.

5. Administration

La responsabilité administrative de la protection des espèces incombe, d'une manière générale, au ministère de l'Environnement et à son organe subalterne, la direction de la gestion de l'environnement. Au niveau des comtés (la Norvège est divisée en 19 comtés, y compris Oslo, la capitale), ces questions sont traitées par le gouverneur du comté et son service chargé des questions d'environnement. L'activité de ceux-ci est plus axée sur la chasse et la pêche intérieure que sur la protection des espèces stricto sensu. Des organes municipaux sont créés, qui sont compétents en matière de chasse et de pêche intérieure, et la protection des espèces intervient également dans les projets d'aménagement du territoire des municipalités.

La pêche en mer (hormis la pêche au saumon et aux autres espèces anadromes) relève du ministère de la

Pêche et de sa direction de la pêche. Il en va de même pour la chasse aux phoques et la pêche à la baleine. Toutefois, le ministère de l'Environnement reste compétent dans le domaine de la biologie marine, de manière à encourager une approche environnementale dans le cadre des activités administratives.

Les organes supérieurs et subalternes de l'administration publique constituent une hiérarchie administrative qui, dans une certaine mesure, englobe également les organes municipaux. Les principes généraux du droit administratif prévoient qu'un organe supérieur peut donner des instructions à ses organes subalternes à propos de l'exercice des pouvoirs qui leur ont été délégués. Les recours contre les décisions individuelles qui affectent les personnes privées doivent être introduits devant l'organe immédiatement supérieur. Les ONG qui s'occupent d'environnement sont habilitées à former des recours en vue de défendre l'environnement.

B — Problèmes et mesures politiques

1. Tendances et conflits actuels

Les problèmes qui relèvent de la gestion des espèces naturelles sont, en partie, des problèmes brûlants. Ils peuvent être à l'origine de débats politiques animés, d'autant que les mesures éventuelles peuvent affecter les conditions économiques et les conditions de vie de certaines zones et régions périphériques. Ce qui, au départ, semblait être une question relevant de la gestion de la nature est dès lors souvent considéré par rapport à la dimension centralisante de la politique.

Cinquante-cinq espèces de la faune sauvage sont aujourd'hui ouvertes à la chasse. En 1988, cinq espèces et une sous-espèce de vertébrés étaient cataloguées comme menacées, vingt-quatre comme vulnérables et vingt-sept comme rares. Certaines espèces sont en recul constant, d'autres connaissent une évolution favorable, notamment le pygargue.

Le débat le plus brûlant en matière d'animaux terrestres et de chasse concerne la protection des grands prédateurs. Leur population, réduite, chevauche partiellement les pays voisins (en particulier la Suède), et elle est proche de l'extinction dans le cas du loup. Aucun n'a été ouvert à la chasse, hormis le lynx, qui peut être chassé en février/mars. La protection du loup (et, dans une moindre mesure, du glouton) s'est heurtée au vif ressentiment de la population locale et à une forte opposition de la part des organisations d'agriculteurs. L'élevage des moutons est très répandu dans les zones périphériques et le pâturage extensif y est courant, dans la mesure où l'élevage de moutons n'est guère rentable. L'État octroie, cer-

tes, des dédommagements pour les pertes dues aux prédateurs. Il est certain, toutefois, que l'abattage illégal, en particulier de loups, est pratiqué en vue d'éviter les agressions contre les animaux domestiques et de maintenir l'activité économique d'élevage des moutons, parallèlement à une tradition hostile aux grands prédateurs. Depuis quelques années, les autorités responsables de l'environnement élaborent un projet détaillé visant à maintenir, au niveau national, un effectif viable des quatre grands prédateurs, mais ce projet n'a pas encore été soumis au parlement.

La préservation des effectifs de poissons est une question plus vitale encore. Le saumon norvégien (*Salmo salar*) est menacé par les parasites (*Gyrodactylus salaris*) et par les maladies (*Furunculosis*), dont l'extension est favorisée par les saumons qui s'échappent des élevages marins. Pendant les années 80, on a observé une forte diminution des prises de saumon dans les rivières, que l'on attribue au développement de la pêche aux filets dérivants, une activité devenue florissante. Les données récentes, recueillies après l'application de l'interdiction de la pêche aux filets dérivants en 1989, semblent indiquer un repeuplement des rivières. Le poisson a disparu des eaux de vastes parties de la Norvège méridionale, en raison de l'acidification des lacs et des rivières résultant des précipitations.

La gestion des espèces marines est un problème chronique. La pêche au hareng dans les pêcheries au large des côtes ouest de la Norvège a connu son point culminant au début des années 60, pour s'effondrer ensuite. D'autres espèces (notamment le cabillaud et, en particulier, le capelan) ont connu des chutes similaires suite, essentiellement, à la sur-exploitation, qui exige des accords internationaux efficaces. La chute des effectifs de certaines espèces de poissons peut aussi expliquer la hausse de la mortalité des oiseaux marins et les invasions de phoques. La baisse des stocks de phoques et de baleines et la pression internationale ont considérablement réduit la chasse aux phoques et la pêche à la baleine. La politique de protection stricte est confrontée à l'opposition croissante de la population des côtes, compte tenu des indications ou des observations signalant un accroissement considérable des effectifs de certaines espèces.

Depuis les années 70, l'exploitation du pétrole en mer et le pétrole répandu par les bateaux se sont avérés constituer une menace grave pour plusieurs espèces d'oiseaux marins, qui sont par ailleurs victimes de la réduction des ressources de poissons. La loi sur la pollution, de 1981, régleme la curage (loi n° 6 du 13 mars 1981). L'exploitation du pétrole n'est autorisée qu'après une étude d'impact sur l'environnement et l'adoption de mesures préventives, conformément à la loi sur l'exploitation du pétrole, de 1985 (loi n° 11 du 22 mars 1985).

2. Opinion publique et médias

L'opinion publique et les médias ont déjà été évoqués brièvement ci-avant. Il apparaît que l'adoption et la mise en œuvre de mesures administratives sont largement tributaires du niveau de soutien de l'opinion publique. Par conséquent, on admet que les activités d'information constituent un aspect important de la politique administrative.

Il faut ajouter que l'opinion publique semble parfois aller plus loin dans le sens de la conservation que les mesures légales et administratives. Le cas de l'anémone bleue (*Anemone hepatica*) en est un exemple. Cette fleur de printemps, jadis courante sur les sols calcaires, se raréfie aujourd'hui dans les zones bâties. Bien qu'elle ne bénéficie d'aucune protection légale, le public la considère comme protégée et s'abstient de la cueillir.

3. Mise en œuvre des accords internationaux

La Norvège est cosignataire de la convention sur les ours polaires, de 1973, qui impose une protection totale de l'ours polaire dans tout l'Arctique, à l'exception de l'exploitation par les populations locales, qui reste limitée. L'accord est mis en œuvre de manière rigoureuse par les règlements portant application de la loi sur l'ours polaire, de 1957, et par la législation sur les îles de Svalbard et de Jan Mayen. Les ours polaires ne vivent pas sur le continent.

La convention de Berne a été ratifiée par la Norvège en 1986, à deux réserves près. L'une concerne le renard arctique sur l'île de Svalbard. L'autre concerne la possibilité d'utiliser des armes semi-automatiques pour la chasse à l'élan et au cerf commun et pour la chasse aux phoques et la pêche à la baleine, lorsqu'elles sont autorisées. La convention est mise en œuvre par la loi sur la protection de la faune sauvage ou ses mesures d'application. Des règlements arrêtés en 1986 imposent aux taxidermistes la détention d'une licence. La mise en œuvre de la protection des plantes est assurée par les mesures d'application de la loi sur la conservation de la nature (voir I.A.4 ci-avant).

Depuis 1976, la Norvège est partie à la convention sur le commerce international des espèces menacées (CITES). La mise en œuvre de celle-ci sur le plan national est assurée par l'application des lois sur l'importation et l'exportation, de 1946. Les licences prévues par la convention sont délivrées par la direction de l'administration de la nature. La direction travaille en collaboration étroite avec les autorités douanières et de police, en vue d'assurer l'application de la convention. On assiste à une prise de conscience croissante du fait qu'un grand nombre de crimes à l'égard des espèces menacées sont probablement commis en Norvège.

II — Zones protégées

A — Structure juridique et administrative

1. Protection axée sur les sites

1.1. La loi sur la conservation de la nature, de 1970 (loi n° 63 du 19 juin 1970) est la pierre angulaire de la législation sur la conservation des sites. La loi reconnaît quatre grands types de zones protégées: les parcs nationaux, les paysages protégés, les réserves naturelles et les monuments naturels. Elle permet en outre la création de biotopes protégés et de réserves ornithologiques dans des sites d'importance majeure pour la faune et la flore, sans qu'il soit nécessaire de remplir les obligations légales imposées aux grands types de protection. Néanmoins, les biotopes protégés sont considérés par la loi comme formant une subdivision des réserves naturelles au sens large.

La loi fixe, pour chaque type de zone protégée, des exigences minimales exprimées en termes généraux. Si ces exigences sont rencontrées, la création d'une zone protégée dépend de l'exercice de vastes pouvoirs discrétionnaires. L'effet juridique exact est déterminé par des règlements spécifiques à chaque zone protégée, selon un modèle commun à chaque grand type. Les divers types de zones protégées se distinguent du point de vue légal par les conditions légales, les objectifs de protection et les effets juridiques, pris ensemble, mais les pouvoirs se chevauchent dans une certaine mesure. D'une manière générale, ce sont les réserves naturelles qui présentent le degré le plus élevé de protection, et les paysages protégés les restrictions les plus lâches. Depuis 1985, le propriétaire foncier bénéficie, lors de la création d'une réserve naturelle ou d'un monument naturel, d'un dédommagement au titre de la loi sur l'expropriation des biens immeubles. Par conséquent, le législateur escompte que l'administration établira une distinction nette entre ces types de protection, d'une part, et les parcs nationaux et les paysages protégés, d'autre part. Il convient toutefois d'ajouter que les restrictions d'application dans les parcs nationaux peuvent être très rigoureuses, en particulier dans les zones appartenant à l'État.

Les parcs nationaux peuvent être créés dans de grandes zones naturelles caractérisées par leur état intact, leur spécificité ou leur beauté, en vue de protéger le paysage naturel et sa flore, sa faune et ses monuments culturels et dans le cadre des loisirs de plein air. Initialement, ces parcs ne peuvent être créés que sur des propriétés de l'État, mais il est possible d'y inclure des propriétés privées adjacen-

tes. Dans le parc national de Hardangervidda, d'une superficie de 3 430 km², 52 % de la surface est propriété privée. La Cour suprême a admis le caractère légal de cette situation, se fondant notamment sur le fait que le centre du parc est propriété de l'État et que des propriétés privées y avaient été ajoutées afin d'assurer une protection adéquate du stock de rennes sauvages.

Les zones de paysage protégées peuvent être créées en vue de préserver des paysages naturels ou culturels caractérisés par leur spécificité ou leur beauté. Elles ont été créées sur la base de cette exigence légale en vue de rencontrer divers objectifs, notamment lorsqu'il était exclu d'envisager la création d'un parc national en raison du caractère privé du terrain. L'utilisation première des zones de paysage protégées est la préservation des paysages culturels affectés par les activités humaines. Les activités agricoles existantes, si elles sont de type traditionnel, peuvent être poursuivies dans un paysage protégé, et même les activités immobilières, pour autant qu'elles soient conformes à l'utilisation et à l'architecture existantes, peuvent être considérées comme légales.

Une réserve naturelle est censée représenter le type de protection le plus strict. On a recours à cette formule de préférence sur la base de critères scientifiques dans des zones de faible superficie. Une réserve doit être virtuellement intacte (ce qui représente une exigence plus stricte que pour les parcs nationaux) ou doit se composer de milieux biotiques spécifiques. On a souvent recours aux réserves naturelles en vue de protéger les habitats de la flore et de la faune sauvages. La protection du paysage ne constitue pas leur objectif premier.

Les monuments naturels peuvent être créés en vue de protéger des caractéristiques géologiques, botaniques et zoologiques présentant un intérêt scientifique ou historique ou un caractère spécifique. Dans les premiers temps de la conservation, de nombreux arbres caractéristiques étaient protégés en tant que monuments naturels. Ce type de protection est aujourd'hui essentiellement appliqué aux caractéristiques géologiques.

La loi sur la conservation de la nature octroie également des pouvoirs en matière de protection provisoire, dans l'attente de la décision finale. C'est la direction de l'administration de la nature qui décide, en matière de protection provisoire, des recours pouvant être introduits devant le ministère de l'Environnement.

1.2. Les conflits sociaux les plus graves qu'a connus la Norvège en matière d'environnement naturel concernaient l'opposition entre le développement de l'énergie hydroélectrique, avec ses barrages et ses drainages, et l'objectif de la conservation. Depuis 1973, un certain nombre de cours d'eau ont fait

l'objet d'une protection partielle ou totale contre le développement énergétique. Cette protection ne correspond pas à un statut ou à son application, mais à des décisions ordinaires de l'assemblée parlementaire. La décision prise par l'assemblée constitue une instruction adressée à l'administration, lui enjoignant de rejeter toute demande d'autorisation de construction de centrales. Elle constitue également une ligne directrice, non directement contraignante, dirigée contre toute atteinte portée à un cours d'eau protégé. Certains cours d'eau protégés ont été intégrés dans des zones protégées au titre de la loi sur la conservation de la nature et bénéficient dès lors d'une protection juridique adéquate.

Avant tout, la protection des cours d'eau contre les projets énergétiques représente une forme de protection du paysage. L'eau étant un élément écologique vital, sa protection est aussi une forme de protection de l'habitat. Cette équivalence est très claire dans certains cas, notamment en ce qui concerne les poissons et milieux biotiques végétaux liés aux embruns d'une chute d'eau protégée.

1.3. La loi sur l'aménagement du territoire et la construction, de 1985 (loi n° 77 du 14 juin 1985), permet la désignation, par le conseil municipal, de zones de conservation dans les plans locaux. Dans les plans d'ensemble locaux, certaines zones peuvent être attribuées à la fois à l'agriculture, à la conservation et aux loisirs de plein air. Ce type de désignation permet une protection contre les projets de construction et les projets industriels non conformes au plan, sans s'opposer aux projets agricoles. Aux termes de la loi, des mesures temporaires peuvent être prises par le biais de décisions politiques nationales ou de plans d'ensemble locaux en vue de protéger les zones qui, ultérieurement, feront l'objet d'une protection au titre de la loi sur la conservation de la nature.

1.4. La loi sur la sylviculture, de 1965 (loi du 21 mai 1965), permet d'attribuer aux zones forestières revêtant une importance particulière le statut de zones de conservation de la nature ou de loisirs de plein air. Dans une zone ainsi désignée, des règlements spéciaux en matière de pratiques de sylviculture peuvent être arrêtés, portant notamment sur la construction de routes, les pratiques d'abattage, le drainage, l'introduction d'espèces nouvelles et l'utilisation des pesticides. La pratique administrative fixée par le ministère de la Justice limite ces pouvoirs, en ce sens que les restrictions ne peuvent empêcher le propriétaire d'exploiter la forêt et d'en retirer un bénéfice à long terme. Des règlements ont été arrêtés en ce qui concerne les forêts aux abords d'Oslo, essentiellement dans le cadre des loisirs de plein air. Les restrictions qui découlent du règlement ne peuvent s'appliquer qu'à la sylviculture. Les autres activités doivent être réglementées sur la base d'autres lois.

2. Protection non liée aux sites

La législation norvégienne est pauvre en mesures de protection non liée aux sites. Certes, la loi sur l'eau et les cours d'eau, de 1940, impose l'octroi d'une licence pour toute activité qui porte sérieusement atteinte aux eaux naturelles. Depuis 1976, la loi sur la sylviculture, de 1965, prévoit qu'il y a lieu de prendre suffisamment en compte l'environnement naturel dans le cadre des pratiques sylvicoles, mais il semble que cette exigence ne soit qu'accessoire. La loi sur la sylviculture prévoit également la protection des forêts sur les côtes exposées ou à proximité des orées. Même si elles relèvent de la législation sur les ressources naturelles, ces lois ne peuvent être considérées comme constituant à proprement parler une législation sur la conservation.

Néanmoins, la loi sur l'aménagement du territoire et la construction, de 1965, protège les rivages, y compris les îles et les brisants, contre les constructions et aménagements. Cette protection porte sur une ceinture de 100 mètres de large le long de la ligne côtière jouxtant les zones bâties, mais elle souffre de nombreuses exceptions. En pratique, elle sert surtout à maîtriser la multiplication des résidences d'été.

3. Mesures volontaires

En Norvège, les accords avec les propriétaires fonciers et autres mesures de droit privé sont rarement utilisés à des fins de conservation de la nature. Ce type d'accord ne peut en aucun cas constituer un obstacle légal à des expropriations ultérieures en vue de projets de développement.

Les régions appartenant à l'État ont, dans certains cas, été réservées par le propriétaire à des fins de conservation. Initialement, c'était là le moyen légal de préserver les forêts de conifères. Sur la côte sud de la Norvège, des parcs de brisants sont installés en vertu d'accords en matière de servitudes entre les propriétaires, les municipalités concernées et l'État. Leur objet est essentiellement les loisirs de plein air, comme il ressort du fait que, parallèlement à leur création, des réserves ornithologiques d'oiseaux marins ont été mises en place en application de la loi sur la conservation de la nature.

4. Administration

L'application de la loi sur la conservation de la nature relève du ministère de l'Environnement et de ses organes subalternes. Les zones protégées sont créées par voie d'arrêtés royaux à l'initiative du ministère de l'Environnement, à une exception mineure près (les monuments naturels botaniques).

Les questions qui prêtent à controverse et concernent des régions de superficie importante sont parfois soumises au parlement avant que le gouvernement ne prenne une décision, mais cette procédure n'est jamais obligatoire. Les propositions de création de zones protégées sont élaborées par la direction de l'administration de la nature, par le gouverneur du comté concerné et par son service des questions d'environnement. La direction peut instaurer une protection temporaire susceptible de recours devant le ministère. Le ministère est habilité par délégation à déposer des amendements relatifs aux zones désignées dont l'importance n'est pas primordiale. Le gouverneur est habilité à autoriser des dérogations au règlement applicable à une zone protégée. Sa décision est susceptible de recours devant la direction. Le gouverneur du comté est également responsable de la gestion concrète et de la surveillance d'une zone protégée. Il en va de même pour le droit de recours et le pouvoir d'émettre des instructions, conformément à la partie I.A.5 ci-avant.

Les dispositions en matière d'aménagement prises au titre de la loi sur l'aménagement du territoire et la construction relèvent du ministère de l'Environnement, mais la plupart des décisions en cette matière ont statutairement été dévolues aux municipalités.

La loi sur la sylviculture et la loi sur l'eau et les cours d'eau relèvent respectivement du ministère de l'Agriculture et du ministère du Pétrole et de l'Énergie. Ce dernier a également la charge des cours d'eau protégés ou à protéger par décision plénière de l'assemblée parlementaire.

B — Problèmes et mesures politiques

1. Évolution et tendances

A la fin de 1990, 5,6 % de la superficie de la Norvège continentale (soit 323 000 km²) bénéficiaient d'une mesure de protection au titre de la loi sur la conservation de la nature. Les 17 parcs nationaux et les 70 paysages protégés représentent plus de neuf dixièmes de l'ensemble des zones protégées. Il convient d'y ajouter plus de 900 réserves naturelles, y compris les biotopes à statut de réserve, et 280 monuments naturels. A Svalbard, entre les latitudes 76 et 81 nord, plus de 50 % de la région bénéficie du statut de parc national ou de réserve naturelle.

La plupart des parcs nationaux ont été créés sur la base d'un plan soumis en 1964 et adopté par le parlement en 1967. Un deuxième projet de plan a été formulé en 1986 et est en instance de dépôt au parlement. En pratique, les conditions légales relatives à la taille, au caractère largement intact de la nature et à la propriété d'État ont eu pour effet que les parcs existants ne couvrent pas les régions côtières et la plaine de la Norvège méridionale. Toutefois, la condition de propriété d'État peut être contournée par la création d'une zone paysagère protégée.

A partir de 1975, un certain nombre de projets de conservation ont été formulés en vue de préserver des biotopes spécifiques, généralement en créant des réserves au titre de la loi sur la conservation de la nature. Ces projets sont généralement formulés pour chaque comté. Ils concernent les forêts riches de feuillus, les marais, les zones humides, les habitats d'oiseaux marins (notamment les falaises), les phénomènes géologiques du quaternaire et les sites fossiles. Les projets régionaux de protection des forêts de conifères sont en cours d'élaboration, mais ils se sont heurtés à une forte opposition en raison de l'intérêt économique que représente la sylviculture.

La préservation des paysages culturels traditionnels et de leur faune et de leur flore, menacées par les modifications résultant des pratiques agricoles modernes, constitue un autre défi majeur. Ces pratiques, stimulées par divers incitants économiques, constituent à cet égard un danger grave. L'évolution politique plus favorable aux paysages culturels traditionnels a aujourd'hui modifié voire supprimé un nombre important de ces stimulants structurels. La loi sur la conservation de la nature permet également de protéger les paysages culturels, mais ceux-ci exigent souvent des soins constants si l'on veut aboutir à une préservation effective.

2. Mise en œuvre des conventions internationales

La convention de Ramsar a été mise en œuvre en Norvège par le biais des projets départementaux de conservation des zones humides, aujourd'hui menés à terme virtuellement dans tous les comtés. De toutes les zones humides protégées, treize ont obtenu le statut de sites Ramsar, dont une en 1974 et douze en 1985.

Protection de la nature

en

Suède

par Gabriel Michanek

Suède*Page*

I — Faune et flore	45
A — Structures légales et administratives	45
1. Espèces protégées aux termes de la loi sur la préservation du milieu naturel	45
2. Chasse	45
3. Pêche	45
4. Commerce des espèces	46
5. Culture de plantes produites par ingénierie génétique	46
6. Gestion des forêts décidues à essences fines	46
7. Exploitations, etc.	46
8. Gestion administrative	47
B — Problèmes et politiques	48
1. Politique: évolution récente	48
2. Tendances: évolution prévue	48
3. Opinion publique et médias	48
4. Mise en application d'accords internationaux	48
II — Zones protégées	49
A — Structures légales et administratives	49
1. Protection spécifique des sites	49
2. Protection spécifique des zones hors site	50
3. Mesures volontaires	51
4. Gestion administrative	51
B — Problèmes et politiques	52
1. Politique: évolution récente	52
2. Tendances: évolution prévue	52
3. Mise en application d'accords internationaux	52

I — Faune et flore

A — Structures légales et administratives

1. Espèces protégées aux termes de la loi sur la préservation du milieu naturel

Certaines espèces sont protégées à la fois aux termes de la section 14 de la loi sur la préservation du milieu naturel (1964/822) et de la législation relative à la chasse et à la pêche (voir I.A.2 et I.A.3). Pour ce qui concerne la faune, la loi sur la préservation du milieu naturel doit être considérée comme complétant ladite législation: cette loi protège avant tout d'autres espèces que celles constituant le gibier.

La loi sur la préservation du milieu naturel compte deux objectifs: la sauvegarde d'un précieux patrimoine naturel et la mise en œuvre du repeuplement. Elle comporte divers volets juridiques: l'un d'eux est la protection des espèces, d'autres sont les parcs nationaux, les réserves naturelles et autres zones protégées (voir partie II), les mesures générales de protection du littoral et de certains biotopes (voir partie II) ainsi que les mesures de supervision de l'exploitation des matériaux à base de sable, de rocher ou d'humus et de l'assainissement des marécages et d'autres utilisations des sols pouvant présenter un impact significatif sur l'environnement.

Conformément à la section 14, les espèces d'animaux et de plantes rares ou menacées peuvent être qualifiées de «protégées» sur tout le territoire de la Suède ou dans certaines régions du pays. En outre, le conseil du comté peut, par voie d'arrêté, restreindre les activités de pêche et de chasse ainsi que le droit de séjour à l'intérieur de toute zone abritant des espèces protégées. De nombreuses îles des archipels et des lacs sont ainsi appelées «zones de protection des oiseaux», et l'accostage y est interdit durant la période de nidification.

Il faut souligner que la protection des espèces aux termes de la section 14 (y compris les zones protégées par le conseil du comté) est assortie d'un champ d'application réduit. Ce sont seulement certaines catégories d'activités qui sont interdites aux particuliers (propriétaires ou autres), telles que l'abattage et la capture des animaux, la cruauté à leur égard, la cueillette des œufs ou des nids ainsi que le piétinement ou la cueillette des plantes. Il ne s'agit pas d'imposer des restrictions pour des exploitations de diverses natures. Par exemple, la section 14 peut interdire la cueillette d'une certaine orchidée, mais elle n'interdit en rien la destruction de cette plante du fait de la construction de routes, etc., dans le secteur.

2. Chasse

La loi sur la chasse (1987/259) s'applique à la chasse de tous les mammifères et oiseaux sauvages (le «gibier»). La «chasse» comprend aussi bien «l'abattage ou la capture» du gibier que «la recherche, la poursuite ou la traque du gibier à cette fin». Sont également considérées comme cynégétiques les activités consistant à «déranger les nids» du gibier à plume et à «prendre ou détruire» ses œufs. La loi sur la chasse dispose, en tant que principe fondamental (section 3), que tout gibier est protégé. La chasse est autorisée seulement sous certaines conditions spécifiques déterminées par ladite loi, les réglementations sur la chasse (1987/905) ou les arrêtés.

La réglementation sur la chasse spécifie par le détail les «saisons ordinaires de chasse» propres à chaque espèce de gibier (lièvre, castor, lynx, élan, bécasse, etc. —, mais pas l'ours ou le loup, par exemple, espèces dont la chasse est normalement interdite). Ces saisons diffèrent parfois selon les régions de Suède. La pratique de la chasse durant d'autres périodes de l'année ainsi que la chasse d'autres espèces que celles prévues peuvent être autorisées localement, mais seulement sous certaines conditions.

De plus, la «chasse préventive» est quelquefois autorisée, notamment lorsqu'une espèce de gibier devient trop importante au sein d'une zone. Il est bon de noter que, pour certains mammifères (par exemple le lapin de garenne et la taupe) et pour huit espèces d'oiseaux, ce type de chasse peut se pratiquer durant toute l'année, c'est-à-dire aussi pendant les périodes de reproduction. Diverses situations peuvent donner lieu à des réglementations distinctes; par exemple lorsque certains prédateurs (ours, glouton ou lynx) menacent directement le bétail, les chiens ou autres animaux domestiques se trouvant dans le périmètre. Dans ces situations urgentes, la chasse préventive est toujours permise. Plusieurs loups ont ainsi été tués durant les années 80. Toutefois, depuis 1990, les réglementations interdisent ce type de chasse privée concernant les loups (ils ont en effet quasiment disparus de ce pays).

Dans une certaine mesure, cette réglementation impose également des restrictions à l'emploi d'armes, de divers équipements et de chiens ainsi qu'à la pratique de la chasse à partir de véhicules à moteur.

3. Pêche

Le contrôle de la pêche est, en premier lieu, assuré par la réglementation sur la pêche (1982/126), sous couvert de la loi sur la pêche (1950/596). Il est bon de mentionner, en l'occurrence, la réglementation sur les conditions sanitaires relatives à l'écrevisse (1975/

184) et certains autres textes de loi concernant spécifiquement la pêche dans les eaux littorales du Danemark, de la Norvège et de la Finlande (1933/82; 1949/47; 1971/1018; 1985/711).

La réglementation sur la pêche interdit de pêcher le homard, l'huître et l'écrevisse durant certaines périodes de l'année (fermeture des saisons). Cette réglementation comporte également des dispositions générales sur les méthodes de pêche, et elle fixe des tailles minimales de prise pour certaines espèces. D'autres restrictions, tant locales que nationales, peuvent être imposées par voie d'arrêté dans certains buts bien précis, tels que la protection de la truite saumonée et de l'anguille.

4. Commerce des espèces

Le principal texte de loi, en matière de commerce des espèces menacées, est la réglementation (1975/542) sur la mise en application de la convention CITES. La Suède a ratifié cette convention en 1975. Ladite réglementation renvoyant directement aux articles fondamentaux (I-VII) et aux annexes I-III de la convention, ceux-ci doivent donc être considérés comme faisant partie intégrante de la législation suédoise.

Il est nécessaire d'avoir un permis pour importer certaines des espèces vivantes figurant sur les listes des annexes II ou III. De tels permis ne sont délivrés que si certaines conditions sont satisfaites au regard de la loi. Le conseil national pour la protection de l'environnement détient un droit de veto pour le cas où cette importation représenterait un «danger pour la survie de l'espèce» (sections 2a à 2c).

D'autres textes de loi imposent encore des restrictions sur le commerce des espèces. La réglementation sur la forêt (1979/791) dispose, aux termes de la loi sur la forêt (1979/29), qu'aucun matériel de boisement ne peut être importé sans une permission expresse du conseil national pour la forêt. La réglementation sur la pêche impose elle-même plusieurs

restrictions: par exemple, le homard, l'huître et l'écrevisse non cuite ne peuvent être importés durant certaines périodes de l'année.

5. Culture de plantes produites par ingénierie génétique

Aux termes de la réglementation sur la protection des espèces végétales (1972/319), la culture, en serre ou en extérieur, de plantes produites par ingénierie génétique requiert l'obtention d'un permis. L'autorité compétente — le conseil national pour l'agriculture — doit, notamment, veiller à ce que cette culture ne représente pas un «danger pour l'environnement ou la diversité génétique».

6. Gestion des forêts décidues à essences fines

Les forêts décidues à essences fines (par exemple chêne, hêtre et frêne) se trouvent essentiellement dans les régions méridionales de la Suède. La loi sur les forêts décidues à essences fines (1984/119) impose qu'un tel substrat forestier soit exclusivement utilisé pour la production d'essences fines à feuilles caduques (la culture du sapin est traditionnellement plus rentable). L'objectif de cette loi n'est toutefois pas de préserver la forêt primitive.

7. Exploitations, etc.

Plusieurs lois traitent du contrôle des exploitations, réalisations, etc. (développements urbains, exploitations minières, assainissements, etc.). D'autres textes ont pour objet de contrôler la pollution, la gestion des produits dangereux, etc. Il est souvent nécessaire d'obtenir un permis avant de pouvoir mettre en œuvre ou modifier une exploitation, etc., par exemple dans les domaines repris dans l'encadré ci-après.

Assainissement de marécages

Construction de barrages, prélèvement d'eau et autres activités dans les zones aquifères ou les nappes phréatiques

Exploitation du rocher ou de l'humus

Exploitation minière

Construction de maisons, etc.

Mise en chantier d'usines, de centrales électriques, etc.

Construction de routes

Loi sur la préservation du milieu naturel (section 18c)

Loi sur l'eau

Loi sur la préservation du milieu naturel (section 18) et matériaux visés par la loi sur les tourbes énergétiques (1985/620)

Loi sur les minéraux (1991/45), loi sur la protection de l'environnement (1969/387) et, concernant l'exploitation minière dans certaines régions montagneuses, le chapitre 4 de la loi sur les ressources naturelles (1987/12)

Loi sur l'organisation du territoire et l'aménagement urbain (1987/10)

Loi sur la protection de l'environnement et, concernant les grandes centrales, le chapitre 4 de la loi sur les ressources naturelles

Loi sur les voies terrestres (1971/948) et loi sur l'organisation du territoire et l'aménagement urbain

Il convient également de mentionner ici la section 20 de la loi sur la préservation du milieu naturel. Il n'est pas nécessaire d'avoir un permis, mais il faut en revanche consulter le conseil du comté (département «protection de la nature») si un projet d'exploitation ou toute autre activité (telle que l'utilisation de pesticides) risque de provoquer une «altération significative du milieu naturel». Le conseil du comté peut alors exiger des précautions afin d'en limiter ou d'en contrecarrer les conséquences. Il peut aussi, depuis 1991, interdire l'activité en tant que telle.

Tous les textes de loi traitant d'exploitations, etc., comportent des dispositions — pouvant être qualifiées d'«exigences générales» — visant à la protection de l'environnement, y compris de la faune et de la flore. Ces dispositions renvoient aux autorités responsables de la délivrance de permis, de la supervision ou encore de l'organisation du territoire et de l'aménagement urbain. Au titre de certaines de ces lois, par exemple la loi sur la protection de l'environnement et la loi sur la préservation du milieu naturel, «les exigences générales sont signifiées directement à tout particulier porteur d'un projet d'exploitation, etc.».

Même si l'analyse de ces dispositions est incompatible avec l'objet du présent rapport, un point fondamentalement crucial, bien que ces exigences générales soient différentes lorsque l'on compare les différentes lois, est qu'aucune d'elles ne fournit de protection intégrale pour les espèces ou biotopes précieux. Ces dispositions sont plus ou moins vagues et, la plupart du temps, l'intérêt écologique

est mis en balance avec d'autres intérêts, tels que l'économie, la demande énergétique et l'emploi. On acceptera des conséquences, même très sérieuses, pour l'environnement si les «bénéfices» de l'opération revêtent un intérêt supérieur.

En outre, la protection de la faune et de la flore est, dans la plupart des cas, sujette à un principe juridique qui confère au propriétaire un droit à compensation lorsque «la présente utilisation des sols se trouve considérablement entravée». Ce principe constitue sans aucun doute, dans la pratique, un obstacle à une protection efficace du milieu naturel (voir également partie II).

Depuis 1991, une évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) est exigible, aux termes de nombreuses lois, dans le cadre de la procédure d'obtention des permis. Il n'existe pas d'exposé détaillé des exigences légales concernant une EIE: elle doit «aboutir à un jugement prenant en considération tous les aspects ... des incidences sur l'environnement, la santé et la gestion des ressources naturelles» (l'«environnement» inclut la faune et la flore).

8. Gestion administrative

La gestion administrative des lois protégeant la faune et la flore incombe à de nombreuses autorités. Seuls sont retenus ici les organes les plus représentatifs. L'application des diverses lois traitant des exploitations, etc., en est exclue.

Protection des espèces conformément à la section 14 de la loi sur la préservation du milieu naturel

Adoption d'arrêtés pour les zones de protection d'espèces aux termes de la section 14 de la loi sur la préservation du milieu naturel

Détermination des saisons de chasse conformément à la réglementation sur la chasse

Décisions concernant la chasse en dehors de ces périodes et chasse de gibier ne figurant pas sur une liste (réglementation sur la chasse)

Détermination de la «fermeture des saisons» (réglementation sur la pêche)

Autres restrictions sur la pêche (réglementation sur la pêche)

Décisions aux termes de la loi sur les conditions sanitaires relatives à l'écrevisse

Permis d'importer des espèces menacées aux termes de la réglementation (1975/542) sur la mise en application de la convention CITES

Permis d'importer des matériels pour le boisement

Permis de cultiver des plantes produites par ingénierie génétique aux termes de la loi sur la protection des espèces végétales

Conseil national pour la protection de l'environnement (pour toute la Suède) et conseil du comté (au sein d'un comté)

Conseil du comté

Administration centrale

Conseil national pour la protection de l'environnement et conseil du comté

Administration centrale

Conseil national pour la pêche et conseil du comté

Conseil national pour la pêche

Conseil national pour l'agriculture

Conseil national pour la forêt

Conseil national pour l'agriculture

B — Problèmes et politiques

1. Politique: évolution récente

La loi sur la préservation du milieu naturel a été révisée en 1991 (n° 641). Nombre de changements visaient plutôt des aspects technico-juridiques qu'un renforcement des instruments de protection de la nature. Deux de ces modifications méritent d'être mentionnées ici (quelques autres seront décrites dans la partie II). D'abord, il est maintenant possible de créer des zones de protection d'espèces — certaines restrictions spécifiques étant aménagées par voie d'arrêté — afin de protéger la flore (section 14). Avant 1991, ce n'était possible que pour la faune. Ensuite, la section 20 autorise dorénavant le conseil du comté à interdire une exploitation en tant que telle. Auparavant, seules des précautions et des limites pouvaient être imposées.

Une modification (1991/644) de la section 17 de la loi sur la forêt revêt une certaine importance dans la pratique. Il est aujourd'hui impératif de notifier aux autorités forestières locales tout projet d'assainissement associé à la sylviculture. Cette modification est le résultat d'un manque de respect aux exigences de la section 18c de la loi sur la préservation du milieu naturel, concernant la demande de permis aux fins d'assainissement de marécages. Ladite section n'est pas applicable à l'«assainissement préventif» (destiné à prévenir une élévation du niveau de la nappe phréatique après une phase d'abattage). Des marécages d'une haute valeur écologique ont en fait été sujets à des «assainissements préventifs» illégaux (ou, dans certains cas, présumés illégaux). En raison de cette modification, l'autorité forestière compétente pourra décider si tel ou tel assainissement est «préventif» ou s'il faut un permis.

Il convient d'ajouter quelques remarques à propos des évaluations de l'impact sur l'environnement (EIE). Cette exigence a été introduite en 1991 dans de nombreuses lois (mais pas encore dans la loi sur la forêt). Il ne s'agit pourtant pas là d'une amélioration considérable de la législation suédoise sur l'environnement, du fait, d'une part, que des dispositions similaires existaient auparavant et, d'autre part, que les nouvelles exigences en matière d'EIE sont quelque peu vagues et laissent une certaine place à l'application discrétionnaire. Selon les travaux préparatoires, une EIE devrait spécifier les alternatives à une activité donnée, mais cette exigence ne figure pas dans le texte de loi. Les travaux préparatoires n'ayant pas en tant que tels de caractère contraignant, il est donc difficile de dire dans quelle mesure une étude d'alternatives sera effectivement demandée dans la pratique. En conclusion, les EIE de la législation suédoise atteignent le niveau des exigences minimales de la

législation communautaire, mais elles n'ont absolument pas une portée aussi radicale que leurs homologues des États-Unis (NEPA) ou que certaines EIE intégrées à des législations nationales d'États membres de la CEE.

2. Tendances: évolution prévue

L'exploitation forestière étant encouragée — et même, dans une certaine mesure, requise — par la législation suédoise en la matière, la sylviculture est orientée, dans de nombreuses régions de ce pays, vers des taux élevés de production. Cela se traduit, dans nombre de régions, par les monocultures (plantations de sapins), la détérioration des habitats des espèces menacées et d'autres incidences sur l'environnement. Une commission «forêt» révisait actuellement cette législation. Il est vraisemblable que quelques amendements au moins seront proposés, afin de déboucher sur une protection plus ambitieuse du milieu naturel. Cette commission doit étudier l'intégration possible des EIE au domaine de la sylviculture. En outre, une commission distincte, au sein du ministère des Finances, a proposé (rapport Ds 1991/31) la création d'un fonds d'État pour financer la passation d'«accords de protection» avec les propriétaires privés de forêts. Les différents risques environnementaux que suscite l'ingénierie génétique font l'objet d'une surveillance étroite. Une commission se penche actuellement sur l'éventuelle nécessité d'une nouvelle législation environnementale.

3. Opinion publique et médias

Au cours de ces dix dernières années, l'intérêt du public pour la protection de la nature s'est fortement accru. Le nombre d'adhérents à des organisations telles que la «société suédoise pour la protection de la nature» ou Greenpeace connaît une augmentation sensible. Toutefois, cet intérêt pour les problèmes de protection de la nature varie en fonction de l'époque et d'une région à l'autre. Il ne fait, par exemple, aucun doute que les animaux de proie, essentiellement les loups, suscitent la peur et la haine dans certaines régions.

La nécessité de protéger telle ou telle espèce en particulier au même titre que la diversité biologique sont des sujets fréquemment abordés par les médias «verts». En général, les médias se consacrent avant tout aux menaces qui planent sur des espèces en vue, comme les phoques.

4. Mise en application d'accords internationaux

La Suède a fait sien le principe que le droit international et la législation suédoise sont deux systèmes

juridiques différents. Les accords internationaux doivent donc faire l'objet d'une incorporation dans la loi suédoise.

Je n'ai pas étudié dans le détail la mesure dans laquelle les divers accords internationaux sur la protection de la nature ont été ou non mis en application. Il apparaît toutefois de manière évidente que certaines espèces — par exemple le faucon pèlerin, le faucon gerfaut, le pic à dos blanc et la rainette verte —, visées par la convention de Berne ou d'autres accords, survivent à la limite de l'éradication. Il est également clair que, dans de nombreuses régions, cela est imputable à l'exploitation entreprise, une intense activité sylvicole. L'une des raisons de cette évolution réside dans la nécessité juridique de considérer aussi les autres aspects des problèmes (par exemple l'emploi et la demande de bois). Une autre raison est le manque de ressources économiques pour dédommager les propriétaires terriens. Les réserves naturelles et les parcs nationaux ne sont donc pas utilisés assez souvent, bien que ces instruments constituent, dans nombre de situations, la seule alternative pour protéger les espèces vivant au sein d'une zone (voir aussi partie II).

II — Zones protégées

A — Structures légales et administratives

1. Protection spécifique des sites

1.1. *Loi sur la préservation du milieu naturel*

En matière de protection spécifique des sites, le texte législatif principal est la loi sur la préservation du milieu naturel. Elle mentionne divers types de zones protégées variant tant en fonction de la portée que des objectifs à atteindre. En outre, cette protection connaît des variations locales. Les parcs nationaux et les réserves naturelles sont des instruments juridiques puissants au regard de cette loi, mais ce sont en fait les arrêtés pris pour chacun de ces parcs ou réserves qui déterminent si la protection est efficace ou non dans la pratique. Par exemple, «Stora sjöfallet» est un parc national situé dans la zone montagneuse septentrionale. Le milieu naturel original a été détruit en partie par d'importantes exploitations hydroélectriques (barrages, etc.) entreprises dans le périmètre du parc, ouvrages qui ne furent pas interdits par voie d'arrêté.

Je vais me livrer, dans les lignes qui suivent, à un examen des différents instruments institués par la loi sur la préservation du milieu naturel ainsi que de leurs particularités inhérentes.

Des parcs nationaux peuvent être créés dans le but de préserver de vastes zones d'un certain type de milieu naturel, tel que la montagne ou la forêt (il existe aussi quelques parcs de petite taille). Bien que la protection en soit l'objectif principal, le repeuplement y est, malgré tout, souvent pris en ligne de compte. Ces parcs sont la propriété exclusive de l'État. Il en existe vingt en 1991; ils sont brièvement décrits dans la réglementation sur les parcs nationaux (1987/938). Il est possible d'y restreindre ou d'y interdire l'utilisation des sols sous toutes ses formes.

Des réserves naturelles peuvent être établies dans un but de protection et/ou de repeuplement. De même, il est possible d'y restreindre ou d'y interdire, par voie d'arrêté, l'utilisation des sols sous toutes ses formes. Au contraire des parcs, les réserves ne sont la propriété de l'État ou d'une municipalité que dans des cas de force majeure. Le propriétaire est toutefois habilité à toucher des compensations dans la mesure où «la présente utilisation des sols se trouve considérablement entravée» par les restrictions.

On peut assurer une protection sûre à des éléments distincts de valeur (vieux chênes, rochers remarquables par leur taille ou leur forme, etc.) en instituant un mémorial naturel. Les règles de compensation sont les mêmes que pour les réserves naturelles.

Conformément à la section 18c, l'assainissement des marécages est soumis à un contrôle par voie de permis. Le conseil du comté procède systématiquement à l'évaluation de l'intérêt écologique en fonction des avantages offerts par une exploitation. Toutefois, lorsque «la protection présente un caractère particulièrement urgent», l'administration peut définir des «zones marécageuses spécifiques» et y interdire toute forme d'assainissement (section 18d).

Si la présente utilisation des sols n'est pas considérablement entravée, il convient de créer une «zone de protection naturelle» au lieu d'une réserve naturelle. L'objectif est identique à celui de la réserve: protéger la nature et/ou assurer un repeuplement. Le propriétaire perd tout droit à compensation.

Comme mentionné sous I.A.7, la section 20 de la loi sur la préservation du milieu naturel impose une consultation du conseil de comté si un projet d'exploitation, ou toute autre activité, risque de provoquer une «altération significative du milieu naturel». Les incidences d'une activité étant bien souvent difficiles à évaluer, la loi prévoit l'établissement de «zones de consultation». Pour chaque zone, des arrêtés spécifient systématiquement l'exploitation (abattage, utilisation de pesticides, etc.) au titre de laquelle la consultation est requise. Le fait de négliger ce devoir de consultation est un délit (ce qui n'est pas le cas aux seuls termes de la section 20).

Enfin, la section 14 prévoit l'établissement de «zones de protection d'espèces». Il est possible, par voie

d'arrêté, d'y restreindre la chasse ou même le séjour, mais jamais les exploitations (voir I.A.1).

En résumé, la loi sur la préservation du milieu naturel comporte divers instruments dédiés à la protection de zones spécifiques. L'établissement de parcs nationaux ou de réserves naturelles peut assurer une protection de la nature très efficace, pour la zone concernée, contre différents types d'activités. Toutefois, le choix entre ces instruments est souvent impossible dans la pratique du fait que la législation confère aux propriétaires un droit à compensation, alors que, dans le même temps, les ressources économiques affectées à cette protection sont indubitablement insuffisantes. Ce texte prévoit aussi des instruments à «meilleur marché», mais ils pèchent souvent par manque d'efficacité, les restrictions ne pouvant y réduire considérablement la présente utilisation des sols.

1.2. Chapitre 3 de la loi sur les ressources naturelles

Cette loi comporte des «principes de gestion des ressources» réglementés par les dispositions des chapitres 2 et 3. Ces principes doivent être appliqués par les municipalités, premièrement, lorsqu'elles établissent des plans relatifs à l'utilisation de sols et de zones aquifères conformément à la loi sur l'organisation du territoire et l'aménagement urbain et, deuxièmement, lorsqu'elles accordent des permissions quant à l'utilisation de sols et d'eaux conformément à diverses législations, par exemple la loi sur l'eau, la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur les voies terrestres et la loi sur les minéraux.

Le chapitre 3 est décrit ci-dessous; pour le chapitre 2 voir II.A.2.1 ci-après.

Selon ledit chapitre, certaines zones de Suède sont définies comme relevant d'un «intérêt national» du fait de leur importance en tant qu'écosystème intact, zone de repeuplement, etc. Au premier chef figurent certaines zones littorales, montagneuses, des lacs et des cours d'eau. La loi impose diverses restrictions afin de protéger ces zones: les grandes centrales électriques et des ouvrages similaires ne peuvent être installés le long de certaines zones littorales (sections 3 et 4), de même que certains cours d'eau sont interdits d'exploitation pour des projets hydro-électriques de grande envergure (section 6). Cette interdiction couvre les quatre fleuves jusque-là inexploités du nord du pays (on entend dire de temps à autre que l'exploitation d'un ou de plusieurs de ces fleuves deviendra un jour nécessaire pour mener à bien la politique énergétique suédoise, à savoir la réduction de la production d'énergie nucléaire).

Bien que plusieurs de ces restrictions soient définies, le chapitre 3 laisse, dans de nombreuses situations, la porte ouverte aux exploitations: aucune n'est

interdite si elle se traduit par le «développement de zones existantes à forte densité de population» ou par le «développement local du commerce et de l'industrie» (section 1). Il convient également de souligner que ces restrictions n'entravent jamais des activités déjà implantées dans la zone. En conclusion, aucune des zones visées par le chapitre 3 n'est véritablement protégée contre les menaces de toute nature.

1.3. Loi sur la protection de l'environnement

Les sections 8 et 8a de cette loi prévoient la protection de zones spécifiques contre (avant tout) la pollution. L'objectif est de protéger l'environnement, y compris certains éléments de valeur écologique en tant que tels. Les propriétaires n'ont jamais droit à compensation. Dans certaines situations, ces instruments peuvent servir d'alternative aux réserves naturelles. Dans la pratique, toutefois, bien peu de zones sont protégées aux termes des sections 8 et 8a.

La section 8 ouvre la possibilité de protection de zones dotées d'eaux superficielles, d'eaux souterraines et/ou de terre ferme. Il est alors interdit de déverser des eaux usées, des gaz ou des matériaux dans la zone concernée. La section 8 n'empêche, hélas, pas la pollution émanant de sources non ponctuelles, pas plus qu'elle ne prévient efficacement les déversements à partir de sources ponctuelles déjà existantes.

Des «zones de protection de l'environnement» — terre ferme et/ou eaux — peuvent être établies conformément à la section 8a si une protection revêt un caractère «particulièrement urgent». La décision peut comprendre la zone sensible et ses abords immédiats. Les précautions à prendre au sein de la zone sont spécifiées par voie d'arrêté; elles peuvent inclure les sources tant ponctuelles que non ponctuelles (telles que l'utilisation d'engrais agricoles), mais les arrêtés ne doivent pas aller à l'encontre de permis individuels déjà accordés aux termes de la loi sur la protection de l'environnement.

2. Protection spécifique des zones hors site

La protection spécifique des zones hors site est prévue à la fois par la loi sur les ressources naturelles (chapitre 2) et par la loi sur la préservation du milieu naturel.

2.1. Chapitre 2 de la loi sur les ressources naturelles

Ce chapitre comporte des «principes généraux de gestion des ressources naturelles», définissant les

différentes catégories de zones. La section 2 vise les «vastes zones qui ne sont pas, ou seulement de manière insignifiante, affectées par les exploitations» (y compris, par exemple, la pollution). Une autre catégorie est constituée par les «zones à l'écologie particulièrement sensible» (section 3). Une troisième, par les «zones présentant un intérêt commun eu égard à la protection de la nature, au repeuplement ou aux valeurs culturelles» (section 6).

L'objectif des sections 2, 3 et 6 est de prévenir, dans une certaine mesure, les exploitations et autres incidences significatives. D'autres sections du chapitre 2 présentent des objectifs radicalement opposés: par exemple la planification d'une production énergétique, de développements industriels ou d'une exploitation de ressources naturelles dans des zones présentant des conditions naturelles pour ce type de réalisations, voire certains autres. Il est bien évident que la même zone revêt souvent à elle seule des intérêts pour des objectifs opposés. Par exemple, un marécage abritant des éléments de grande valeur écologique est visé par les sections 3 et 6, mais s'il renferme de la tourbe (production énergétique), la section 7 dispose que la zone devrait être réservée pour une exploitation future de cette ressource.

Traditionnellement, la législation offre peu d'orientations quant au mode de règlement des conflits d'intérêts divergents. Tout se passe comme si le législateur ambitionnait de satisfaire l'ensemble des divers intérêts en présence. Cela est illustré par le chapitre 1, section 1, de cette loi: «Il convient que le mode d'utilisation des sols et des eaux aboutisse — d'un point de vue écologique, social et économique — à une gestion efficace, sur le long terme, des ressources naturelles.»

La situation juridique est quelque peu différente pour ce qui concerne les zones d'«intérêt national». De telles zones bénéficient d'une protection qui, même si elle n'est pas totale, demeure plus efficace. Toutefois, contrairement au chapitre 3 (voir II.A.1.3), le chapitre 2 ne définit pas de zones géographiques spécifiques; il autorise plutôt les différents organes de l'administration centrale à enquêter et à désigner les zones à classer comme revêtant un «intérêt national». Le conseil national pour la protection de l'environnement décide des zones qui présentent, conformément à la section 6, un «intérêt national» en matière de protection de la nature. Toutefois, une telle décision n'a pas un caractère juridiquement contraignant et, dans certains cas, elle peut être annulée.

En outre, une zone peut, bien sûr, revêtir un «intérêt national» sous différents aspects (protection de la nature aussi bien que production énergétique, etc.). Il plane alors la même incertitude juridique sur ce genre de situation que dans les conflits «normaux» (voir ci-avant), sauf si la zone présente un intérêt national ayant trait à la Défense nationale. Cet intérêt est en effet prioritaire (section 10).

2.2. Loi sur la préservation du milieu naturel

Un instrument qui peut s'avérer utile du point de vue de la protection est, depuis 1991, régi à la section 21 de cette loi. Les exploitations et autres activités nuisibles ne peuvent se dérouler dans des «territoires ou zones aquifères (biotopes) de taille réduite qui abritent l'habitat d'espèces menacées de la faune et de la flore ou qui, à tout autre égard, sont dignes de bénéficier d'une protection particulière».

Ces divers biotopes doivent être définis par les réglementations et arrêtés. Si, au terme d'une telle définition, il s'avère que «la présente utilisation des sols est considérablement entravée», le propriétaire concerné bénéficie d'un droit à compensation. Aucun biotope n'a encore (juillet 1991) été défini; ceux mentionnés dans les travaux préparatoires à cette loi comme étant dignes d'une future protection sont, par exemple, des aulnaies, des marécages, des puits et certains types de terres cultivées.

Aux fins de favoriser le repeuplement, les berges bordant toutes les eaux superficielles de Suède sont protégées conformément à la section 15 (cette protection a cependant été annulée dans de nombreuses régions par les autorités locales). La construction et les activités similaires sont interdites par principe, mais il existe de nombreuses dérogations.

3. Mesures volontaires

Les autorités chargées de la protection passent quelquefois des accords avec les propriétaires terriens aux fins de préservation du milieu naturel. Toutefois, cette situation est peu fréquente.

4. Gestion administrative

Seuls sont mentionnés ici les organes administratifs les plus importants. En ce qui concerne la loi sur la préservation du milieu naturel, on note, ces dernières années, une nette tendance à décentraliser le processus décisionnel vers les municipalités.

Protection spécifique des sites

Établissement de parcs nationaux (loi sur la préservation du milieu naturel)	Administration centrale
Établissement de réserves naturelles (loi sur la préservation du milieu naturel)	Conseil du comté ou municipalité
Établissement de monuments naturels (loi sur la préservation du milieu naturel)	Conseil du comté ou municipalité
Définition de zones marécageuses spécifiques (loi sur la préservation du milieu naturel)	Administration centrale
Établissement de zones de protection de la nature (loi sur la préservation du milieu naturel)	Conseil du comté ou municipalité
Établissement de zones de consultation (loi sur la préservation du milieu naturel)	Conseil du comté ou municipalité
Prise d'arrêtés pour les zones de protection d'espèces (loi sur la préservation du milieu naturel)	Conseil du comté
Définition de zones d'«intérêt national» aux termes du chapitre 3 de la loi sur la gestion des ressources naturelles	Parlement
Établissement de zones protégées aux termes des sections 8 et 8a de la loi sur la protection de l'environnement	Administration centrale
Protection spécifique des zones hors site	
Définition de zones d'«intérêt national» aux termes du chapitre 2, section 6, de la loi sur la gestion des ressources naturelles	Conseil national pour la protection de l'environnement (décisions non contraignantes)
Définition des classes protégées de biotopes (loi sur la préservation du milieu naturel)	Administration centrale

B — Problèmes et politiques

1. Politique: évolution récente

La révision de la loi sur la préservation du milieu naturel a abouti à de nombreuses modifications dans le texte de 1991. Voici les modifications les plus importantes pour ce qui concerne les zones protégées:

- une zone de protection d'espèces peut être établie pour protéger la flore (voir I.A.1);
- protection des biotopes (voir II.A.2.2);
- protection des zones marécageuses spécifiques (voir II.A.1.1);
- concernant l'utilisation des parcs nationaux, certains particuliers, notamment les Lapons, avaient précédemment acquis des droits garantis à la section 5; les restrictions aménagées par voie d'arrêté ne peuvent aller à l'encontre d'activités associées, par exemple, à l'élevage de rennes (telles que l'utilisation de motocyclettes). Les garanties juridiques n'existent plus.

2. Tendances: évolution prévue

Il a été souligné dans les pages précédentes que le principe juridique selon lequel les propriétaires ont droit à compensation lorsque «la présente utilisation des sols se trouve considérablement entravée» empêche très souvent une protection efficace de la nature (ce principe a connu une modification en 1987 en faveur desdits propriétaires).

Le problème de la compensation n'a pas fait l'objet de nouvelles dispositions dans la révision de 1991 de la loi sur la préservation du milieu naturel. Toutefois, des formulations relevées dans les travaux préparatoires aux amendements laissent présager une nouvelle approche possible dans une future législation. On retiendra que la loi sur la protection de l'environnement reconnaît le principe du «pollueur-payeur», qui met le propriétaire en situation un peu moins favorable. Il est cependant hautement improbable aujourd'hui que le parlement soit disposé à adopter ce principe, en totalité ou en partie, dans la législation sur la préservation du milieu naturel.

3. Mise en application d'accords internationaux

Comme mentionné sous I.B.4., la protection de la nature n'est pas toujours accomplie dans le sens que préconisent les accords internationaux. A titre d'exemple, le marécage «Höllviken» (sud de la Suède) est classé conformément à la convention Ramsar. Or, la juridiction suprême en matière d'eau a permis, en septembre 1987, la construction d'une route à travers cette zone. Ladite juridiction a fait valoir que la zone n'était pas protégée par une réserve naturelle dans le cadre d'un plan d'occupation des sols à caractère contraignant (loi sur l'organisation du territoire et l'aménagement urbain) ou de toute autre manière. Une protection aux termes de la convention Ramsar n'est pas, a proclamé cette juridiction, suffisante en soi.

Protection de la nature

en

Suisse

par Jean Gottesmann

Suisse	<i>Page</i>
Introduction	57
I — Faune et flore	57
A — Espèces protégées	57
B — Chasse	58
C — Pêche	58
II — Zones protégées	59
A — Protection spécifique des sites	59
B — Protection des biotopes	59
C — Protection des paysages	60
III — Problèmes et politiques	60
A — Évolution récente	60
B — Tendances	61
C — Opinion publique et médias	61
D — Mise en application d'accords internationaux	61
E — Délais d'exécution	61

Introduction

La protection des espèces revient à prévenir, par des mesures appropriées, l'extinction d'espèces animales et végétales particulièrement menacées. Cette protection est notamment déterminante pour les animaux et les plantes qui remplissent dans la nature une fonction compensatrice, ou présentent des conditions spécifiquement favorables pour des communautés biologiques. C'est pourquoi l'objectif consiste bien à conserver toutes les espèces animales et végétales, et non pas seulement à préserver tel animal ou telle autre plante en particulier.

Parallèlement à une bonne protection des espèces, la législation suisse reconnaît la protection des biotopes, c'est-à-dire la préservation d'habitats suffisamment étendus pour permettre la survie des animaux et des plantes. Le biotope désigne un habitat homogène par rapport aux besoins d'espèces animales ou végétales spécifiques.

En Suisse, la protection générale des biotopes est régie par les instruments juridiques décrits ci-après [article 24, 6, paragraphe 4, de la Constitution fédérale (en abrégé Const. féd.)].

L'article 24, 6, paragraphe 2, Const. féd. et l'article 3 de la loi fédérale sur la protection de la nature et la préservation des beaux sites (en abrégé «loi sur la protection de la nature» ou LPN) contraignent les autorités fédérales à protéger la nature.

L'article 18b LPN impose aux cantons la protection des biotopes d'importance régionale et locale.

L'article 18a LPN impose aux autorités fédérales de désigner les biotopes d'importance nationale et de définir leur mode de protection.

L'article 21 LPN prévoit la protection de la végétation des berges.

Nous disposons, en outre, d'une protection spécifique des biotopes dans l'article 24, 6, paragraphe 5, Const. féd., au titre de laquelle les landes et paysages de landes d'une beauté particulière et d'une importance nationale bénéficient d'une protection absolue. Dans ces zones, toute construction ou modification des sols est interdite si elle ne contribue pas à maintenir la protection et les méthodes agricoles pratiquées jusque-là.

Un article relatif à la protection de la nature et à la préservation des beaux sites a été incorporé à la Constitution fédérale le 27 mai 1962.

La LPN est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1967. Cette loi aborde le thème de manière générale et n'offre pas une codification juridique complète. Il existe des réglementations tout aussi déterminantes dans d'autres domaines de la loi fédérale. Le morcellement de la législation peut être déroutant. Le résumé succinct ci-après facilite l'accès aux dispositions pertinentes et offre un aperçu de la législation.

I — Faune et flore

A — Espèces protégées

L'article 24, 6, paragraphe 4, Const. féd. autorise les autorités fédérales à adopter des dispositions réglementaires pour la protection de la faune et de la flore. L'assemblée fédérale a utilisé, dans quatre textes de loi, cette compétence en matière de protection des espèces.

L'article 18, paragraphe 1, LPN prévoit des mesures visant à prévenir l'extinction d'espèces animales et végétales indigènes par la conservation d'espaces vitaux suffisamment étendus (biotopes) et d'autres mesures appropriées. Des indemnités sont versées pour servir les intérêts de l'agriculture et de la sylviculture.

Aux termes de l'article 20 LPN, le conseil fédéral (gouvernement fédéral) peut interdire totalement ou partiellement de cueillir, de déterrer, de déraciner, d'emporter, d'offrir à la vente, de vendre, d'acheter ou de détruire des plantes rares. Il peut tout aussi bien adopter des dispositions ou prévoir des précautions afin de protéger des espèces animales menacées ou protégées par ailleurs. Les cantons peuvent recourir à des interdictions (sur leurs territoires exclusivement) pour d'autres espèces. L'autorité cantonale compétente peut consentir des dérogations, dans certaines zones déterminées, pour la cueillette et le prélèvement de plantes protégées ainsi que pour la capture d'animaux à des fins tant scientifiques qu'éducationnelles ou médicinales.

Le décret récemment révisé relatif à la protection de la nature et à la préservation des beaux sites (16 janvier 1991, entré en vigueur le 1^{er} février 1991, en abrégé «décret sur la protection de la nature» ou DPN), mettant pour la première fois en œuvre, de façon explicite, l'accord international du 19 septembre 1979 sur la conservation de la vie sauvage et des habitats naturels d'Europe, interdit formellement aux personnes non habilitées de cueillir, de déterrer, de déraciner, d'emporter, d'offrir à la vente, de vendre, d'acheter ou de détruire 50 espèces végétales poussant naturellement (article 20, paragraphe 1, et liste à l'annexe 2 du DPN).

Outre les animaux implantés naturellement qui sont répertoriés dans la loi fédérale sur la chasse du 6 juin 1986 (en abrégé LC), 49 espèces sont protégées (article 20, paragraphe 2, et liste à l'annexe 3 du DPN). Afin de lutter contre l'extinction d'animaux et de plantes protégés, la conservation des biotopes est encouragée par une adaptation des pratiques agricoles et sylvicoles (article 13 DPN). Cela permet, en association avec les dispositions réglementaires sur la protection des espèces (article 20 DPN) et la compensation écologique/biologique

(article 15 DPN), de veiller à la poursuite de la croissance naturelle de la faune et de la flore indigènes.

La compensation écologique (article 18b, paragraphe 2, LPN) est destinée à relier les uns aux autres des biotopes isolés — le cas échéant, par la création de nouveaux biotopes — pour promouvoir la diversité des espèces, stimuler l'exploitation naturelle et attentionnée des sols, implanter ou associer des éléments naturels aux zones aménagées et animer le paysage. L'office fédéral pour l'environnement, la forêt et les sites (sigle allemand BUWAL) publie des «listes rouges» d'espèces animales et végétales rares et menacées (article 14, paragraphe 3, DPN).

La loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et des oiseaux du 20 juin 1986 (en abrégé «loi sur la chasse» ou LC) vise à préserver la diversité des espèces et des habitats de mammifères et d'oiseaux indigènes ou migrateurs (article 1^{er}, paragraphe 1, LC). Cette loi fait référence aux animaux suivants qui sont implantés naturellement sur le territoire suisse: oiseaux, animaux de proie, ongulés, lagomorphes, castors, marmottes et écureuils (article 2 LC). L'article 5, paragraphe 1, LC définit 28 espèces propres à la chasse ainsi que leurs saisons respectives. Onze espèces de canards sauvages sont protégées (article 5, paragraphe 2, LC) et sept peuvent être chassées durant toute l'année (article 5, paragraphe 3, LC).

Enfin, l'accord international du 19 septembre 1979 (convention de Berne) sur la conservation de la vie sauvage et des habitats naturels d'Europe est entré en application en Suisse le 1^{er} juin 1982 (y compris les modifications du 11 décembre 1987 aux annexes II et III de la convention, qui sont entrées en application en Suisse le 12 mars 1988). La convention comporte des dispositions applicables directement et indirectement. A ces premières correspondent trois annexes avec des listes d'espèces protégées. Elles se situent sur le même plan et s'appliquent dans les mêmes conditions que la législation nationale.

B — Chasse

Aux termes de l'article 25 Const. féd., les autorités fédérales sont habilitées à arrêter des dispositions réglementaires relatives à la pratique de la pêche et de la chasse, notamment pour la conservation du gros gibier (cerf) et la protection des semis utiles à l'agriculture et à la sylviculture (règle de compétence pure applicable légalement par voie d'ordonnance). Les cantons sont habilités à arrêter des dispositions réglementaires aussi longtemps que les autorités fédérales n'utilisent pas leur propre compétence en la matière. Dans cette dernière catégorie figurent, en particulier, les règles concernant les prérogatives («regalia») laissées aux cantons (par exemple la chasse). Ces droits traditionnels (monopoles) étaient

à l'origine des droits réservés aux magistrats et aux souverains. Ils ont été transférés aux cantons et garantis par la Constitution fédérale (article 31, paragraphe 2, Const. féd.).

Les cantons définissent les conditions de délivrance des permis de chasse ou des licences de tir, décident du régime de chasse (chasse sur domaine loué ou par propriété) et des chasses gardées et réglementent les activités de chasse (article 3, paragraphe 2, LC). C'est pourquoi l'application de la loi fédérale fait partie des devoirs des cantons (article 15 LC). Quiconque désire chasser doit détenir une licence de tir ou un permis de chasse délivrés par le canton et doit avoir réussi l'examen correspondant (article 4 LC). Comme il a été mentionné précédemment, l'article 5 LC définit les espèces propres à la chasse et leurs saisons respectives.

Les cantons peuvent procéder à des lâchers dans la nature d'animaux propres à la chasse, sous condition que ces derniers bénéficient d'habitats appropriés et qu'ils soient suffisamment bien traités. Il est interdit de lâcher des animaux occasionnant des nuisances graves ou menaçant la diversité des espèces indigènes. Le conseil fédéral définit les espèces animales adéquates (article 6 LC). L'article 8 du décret sur la chasse (en abrégé DC) répertorie treize espèces qu'il est interdit de lâcher. Les articles 1^{er} et 2 portent interdiction de certains équipements auxiliaires et de certaines méthodes de chasse.

Enfin, il faut souligner qu'en Suisse — contrairement à d'autres pays — la pratique de la chasse est en principe indépendante de la permission du propriétaire concerné (quel que soit le régime de chasse choisi). Les cantons peuvent adopter des réglementations spécifiques (article 699, paragraphe 2, du code civil).

C — Pêche

La compétence des autorités fédérales à adopter des dispositions réglementaires relatives à la pratique de la pêche trouve sa source dans le même article 25 Const. féd. qui concerne également la chasse.

La loi fédérale sur la pêche du 14 décembre 1973 (en abrégé «loi sur la pêche» ou LP) régit la capture et la protection des poissons et crustacés, ainsi que des animaux leur servant de nourriture, dans les eaux publiques et privées (article 1^{er}, paragraphe 1, LP). Elle vise la préservation des eaux de pêche, leur amélioration ou éventuelle restauration, la protection contre des influences dommageables et l'enrichissement de la composition des ressources de pêche par la promotion des espèces de poissons précieuses (article 2 LP).

Les droits de pêche sont régis et délivrés par les cantons (sauf privilèges spécifiques), qui définissent

le régime (pêche par propriété ou location, pêche exonérée de droits) (article 6 LP). Les cantons réglementent le droit d'accès et de fréquentation des berges (article 7 LP). Les autorités fédérales régissent les méthodes et équipements de pêche (article 8 LP). Les cantons régissent, quant à eux, les modalités d'utilisation de ces équipements (article 10, paragraphe 1, LP) et décrivent les équipements admis pour la capture des crustacés et leur utilisation (article 11 LP).

Les autorités fédérales réglementent la sauvegarde et la conservation des poissons et crustacés (articles 13 à 21 LP) et la protection des habitats (articles 22 à 26 LP). La surveillance de la pêche incombe aux cantons (article 29 LP). La pratique de la pêche n'autorise pas l'intrusion sur la propriété d'un tiers (au contraire de la chasse). C'est pourquoi la législation fédérale ne régit le droit d'accès que sur les zones périphériques (article 7 LP) et laisse aux cantons le soin de s'occuper des surfaces restantes. La réglementation du droit d'accès revêt peu d'importance dans la législation cantonale.

II — Zones protégées

A — Protection spécifique des sites (sites désignés: réserves)

Sur le plan national, le pays abrite le parc national suisse d'Engadine et la vallée de Münster dans le canton des Grisons. La loi fédérale du 19 décembre 1980 relative au parc national suisse dans le canton des Grisons se fonde sur l'article 24, 6, paragraphes 3 et 4, Const. féd. sur la protection de la nature et la préservation des beaux sites. Dans cette réserve nationale d'environ 170 km², la nature est protégée contre toute activité humaine, la faune et la flore étant libres de se développer naturellement. Les seules activités autorisées sont en relation avec la conservation du parc lui-même (article 1^{er}, loi sur le parc national).

Sur le plan cantonal et communal, il existe environ une cinquantaine de réserves forestières, couvrant environ 1 200 ha, ainsi que de nombreuses réserves naturelles, protégées tant par des contrats de droit civil que par des décrets (la protection de la nature et la préservation des beaux sites relèvent des cantons; article 24, paragraphe 1, Const. féd.).

B — Protection des biotopes

A ce jour, nous avons assimilé la protection des biotopes à celle des espèces. Nous allons aborder ci-après la protection séparée et autonome des

biotopes visant à protéger certains types spécifiques d'entre eux qui sont véritablement en danger, ou en considérable régression, ou encore qui revêtent une valeur écologique particulière. Dans les lignes qui suivent, «biotope» est utilisé dans la même acception qu'«écosystème». Ce concept inclut, au sens juridique du terme, les créatures vivantes ainsi que leurs habitats et tous les objets qui les composent (articles 13 à 22 DPN).

La protection des biotopes en Suisse présente des traditions dans un domaine spécifique: depuis le 1^{er} avril 1903, l'étendue totale de la zone forestière suisse ne peut être réduite [article 31, paragraphe 1, de la loi sur la forêt relative à la superintendance fédérale de la police forestière, du 11 octobre 1902 (en abrégé «loi sur la forêt»)]. Il y a obligation de préserver la distribution régionale des forêts [article 24, paragraphe 1, du décret relatif à la superintendance fédérale de la police forestière, du 1^{er} octobre 1965 (en abrégé «décret sur la forêt»)]. Ces dispositions se fondent sur l'article 24, paragraphe 1, Const. féd. (superintendance des autorités fédérales sur la police forestière).

L'entrée en vigueur de la LPN (1^{er} janvier 1962) a constitué la pierre angulaire de la protection des habitats naturels pour la faune et la flore indigènes (article 1^{er}, lettre d, LPN). Depuis le 1^{er} janvier 1985, les berges et les zones marécageuses ainsi que les landes, implantations forestières raréfiées, haies, bosquets, couches herbeuses sèches et autres sites exerçant dans la nature une fonction compensatrice ou présentant des conditions particulièrement favorables pour les communautés biologiques sont spécifiquement protégés (article 1^{er}, paragraphe 1 bis, LPN). Il est interdit d'éclaircir ou de couvrir la végétation des berges ou de l'endommager de quelque manière que ce soit (article 21 LPN). Sont également protégés les landes et paysages de lande d'une beauté exceptionnelle et d'importance nationale. Aucune construction ou modification des sols n'y est acceptée, sauf si elle contribue à maintenir les intérêts de la protection et les méthodes agricoles pratiquées jusque-là (article 24, 6, paragraphe 5, Const. féd., ou initiative de Rothenthurm).

Depuis le 1^{er} février 1988, le conseil fédéral désigne (après consultation pour avis des cantons) les biotopes d'importance nationale. Il détermine l'emplacement de ces biotopes et fixe leurs objectifs de protection (article 18a, paragraphe 1, LPN). Les cantons réglementent la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale; ils prennent les mesures et précautions appropriées et veillent à leur exécution (article 18a, paragraphe 2, LPN). Ils s'occupent de la protection et de l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale (article 18b, paragraphe 1, LPN) ainsi que de la compensation écologique des bosquets et des haies, des berges en culture (formation de nouvelles pousses) et des autres formes de végé-

tation naturelles et profitables au site (article 18b, paragraphe 2, LPN).

Il existe d'autres règles relatives à la protection des biotopes dans la loi fédérale sur la pêche (article 22: protection des berges naturelles et du peuplement végétal; article 23: protection des animaux dont se nourrissent les poissons; article 24: détention obligatoire de permis pour les interventions techniques; article 25: mesures préventives pour les nouvelles installations).

La loi fédérale sur la chasse veille, entre autres choses, à l'entretien des habitats des mammifères et des oiseaux indigènes et migrateurs et à la protection des espèces animales menacées (article 1^{er}, paragraphe 1, lettres a et b, LC). Le conseil fédéral détermine (après consultation pour avis des cantons) les réserves d'oiseaux aquatiques et migrateurs d'importance internationale et nationale ainsi que les zones interdites de chasse sur le plan fédéral (décret sur les zones interdites de chasse sur le plan fédéral du 18 août 1981). Les cantons peuvent définir d'autres zones d'interdiction de chasse ainsi que d'autres réserves ornithologiques (article 11 LC).

Selon la convention de Ramsar, qui est entrée en vigueur dans le pays le 16 mai 1976, il y a lieu de désigner les zones humides appropriées en vue de leur incorporation à la liste des zones humides d'importance internationale (article 2, paragraphe 1).

Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, lettres a et d, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (en abrégé «loi sur l'aménagement du territoire» ou LAT), il faut désigner les zones de protection des rivières, des fleuves, des lacs et des berges, ainsi que les habitats de la faune et de la flore, qui sont dignes d'être protégés. L'inventaire des plateaux marécageux est en vigueur depuis le 1^{er} février 1991: il répertorie les plateaux marécageux et les tourbières de transition d'importance nationale.

C — Protection des paysages

Selon l'article 24, 6, paragraphe 1, Const. féd., les autorités fédérales doivent (depuis le 27 mai 1962), parallèlement à l'accomplissement de leurs obligations fédérales, veiller aux paysages du patrimoine national et les préserver intacts et dans l'état de nature chaque fois que l'intérêt public l'exige. Ce principe est réitéré à l'article 1^{er}, lettre a, et à l'article 3, paragraphe 1, LPN. La classification opère une distinction entre les objets d'importance nationale et ceux d'importance régionale et locale (article 4 LPN).

Le conseil fédéral définit (après consultation pour avis des cantons) les inventaires d'objets d'importance nationale. Il peut se fonder sur d'actuels inven-

taires émanant d'institutions étatiques ou d'associations privées pour la protection de la nature (article 5, paragraphe 1, LPN). L'incorporation dans l'inventaire final témoigne qu'un objet est digne d'une protection spécifique et entière ou, en tout cas, de la meilleure attention possible (article 6, paragraphe 1, LPN). Une dérogation n'est envisageable que si des intérêts équivalents ou supérieurs d'importance nationale peuvent être invoqués (équilibre des intérêts, article 6, paragraphe 2, LPN).

L'inventaire fédéral des paysages et des monuments naturels (en abrégé IPN) est entré en application le 21 novembre 1977 (article 3 LPN) et répertorie 120 objets à ce jour.

La loi fédérale sur l'utilisation de l'énergie hydraulique du 22 décembre 1916 (en abrégé «loi sur l'eau» ou LE) dispose que les éléments présentant une beauté naturelle doivent être pris en considération et conservés intacts et dans l'état de nature lorsque l'intérêt public l'exige. Les usines hydrauliques doivent être érigées de manière à ne pas — ou aussi peu que possible — affecter le paysage (article 22 LE).

Selon l'article 17, paragraphe 1, lettre b, IPN, il convient de créer des zones de protection pour les paysages d'une beauté spécifique revêtant une valeur naturelle ou culturelle.

Depuis le 12 décembre 1987, les paysages de lande font également l'objet d'une protection (article 24, 6, paragraphe 5, Const. féd., initiative de Rothenthurm). Les mêmes dispositions sévères s'appliquent dans les mêmes conditions aux biotopes des landes (voir protection des biotopes)

III — Problèmes et politiques

A — Évolution récente

De manière générale, la LPN s'est avérée trop faible pour atteindre ses objectifs de départ. En particulier, elle n'offrait pas de protection écologique suffisante. Certaines de ces faiblesses ont été rectifiées au cours de ces dernières années.

Les compétences des autorités fédérales ont été essentiellement renforcées par l'adoption, dans la Constitution fédérale, d'un article relatif à la protection de l'environnement (article 24, 7, Const. féd.) et la promulgation d'une loi sur la protection environnementale ainsi que les décrets d'application afférents.

L'initiative dite de Rothenthurm (initiative populaire pour la protection des landes) a été approuvée par référendum le 6 décembre 1987, contre la volonté du gouvernement et du parlement fédéraux. Avec le nouvel article 24, 6, paragraphe 5, Const. féd., la

protection des landes et des paysages de lande est aujourd'hui explicitement définie dans la Constitution fédérale (le système juridique suisse reconnaît les initiatives populaires seulement pour la Constitution et non pour les lois spécifiques).

Cette modification de la Constitution a empêché la construction d'une ville de garnison dans les landes de Rothenburg (canton de Schwyz). En outre, depuis le 1^{er} février 1988, une importante révision de la LPN est en cours pour renforcer, et de manière décisive, la protection des biotopes sur le plan juridique (ce qui était, à l'origine, la contre-proposition du parlement à l'initiative de Rothenthurm).

En vertu de ces nouvelles dispositions sur la protection des biotopes, le (nouveau) DPN et le décret sur la protection des plateaux marécageux et des tourbières de transition d'importance nationale (y compris l'inventaire) sont en vigueur depuis le 1^{er} février 1991. La nouvelle loi fédérale sur la pêche du 21 juin 1991 et la nouvelle loi sur l'énergie hydraulique du 21 juin 1991 sont susceptibles d'être prochainement soumises à référendum. En l'absence de référendum, elles seront probablement mises en vigueur en 1992.

B — Tendances

Un décret (assorti d'un inventaire) sur la protection des prairies inondables d'importance nationale doit sortir très bientôt. La prochaine étape sera un décret (assorti d'un inventaire) sur la protection des marécages profonds d'importance nationale, suivi d'un décret (assorti d'un inventaire) pour la protection des paysages de lande d'importance nationale.

Enfin, une nouvelle révision de la LPN est à l'étude et en préparation au sein de l'administration fédérale, ainsi que la préparation d'une nouvelle loi fédérale sur la forêt. Ainsi, la protection de la nature se trouve aujourd'hui sensiblement renforcée, ce qui, à son tour, aura des conséquences sur l'aménagement du territoire.

C — Opinion publique et médias

L'évolution précédemment décrite est le résultat de changements profonds survenus dans l'opinion publique en matière de préservation de la beauté naturelle et de la vie sauvage.

L'approbation surprenante de l'initiative de Rothenthurm a mis beaucoup d'événements en marche et a contribué à un élargissement de l'action juridique en la matière. Dans les divers sondages d'opinion que les médias effectuent sur des sujets revêtant un intérêt pour la population suisse, la place d'honneur est systématiquement réservée à la protection de l'environnement au sens large (notamment la protection de la nature).

D — Mise en application d'accords internationaux

Le 19 juin 1975, l'assemblée fédérale a approuvé l'accord sur la protection des valeurs culturelles et naturelles du patrimoine mondial (accord de Paris du 23 novembre 1972) ainsi que l'accord sur les zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (accord de Ramsar du 2 février 1971), et elle a autorisé le conseil fédéral à ratifier ces deux accords.

Le 19 août 1981, en exécution de l'accord du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces animales et végétales menacées (CITES), le conseil fédéral a pris un décret très détaillé sur la protection des espèces.

Le 16 juin 1975, le département fédéral pour la politique économique a pris un décret de contrôle et, le 20 octobre 1980, un décret sur l'agrément des équipements scientifiques, dans les deux cas en liaison avec l'accord pour la protection des espèces. Comme il a déjà été mentionné, le nouveau DPN est en vigueur depuis le 1^{er} février 1991, en exécution de la convention de Berne du 9 septembre 1979.

E — Délais d'exécution

L'organisation de la Suisse est strictement fédérative. La protection de la nature et la préservation des beaux sites sont du ressort des cantons, c'est-à-dire des États constitutifs (article 24, 6, paragraphe 1, Const. féd.). Les autorités fédérales leur apportent des ressources considérables, qui sont proportionnées au pouvoir financier desdits cantons (articles 4 à 12 et 18, DPN). L'application pratique relève des cantons (articles 17, paragraphe 1, et 26, DPN), ce qui expose les lois fédérales aux dangers de l'application fédérative, c'est-à-dire à autant de pratiques différentes qu'il y a de cantons.

Pour la première fois, la Confédération a adopté un arrêté centralisé, concernant en l'occurrence l'article 23, paragraphe 1, DPN (en vigueur depuis le 1^{er} février 1991). Aux termes de cet arrêté, le département fédéral pour les affaires intérieures veille à l'application de la LPN dans la mesure où aucune autre instance fédérale n'est compétente. Il existe en fait un manque d'application au sein des autorités fédérales et cantonales. Les raisons de ce manque tiennent tant à des considérations de personnel et de finances (dans la richesse et l'opulence suisses!) qu'à la volonté politique quelque peu défaillante des autorités administratives et exécutives compétentes.

Si la Suisse désire conserver le degré de qualité relativement élevé qui est le sien, il lui reste, dans un proche avenir, beaucoup à faire — et à tous les niveaux.

Protection de la nature

en

Bulgarie

par J. Spiridinov

A. Juras

Bulgarie	<i>Page</i>
Introduction	67
I — Faune et flore	67
A — Législation	67
B — Structure administrative	68
C — Organisations non gouvernementales	68
D — Problèmes et politiques	68
II — Zones protégées	70
A — Législation	70
B — Structure administrative	71
C — Organisations non gouvernementales	71
D — Parcs et réserves	71
1. Parcs nationaux	71
2. Réserves naturelles	72
3. Autres zones protégées	72
E — Problèmes et politiques	73
Annexe — Sélection de zones protégées en Bulgarie	74

Introduction

I — Les premières dispositions législatives bulgares régissant et restreignant les droits d'utilisation des ressources en matière de forêt, de gibier et de poisson remontent à la fin du siècle dernier.

La toute première loi sur la protection de la nature a été promulguée en 1936 (décret sur la protection du patrimoine naturel). Elle établissait quatre catégories de zones protégées, tout en ouvrant la possibilité de déclarer protégées des espèces animales et végétales.

Un système législatif en matière de protection de la nature et de conservation des ressources naturelles est actuellement en vigueur dans le pays: loi sur la forêt (1958), loi sur la protection de l'air, de l'eau et du sol contre la pollution (1963), loi sur la protection de la nature (1967), loi sur l'eau (1969), loi sur la protection des terres cultivables et des pâturages (1973), loi sur l'aménagement du territoire et l'occupation des sols (1973), loi sur les activités de chasse (1982), loi sur les activités de pêche (1982).

Plusieurs textes du conseil d'État de Bulgarie, du comité central du parti communiste bulgare, du conseil des ministres et de la commission pour la protection de l'environnement ont été adoptés dans les années 70 et 80 dans le but de définir une politique de l'État dans les domaines de la protection de la nature, de la protection de l'environnement contre la pollution et de l'utilisation appropriée des ressources naturelles. En fait, ces textes n'ont pas suscité de résultats positifs remarquables.

La nouvelle Constitution de la république de Bulgarie (1991) consacre, à l'instar de l'ancienne Constitution, une seule disposition — l'article 15 — aux problèmes d'environnement.

II — L'actuelle législation en matière de protection de la nature n'est ni suffisante ni adéquate; elle se situe en deçà des tendances positives qui se développent sur le plan mondial et devrait être entièrement renouvelée. Par exemple, la loi sur la protection de la nature remonte à 1967 et ne mentionne pas la conception moderne de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources) quant à la préservation de la biodiversité et des habitats naturels, à l'objet et au régime des diverses catégories de zones protégées, aux normes et règles techniques appropriées aux conditions bulgares, à la gestion des zones protégées, etc.

III — Cinq projets de loi sont actuellement à l'étude au parlement bulgare concernant la protection de l'environnement et les ressources naturelles. Il s'agit de la loi sur les règles de police en matière d'écologie, la loi sur le contrôle de la pollution environnementale, la loi sur les zones protégées et la loi sur la forêt (deux textes).

La protection de la nature constitue une part certaine, bien qu'encore modeste, de la politique gouvernementale.

IV — C'est le ministère de l'Environnement qui détient la position la plus importante pour ce qui concerne la protection de la nature.

V — Les projets de construction et d'exploitation des ressources naturelles s'accompagnent d'études portant sur l'évaluation de leur impact probable sur les écosystèmes naturels et les espèces.

I — Faune et flore

A — Législation

1. La loi fondamentale concernant la protection de la vie sauvage et des espèces végétales est la loi sur la protection de la nature du 16 juin 1967, dont l'article 21 prévoit la désignation d'espèces protégées dans le cadre d'un arrêté du ministère de l'Environnement.

L'ordonnance n° 1636/18.XII.1959 déclare la fourmi rouge (*Formica rufa*) espèce protégée; l'ordonnance n° 1833/28.IX.1962 déclare protégées l'ensemble des 104 espèces d'invertébrés cavernicoles ainsi que 11 autres espèces d'invertébrés; l'ordonnance n° 342/24.IV.1986 ouvre une protection à 327 espèces d'oiseaux; l'ordonnance n° 729/30.VII.1986 protège 10 espèces d'amphibiens et 24 espèces de reptiles; l'ordonnance n° 1021/4.XI.1986 protège 44 espèces de mammifères; l'ordonnance n° 718/20.VI.1989 protège 300 espèces de plantes vasculaires et l'ordonnance n° 719/20.VI.1989 décide d'un régime d'utilisation restreinte pour 31 espèces de plantes médicinales.

2. Comme le stipule la loi sur les activités de chasse (1982), il existe des restrictions concernant les saisons et méthodes de chasse en fonction des mammifères et des oiseaux concernés, à l'exception du loup (*Canis lupus*), du chacal (*Canis aureus*), du renard (*Vulpes vulpes*), du putois (*Mustela putorius*) et du chat sauvage (*Felix sylvestris*), qui peuvent être chassés toute l'année.

La loi sur les activités de pêche (1982) définit elle-même certaines restrictions en la matière: saisons, méthodes et tailles de poissons. La pêche sportive est exempte de restrictions dans la mer Noire et dans le Danube.

3. En conformité avec les trois lois susmentionnées, l'importation d'espèces exotiques dans la nature bulgare est admise sur consentement de l'Académie bulgare des sciences (BAS). Dans la pratique, toutefois, l'acclimatation de telles espèces s'est effectuée dans le cadre de réglementations centralisées.

4. La république de Bulgarie est partie aux conventions et programmes internationaux suivants:

- la convention de l'Unesco sur le patrimoine culturel et naturel mondial — depuis 1975. Deux sites bulgares, le parc national Pirin et la réserve Sreburna, ont été répertoriés dans la convention;
- la convention de Ramsar — depuis 1975. A ce jour, la Bulgarie compte quatre zones humides protégées: la réserve Sreburna, les lacs Atanasovsko et Arkutino et le monument naturel de Durankulak;
- le pays participe depuis 1975 au programme intergouvernemental «l'homme et la biosphère». Dans le cadre du projet n° 17, plusieurs réserves de biosphère ont été définies en Bulgarie (1977). Certaines d'entre elles ont fait l'objet d'études écologiques complexes, dont quelques-unes à participation internationale;
- la convention de Washington (CITES) — ratifiée en 1990 par la Bulgarie, qui a émis des propositions concernant l'adjonction d'espèces animales et végétales aux listes des trois annexes à la convention;
- la convention de Berne — ratifiée en 1991, avec des réserves concernant certaines espèces bulgares. Toutefois, le régime d'utilisation de ces espèces va être très prochainement restreint et également assorti de mesures centrées sur la conservation de micropopulations dans les zones protégées.

B — Structure administrative

Le ministère de l'Environnement (appelé, durant la période 1976–1990, «commission pour la protection environnementale du conseil des ministres») est l'organe étatique responsable du contrôle en matière d'utilisation, de conservation et de reproduction des populations de la faune et de la flore et de leur capital génétique. Un organe de gestion pour la «conservation de la forêt, des sites naturels protégés et des patrimoines génétiques» travaille actuellement au sein de ce ministère. Un centre de surveillance environnementale ainsi que seize inspections régionales (inspections régionales pour la protection de l'environnement) ont été institués sous sa tutelle. Dans chacune d'elles, un inspecteur est responsable de la préservation de la faune et de la flore.

Conformément aux dispositions des lois sur la pêche et sur la chasse, tous les animaux sauvages du territoire bulgare et tous les coquillages des eaux territoriales sont propriété de l'État. Une exception cependant: les poissons des bassins artificiels, qui sont la propriété du public ou d'organisations coopératives. La gestion du gibier et du poisson (à l'exception de ceux qui ne sont pas propriété de l'État) est du ressort conjoint de la commission pour

la forêt et de l'union des pêcheurs et chasseurs bulgares, la gestion des autres animaux sauvages étant confiée à la seule commission pour la forêt assistée des administrations publiques de tutelle en matière de forêt.

C — Organisations non gouvernementales

La recherche scientifique dans les domaines de la faune et de la flore et du capital génétique des espèces est effectuée principalement par l'Institut de botanique en association avec les jardins botaniques, sous l'autorité du BAS (IBBG), et par l'Institut de zoologie du BAS (IZ), mais également par l'Institut d'écologie-BAS (IE), l'Institut pour la forêt-BAS (IF), le Musée national d'histoire naturelle-BAS (NNSM), le département de biologie de l'université de Sofia, le département de biologie de l'université de Plovdiv, le musée de Plovdiv, l'Institut d'écologie océanique de Varna et d'autres encore.

Les activités scientifiques centrées sur l'étude de la condition des espèces menacées, l'élaboration et la mise à jour d'un Livre rouge sur les espèces animales et végétales rares et menacées, ainsi que la définition des concepts, sont entreprises essentiellement par l'IE-BAS, l'IBBG-BAS et l'IZ-BAS.

Parmi les organisations non gouvernementales des amis et protecteurs de la nature, quelques-unes des plus importantes sont la Société des naturalistes bulgares, la Société botanique, la Société bulgare pour la protection des oiseaux, le Fonds pour les espaces sauvages, la Société de zoologie, la Société protectrice des animaux, la Société cavernicole et d'autres, dont les activités, à ce jour, peuvent généralement être qualifiées d'insuffisantes.

D — Problèmes et politiques

On a répertorié environ 18 000 espèces animales en Bulgarie, dont environ 710 sont des invertébrés, 91 des mammifères, 374 des oiseaux, 36 des reptiles, 16 des amphibiens et 186 des poissons. Les plantes couvrent 12 360 espèces, dont 3 550 sont vasculaires, 3 500 des champignons, 669 des mousses, 641 des lichens, etc.

Les deux volumes du Livre rouge bulgare ont été publiés en 1984 et 1985: 19 espèces de mammifères, 100 espèces d'oiseaux, 12 espèces de reptiles, 2 espèces d'amphibiens, 22 espèces de poissons, 2 espèces de cyclostomes et 763 espèces de plantes vasculaires y ont été enregistrées. Il n'existe pas de Livre rouge pour les invertébrés et les espèces végétales inférieures.

Dans le Livre rouge sont enregistrées 7 espèces de mammifères, de reptiles, de poissons et de cyclo-

stomes qui sont arrivées à extinction au cours des 110 dernières années, ainsi que 8 espèces d'oiseaux qui ont cessé de se reproduire, mais que l'on est encore susceptible d'observer dans le cadre de migrations, d'hibernations, etc.

Parmi les oiseaux migrateurs et les espèces reproductrices appartenant à d'autres classes de vertébrés en Bulgarie, 21,1 % de toutes ces espèces sont considérées, à un titre ou à un autre, comme menacées: parmi les mammifères, 18,5 %; parmi les oiseaux, 26,3 %; parmi les reptiles, 27,8 %; parmi les amphibiens, 12,5 % et parmi les poissons, 11,3 %. 24 % des espèces supérieures de la flore ont été portées dans le Livre rouge.

Les raisons principales de l'extinction et de la menace pesant sur les espèces de poissons sont, selon toute vraisemblance, les suivantes: pollution industrielle des rivières et des étangs enfermés dans les terres (12 espèces), aménagements des cours d'eau et autres altérations causées par l'homme dans les habitats (7 espèces), pêche intensive et assainissement d'étangs (2 espèces chacune) et importations d'alevins de culture (1 espèce). On recense les facteurs négatifs additionnels suivants: pollution industrielle (9 espèces), causes naturelles (5 espèces), altération des habitats et pêche intensive (2 espèces chacun) et assainissement (1 espèce).

L'altération des habitats, y compris l'assainissement des étangs, constitue la principale cause négative de menace et/ou d'extinction de 7 espèces de reptiles et d'amphibiens. La destruction et la pêche en constituent la principale pour 1 espèce, le dérangement pour 1 espèce et d'autres causes non clarifiées pour 5 espèces. La destruction et la pêche constituent des causes d'importance secondaire pour la situation de 9 espèces, l'altération des habitats et de la base trophique pour 6 espèces.

En ce qui concerne les oiseaux, l'altération des habitats, y compris l'assainissement des étangs et la détérioration de la base trophique, constitue le principal facteur négatif conduisant à la menace de 34 espèces et un facteur d'importance secondaire pour 30 autres; la chasse, la destruction des nids, des oisillons et des œufs constituent une influence négative pour 33 espèces et une raison d'importance secondaire pour 26 autres; le dérangement constitue le facteur le plus important pour 6 espèces, et il est secondaire pour 19 autres. Des facteurs naturels influencent occasionnellement 2 espèces et sont secondaires pour 15 autres. L'hybridation avec une sous-espèce exotique est la cause d'extinction d'une espèce indigène.

Dans le cas des mammifères, le facteur essentiel de menace est l'altération des habitats (10 espèces). La chasse, la destruction des litières ainsi que d'autres facteurs naturels constituent, avec le dérangement, des paramètres majeurs pour la situation de

2 espèces chacun; l'hybridation avec des sous-espèces exotiques ou des formes domestiques étroitement apparentées, l'utilisation de produits chimiques et les causes non clarifiées sont responsables chacun pour 1 espèce. La destruction, la chasse et les facteurs naturels sont des causes secondaires pour 6 espèces chacun; l'altération des habitats, le dérangement et la pollution pour 2 espèces chacun, et l'hybridation avec des formes domestiques apparentées pour 1 espèce.

A titre de conclusion générale, l'altération des habitats cause l'impact le plus négatif pour les espèces de vertébrés du Livre rouge bulgare; elle constitue une cause fondamentale ou secondaire dans le cas, respectivement, de 59 et 43 autres espèces. La destruction et la chasse arrivent globalement en deuxième position en tant que causes fondamentales pour 38 espèces et secondaires pour 47 autres. La pollution industrielle et agricole (une cause respectivement pour 13 et 19 autres), le dérangement (respectivement pour 9 et 21 autres) et les causes naturelles (respectivement pour 4 et 26 autres) détiennent aussi une part significative. On relève des facteurs spécifiques négatifs non identifiés menaçant 13 espèces. Quant à l'hybridation avec des espèces sauvages — ou des formes domestiques — étroitement apparentées, elle ne représente actuellement qu'une petite incidence (respectivement pour 3 et 1 espèces).

La répartition des espèces rares et menacées par type d'habitat est très indicative, ainsi que les divers facteurs négatifs représentant une menace pour les vertébrés. La majorité des espèces — 79 — sont étroitement associées à des habitats aquatiques (l'ensemble des 24 espèces de poissons et de cyclostomes, 47 espèces d'oiseaux sans les rapaces, 5 mammifères et 3 amphibiens et reptiles). La deuxième place est occupée par les espèces — 28 — habitant les plaines (15 étant des animaux de la steppe, les 13 autres espèces étant méridionales, essentiellement méditerranéennes). Le plus petit groupe concerne les espèces — 19 — typiquement forestières. Les oiseaux de proie constituent un groupe distinct de 31 espèces, dont la plupart occupent des habitats diversifiés. Cet état de fait complique leur classification selon l'un des trois types fondamentaux d'habitats, mais ledit groupe reflète l'attitude traditionnelle des personnes à l'égard de ces oiseaux ainsi que l'impact négatif sur leurs populations durant les 100 dernières années.

Dans les Livres rouges bulgares (1984 et 1985), le degré de menace n'est pas aussi bien différencié, car deux catégories seulement ont été retenues: espèces menacées et espèces rares. La nouvelle classification, opérée en 1988 pour ce qui concerne l'égalisation des catégories et des critères du Livre rouge, ne peut être considérée comme définitive, à l'exception des mammifères, et il en va de même

pour le pronostic relatif à l'état de la menace qui pèsera sur les espèces à l'horizon 2010.

Vers l'année 2010, selon le pronostic établi pour les mammifères, 1 espèce du Livre rouge entrera dans la catégorie «hors de danger» (*Rupicapra rupicapra balcanica*) et 1 des espèces éteintes sera réintroduite (*Lynx lynx*). Toutefois, le nombre d'espèces nouvellement éteintes atteindra vraisemblablement 4 (sauf *Mustela lutreola*, *Sicista subtilis*, *Truncatus turciops* et *Monachus monachus*), et 2 nouvelles espèces entreront dans la liste du Livre rouge à la catégorie «vulnérable» (*Citellus citellus* et *Felix sylvestris*). Probablement, 9 espèces seront «menacées», 1 «vulnérable» et 3 «rares». Le pronostic fait état d'une détérioration de la faune mammifère, dans la mesure où, depuis 1988, l'ensemble des 21 espèces envisagées dans ce pronostic se répartissent comme suit, selon le degré de menace: espèces éteintes, 3; menacées, 5; vulnérables, 4; rares, 4, et indéterminées, 5, tandis que vers 1950 seulement 13 étaient visées: éteintes, 2; menacées, 5; vulnérables, 3; rares, 2 et indéterminées, 1. Il convient de signaler des tendances positives pour 4 espèces de gros animaux. L'ours, la martre des pins (*Martes martes*) et le chamois constituaient en effet des espèces menacées vers 1950, alors qu'aujourd'hui on les trouve dans d'autres catégories. De même, le loup était menacé d'extinction dans les années 70, alors que sa population s'est multipliée plusieurs fois jusqu'à l'époque actuelle.

Le pronostic pour 2010 indique les mesures qu'il faudrait prendre pour sauver ou améliorer la situation des mammifères. Dans le cas de 75 % des espèces, des mesures complexes sont nécessaires. Au nombre des catégories les plus importantes de mesures figurent l'«amélioration générale de la qualité de l'environnement» (essentiellement les terres et eaux à usage agricole) pour 18 espèces et l'«établissement de zones protégées» pour 15 espèces. Des mesures législatives et administratives revêtent une importance spécifique pour 6 espèces, la réacclimatation et l'élevage artificiel pour 4 espèces et la coopération internationale pour 7 espèces.

Une recherche scientifique s'impose sans délai pour 14 espèces, et des mesures urgentes ont été prises prioritairement pour 8 espèces: *Mesocricetus newtoni*, *Vormela peregusna peregusna*, *Myomimus roachi bulgarius*, *Tursiops truncatus ponticus*, *Phocaena phocaena relicta*, *Canis lupus*, *Lutra lutra* et *Monachus monachus*.

Des échantillons de biomes, de sous-biomes — et la variété faunique et floristique qu'ils contiennent — ainsi que des exemples d'écosystèmes vont bénéficier d'une protection en vue d'une conservation à long terme sans intervention humaine dans le cadre exclusif de parcs nationaux et de réserves strictes sur une étendue de 330 000 ha, soit 3 % de la

superficie totale du pays. Ce pourcentage devra être atteint vers les années 1995-1997.

La diversité des espèces et des communautés doit être protégée dans des parcs naturels (catégorie des «zones protégées» aux termes de la nouvelle loi sur les zones protégées).

Ces zones protégées vont connaître deux régimes principaux:

- 1) gestion des processus naturels et des populations d'espèces rares (catégorie IV de l'UICN);
- 2) développement supportable des ressources naturelles (catégories IV et V de l'UICN).

On espère que la surface totale des parcs naturels atteindra 7 % de la superficie du pays en l'an 2000.

Les habitats des différents groupes d'espèces rares et menacées localisés au-delà des limites des réserves naturelles, des parcs nationaux et des parcs naturels couvriraient, selon les estimations, environ 2 à 3 % de la superficie du pays. Le processus de protection les concernant se poursuivra après l'an 2000 (catégorie IV de l'UICN).

II — Zones protégées

A — Législation

Le système bulgare de protection de la nature s'appuie sur un ensemble de zones protégées (ZP) établies conformément à la loi sur la protection de la nature (1967). Elles présentent une diversité dans leurs objectifs de conservation ainsi que dans le degré de protection qu'elles apportent. Compte tenu de sa spécificité, chaque type de zone est investi d'une fonction propre dans le réseau de conservation. Les ZP se composent des réserves, des parcs nationaux, des monuments naturels, des sites protégés et des lieux historiques protégés.

Les ZP bulgares s'étendent sur des terrains qui sont propriété de l'État. Elles ont été établies par acte déclaratoire de l'autorité responsable de la conservation du milieu naturel sur la base de la loi sur la protection de la nature (1967) et du décret d'application de la loi sur la protection de la nature (1969).

Des zones intermédiaires ont été créées autour des réserves aux termes de la directive n° 4 (1980) de la commission pour la protection environnementale du conseil des ministres (l'actuel ministère de l'Environnement).

Les ZP sont contrôlées et gérées directement par les plus hautes instances du pays en matière de protection de la nature, ce qui a abouti à la réalisation, par le ministère de l'Environnement, d'un réseau national de ZP.

Une proposition d'établissement de ZP peut émaner de particuliers, d'organes officiels pour la protection de la nature ainsi que d'autres organisations.

La loi sur la protection de la nature définit également un statut de protection provisoire pour les zones en passe d'être déclarées ZP, les organes responsables de la gestion des ZP et la responsabilité des programmes de recherche s'effectuant dans les ZP ainsi que le financement public.

La réglementation précise concernant les interdictions et autorisations est fournie dans l'acte déclaratoire susmentionné.

B — Structure administrative

Au niveau national

Le ministère de l'Environnement est la plus haute autorité gouvernementale compétente pour conduire la politique de l'État en matière de ZP. L'Académie bulgare des sciences est responsable du développement des programmes de recherche scientifique dans les ZP. L'Institut d'écologie a lancé et mène actuellement un programme de «base scientifique pour le développement d'un système de ZP en Bulgarie». Les deux tiers des réserves existantes plus deux nouveaux parcs nationaux susceptibles d'être établis dans un proche avenir ont d'abord été créés en tant que réalisations majeures dudit programme.

Il existe, au sein du parlement, une commission environnementale traitant des problèmes liés à la protection de l'environnement, notamment les ZP.

Au niveau régional/territorial

Seize inspections régionales relevant du ministère de l'Environnement exercent un contrôle sur les ZP et l'utilisation des ressources naturelles sous la supervision du département de la forêt, des sites naturels protégés et des patrimoines génétiques (ministère de l'Environnement).

La gestion globale des ZP situées dans le domaine forestier est du ressort de la commission pour la forêt. C'est l'administration forestière locale qui gère les ZP concernées. Les grands parcs nationaux disposent, quant à eux, d'une direction.

La gestion des ZP situées dans le domaine agricole est confiée aux municipalités locales, à des instituts de recherche, etc.

C — Organisations non gouvernementales

La vague des ONG traverse une phase de formation, de restructuration et d'autoéducation. Elles sont

nombreuses à se former, nombreuses également à se dissoudre, et d'autres se transforment en partis politiques. Il est encore difficile de cerner les ONG stables disposant d'une assise nationale.

Sont aujourd'hui actives dans le domaine des zones protégées les ONG suivantes:

- 1) le Fonds pour les espaces sauvages est composé d'un groupe d'experts en matière de ZP (pronostic de désignation d'une ZP, projets et plans d'action pour les espèces menacées, auteurs du projet de loi sur les zones protégées). La procédure d'adhésion à l'UICN est en cours;
- 2) la Société bulgare pour la protection des oiseaux s'occupe de protection ornithologique (mesures biotechniques dans les zones humides) en étroite collaboration avec l'ICBP;
- 3) la Société de spéléologie s'occupe de protection cavernicole, développe des projets spécifiques d'intérêt public et entreprend des travaux de recherche scientifique. Ont participé à sa fondation des mouvements tels que l'«Union pour la protection de la montagne Rhodopi», les «Verts Balkans», la «Société verte», Abecol, etc.

D — Parcs et réserves

Le réseau des ZP a pour objet la conservation d'échantillons de la nature bulgare tant dans ses caractéristiques les plus marquantes que dans ses variations régionales.

1. Parcs nationaux

Les parcs nationaux sont relativement vastes, abritent une large variété faunique et floristique et sont d'importance nationale voire internationale. Ils visent avant tout à conserver la nature bulgare intacte ou le moins affectée possible et sont ouverts au public. La liste des zones protégées de l'ONU, tenue à jour par l'UICN, classe la plupart de ces parcs dans sa catégorie IV et un seul — le parc national de Pirin — en catégorie II. Chaque parc est doté de son propre plan de gestion et de ses règles, fondés sur ses exigences (variables d'un parc à l'autre) en matière de protection de la nature.

Les deux nouveaux parcs nationaux (la procédure d'établissement est en cours), Rila et Central Balkan, ainsi que le parc national de Pirin illustrent l'actuelle tendance à créer de tels parcs sur le modèle «New Delhi».

Le 30 juillet 1991, il existait dix parcs nationaux couvrant une superficie de 105 000 ha (1 050 km²). Pirin est un site du patrimoine mondial.

2. Réserves naturelles

Les réserves naturelles bulgares constituent la moelle épinière du réseau des ZP. Elles bénéficient d'un régime strict de protection: depuis 1933 (les premiers pas de la protection de la nature en Bulgarie), toute activité et toute présence humaines y sont interdites, à l'exception de celles liées à la protection et à l'étude de la nature.

Les réserves naturelles couvrant une superficie d'au moins 1 000 ha sont regroupées sous la catégorie I (réserves scientifiques/quasi-absence d'intervention humaine).

Quarante-six d'entre elles couvrent une superficie totale de 64 000 ha (640 km²), et cinquante autres une superficie inférieure à 3 000 ha (il est nécessaire de modifier leur régime). La période la plus fructueuse pour les réserves naturelles bulgares fut 1978-1991, marquée par l'établissement de 48 000 ha (480 km²) supplémentaires. Les modalités d'établissement étaient fixées en fonction d'un concept défini par l'Institut d'écologie, à savoir que, pour protéger efficacement les écosystèmes autorégulés et le capital génétique qu'ils abritent, les réserves doivent dépasser 1 500 ha. Selon les prévisions de l'Institut, la superficie totale des réserves bulgares pourrait bientôt atteindre 1,1 à 1,3 % de celle du pays.

Le 30 juillet 1991, il existait 96 réserves couvrant une superficie de 66 500 ha (665 km²). Srebana est un site du patrimoine mondial: 17 réserves constituent des réserves de la biosphère et 9 réserves (dont Atanasovsko ezero, Srebana et Arkutina) sont des sites Ramsar.

3. Autres zones protégées

La taille, les caractéristiques, les objectifs de protection et les paramètres de gestion des autres ZP sont variables. Certaines bénéficient de règles strictes visant à une protection totale, tandis que d'autres protègent certains aspects de la nature ou certains types de paysage.

— Les *monuments naturels* bénéficient d'un statut qui les aligne sur la catégorie III de l'UICN.

Le 30 juillet 1991, il existait 2 315 monuments naturels couvrant une superficie de 23 250 ha (232,5 km²), y compris des arbres séculaires protégés à titre individuel.

— Les *sites protégés* sont censés satisfaire à deux objectifs: protéger la communauté et les habitats d'une espèce, selon la catégorie IV de l'UICN (réserve gérée) et protéger les paysages remarquables, selon la catégorie V de l'UICN.

Le 30 juillet 1991, il existait 79 sites protégés couvrant 17 150 ha (171,5 km²).

— Les *lieux historiques* visent à protéger des paysages associés à des événements marquants de l'histoire et de la culture bulgares. Ils ne présentent pas d'analogie précise avec des catégories de la liste de l'ONU des zones de protection de la nature.

Le 30 juillet 1991, il existait 973 lieux historiques couvrant 12 200 ha (122 km²).

La surface totale occupée par les ZP bulgares est de 224 000 ha, soit 2 % de la superficie du pays.

Le 30 juillet 1991, la Bulgarie abritait les ZP reprises dans le tableau ci-après.

Désignation nationale	Nombre	Superficie	Remarques
Réserves	96	66 500	Taille moyenne d'environ 700 ha
Parcs nationaux	10	105 000	(sans les réserves) en surface intérieure
Monuments naturels	2315	23 250	Y compris les arbres séculaires protégés à titre individuel
Sites protégés	79	17 150	
Lieux historiques	973	12 200	

E — Problèmes et politiques

La Bulgarie est à l'aube d'un processus de transformation qui la fait passer d'une économie planifiée, centralisée et indépendante du marché vers une économie de marché, ce qui n'est pas sans présenter des conséquences déterminantes pour la future politique du pays en matière d'environnement. En termes d'économie planifiée, l'environnement était considéré comme une marchandise gratuite pouvant être consommée sans rien coûter à la société. Le contrôle des prix, assorti d'une dotation centralisée pour tous les facteurs de production et d'un budget insuffisant, s'est traduit par un affaiblissement sensible de l'efficacité économique en matière d'utilisation des ressources et par une orientation à la baisse de la productivité et du rendement de toute l'économie. Ces facteurs ont conduit à une utilisation de l'énergie et des ressources naturelles correspondant à trois ou quatre fois ce qu'elle est dans les économies de marché développées, la dégradation de l'environnement devenant petit à petit un problème majeur.

Il existe relativement peu de données sur l'évaluation des dégâts occasionnés aux ZP par la pollution atmosphérique, l'agriculture, le tourisme, etc. La transition vers l'économie de marché figurera au

nombre des principales «menaces» en raison du manque d'expérience dans la mise en œuvre de nouveaux outils économiques. La loi sur les ZP a été rédigée au début de l'année 1991, et elle n'a pas encore été adoptée.

On peut s'attendre à des conflits en matière d'établissement de futures ZP. Aujourd'hui, l'ensemble de ces zones est propriété de l'État et géré par les services des parcs ou les administrations forestières ou municipales locales. La possibilité de privatisation de la forêt constitue la menace la plus grave contre le développement d'un système national de ZP, dans la mesure où le gouvernement ne sera pas à même de pourvoir au support financier requis. Le ministère de l'Environnement vient d'approuver les programmes de protection pour préserver la diversité de la nature et établir un réseau de ZP d'envergure nationale. La situation est la même pour les programmes de sensibilisation et de formation en matière d'environnement dans les ZP.

Nous ne disposons pas de données suffisantes quant aux détériorations occasionnées dans les ZP par les pluies acides. Le système d'information relatif aux ZP n'existe pas en tant que source d'information qui pourrait assister les autorités dans leurs prises de décisions et dans la gestion des processus environnementaux.

Annexe — Sélection de zones protégées en Bulgarie

No	Name of protected area and type	Description	Estab. (year)	Are (ha)
1	Pirin National Park, World Heritage site	1/5 of Pirin mountains	1952	27 500
2	Vitosha National Park	Mountains near Sofia	1934	26 547
3	Sinite Kameni National Park	Stara Planina N. Sliven	1980	6 684
4	Shumensko Plato National Park	Karst area S. Shumen	1980	3 930
5	Bayevi Dupki biosphere reserve	Limestone area in North Pirin	1934	2 873
6	Steneto National Park (biosphere reserve)	Stara Planina, S. Troyan karst, rich flora	1962	1 775 (2 889)
7	Rilskiyat Manastir, protected landscape	Part of Rila mountains around the Rila monastery	1966	2 587
8	Uzunbodjak Reserve (biosphere reserve)	Hills on Rezov river, SE Bulgaria, rare plants	1956	2 530 (2 575)
9	Rusenski Lom National Park	River valley S. Rase	1970	2 227
10	Djendema Reserve (biosphere reserve)	Central Stara Planina, forests, rare fauna	1953	1 775
11	Dupkata Reserve (biosphere reserve)	Rodopi mountains, rare vegetation and flora.	1953	(4 176) 1 510
12	Marichini Yerzera Reserve (biosphere reserve)	Rila mountains, endemic and relict flora	1956	(1 210) 1 509
13	Parangalistsa Reserve (biosphere reserve)	Rila mountains, spruce virgin forest	1933	1 509
14	Chuprene Reserve (biosphere reserve)	Stara Planina mountains, original beech and spruce forest ecosystems	1966	1 440
15	Boatin Reserve (biosphere reserve)	Central Stara Planina, vast beech forests	1948	1 228 (1 281)
16	Alibotush Reserve (biosphere reserve)	Slavyaka mountains, rich flora (1 425 species, 42 endemic)	1955	1 186 (1 628)
17	Bistrishko Branishche Reserve (biosphere reserve)	Vitosha mountains near Sofia, core of the Vitosha National Park	1934	1 177
18	Tsarichina Reserve (biosphere reserve)	Central Stara Planina, growth of Pinus puce	1956	1 143 (1 420)
19	Kupena Reserve (biosphere reserve)	Rodopi mountains, unique forest ecosystems		1 084
20	Ropotamo National Park	Wetlands at Black Sea coast	1962	847
21	Kaliakra Reserve	Cliff at sea coast at Balchik		688
22	Srebarna Reserve (biosphere reserve), World Heritage site	Wetlands at Danube W. Silistra, rare birds	1955	600
23	Mantaritsa Reserve	West Rodopi mountains, unique forest ecosystems		576
24	Chervenata Stena Reserve (biosphere reserve)	Rodopi mountains, relict and endemic flora	1965	571
25	Kamchiya Reserve (biosphere reserve)	Forests in river estuary S. Varna		(812) 842
26	Ostritsa Reserve	Golo Brdo mountains, rich rare flora	1965	135
27	Pobitite Kameni, remarkable natural feature	Geological natural monument SW Varna	1965	40

Source: Jan Cеровsky: *Nature conservation in the socialist countries of East Europe*, Prague, 1988, pp. 16 and 17.

Protection de la nature

en

Tchécoslovaquie

par R. Atkinson

J. Kos

B. Moldan

Tchécoslovaquie	<i>Page</i>
I — Introduction	79
A — Contexte historique	79
B — Politique gouvernementale	79
C — Législation	80
D — Problèmes actuels	80
E — Position des ministères de l'Environnement	80
F — Protection de la nature au titre d'autres législations	81
II — Faune et flore	81
A — Législation	81
B — Structures administratives	81
C — Organisations non gouvernementales	81
D — Problèmes et politiques	82
III — Zones protégées	82
A — Législation	82
B — Structures administratives	83
C — Organisations non gouvernementales	84
D — Problèmes et politiques	84

I — Introduction

A — Contexte historique

Dans pratiquement tous les pays développés, les tout premiers efforts déployés en vue d'une protection moderne de la nature remontent au siècle dernier. Les premières «réserves naturelles» de Tchécoslovaquie (Zofínský prales, forêt de Zofín et Hojná Voda en Bohême méridionale, 105 ha) sont protégées depuis 1838. Toutefois, les principales mesures politiques contemporaines ont vu le jour durant les deux ou trois décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, avec l'adoption de législations pertinentes et la structuration de systèmes administratifs.

Cela vaut également pour la Tchécoslovaquie, où la législation fondamentale en matière d'environnement (loi d'État sur la préservation du milieu naturel) a été adoptée en 1956. Mais le régime communiste totalitaire qui a gouverné le pays de 1948 à 1989 a, de manière générale, négligé les problèmes environnementaux, y compris la protection de la nature. La loi susmentionnée n'a jamais été modifiée et, par la suite, seuls de rares décrets gouvernementaux et autres textes supplémentaires ont été promulgués.

La législation est devenue plus ou moins obsolète, sa mise en application insuffisante, les aspects politiques et stratégiques totalement négligés, et le nombre et le statut des fonctionnaires (agissant au sein du ministère de la Culture) ont fondu comme peau de chagrin. Le manque général d'égards pour l'environnement et la protection de la nature ont inévitablement conduit à de graves dégradations de l'environnement. Ces dégradations ont été consignées dans le vaste rapport – le Livre bleu – du ministère de l'Environnement de la République tchèque (*Environnement de la République tchèque*, 1991).

Immédiatement après la révolution de novembre 1989, un ministère de l'Environnement a été créé au sein de la République tchèque (Ministerstvo Zivotního prostředí České republiky, janvier 1990), puis la commission slovaque de l'environnement (Slovenská komise pro Zivotní prostředí, avril 1990) a été établie, suivie de la commission fédérale de l'environnement (Federální výbor pro Zivotní prostředí, août 1990). A peine le ministère tchèque était-il entré en fonction que les travaux ont débuté avec la nouvelle «loi sur la protection de la nature et des sites».

Le problème de la protection de la nature ne constitue cependant pas le seul centre d'intérêt pour le gouvernement et le parlement: ils sont très occupés à préparer et à adopter un éventail compliqué de lois destinées à assurer la transformation de la société tchécoslovaque vers la démocratie et l'économie de marché. C'est la raison pour laquelle une nouvelle loi

sur l'environnement n'a pas encore été adoptée. Néanmoins, elle est fin prête et les «principes de la loi» (sa version préliminaire) ont déjà été adoptés par le parlement tchèque. On envisage que la loi sera débattue, puis adoptée, vers l'automne ou l'hiver de 1991.

Le texte proposé pour cette loi est disponible. Il s'agit toutefois d'une version préliminaire, et il n'est pas encore possible de dire si même elle sera adoptée, quand et sous quelle forme. Cette loi nouvellement proposée, qui est fondamentale, utilise de nouvelles définitions et des instruments d'une portée plus large; elle vise à établir la politique nationale en matière de protection de la nature pour les décennies à venir, pour cette société dont le processus démocratique et l'orientation vers le libre marché sont en gestation. La planification et la préparation sont avancées au point qu'il est déjà possible de publier certains textes de législation subséquente (décrets, arrêtés, etc.), mais il convient que la loi de base soit d'abord adoptée.

La politique de protection de la nature connaît actuellement une phase de profonde transition. En effet, les anciens principes ont toujours un caractère contraignant, mais la validité juridique de ces textes, qui sont généralement ignorés, n'est plus qu'une question de mois. Par contre, les nouvelles lois ne sont ni parachevées, ni certaines, ni contraignantes.

La situation se trouve d'autant plus compliquée par la situation politique globale de la République fédérative tchèque et slovaque. La Tchécoslovaquie a en effet existé en tant qu'État unitaire jusqu'en 1968, et en tant que fédération depuis lors. Or, les structures politiques de la Bohême et de la Slovaquie dénotaient de légères différences sur le plan de la législation, notamment en matière de protection de la nature. Depuis la révolution de novembre, ces différences se sont creusées, et il devient difficile d'évaluer le degré de divergence entre les deux républiques.

Ce sont les gouvernements des républiques qui sont responsables du développement de la politique de protection de la nature. Le gouvernement fédéral, quant à lui, n'est compétent qu'en matière de ratification des conventions et traités internationaux, ce qui induit inévitablement un processus de ratification quelque peu incommode. Un éventuel éclatement de la fédération pourrait toutefois dramatiquement transformer cette situation.

La caractéristique la plus fondamentale de la politique de protection de la nature dans le pays est son caractère transitoire.

B — Politique gouvernementale

La politique de protection de la nature fait partie intégrante de la politique générale en matière d'envi-

ronnement. En Tchécoslovaquie, où trois gouvernements et trois parlements cohabitent (fédéraux, tchèques et slovaques), il incombe aux institutions républicaines, qui élaborent et adoptent les lois des républiques, de formuler et de mettre en œuvre tous les aspects de la politique nationale. Il s'ensuit que le gouvernement fédéral prépare les travaux de ratification des conventions et des traités internationaux en étroite collaboration avec les deux gouvernements des républiques. La ratification même est de la responsabilité du parlement fédéral.

Celui-ci est également compétent pour l'adoption de la Constitution nationale, qui devrait être parachevée à la fin de 1992. Elle pourrait d'ailleurs ne pas comporter d'articles relatifs à l'environnement; cela fait actuellement l'objet d'un débat. Il en va de même au sein des parlements tchèque et slovaque, qui vont adopter leur constitution respective. Une proposition de loi générale sur la protection de l'environnement, fortement axée sur la préservation du milieu naturel, vient d'être déposée au parlement fédéral, où elle fait actuellement l'objet d'un débat.

La protection de la nature est l'un des principaux domaines soumis à l'attention du ministère tchèque de l'Environnement (l'air, l'eau, les sols, les déchets solides, l'aménagement du territoire, la protection des sites et la conservation du milieu naturel). En Slovaquie, le ministère responsable, à savoir la commission slovaque pour l'environnement, est investi de compétences sensiblement similaires à celles de son homologue en Bohême. Ces deux ministères ont leurs quartiers généraux situés dans les capitales respectives des républiques (Prague et Bratislava), et ils sont également dotés de bureaux régionaux.

Il existe, au sein du ministère tchèque, une organisation dont la mission se partage entre la recherche scientifique, la surveillance et l'administration, à savoir l'Institut tchèque pour la protection de la nature (Cesky ústav ochrany přírody), dont le quartier général est à Prague et plusieurs bureaux régionaux sur le territoire de la république. La Slovaquie présente une institution à l'organisation similaire, le Centre national de protection de la nature (Ustredie štátnej ochrany prírody), dont le quartier général est à Liptovský Mikuláš.

La politique gouvernementale est définie initialement par des lois complétées par une législation d'un ordre inférieur, à savoir les décrets gouvernementaux et les édits ministériels. En cas de contestations des décisions ministérielles en matière de protection de la nature, ils jouent un rôle important de mécanismes de régulation.

C — Législation

La loi fondamentale (loi nationale sur la préservation du milieu naturel, n° 46/1956 Sb.; en Slovaquie, n° 1/

1955 Zb.) est un texte aujourd'hui tout à fait obsolète. Une nouvelle loi d'ensemble est actuellement à l'étude au sein du parlement. Les nouvelles règles législatives d'ordre inférieur, définissant les détails administratifs d'application, etc., ne seront publiées qu'une fois la nouvelle loi adoptée. Dans les faits, il n'existe aucune loi générale sur l'environnement ni aucun article pertinent dans la Constitution, bien que ces deux thèmes fassent actuellement l'objet de discussions.

Il existe des lois, dépassées mais encore en vigueur, sur la pêche et sur la chasse (loi sur la pêche, n° 102/1963 Sb., loi sur la chasse n° 23/1962 Sb.). La loi sur la chasse et les textes subséquents d'ordre inférieur sont très inadaptés: par exemple, certaines espèces menacées, gravement menacées ou même éteintes sont classées dans le gibier.

A terme, l'ensemble de la législation sera totalement modifié, le problème étant que ce processus, très lent, prendra plusieurs années. Dans l'intervalle, la situation sera difficile.

D — Problèmes actuels

La protection de la nature, en Tchécoslovaquie, ne constitue pas une préoccupation majeure du grand public. Les problèmes que posent actuellement l'économie à grande échelle et la transition politique sont plus importants. L'un des aspects de cette protection est toutefois chaudement débattu: la nouvelle Constitution et la loi générale sur la protection de l'environnement. Le cœur du débat se situe avant tout dans le degré d'anthropocentrisme mis en jeu. Les écologistes, bénéficiant du soutien d'une partie du public et de nombreux défenseurs de l'éthique, tentent de persuader les parlements de reconnaître la valeur intrinsèque du milieu naturel, indépendamment de toute considération d'utilisation humaine tant actuelle que potentielle.

Dans le contexte d'une politique gouvernementale d'ensemble, notamment celle du gouvernement fédéral, les questions liées à la protection de la nature ne jouent généralement qu'un rôle secondaire.

E — Position des ministères de l'Environnement

Le problème de la protection de la nature constitue la mission majeure des ministères de l'Environnement. Leur position, de l'un comme de l'autre, s'inscrit clairement en faveur de la protection. Une exception cependant: l'avis de la commission slovaque sur le barrage de Gabčíkovo, en raison de considérations politiques.

F — Protection de la nature au titre d'autres législations

La protection de la nature apparaît dans l'importante loi sur les règles de construction et le plan d'aménagement du territoire (n° 50/1976 Sb.). A l'instar de la plupart des lois actuelles, celle-ci sera également modifiée, mais la position qu'y occupe la protection de la nature sera très certainement maintenue, voire renforcée. Grâce à cet instrument juridique déterminant, la protection de la nature joue un rôle crucial dans la planification de tous les nouveaux investissements, de même qu'elle jouera vraisemblablement un rôle dans la législation sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, qui est actuellement en préparation.

II — Faune et flore

A — Législation

La promulgation de l'ancienne loi n° 40/1956 Sb. (1/1955 Sb., en Slovaquie) a été assortie de normes publiées dans la législation subséquente et qui sont toujours en vigueur. L'édit ministériel n° 54/1958 ú.1., sur la protection des espèces végétales (n° 211/1958 ú.1., en Slovaquie) répertorie environ 150 espèces végétales totalement protégées et une dizaine d'espèces partiellement protégées. Il existe bien deux Livres rouges dans les républiques tchèque et slovaque, mais ils font encore l'objet de discussions entre les experts et n'ont toujours pas été publiés. Le livre tchèque dresse une liste de 37 espèces éteintes (environ 2 % de l'ensemble des espèces) et de 39 disparues. Selon des estimations, 267 espèces sont gravement menacées (13 % de l'ensemble), 240 très menacées, 240 menacées et 330 méritent l'attention.

Les espèces animales sont protégées par l'édit ministériel n° 80/1965 Sb. (125/1965 Sb., en Slovaquie). Il répertorie 18 espèces d'invertébrés, toutes les espèces de lamproies, 6 amphibiens, 5 reptiles, environ 150 oiseaux et une vingtaine de mammifères.

La Tchécoslovaquie a déjà publié plusieurs Livres rouges, dont l'un est consacré aux papillons et aux vertébrés; voici le nombre des espèces qu'il répertorie:

— éteintes	19
— gravement menacées	46
— menacées	89
— rares	53
— migratrices	15 (oiseaux seulement)
— sauvées	3
— méritant l'attention	33

Il existe des contradictions entre certaines des lois en vigueur, notamment entre celle sur la chasse et l'édit ministériel, susmentionnés. A ce jour, la Tchécoslovaquie n'a ratifié que deux conventions internationales importantes:

- la convention de Ramsar de 1971 sur les zones humides (1990);
- la convention de Paris de 1972 sur le patrimoine mondial (1990).

Leur mise en œuvre s'avère relativement efficace et la ratification de certaines autres est déjà en préparation.

La convention de Ramsar énonce plusieurs réserves naturelles tchèques et slovaques: lacs de Trebon, tourbières de Modrava, lacs de Novazámský et de Brehyne, lacs de Lednice, lacs de Senne, ancienne rivière Cícov, réserve de Súr et zones humides de Paríz.

La convention sur le patrimoine mondial retient les réserves suivantes: forêt de Zofín, site protégé de Moravsky Kras, château de Karlstejn et réserve de Kode, parc national de Tatry, forêts de Poloniny, parc national de Malá Fatra et parc national de Slovensky Raj.

B — Structures administratives

La protection de la faune et de la flore est assurée par les mêmes structures que celles mentionnées en introduction (A.III), à savoir le système national de protection de la nature articulé autour des ministères tchèque et slovaque de l'Environnement, avec leurs quartiers généraux de Prague et de Bratislava et leurs bureaux régionaux. Dans tous les districts de la Tchécoslovaquie, il existe des bureaux administratifs de district comportant une division «protection de la nature». Tous ces organes ont des rôles bien déterminés en matière de protection, en particulier les bureaux de district: ces derniers ont soulevé plusieurs affaires judiciaires très médiatisées, à l'issue desquelles des particuliers ont eu à payer des amendes (quelquefois très lourdes) pour s'en être pris à des animaux protégés.

C — Organisations non gouvernementales

Les organisations non gouvernementales jouent un rôle déterminant dans ce contexte. Les plus importantes parmi les non-professionnelles sont l'Union tchèque pour la protection de la nature (CSOP, Prague) et l'Union slovaque pour la protection de la nature et des sites (SZOPK, Bratislava). La plus ancienne (dissoute par les communistes, mais recréée aujourd'hui) est l'Union pour la protection de la nature (TIS), basée à Prague. Toutes sont des

organisations écologiques traditionnelles s'appuyant sur de nombreux groupes locaux et des programmes généraux, locaux ou axés sur une seule espèce.

Parmi les organisations professionnelles, on notera les suivantes:

- Société tchécoslovaque d'entomologie (Prague) rattachée au CSAV (Académie tchécoslovaque des sciences);
- Société tchécoslovaque de botanique (Prague) rattachée au CSAV;
- Société tchécoslovaque d'ornithologie (Prague) rattachée au CSAV;
- Société tchécoslovaque de géographie (Prague) rattachée au CSAV;
- Association morave d'ornithologie (Prerov);
- Société tchèque de spéléologie (Prague);
- Société slovaque de spéléologie (Bratislava);
- Conseil international pour la protection des oiseaux, section tchèque (Prague) et section slovaque (Bratislava).

D — Problèmes et politiques

De profonds changements marquent aujourd'hui la Tchécoslovaquie, et la protection de la nature ne fait pas exception à la règle. Selon les nouvelles lois proposées et la législation subséquente d'ordre inférieur, la protection de la faune et de la flore sera fondée sur de nouveaux principes. Avant toute chose, la liste des espèces menacées sera guidée par le principe de protection des habitats.

On pense que la nouvelle loi et sa législation associée seront bien acceptées par le public. Les seuls conflits auxquels on peut s'attendre seront provoqués par les pêcheurs, face à la concurrence des animaux qui se nourrissent de poissons (notamment les cormorans) et, bien sûr, les chasseurs dans leur lutte contre les «nuisibles», lesquels constituent une part importante de tout écosystème et sont plus ou moins des espèces menacées. En outre, l'intérêt des chasseurs pour le gibier ne contribue pas seulement à introduire des espèces étrangères (exotiques) dans le milieu naturel, mais également à protéger des habitats artificiels ainsi qu'un nombre anormalement élevé d'animaux qui dégradent d'autres composants du milieu naturel.

III — Zones protégées

A — Législation

Les lois en vigueur opèrent une distinction entre les zones protégées étendues et celles de taille réduite.

La nouvelle loi, telle qu'elle est proposée, n'introduira pas de profonds changements dans le système actuel.

Les zones étendues se composent des parcs nationaux et des zones de protection du paysage. Le régime de protection afférent aux parcs nationaux n'est pas différent des normes internationales admises. Chaque parc a sa propre administration, certains d'entre eux constituant d'importantes entités dotées d'installations de recherche et présentant des responsabilités administratives étendues. Chaque parc dispose d'un régime légèrement diversifié, compte tenu des conditions naturelles, du nombre de touristes, des implantations humaines et d'autres facteurs. On envisage la création d'un seul nouveau parc dans un proche avenir (Labské pískovce), mais de fortes pressions se font quelquefois jour sur le plan local et la politique est susceptible d'évoluer.

Parcs nationaux en Tchécoslovaquie

Nom	République	Surface (ha)
Parc de Krkonosky národní Sumava	tchèque	36 300
Podyjí	tchèque	6 300
Parc de Tatransky národní	slovaque	76 900
Nížké Tatry	slovaque	81 100
Pieniny	slovaque	2 100
Malá Fatra	slovaque	19 800
Slovensky raj	slovaque	14 200

Plusieurs de ces parcs sont riverains d'États voisins et, en l'occurrence, la coopération est généralement bonne d'un côté comme de l'autre. Dans certains cas, on évoque même un éventuel statut international (Sumava, Podyjí).

Certains d'entre eux sont sujets à des dégradations externes et/ou internes. Le parc national de Krkonosky est classé au nombre des dix parcs les plus menacés du monde. Ses forêts sont gravement endommagées par la pollution atmosphérique, et le grand nombre d'hôtels et de touristes pose un sérieux problème. On considère que le tourisme pléthorique constitue une menace pour tous les parcs de Tchécoslovaquie.

Les zones de protection du paysage sont généralement situées au sein de beaux sites caractérisés par un milieu naturel relativement intact. Les réglementations n'y sont pas aussi strictes que dans les parcs, mais les activités industrielles les plus dommageables en sont exclues. Une équipe administrative réduite (4 à 12 personnes), jouissant souvent d'une haute considération, opère sur chacune de ces zones.

Zones de protection du paysage de la Tchécoslovaquie

République tchèque		République slovaque	
Nom	Surface (ha)	Nom	Surface (ha)
Cesky Ráj	12 500	Bielé Karpaty	62 800
Moravsky Kras	9 200	Horná Orava	70 300
Sumava	94 500	Kysúce	65 500
Jizerské hory	35 000	Malé Karpaty	65 500
Jeseníky	74 000	Muránská planina	21 900
Orlické hory	20 000	Polana	20 100
Zdárdské vrchy	71 500	Ponitrie	37 700
Cesky kras	13 200	Slovensky kras	36 100
Labské pískovce	30 000	Stiavnické vrchy	77 600
Beskydy	116 000	Velká Fatra	60 600
Slavkovsky les	64 000	Vihorlat	4 400
Pálava	7 000	Vychidné Karpaty	66 800
Ceské stredohorí	107 000	Strázovské vrchy	14 500
Lusické hory	35 000	Cerová vrchovina	13 600
Kokorínsko	27 000	Záhorie	24 800
Krivoklátsko	63 000	Latorická nížina	18 200
Trebonsko	70 000		
Bílé Karpaty	71 500		
Blaník	4 000		
Blansky les	21 200		
Litovelské Pomoravi	9 600		
Broumovsko	41 000		
Poodří	8 200		
Zelesné hory	38 000		

Les parcs nationaux et zones de protection du paysage couvrent ensemble environ 15 % de la superficie totale de la Tchécoslovaquie. Leur nombre total et la surface qu'ils occupent vont certainement connaître de fortes augmentations dans les années à venir. Certains pourraient toutefois être annulés, et de nouveaux sites établis.

La seconde classification de zones naturelles protégées comporte plusieurs catégories: réserves naturelles, monuments naturels protégés, etc. L'actuel système est assez complexe et doit être simplifié après l'adoption des nouvelles lois.

Il existe aujourd'hui environ 2 000 petites zones protégées couvrant approximativement 1 % de la superficie de la Tchécoslovaquie. Ce chiffre est considéré comme un optimum.

La plupart de ces zones se trouvent à l'intérieur de parcs nationaux et de zones de protection du paysage et sont généralement bien protégées et correctement soignées. Nombre d'entre elles sont entretenues par des groupes locaux non gouvernementaux, notamment l'Union tchèque pour la protection de la nature. Malheureusement, beaucoup sont dégradées par des facteurs extérieurs.

En marge des zones traditionnelles de protection, on trouve les «éléments de stabilité écologique» du paysage (ESE). Il s'agit d'un concept relativement

récent, non encore établi au sens juridique du terme, mais il figure dans plusieurs des lois nouvellement proposées (loi sur la préservation du milieu naturel, loi sur la protection des terres agricoles, loi sur le plan d'aménagement du territoire, loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, etc.). Les ESE sont les vestiges d'une nature relativement préservée au sein d'un site par ailleurs culturellement influencé, notamment les sites agricoles. Il s'agit, entre autres, des taillis et des berges naturelles des ruisseaux et cours d'eau. On estime que les ESE jouent un rôle très important dans le paysage et qu'ils devraient être juridiquement protégés.

B — Structures administratives

Les parcs, réserves naturelles et autres zones protégées constituent les structures essentielles du système national de protection de la nature. Les composants majeurs de ce système sont les ministères de l'Environnement, avec leurs bureaux régionaux et leurs administrations de district. Tous les parcs nationaux disposent de leur propre administration dirigée par un directeur; ces organes administratifs sont investis de larges responsabilités, qui doivent être renforcées par les nouvelles lois. Toutes

les zones de protection du paysage disposent également de leur propre petite administration (4 à 12 personnes) à la compétence juridique limitée mais, parfois, à l'autorité informelle étendue.

A ce jour, les ESE ne bénéficient ni d'une protection juridique ni d'une quelconque forme d'administration. Cela pourrait changer avec la nouvelle loi sur la préservation du milieu naturel.

On pense qu'à l'avenir les inspections pour la protection de la nature seront instituées par les ministères de l'Environnement.

C — Organisations non gouvernementales

Les Unions tchèque et slovaque pour la protection de la nature jouent un rôle déterminant par la maintenance qu'elles assurent dans de nombreuses zones protégées. Les membres de ces deux unions servent en tant que «rangers» volontaires dans les zones de protection du paysage et les parcs nationaux. Les ONG sont des éléments cruciaux, à l'échelon national, en matière de protection des zones naturelles.

D — Problèmes et politiques

Il est généralement admis que le système des zones protégées, complété — il faut l'espérer — dans un

futur relativement proche par les ESE juridiquement protégées, constitue la part la plus importante de la politique de protection de la nature. La nouvelle loi sur la préservation du milieu naturel ainsi que plusieurs autres textes actuellement à l'étude vont renforcer la protection juridique de toutes ces zones.

L'un des éléments les plus chaudement débattus dans cette nouvelle loi est naturellement la question de la propriété des sols où se trouvent les zones protégées. Ils sont — et ont toujours été — la propriété de l'État. Dans certains cas, toutefois, ils ont comporté des propriétés privées, qui pourraient être rendues à leurs précédents propriétaires dans le cadre de la loi sur la restitution. Par contre, les écologistes proposent que toutes les zones protégées soient sous la coupe d'un propriétaire «réel», et non de quelque État anonyme, dont chacun se méfie après les expériences du passé. Le problème est loin d'être résolu.

De nombreuses zones protégées sont plus ou moins dégradées par la pollution atmosphérique, la pollution des eaux, ainsi qu'un tourisme et des activités sportives excessives. Cela reflète l'état généralement peu reluisant de la nature en Tchécoslovaquie. C'est la raison pour laquelle de nombreuses personnes se penchent sur les moyens de remédier à cette situation. Elles sont également nombreuses à penser que l'une des clés du problème réside dans une meilleure protection des réserves naturelles, des ESE et autres zones similaires.

Protection de la nature

en

Hongrie

par R. Atkinson

I. Miró-Kiss

A. Csapó

Hongrie*Page*

I — Introduction	89
A — Évolution historique	89
B — Législation et politique nationales en matière d'environnement	89
C — Problèmes et préoccupations	89
II — Faune et flore	89
A — Législation	89
B — Structures administratives	90
C — Organisations non gouvernementales	90
D — Problèmes et politiques	90
III — Zones protégées	91
A — Législation	91
B — Gestion administrative	91
C — Désignations des zones protégées	91
D — Problèmes et politiques	92

I — Introduction

A — Évolution historique

La loi sur la préservation du milieu naturel et des forêts de 1935, qui a été révisée et mise à jour depuis la Seconde Guerre mondiale, sert de base juridique aux autorités hongroises pour la protection des ressources présentant une valeur écologique.

De nombreuses lois votées dans les années 60 et au début des années 70 mentionnaient l'environnement; cela était dû à une conscience plus aiguë des dommages qui lui étaient infligés en Hongrie et à son importance accrue sur la scène internationale, notamment après la conférence de Stockholm en 1972.

Jusqu'aux années 60, il n'existait pas d'institutions pour la protection de l'environnement ou pour la mise en œuvre des plans de préservation du milieu naturel. La loi sur la préservation du milieu naturel de 1961, décret n° 18, mise à jour en 1971, prévoyait la création d'un organe national suprême pour une gestion de la protection de la nature. Le ministère de la Protection environnementale et de la Politique régionale (section B.II) remplit aujourd'hui cette fonction.

En 1972, un décret gouvernemental spécifique fut pris en vue de l'établissement de parcs nationaux. Il fut suivi, en 1976, par une deuxième loi sur l'environnement (loi sur la protection de l'environnement humain). C'était le premier texte pourvoyant à une législation d'ensemble pour la protection de l'environnement.

B — Législation et politique nationales en matière d'environnement

Toutes les actions entreprises aujourd'hui en matière de protection de la nature se fondent sur la loi n° IV (1982) du conseil présidentiel pour la préservation du milieu naturel et sur le décret ministériel n° 8 (1982) d'application de la loi sur la préservation du milieu naturel de 1982 (loi et décret de 1982 sur la préservation du milieu naturel).

L'avènement de la démocratie a marqué une réorganisation des instances législatives et l'introduction de nouvelles lois. Certaines d'entre elles, à l'instar de la loi sur la propriété de la terre, auront peut-être des conséquences sur la législation environnementale.

La protection de la nature pourrait constituer un «facteur de contrôle» dans l'élaboration d'autres législations, telles que la fiscalité. Dans son programme pour 1991, le gouvernement a incorporé la conservation et la gestion des ressources naturelles dans sa stratégie d'ensemble.

C — Problèmes et préoccupations

Il n'existe pas de structure indépendante au sein du ministère de la Protection environnementale et de la Politique régionale. Auparavant, l'environnement était du ressort de la gestion des eaux, laquelle utilisait une large part des fonds mis à disposition. C'est la raison pour laquelle le redéploiement des structures de gestion et de conservation a pris beaucoup de temps. Les directeurs des cinq régions dépendant dudit ministère viennent juste d'être nommés.

La réévaluation à laquelle la commission des parcs nationaux et des zones protégées — au sein de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) — a soumis les parcs nationaux de Hongrie a suscité un débat public très animé. Le passage de la catégorie II (parc national) en catégorie V (site protégé) a été longuement commenté à la radio, à la télévision et dans la presse écrite. Cette reclassification a incité une partie du public à ne plus respecter les règles protégeant les parcs nationaux du pays.

II — Faune et flore

A — Législation

La protection et la conservation de la faune et de la flore se fondent sur la loi et le décret sur la préservation du milieu naturel de 1982 (section A.II).

Des espèces animales et végétales sont protégées nominativement selon des modalités fixées par l'autorité nationale pour la protection de la nature (OKTI). Quatre listes répertoriant les appellations et valeurs estimées d'espèces animales et végétales protégées ont été publiées en 1982, puis modifiées en 1987 et 1988. La catégorie «protection spécifique» a également été introduite en 1982, afin d'opérer une distinction entre les espèces rares et les espèces menacées.

A l'heure actuelle, 619 espèces animales bénéficient d'une protection, soit environ 1,5 % de toutes celles vivant en Hongrie. Parmi ces 619, 46 sont placées sous protection spécifique, dont la couleuvre verte à collier (*Coluber jugularia*), la cigogne noire (*Ciconia nigra*), l'aigle royal (*Aquila chrysaetos*), l'aigle impérial (*Aquila heliaca*), l'épervier à pieds courts (*Accipiter brevipes*), le faucon sacré (*Falco sarrug*), le grand-duc (*Bubo bubo*) et l'outarde barbue (*Otis tarda*), autrefois tellement représentatifs de l'avifaune hongroise. Le spalax européen (*Spalax leucodon*) et la loutre européenne (*Lutra lutra*) bénéficient également d'une protection spéciale.

La première espèce végétale à avoir été déclarée protégée (*Adonis vernalis*) n'a été répertoriée que très récemment, en 1971. Aujourd'hui, 415 espèces végétales sont protégées et 31 spécifiquement protégées.

La loi et le décret de 1982 précités interdisent toute perturbation sérieuse des sites de reproduction des animaux protégés durant la saison des amours. Certains de ces sites sont très réputés en Hongrie et ils nécessitent une surveillance continue de gardes affectés à la protection de la nature.

La loi et le décret de 1982 introduisent une peine d'amende pour sanctionner les actes perpétrés délibérément ou négligemment à l'encontre du milieu naturel. La cueillette, la possession, la vente, l'exportation, la dégradation ou la destruction illégales d'espèces animales ou végétales protégées sont considérées comme des délits mineurs et peuvent être sanctionnées d'une amende payable sur-le-champ. Des poursuites judiciaires peuvent être engagées contre leurs auteurs en fonction de l'ampleur des dégâts.

De nouvelles lois régissant les activités de pêche et de chasse doivent être soumises au parlement. Les problèmes suscités par les augmentations excessives de prélèvements de gibier appellent à une nouvelle législation.

Durant la dernière décennie, suite à son adhésion en 1979 à la convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale, la Hongrie a également adhéré aux conventions de Berne, de Bonn (convention sur la protection des espèces migratoires d'animaux sauvages), de Washington (CITES) et de Paris (convention sur le patrimoine mondial).

B — Structures administratives

Les activités axées sur la préservation du milieu naturel sont dirigées par l'autorité nationale pour la protection de la nature (OKTI), laquelle est placée sous la responsabilité d'un vice-secrétaire d'État et sous tutelle du ministère de la Protection environnementale et de la Politique régionale. Les services administratifs de l'OKTI, outre trois directions régionales pour la préservation du milieu naturel, englobent les directions de cinq parcs nationaux. Ces directions ont autorité sur les régions couvrant toute la superficie du territoire hongrois.

C — Organisations non gouvernementales

Un grand nombre d'organisations et d'institutions ont récemment été établies ou élargies pour promouvoir la protection de la nature. S'impliquant dans un large

éventail d'activités, elles reflètent l'intérêt sans cesse croissant du public pour la préservation du milieu naturel.

De nombreuses sociétés scientifiques se préoccupent de la protection de la nature; ce sont, entre autres, la Société hongroise d'ornithologie (fondée en 1976 et forte, aujourd'hui, de quelque 16 000 membres), la Société de malacologie et la Société d'entomologie. La Société nationale pour la protection de la nature hongroise (60 groupes et 20 000 membres) et Reflex Győr sont représentatives de mouvements qui participent à tout un ensemble d'activités et contribuent à la protection de la faune et de la flore. Certains clubs universitaires, même s'ils se cantonnent aux sites menacés, se lancent également dans des opérations de protection d'espèces.

D — Problèmes et politiques

Un Livre rouge des espèces animales et végétales menacées a été publié en 1990 par l'OKTI et l'Académie des sciences hongroise. Ce livre répertorie 400 espèces animales et 412 espèces végétales classées en cinq catégories selon le degré de menace qui pèse sur elles. Depuis la publication de ce document, plusieurs espèces, qui n'étaient pas protégées en 1986, ont dès lors été ajoutées à l'une des catégories.

La recherche de fonds pour la protection des espèces constitue un problème. Toutefois, certaines opérations de protection de grande envergure, telles la réimplantation de l'érismaire à tête blanche (*Oxyura leucocephala*) dans les marais salants de Kiskunság (Hongrie centrale) et la dissémination de populations d'outardes barbues (*Otis tarda*), sont en progrès. La protection de l'outarde barbue et du faucon sacré (*Falco tinnunculus*) est en partie financée par des crédits du Fonds mondial pour la nature (WWF).

Au cours de ces dernières années, quelques espèces animales qui avaient disparu de Hongrie depuis plusieurs décennies ont fait leur réapparition. Ce sont notamment le lynx (*Felis lynx*), le castor eurasiens (*Castor fiber*) (qui vit dans le fleuve Tisza), le loup gris (*Canis lupus*), le chat sauvage (*Felis silvestris*) et l'ours brun (*Ursus arctos*). Le raton laveur (*Procyon lotor*), non indigène, est considéré comme une espèce étrangère.

À l'heure actuelle, les loups et les ours bruns ne sont pas des espèces protégées en Hongrie, et le droit de chasser ces animaux est devenu source de controverses. Il faut savoir que les droits de chasse constituent un domaine virtuellement non réglementé et que de nouveaux textes sont en préparation. Par suite de contraintes financières, de nombreux cervidés sont placés dans des zones manquant de fourrages.

III — Zones protégées

A — Législation

Les dispositions fondamentales en matière de protection des zones sont contenues dans la loi et le décret de 1982 sur la préservation du milieu naturel ainsi que dans l'ordonnance supplémentaire de 1982 sur la mise en application du décret relatif à la préservation du milieu naturel (loi et décret de 1982).

Les zones sont classées, sur les plans national et local, selon le degré d'importance et le statut de protection. Les parcs nationaux, les zones de protection du paysage et les réserves naturelles aux fins de conservation sont désignés sur le plan national. Les réserves naturelles aux fins de protection et les monuments naturels sont désignés sur le plan local. Les biotopes hautement protégés abritant des espèces rares au sein d'une zone protégée ne peuvent être utilisés qu'à des fins de recherche scientifique.

La loi et le décret de 1982 classent les zones protégées en parcs nationaux, zones de protection du paysage, réserves naturelles et monuments naturels (voir ci-après). Toutes les cavernes, connues ou inconnues, sont protégées depuis 1961.

La déclaration de protection peut être prononcée à l'initiative du gouvernement ou sur la base de propositions soumises par des citoyens ou des organisations.

L'autorité nationale pour la protection de la nature est habilitée à déclarer certaines réserves naturelles sous protection, voire protection spécifique. Elle peut en outre déterminer l'emplacement des parcs nationaux et des zones de protection du paysage. Les réserves naturelles d'importance locale peuvent également être déclarées protégées par les autorités des comtés concernés.

B — Gestion administrative

L'autorité nationale pour la protection de la nature (OKTI), qui est sous tutelle du ministère de la Protection environnementale et de la Politique régionale, est responsable de la protection des sites. Les directions des parcs nationaux et les directions régionales pour la préservation du milieu naturel administrent les zones protégées. L'OKTI supervise les activités des autorités locales en matière de protection des sites.

Somogy Természetvédelmi Szervezet, une ONG environnementale, a fait l'acquisition de Boronka, zone humide de 7 000 ha située au sud du lac Balaton. Le fait, pour des groupes locaux, d'avoir pu — avant la révolution — s'occuper non officielle-

ment de petites zones a été officiellement sanctionné depuis.

C — Désignations des zones protégées

A l'heure actuelle, 7 % de la superficie du pays (600 000 ha) sont protégés. On dénombre 18 zones d'importance nationale, parmi lesquelles 5 sont des parcs nationaux (tableau 1). Il existe 44 zones de protection du paysage (tableau 2) et 135 réserves naturelles. Le nombre des zones protégées d'importance locale avoisine les 900 sites.

— Les parcs nationaux (Nemzeti Park) sont de vastes étendues de territoires dont l'état de nature a été relativement préservé. Ils abritent fréquemment des espèces animales et végétales — ainsi que des formations géologiques — souvent uniques dans la région et servent aux loisirs et à l'éducation du public. Certaines zones sont délimitées et réservées à des activités exclusivement axées sur la protection de la nature.

Tableau 1 — Parcs nationaux

Nom	Année de désignation	Surface (ha)	Zone résidentielle (ha)
1. Aggtelek	1985	19 708	4 791
2. Bükk	1976 (1984)	38 815	5 704
3. Hortobágy	1973	52 213	1 285
4. Kiskunság	1975	35 859	13 551
5. Fertó tó	1977 (1990)	12 543	2 537
		159 138	27 868

— Les zones de protection du paysage (Tájvédelmi Körzetek) sont très étendues et visent à la sauvegarde et au maintien de valeurs telles que la protection de la nature, la science, la culture et d'autres domaines d'intérêt public.

Tableau 2 — Zones de protection du paysage

Nom	Surface (ha)	Zone résidentielle (ha)
1. Badacsony	7 028	769
2. Barcsi Osborókás	3 417	0
3. Biharugrai	7 899	0
4. Borsodi mezőségi	9 168	0
5. Börzsönyi	17 897	2 166
6. Budai	10 234	1 675
7. Béda-Karapancsai	6 498	1 092
8. Dévaványai	12 144	15
9. Gemenci	17 779	2 761
10. Gerecsei	8 617	417
11. Gödöllői Dombvidék	11 817	0
12. Hajdúsági	5 681	1 553

13. Hansági	7 086	1 356
14. Hollókli	141	0
15. Káli-medence	9 111	394
16. Karancs-medves	6 709	447
17. Kelet-Cserhát	6 916	493
18. Kelet-Mecsek	9 248	1 180
19. Kesznyétei	4 070	0
20. Keszthelyi	2 711	140
21. Kis-Balaton	14 745	14 745
22. Kószegi	3 987	550
23. Kösép-Tiszai	7 670	833
24. Lázberci	3 634	683
25. Mártélyi	2 232	0
26. Mátrai	11 863	2 191
27. Ocsai	3 576	1 412
28. Orségi	37 911	2 809
29. Pilisi	23 323	6 183
30. Pitvarosi puszták	3 156	0
31. Pusztaszeri	22 151	1 013
32. Sághegyi	235	24
33. Sárréti	2 211	419
34. Soproni	4 905	705
35. Szabadkigyós	4 773	761
36. Szatmár-Reregi	22 246	2 307
37. Szengyörgyvölgyi	1 916	127
38. Szigetközi	9 158	1 326
39. Tihany	1 532	195
40. Tokaj-Bodrogzug	4 242	665
41. Vértesi	15 035	1 213
42. Zemplémi	26 496	2 395
43. Zselicségi	9 042	140

— Les réserves naturelles (Természetvédelmi Terület) sont des zones plus réduites que les zones de protection du paysage. Elles visent à la sauvegarde et au maintien de valeurs propres à la protection de la nature. Elles peuvent être soit d'importance nationale, soit d'importance locale (désignées par les comtés locaux).

— Les monuments naturels (Védett) sont des éléments naturels spécifiques (arbres remarquables, taillis, rochers, coupes géologiques).

Les lois sur la préservation du milieu naturel disposent qu'il est interdit de détruire, d'endommager ou d'altérer le caractère de tout paysage ou objet naturel qui ont été déclarés protégés. L'agriculture dans ces zones protégées n'est autorisée qu'en

fonction du degré de protection de la catégorie. Dans les zones strictement protégées, aucune agriculture n'est permise.

D — Problèmes et politiques

Le siècle dernier a été marqué par le dépérissement des forêts naturelles, des roseaux, des marais, des champs et des prairies. On vient récemment de constater un accroissement de la surface des terres forestières — actuellement 18 % de la superficie totale. Les forêts sont cultivées pour l'abattage, ce qui a pour résultat de réduire le nombre des essences et la diversité biologique, endommageant ainsi l'habitat naturel.

La nouvelle législation, notamment une loi sur la gestion de la forêt, est attendue dans un proche avenir. Le gouvernement a déclaré que, dans l'intervalle, il entend bien protéger la qualité des sites. Il vient récemment de décréter un «moratoire pour la forêt», afin de prévenir la destruction des forêts.

Le transfert de propriété des zones protégées vers les organes de protection de la nature, qui constituait un objectif global de la politique gouvernementale des décennies précédentes, est devenu plus difficile en raison des réclamations des propriétaires désireux de récupérer leurs terres accaparées sous l'ère communiste. Malgré le manque de ressources financières, il a été décidé que de nouveaux parcs nationaux seraient établis, notamment dans la région nord du Balaton. Ces zones riches du point de vue des ressources naturelles, précédemment gardées sous contrôle militaire ou frontalier, seront placées sous protection réglementaire (les parcs nationaux de Kiskunság et d'Hortobágy, la zone de Bakony, etc.).

D'autres problèmes concernent l'excès de tourisme aux abords de nombreux lacs hongrois, en particulier le lac Balaton. Le retrait de l'Armée rouge a révélé les dégradations auxquelles ont été soumises des zones protégées. A Kis-Balaton, un site Ramsar, le kérosène d'une base aérienne soviétique a pollué les eaux. Les gouvernements hongrois et soviétique tentent actuellement de s'entendre sur le montant de la compensation. A Kiskunság, une colossale décharge illégale de produits chimiques a été mise au jour et à Bükk, des engrais se sont déversés dans le parc.

Protection de la nature

en

Pologne

par R. Atkinson
K. Kamieniecki

Pologne*Page*

I — Introduction	97
A — Contexte historique	97
B — Politique environnementale d'État en matière de protection de la nature	97
C — Débuts de la mise en œuvre	98
D — Structures administratives de la protection de la nature	99
E — Organisations non gouvernementales	99
II — Faune et flore	100
A — Cadre législatif	100
B — Conventions internationales ratifiées par la Pologne	101
C — Menaces pesant sur la faune et la flore	101
D — Mesures de protection	101
III — Zones protégées	101
A — Cadre législatif	101
B — Gestion administrative	102
C — Financement	102
D — Réseau des zones protégées à grande échelle: progression dans la mise en œuvre	103
E — Définitions et évolutions législatives prévues	103
F — Menaces	104
G — Perspectives	105

I — Introduction

A — Contexte historique

La Pologne a un long passé en matière de protection de la nature: il remonte au Moyen Âge, avec l'introduction des premières restrictions sur la chasse relatives à des espèces telles que le bison européen (*Bison bonasus*), l'aurochs (bœuf sauvage, *Bos primigenius*) et le castor eurasiens (*Castor fiber*). Dès le XV^e siècle, des actes législatifs spécifiques ont été adoptés en vue de préserver des forêts ou des essences forestières. La seconde moitié du XIX^e siècle a été marquée par l'émergence, pour des raisons de recherche et d'esthétique, d'un mouvement de protection de la nature. En dépit de son manque de souveraineté, le pays a vu apparaître, sur tout son territoire, un ensemble de sociétés préoccupées par l'étude de l'importance de la nature et la diffusion de ce concept. C'est à cette époque qu'a été prise la décision de préserver la marmotte des Alpes (*Marmota marmota*) et le chamois des montagnes Tatras (*Rupicapra rupicapra tatraea*).

En Pologne, l'organisation de la protection de la nature a pris forme entre les deux guerres mondiales. La loi de 1934 sur la préservation du milieu naturel a, en effet, des visées nettement écologiques. Tout aussi important est l'établissement de cinq parcs nationaux, dont ceux de Białowieża et de Pieniny. Cette période a été marquée par la création de 186 réserves naturelles et l'identification de 4 500 monuments naturels. Des espèces telles que le bison européen (*Bison bonasus*), l'élan (*Alces alces*), l'ours brun (*Ursus arctor*) et le castor eurasiens (*Castor fiber*) ont bénéficié de la protection de la loi.

En 1949 a été adoptée une nouvelle loi sur la préservation du milieu naturel. Outre la protection de la nature, elle mettait également l'accent sur la conservation des ressources naturelles en faisant apparaître les motifs économiques et sociaux sous-jacents à cette protection. Cette loi instituait un organe consultatif: le conseil d'État pour la préservation du milieu naturel (SCNC). Les compétences en matière de protection de la nature étaient déléguées au ministère de la Forêt, dont la première initiative fut de rattacher le SCNC à ses services, conférant par là même un caractère éminemment bureaucratique à la protection de la nature. Le SCNC s'est élevé avec véhémence contre sa mise sous tutelle d'un ministère dont la sphère d'intérêt était l'activité économique.

Les années 60 marquent l'élaboration du premier programme de protection du paysage, avec l'établissement de parcs paysagers et de zones de protection du paysage. C'est toutefois au cours des années 70 que le concept même de protection de la nature a

reçu ses lettres de noblesse, grâce essentiellement au «rapport U Thant». En 1976, la Constitution polonaise était modifiée dans le but de contraindre l'État et les citoyens à protéger l'environnement naturel (modification annulée en 1990). L'environnement et toutes les idées qu'il véhicule ont suscité un large débat, encore ravivé durant l'adoption de la loi sur la protection et le développement de l'environnement naturel. A l'heure actuelle, la controverse gagne à nouveau du terrain, en raison de projets axés sur la modification de la loi de 1980 et de l'adoption d'une nouvelle loi sur la préservation du milieu naturel.

La protection environnementale est souvent interprétée comme un éventail de mesures techniques et sanitaires visant à protéger l'homme. La préservation du milieu naturel fait toutefois partie intégrante de cette protection, même si sa motivation sous-jacente est radicalement différente. Cette différence se reflète dans deux textes en préparation: un projet de loi du gouvernement, qui englobe les deux concepts, et une proposition de loi soumise par le parlement, qui suggère une réglementation résolument distincte pour la préservation du milieu naturel.

Le même manque de clarté apparaît dans le fonctionnement de deux organes consultatifs: le SCNC susmentionné (aujourd'hui sous tutelle du ministère de la Protection environnementale et des Ressources naturelles) et le conseil d'État pour la protection environnementale (SCEP), rattaché au conseil des ministres. Ces deux organes n'ont entretenu que des relations sporadiques.

Les accords de la table ronde, conclus en 1989 entre le gouvernement d'alors et Solidarność, ont revêtu une importance capitale pour la préservation du milieu naturel polonais. Les décisions du «groupe de travail sur l'écologie» comportaient des modifications législatives qui sont actuellement en cours de mise en œuvre. On a admis, à cette époque, que le développement à objectifs réalistes devait devenir un modèle à suivre pour les futures transformations structurelles et sociales de la Pologne. On a également évoqué de nouvelles et imminentes solutions dans la gestion administrative de la protection environnementale. En 1989, les questions afférentes à la préservation du milieu naturel — ressortissant jusqu'alors au domaine de compétence d'un éventail de ministères — ont finalement été déléguées au ministère de la Protection environnementale, des Ressources naturelles et de la Forêt.

B — Politique environnementale d'État en matière de protection de la nature

Selon une étude environnementale effectuée en Pologne durant la seconde moitié des années 80, les zones biologiquement actives couvrent 25 % de

la superficie totale du pays, celles de moindre activité biologique, 65 %, et les zones fortement urbanisées, caractérisées par une activité biologique passive, environ 10 %. La nouvelle politique à orientation écologique que le gouvernement poursuit actuellement pourrait à la longue faire évoluer cette situation. Le succès dépendra en grande partie de la législation adoptée en ces temps de transition pour passer d'une économie planifiée à une économie de marché. Les organismes chargés de la protection environnementale éprouvent, pour diverses raisons, des difficultés à assumer toutes leurs fonctions. Leur position se trouve fragilisée par les facteurs suivants :

- pressions intérieures et internationales exercées sur les autorités polonaises, afin qu'elles se préoccupent de l'état de délabrement de l'environnement;
- manque de législation adéquate;
- désintégration du cadre organisationnel;
- difficultés à souscrire des contrats de travail avec les collectivités provinciales et locales;
- difficultés d'appréhension des changements en cours.

En 1990, malgré ces pressions, le gouvernement a adopté la «politique écologique d'État», texte préparé par le ministère de la Protection environnementale. Ce document reconnaît que le développement réaliste constitue un objectif fondamental pour la politique environnementale du gouvernement et un objectif pertinent pour tous les secteurs économiques. Des mesures cohérentes visant à promouvoir la préservation du milieu naturel sont devenues une priorité de la protection environnementale. Le gouvernement s'est engagé à apporter son soutien à l'établissement d'un réseau écologiquement cohérent de zones protégées, qui se composera de nouveaux parcs nationaux (PN), de parcs paysagers (PP), de réserves naturelles (RN) et de zones de protection du paysage (ZPP).

Les initiatives prises par l'administration centrale, les collectivités locales et le grand public devraient, à long terme, garantir le fonctionnement des systèmes écologiques, la continuité des processus écologiques, l'entière diversité de la faune et de la flore ainsi que la conservation du capital génétique. Il est prévu que, vers l'an 2000, le réseau des zones protégées couvrira 30 % de la superficie du pays, dont 1 % sous forme de parcs nationaux, 0,5 % environ sous forme de réserves naturelles et 5 % de parcs paysagers. La conservation de la forêt est devenue une préoccupation majeure de la politique environnementale du gouvernement. La fonction écologique de cette ressource naturelle a été reconnue comme cruciale.

Il importe d'atteindre les objectifs écologiques par des approches différentes de la protection environnementale — en introduisant, notamment, de nouveaux

instruments économiques et juridiques — et avec l'aide des pays étrangers. L'engagement du grand public dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique écologique est considéré comme fondamental. Le gouvernement s'est déclaré favorablement disposé à accorder le libre accès à l'information; cela constitue un grand progrès par rapport au passé, bien que la «politique écologique d'État» ait été élaborée pratiquement sans la participation du public.

C — Débuts de la mise en œuvre

Le problème habituel que représente une législation inadaptée et inefficace en matière de protection environnementale a nécessité l'élaboration de nouveaux projets de loi abordant directement ou indirectement le domaine de la préservation du milieu naturel. Il semble toutefois peu plausible, compte tenu des propositions gouvernementales, qu'ils soient adoptés par le parlement en 1991. Des projets de loi concernant l'environnement et préparés par d'autres ministères suscitent de nombreuses préoccupations, par exemple un projet sur le «développement du territoire», au titre duquel certaines dispositions bénéfiques de la loi de 1984 sur le «plan d'aménagement du territoire» doivent être éliminées. Les zones protégées sont susceptibles de faire les frais de réglementations devenues moins restrictives en matière de développement du territoire.

Depuis 1990, on procède à un inventaire général du milieu naturel, visant à répertorier tous les éléments naturels dignes d'être protégés. Dans le cadre du plan stratégique de développement des «poumons verts de la Pologne» dans les régions du nord-est, une étude sur les réserves naturelles touche à sa phase finale. Le milieu naturel de cette région est en effet demeuré essentiellement intact, ce qui en fait une terre d'élection d'un développement réaliste. Les bases de la surveillance environnementale viennent d'être établies et permettront d'effectuer un contrôle de certaines zones de protection de la nature.

Le conseil d'État pour la préservation du milieu naturel (SCNC) supervise l'élaboration d'une stratégie nationale de protection de la nature. En 1989, le ministère de la Protection environnementale a imposé le devoir de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans le cadre de certains projets d'investissement. Cette procédure permettra d'identifier les menaces pesant sur les ressources naturelles vivantes et d'évaluer les incidences d'un projet d'investissement sur les zones protégées existantes et à venir. Depuis, la méthode EIE est même largement utilisée pour ce qui concerne des catégories d'investissement autres que celles initialement prévues par le ministère. Lentement, bien que de manière informelle, cette procé-

dure fait figure d'instrument précieux en matière d'emplacement des sites.

D — Structures administratives de la protection de la nature

Ces dernières années, la gestion administrative de la protection de la nature a été en butte à de continus changements. Cette protection a été affectée, au premier chef, par l'évolution générale qu'a connue l'administration centrale, suivie d'une désintégration encore plus profonde des structures organisationnelles et décisionnelles dans le domaine de ladite protection. Particulièrement inadéquat fut le rattachement de cette dernière aux ministères de la Forêt et de l'Agriculture, dont les intérêts sont avant tout centrés sur l'activité économique.

L'institution d'un ministère de la Protection environnementale, des Ressources naturelles et de la Forêt (par commodité, «ministère de la Protection environnementale») a mis un terme à ce chapitre peu reluisant de l'histoire de la protection de la nature dans la Pologne d'après-guerre. Le fait qu'aujourd'hui la politique environnementale soit, dans son ensemble, placée sous le contrôle d'un seul ministère devrait porter ses fruits à l'avenir. Outre ses compétences en matière de protection de l'air, de l'eau et des sols, ce ministère est le chef de file des organes étatiques responsables de la protection de la nature. Son rôle principal consiste à coordonner les décisions prises par les divers organes de l'administration centrale et à contrôler l'application des lois sur la préservation du milieu naturel. Il prend également des décisions concernant l'établissement de zones protégées et la protection de certaines espèces animales et végétales. C'est sur son initiative que le conseil des ministres délibère en faveur de la désignation d'un nouveau parc national.

Les compétences du ministère de la Protection environnementale en matière de protection de la nature sont assurées par le conservateur en chef du milieu naturel. Ses principales tâches consistent à préparer les inventaires, à élaborer les programmes, à fournir et à diffuser des avis, ainsi qu'à collaborer avec le SCNC et divers autres organismes intéressés, professionnellement ou non, à la protection de la nature. Il existe une division spéciale «protection de la nature» pour traiter ce type de problèmes.

Au niveau des provinces, chaque gouverneur provincial est compétent en matière de protection de l'environnement, y compris de préservation du milieu naturel. Il est habilité à prendre des initiatives concernant l'établissement de parcs paysagers, de zones de protection du paysage et de monuments naturels. Il peut également plaider en faveur de la désignation d'une réserve naturelle. Il se fait assister et représenter par le protecteur provincial du milieu naturel.

Malheureusement, les dernières années ont été marquées par une dégradation constante de cette fonction.

Les collectivités locales ont peu à dire en matière de protection de la nature, le législateur craignant qu'un supplément de pouvoir ne les incite à sacrifier l'environnement à des bénéfices à court terme.

La commission parlementaire pour la protection de l'environnement peut influencer sur l'élaboration d'un texte législatif et sur la manière dont l'administration centrale gère la protection de la nature. Les représentants des ONG sont autorisés à assister aux réunions de la commission. Par contre, la «présence» de la commission aux séances plénières du parlement est très réduite.

E — Organisations non gouvernementales

L'intérêt que prend la population polonaise à la protection de la nature ne date pas d'aujourd'hui: hormis des considérations d'ordre purement écologique, la protection de la nature était déjà perçue comme un devoir patriotique à une époque où la Pologne était privée de sa souveraineté. Sous le règne communiste, les ONG étaient utilisées à des fins politiques. Les changements politiques amorcés en 1980 ont davantage impliqué et fait participer plus activement le grand public aux problèmes d'environnement. Les ONG sont aujourd'hui environ 200 à contribuer, directement ou indirectement, à une protection accrue de la nature et à une meilleure sensibilisation du public aux questions d'environnement.

La plus ancienne et la plus importante de toutes est la «ligue pour la nature», active sur tout le territoire, dont les opérations actuelles sont avant tout centrées sur l'éducation. Le «club écologique polonais», qui fut véritablement la première ONG environnementale d'Europe centrale et orientale, a accordé une large priorité à la nature dans ses publications. Il a constitué une section pour les parcs nationaux et paysagers, qui est active dans l'observation du respect de la loi sur la préservation du milieu naturel et de son application effective.

L'«association des pêcheurs à la ligne de Pologne» se préoccupe de garder les eaux propres et a lancé un certain nombre de programmes éducationnels au sein de ses membres. Un rôle similaire est joué par la «société polonaise de tourisme et de visite des sites» (PTTK), qui promeut une philosophie écologique parmi les touristes; c'est elle qui a lancé l'idée des «poumons verts de la Pologne». Les «gardes volontaires pour la protection de l'environnement» ont coopéré avec l'administration centrale dans le contrôle du respect de la loi sur la préservation du milieu naturel. La conservation des zones humides et

des oiseaux est devenue le centre d'intérêt de la «société polonaise de protection des oiseaux».

Il existe de nombreuses organisations locales et régionales, telles que la Société pour la préservation des montagnes Tatras, la Société podlasienne de protection des oiseaux, le Comité social pour la préservation des grands lacs de Mazurie et le Comité social pour la préservation de la presqu'île de Hel. Il existe également des organisations professionnelles et de recherche, telles que la Société polonaise pour la forêt et la Société zoologique polonaise, mais leurs activités n'ont pas suscité toute l'attention du grand public. Dans un registre tout à fait différent, on trouve les activités du mouvement «paix et liberté», qui a lancé de nombreuses actions de protestation contre la construction d'un barrage sur la rivière Dunajec, à Czorsztyn. Les activités de reconnaissance en matière environnementale sont à ranger dans un tout autre type d'activités.

On a relevé une augmentation croissante des divers mouvements écologistes formels et informels. Comme pour le barrage de la rivière Dunajec, les ONG polonaises s'intéressent à la préservation de parcs nationaux menacés dans les montagnes Tatras, Bieszczady et Kardonosze, dans le parc Wielkopolski, le parc paysager de Narwiandski, le parc Mazowiecki et les parcs de la région Jura Krakowsko-Czestochowska. Les ONG ont enregistré quelques succès retentissants en empêchant la localisation d'un dépôt de déchets radioactifs dans la réserve de Nietoperek, habitat d'hiver de 20 000 chauves-souris, en initiant l'extension du parc national de Bieszczady et en empêchant la construction d'une station de sports d'hiver dans le parc.

Dans leurs activités, les ONG sont soutenues par un groupe de journalistes associés au club «EKOS», qui publie les principaux événements en matière d'environnement. Le journal *Les brigades vertes* a été créé pour faciliter les échanges d'informations entre les différentes organisations. En raison de la publicité suscitée par les contacts internationaux, les organisations écologiques polonaises ont contribué à porter certains thèmes écologiques nationaux à l'attention d'organisations internationales telles que le Fonds mondial pour la nature (WWF), l'Internationale des amis de la terre (FOEI), Greenpeace, Bund (Allemagne), la Société royale pour la protection des oiseaux (RSPB, Royaume-Uni) et l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN).

A ce jour, la protection de la nature n'est toujours pas devenue un sujet de débat national. Le grand public, même s'il a pris conscience de son environnement, tend à se mobiliser seulement sur certains problèmes environnementaux. Ceux-ci sont d'ailleurs plus volontiers abordés par les résidents des zones urbaines ou des zones à risques écologiques, dans

la mesure où ces facteurs contribuent à réduire la qualité de la vie.

II — Faune et flore

A — Cadre législatif

La loi de 1980 sur la protection et le développement de l'environnement prévoit la protection des espèces animales et végétales au sens large, en mettant l'accent sur la nécessité d'utiliser ces ressources naturelles d'une manière rationnelle. Cette loi impose aux villes le devoir de conserver des zones vertes et de planter de nouveaux arbres, une réglementation spéciale couvrant spécifiquement la conservation des jardins botaniques et zoologiques. Il existe une législation d'ensemble pour la forêt, mais la protection de cette dernière est subordonnée à sa fonction de pourvoyeuse de bois. Les principes présidant à la conservation des plantes et des animaux — pour des raisons scientifiques et sociales ou de rareté des espèces — figurent dans la loi sur la préservation du milieu naturel (1949). C'est aux fins de cette loi qu'ont été établis les parcs nationaux, les réserves naturelles et les monuments naturels et qu'ont été adoptées des réglementations spéciales sur la conservation des espèces.

Aux termes de la loi de 1949, un arrêté sur la «conservation des espèces» a été pris en 1953, puis modifié en 1983. Il couvre 17 espèces d'insectes, 7 espèces de poissons, 12 espèces d'amphibiens, 8 espèces de reptiles, 277 espèces d'oiseaux et 53 espèces de mammifères. Une espèce protégée ne peut être abattue, capturée, vendue ou achetée, exportée, et son habitat ne peut être détruit. Ces restrictions ne peuvent être levées qu'à des fins de recherche et sur autorisation expresse du ministre de la Protection environnementale. L'arrêté protège l'habitat des dix espèces d'oiseaux les plus rares et les plus menacées, essentiellement des rapaces. La loi sur la reproduction et la conservation du gibier et la loi sur le gibier (toutes deux de 1956) énoncent toutes les catégories de gibier sauvage et interdisent les activités de chasse pendant les périodes spécifiques durant lesquelles les animaux sont protégés, y compris les oiseaux migrateurs du littoral de la mer Baltique. Il est nécessaire de détenir un permis pour pouvoir chasser en Pologne.

La loi de 1985 sur la pêche territoriale présente quelque importance pour la protection des ressources ichtyologiques. Un arrêté sur la protection partielle de la pêche a été pris en 1985, interdisant la pêche durant certaines périodes spécifiques et instaurant des tailles limites de prise pour certaines espèces.

La conservation des espèces végétales est abordée par un arrêté de 1983 du ministère de la Protection environnementale, qui prévoit des catégories de protection complètes et partielles. En cas de protection totale, il est interdit de détruire, de cueillir, d'acheter, de vendre et d'exporter tout individu de l'espèce. Les plantes partiellement protégées (cultivées à des fins médicinales ou industrielles) ne peuvent être cueillies que dans certaines zones, par des organismes hautement spécialisés et dans des quantités spécifiées par le conservateur en chef du milieu naturel.

B — Conventions internationales ratifiées par la Pologne

- La convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale: ont été désignés les lacs de Lukjano et de Karas et les réserves des «sept îles» (Siedem Wyspe), de Swidwie et de Slonsk.
- La convention de Washington, qui contrôle les échanges entre les zoos: la mission des services des douanes est assujettie au strict respect des dispositions de la convention.
- La convention de Gdansk sur la protection des ressources vivantes dans la mer Baltique et les Belts: selon le ministère de la Protection environnementale, la Pologne s'est conformée aux dispositions de ladite convention et les met activement en œuvre.
- La convention de Paris sur la protection du patrimoine mondial: ont été portés sur la liste internationale les zones protégées Babiogórski (PN), Slowinski (PN), Bialowieski (PN) et le lac Luknajno (RN).
- En outre, le processus de ratification de la convention de Berne vient d'être initié.

C — Menaces pesant sur la faune et la flore

La «Liste des plantes menacées en Pologne» constitue l'inventaire du nombre des plantes éteintes, menacées, vulnérables et rares du pays. Elle présente également un pourcentage des espèces menacées dans chaque famille: 15 % pour les plantes vasculaires, 50 % pour les algues, 20 % pour les champignons, 29 % pour les lichens, 20 % pour les hépatiques trilobées et 18 % pour les mousses. Hélas, ces données ne reflètent pas la triste réalité: on estime en effet que dans les décennies à venir environ 25 % de toute la flore seront éteints et 30 % supplémentaires seront davantage menacés. Cela va se traduire par un appauvrissement grave du capital génétique.

Des menaces similaires et tout aussi imminentes pèsent sur la faune. En Pologne, 367 espèces de vertébrés et 50 espèces d'invertébrés sont sous protection complète, et 95 % des espèces de gibier sont partiellement protégées aux termes des lois régissant la chasse. 112 espèces sont considérées comme vulnérables (Glowacinsky, 1985), dont 64 espèces d'oiseaux, 32 espèces de mammifères, 3 espèces de reptiles, 3 espèces d'amphibiens et 11 espèces de poissons. Deux espèces sont supposées éteintes, 18 espèces menacées, dont 10 espèces d'oiseaux.

L'alarme la plus grave concerne les chauves-souris, le souslik européen (*Spermaophilus citellus*), les animaux des zones humides et, parmi les invertébrés, les papillons et les abeilles.

D — Mesures de protection

Les menaces imminentes qui pèsent sur la faune et la flore impliquent des mesures urgentes pour protéger le capital génétique de ces ressources naturelles. Il semble donc indispensable d'élaborer et de publier les «Listes rouges». Il est tout aussi nécessaire d'étendre les listes des espèces animales et végétales protégées. Les espèces rares et endémiques devraient bénéficier d'une priorité dans les actions de conservation. Il est également impératif d'élaborer des réglementations pour la protection du loup gris (*Canis lupus*) et du lynx européen (*Felix lynx*).

L'établissement de zones protégées à grande échelle revêt une importance capitale, de même que le financement de réserves de faune et de flore à développer. Il est alarmant de constater qu'aucune mesure constructive n'a été prise pour préserver les zones humides (dans la partie médiane du cours de la Vistule) et que seuls de rares emplacements ont été proposés à des fins de protection aux termes de la convention de Ramsar.

Il apparaît nécessaire de développer une protection active des espèces rares, en promouvant des programmes de reproduction. Il est également impératif d'exercer un contrôle plus approfondi des échanges internationaux d'espèces protégées. La mise en œuvre de ces mesures doit être assortie d'une politique visant à éliminer les menaces à grande échelle pesant sur l'environnement.

III — Zones protégées

A — Cadre législatif

La mise en application pratique de la protection du paysage a débuté dans les années 70, et, par voie de conséquence, elle a conduit à l'établissement en Pologne des zones protégées à grande échelle. Il

s'agit essentiellement des parcs nationaux ainsi que de groupes de réserves agglomérées en zones de protection du paysage. L'idée d'un tel système a été proposée pour la première fois en 1976 par le conseil d'État pour la préservation du milieu naturel; elle a été prise en considération lorsque l'on a conçu des plans pour l'exploitation de territoires situés dans les voïvodies (régions), et elle est devenue l'un des principaux éléments du plan d'exploitation des espaces nationaux en 1986.

Certaines zones protégées bénéficient de statuts juridiques différents. Aux termes de la loi sur la préservation du milieu naturel, un parc national peut être établi en vertu d'une décision prise par le conseil des ministres. La même loi définit le régime des réserves naturelles, qui sont établies par décision du ministre de la Protection environnementale, suite à l'initiative d'une administration provinciale.

Jusqu'en 1990, les parcs paysagers et les zones de protection du paysage étaient désignés par décision des conseils provinciaux (dans le cadre de la loi sur la protection et le développement de l'environnement), tandis qu'aujourd'hui ils sont établis sur décision du gouverneur provincial après consultation de la collectivité intéressée (en vertu de la loi sur les collectivités locales de l'administration de l'État). Il est communément admis par les juristes que l'actuel cadre juridique est inadéquat pour les parcs paysagers et les zones de protection du paysage, du fait que le statut des zones établies avant 1980 n'est pas clairement établi.

Le mode de gestion administrative des parcs nationaux et des réserves est également défini dans les textes. Il n'existe, en revanche, aucune disposition concernant les parcs paysagers et les zones de protection du paysage. Les régimes et réglementations afférents à leur fonctionnement devraient être fondés sur la valeur des zones protégées et assortis d'une application sans faille. A ce jour, le ministre de la Protection environnementale a pris des arrêtés sur les niveaux sonores autorisés (1980) et les taux maximaux de pollution atmosphérique (1980, 1990) dans les parcs nationaux et les réserves.

La législation relative à la conservation du paysage comprend par ailleurs la loi de 1984 sur le plan d'aménagement du territoire, qui prévoit des catégories spécifiques de zones fonctionnelles, dont les parcs nationaux et paysagers, et la loi sur la protection des terres arables et des forêts, qui interdit la construction de maisons dans les «forêts protégées» à des fins autres que celles strictement requises au titre de la gestion forestière. Dans ces forêts protégées, une priorité est accordée à d'autres opérations que la production de bois industriel. Toutes les forêts faisant partie de parcs nationaux ou de réserves entrent dans cette catégorie protégée. Celles situées dans les parcs paysagers et les zones de protection du paysage peuvent également être

considérées comme forêts protégées, ce qui est d'autant plus facile, dans le cas des forêts d'État, compte tenu des orientations émises en 1986 par le conseil supérieur des forêts d'État.

B — Gestion administrative

Un parc national est dirigé par un directeur, qui est responsable de sa conservation et de l'utilisation adéquate de ses ressources naturelles. Le parc dispose de son propre personnel administratif, de ses agents travaillant sur le terrain et de ses infrastructures. Le conseil du parc joue le rôle d'organe consultatif du directeur. Le conseil des parcs nationaux du territoire (NBNP) est un organe assurant la coordination de tous les parcs de Pologne. Les directeurs des parcs nationaux, les membres du NBNP et les membres des conseils sont tous nommés par le ministre de la Protection environnementale.

Certains parcs paysagers disposent de comités et de conseils. Les prérogatives des comités n'étant pas définies par la loi, ils ne peuvent prendre de décisions définitives concernant le parc. Leurs principales attributions sont de nature organisationnelle et consultative. La plupart du temps, ils dépendent du gouverneur provincial ou du directeur de la division «protection de l'environnement» de l'administration provinciale. La mission de conservation du milieu naturel au sein de la réserve incombe à l'administrateur ou au propriétaire de la réserve. Le conservateur provincial du milieu naturel contrôle l'accomplissement de cette mission. Certaines réserves font également appel aux services de gardes locaux chargés de veiller au milieu naturel. Les zones de protection du paysage ne disposent pas de leur propre administration.

C — Financement

Les fonds nécessaires à la maintenance des parcs nationaux proviennent du budget de l'État, ceux affectés aux parcs paysagers, des budgets provinciaux. Les coûts de fonctionnement d'une réserve sont couverts par l'administrateur ou le propriétaire, qui peut solliciter l'assistance financière du budget provincial. Le Fonds national pour la protection environnementale et la gestion des eaux peut subventionner certains programmes écologiques pour toutes les catégories de zones protégées. Le projet d'établissement du parc national de la rivière Biebrza bénéficie du soutien financier du Fonds mondial pour la nature. La Société nord-podlasienne pour la conservation ornithologique a fait l'acquisition de 8,5 ha de terrains avec les cotisations de ses membres, et souhaite créer une réserve ornithologique. C'est un précédent dans la Pologne d'après-guerre.

D — Réseau des zones protégées à grande échelle: progression dans la mise en œuvre

La Pologne compte 17 parcs nationaux couvrant une surface totale de 165 927 ha, soit 0,6 % de la superficie du pays. Les forêts occupent 74 % de la surface des parcs nationaux. Le Trésor public possède 85 % de la surface totale de ces derniers.

Les parcs nationaux satisfont aux exigences de préservation du milieu naturel en étant soit:

- des réserves strictes, où toute mesure de protection est interdite; ils couvrent une surface de 42 203 ha, c'est-à-dire 25 % de la superficie des parcs nationaux;
- des réserves partielles, où des mesures rudimentaires de protection peuvent être effectuées, par exemple régulation de la population d'une espèce, reforestation au moyen de certaines essences; elles représentent 64 % de la surface des parcs.

Une nouvelle forme de conservation vient récemment d'être introduite en matière de parcs nationaux et de protection du paysage, comprenant également les terres arables et les bâtiments de ferme. Ces éléments deviennent partie intégrante d'un parc national, afin de préserver un type particulier de paysage. Les zones de protection du paysage sont administrées de la même manière que les parcs paysagers.

Au mois de juin 1991, il existait 68 parcs paysagers, dont trois regroupements importants de 14 parcs. Les parcs paysagers couvrent un total de 1 212 121 ha, soit 3,8 % de la superficie du pays. Les zones protectrices (zones intermédiaires entourant ces parcs) couvrent 1 236 659 ha (3,8 %). Les parcs paysagers abritent diverses activités économiques en rapport avec leurs fonctions écologiques et touristiques. Il est interdit de construire ou d'étendre tout projet nuisible à l'environnement qui pourrait dégrader les qualités esthétiques du paysage et gêner les animaux dans leur accès à l'eau (dans le cadre de la loi sur la protection et le développement de l'environnement). Ces parcs contribuent également à la promotion d'un tourisme acceptable pour l'environnement et à diverses activités éducationnelles. Certains parcs paysagers sont considérés comme une phase de transition vers les parcs nationaux. Une proposition vient, en outre, d'être déposée pour opérer une distinction entre les parcs paysagers nationaux et les parcs régionaux (dans un projet de loi sur la conservation de l'environnement naturel). Au mois de décembre 1990, il existait 1 001 réserves naturelles couvrant une surface totale de 116 987,82 ha, dont 125 réserves strictes occupant 7 209,03 ha (mis à part celles faisant partie des parcs nationaux).

Fonctionnellement parlant, on distingue la forêt, la flore, le paysage, la faune, la tourbe, la steppe, l'eau

et les réserves halophytes. Bien que le nombre des réserves naturelles soit en augmentation, ce processus ne s'accompagne pas de règles adéquates pour faire appliquer la législation sur la préservation du milieu naturel.

Des zones de protection du paysage ont été établies dans 31 provinces. Elles couvrent un total de 4 574 660 ha, soit 14,6 % de la superficie du pays. Elles servent généralement de zones intermédiaires pour les parcs nationaux et les parcs paysagers. Elles constituent également des zones touristiques et des «voies de pénétration écologiques» vers les zones protégées. Dans de nombreuses provinces, elles sont la seule forme existante de conservation du paysage. Les zones de protection du paysage sont appelées à jouer un rôle majeur dans la structure d'ensemble des zones protégées de Pologne. A ce jour, elles ont été tristement sous-estimées.

E — Définitions et évolutions législatives prévues

Parc national: zone protégée dans laquelle les éléments naturels présentent une haute valeur des points de vue scientifique, social, culturel et éducatif. Sa surface ne peut être inférieure à 500 ha; l'ensemble de son environnement est placé sous protection, et la préservation de son milieu naturel est prioritaire sur toute autre activité. Les parcs nationaux sont établis aux fins de conservation et d'étude des systèmes naturels, y compris leur écologie, ainsi que de préservation et de reproduction des espèces rares ou éteintes.

Parc paysager: écosystème maintenant sa capacité à réguler les processus écologiques traditionnels de la région; d'importance capitale en termes de milieu naturel et de variété paysagère, de même qu'en termes de promotion du tourisme et des activités de loisirs.

Réserve naturelle: zone ne pouvant être utilisée pour aucune activité économique et abritant des écosystèmes, des communautés de plantes et d'animaux, certaines espèces sélectionnées, des éléments naturels inanimés ainsi que des paysages, tous conservés en l'état ou très légèrement modifiés.

Zone de protection du paysage: zone de haute qualité naturelle et paysagère utilisée pour les activités de tourisme, de visite des sites et de loisirs.

Autres formes de protection de la nature et du paysage:

- *monument naturel:* élément naturel simple ou multiple de nature animée ou inanimée, présentant une haute valeur des points de vue naturel, scientifique, didactique, historique, commémoratif ou paysager;

- *parc rural*: fragment du paysage couvert d'arbres, essentiellement au sein des parcs.

Nouvelles formes de protection de la nature et du paysage telles que proposées dans un nouveau projet de loi sur la protection de l'environnement naturel:

- *unité de paysage naturel*: censée préserver des fragments particulièrement précieux d'un paysage naturel ou culturel en raison de leur valeur esthétique;
- *zones à usage écologique*: définies lorsque des catégories rares d'écosystèmes terrestres ou aquatiques se trouvent préservées (gisements naturels d'eau dans des champs ou des forêts, groupes d'arbres ou forêts).

Par comparaison avec la législation existante en matière de préservation du milieu naturel, le nouveau projet de loi va:

- mettre de l'ordre dans le cadre juridique de la conservation des paysages ainsi que dans son organisation, et proposer une hiérarchie des parcs paysagers;
- prévoir de nouvelles formes de protection de la nature, telles que les zones à usage écologique et les unités de paysage naturel;
- permettre l'établissement de zones intermédiaires protectrices autour des parcs nationaux et paysagers, des réserves naturelles et des monuments naturels;
- élargir la protection à de nouvelles espèces de la faune et de la flore;
- permettre le paiement d'un dédommagement au propriétaire du terrain qui doit être transformé en zone protégée;
- autoriser les administrateurs de zones protégées à mettre les touristes à contribution;
- intégrer, de manière significative, la préservation du milieu naturel dans le plan d'aménagement du territoire;
- offrir au public de nouvelles opportunités de s'impliquer dans la préservation du milieu naturel et la conservation des paysages.

Le texte que les députés présentent en matière de protection de la nature propose de couvrir la préservation du milieu naturel par une loi séparée. La section concernant les responsabilités civiles et pénales sera élargie, et le texte propose également l'établissement d'un Fonds national pour la conservation de l'environnement et de la nature.

F — Menaces

L'arrêt de la pollution atmosphérique provenant de sources intérieures et étrangères fournirait la solution

à l'un des principaux problèmes auxquels se trouvent confrontés les écologistes. A ce jour, les sites les plus menacés sont le parc national des montagnes Karkonosze, les parcs nationaux de Wielkopolski et de Babiogórski ainsi que les parcs paysagers de Snieziecki et Jurajski. La plupart des parcs sont couverts de forêts, et il est particulièrement difficile de préserver la végétation quand la pollution atmosphérique atteint les niveaux les plus élevés d'Europe. Il est nécessaire, afin de préserver la nature, de restructurer et de moderniser l'industrie polonaise et de solliciter la coopération internationale.

Les déchets municipaux constituent une menace pour les parcs et réserves situés à proximité des grandes villes. Les parcs nationaux de Wielkopolski et de Kampinoski sont le réceptacle d'égouts provenant des hôpitaux voisins. A proximité de ces mêmes parcs se trouvent également les décharges de Varsovie et de Poznan. Les parcs paysagers de Nadmorski, Mazowiecki et Trójmiejski sont confrontés à des problèmes similaires de décharges d'ordures.

La pollution des eaux est cause de dégradations dans les parcs nationaux de Kampinos et de Wolin ainsi que dans les parcs paysagers de Nadmorski, Mierzeji Wislane, Wzniesen, Elblaskich et Popradski. Des logements de montagne non équipés d'un système de traitement des égouts mettent en péril les torrents des parcs nationaux des montagnes Tatras et Karkonosze. Le tourisme intensif et les infrastructures touristiques hautement développées sont devenus des problèmes majeurs dans les parcs nationaux des montagnes Tatras, Bieszczady et Karkonosze ainsi que dans les parcs paysagers de Zywiecki, Mazurski et Nadmorski. Les parcs paysagers connaissent également le problème grave et de plus en plus fréquent des résidences secondaires construites illégalement.

La mauvaise irrigation contribue de manière constante à la dégradation de la nature dans le parc paysager de Narwianski, et l'établissement d'un réservoir d'eau suscite de nombreuses inquiétudes pour le milieu naturel du parc national de Bialowieski. La construction d'un barrage sur la rivière Dunajec a provoqué une levée de boucliers de la part des ONG, car il menace des éléments de valeur naturelle et culturelle dans le parc national de Pieniny et ses alentours (paradoxalement, la construction est financée par le ministère de la Protection environnementale). L'ouverture de la Pologne en direction de l'Ouest suscite de nombreuses menaces supplémentaires: la construction d'autoroutes est-ouest et nord-sud risque de toucher des zones protégées, ou encore les investisseurs étrangers pourraient persuader des conseillers locaux de se séparer de terrains situés dans des zones protégées pour mener à bien des projets non compatibles avec la protection de la nature. Il s'agit là d'une menace sérieuse dans le cas

où des collectivités locales connaissant des difficultés financières n'ont pas prévu de plan de développement de parcs paysagers.

La privatisation est souvent avancée comme un nouvel instrument de protection environnementale. Cependant, lorsque l'on évoque la privatisation, on se dispense d'approfondir ses incidences sur la protection environnementale sur les plans national et régional. On tient généralement pour acquis que l'interaction entre les deux sera positive. Des inquiétudes se sont toutefois fait entendre quant aux conséquences possibles de la privatisation de forêts d'État et de fermes d'État abritant des réserves ou des monuments naturels.

G — Perspectives

Si l'on envisage l'avenir des parcs nationaux et des réserves, on peut espérer:

- qu'une nouvelle législation sur la préservation du milieu naturel va renforcer la position de l'administration des parcs nationaux, réglementer la conservation des paysages et garantir une meilleure application de la loi;
- que le nombre et la surface des parcs nationaux iront croissant; il existe, à ce jour, des plans d'établissement de nouveaux parcs, entre autres Stowogórski, Mazurski, Narwianski et Magurski. Un projet a été lancé en vue de l'établissement de deux parcs internationaux dans les montagnes Bieszczady (couvrant une partie de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de l'Ukraine) et dans la partie inférieure du bassin de l'Oder (couvrant une partie de la Pologne et de l'Allemagne);
- qu'en 1992 les parcs paysagers existants seront élevés au rang de parcs paysagers nationaux et régionaux;
- qu'en 1992 le conseil des parcs nationaux se verra attribuer certaines compétences dans la direction des parcs nationaux paysagers; il est douteux que cette mesure (qui a la préférence du ministère) amène des résultats positifs;
- que les collectivités locales devront renégocier les conditions d'exécution d'activités économiques dans certains parcs paysagers;
- qu'il pourrait émerger des difficultés transitoires dans l'établissement de nouvelles réserves naturelles et de nouveaux parcs nationaux; il pourrait en aller de même pour les parcs paysagers, sauf si les collectivités locales commencent à jouer un rôle majeur dans leur établissement; on assistera également à la création de réserves naturelles par des organisations indépendantes; la bonne affectation des fonds libérés par le biais d'échanges «dettes contre nature» devrait permettre l'achat de nouveaux terrains à transformer en parcs nationaux (Biebrzanski et Narwianski);
- que, à long terme, la situation de l'environnement naturel dans les zones très polluées va aller en s'améliorant, en raison de la restructuration de l'industrie, de l'«influx» de nouvelles technologies propres et de l'ajustement de l'industrie polonaise aux normes de la CEE; dans les zones à prédominance rurale, le conflit va s'accroître entre la protection de la nature et l'utilisation intensive de produits chimiques; on peut s'attendre que l'agriculture polonaise devienne «écologiquement» plus propre, d'abord exclusivement dans des zones protégées telles que les «poumons verts de la Pologne» dans les terres hautes du sud-est de la Pologne.

Le concept polonais de protection de la nature a pris corps grâce aux expériences tant nationales qu'étrangères, ce qui se reflète dans la «politique écologique d'État» adoptée par le gouvernement. Ce document souligne les tendances générales et les indispensables mesures à prendre dans le domaine de la protection de la nature. Ce n'est qu'à la fin de ce siècle que la Pologne mesurera a posteriori le côté éminemment pratique de ces orientations.

Protection de la nature

en

Roumanie

par R.- T. Negoita

A. Juras

Roumanie	<i>Page</i>
Préface	111
Introduction	111
I — Faune et flore	111
A — Législation	111
B — Structures administratives	112
C — Organisations non gouvernementales	114
D — Problèmes et politiques	114
E — Populations de gibier en 1990	115
F — Espèces protégées	115
II — Zones protégées	115
A — Législation	115
B — Structures administratives	116
C — Problèmes et politiques	116
1. Recherche	116
2. Éducation	117
D — Parcs nationaux et réserves naturelles	117
E — Parcs naturels en Roumanie	118
Annexe — Dispositions du projet de la nouvelle loi sur la protection environnementale	119

Préface

Le présent rapport se borne à illustrer la situation actuelle en Roumanie; il n'est pas complet dans la mesure où ce pays vient d'entrer dans une nouvelle phase pour ce qui concerne la conservation du milieu naturel et la protection de la faune et de la flore, à savoir la reconstitution du passé et l'établissement d'un nouveau cadre pour l'ensemble des activités écologiques.

Introduction

La Roumanie présente une formidable diversité écologique et paysagère que l'on retrouve rarement sur une aussi petite surface dans d'autres parties du monde. Il est un fait que ce pays, dont la superficie atteint seulement 2 % (237 500 km²) de celle de l'Europe, concentre environ 3 700 espèces végétales, soit approximativement 40 % de toutes celles d'Europe, ainsi que des milliers d'espèces animales localisées surtout dans les zones forestières et le delta du Danube. En termes de diversité par unité de surface, la Roumanie surpasse largement les régions avoisinantes et présente de toute évidence un écosystème biologique complexe.

Durant les deux dernières décennies, les paysages roumains ont été gravement affectés par l'homme: d'abord les champs, presque tous altérés par l'agriculture socialiste, puis les zones vallonnées, détruites par l'association arbres fruitiers-céréales, etc., jusqu'aux montagnes, touchées par l'abattage extensif des forêts. La Roumanie rejoint les paysages alpestres systématiquement marqués par le pâturage intensif et les destructions du genévrier. Dans toutes ces zones, l'homme a détruit le cadre naturel.

La dégradation de la végétation entraîne une modification de la faune du pays. Par exemple, la déforestation de bois naturels fait coïncider l'extinction d'espèces animales sauvages avec les premières atteintes de l'érosion.

En dépit du fait que la Roumanie a été, ces cinquante dernières années, l'un des premiers pays européens à s'engager énergiquement et scientifiquement sur la voie de la protection de la nature, il est aujourd'hui à la traîne de tous les autres membres de l'ex-bloc socialiste. Ainsi, en termes de valeur moyenne des divers indicateurs concernant les zones naturelles protégées dans ce groupe spécifique de pays, la Roumanie, avec toutes celles qu'elle a légalement établies, y compris les réserves naturelles éligibles à la protection (environ 8 fois plus nombreuses que celles reconnues par la loi) présente 7 fois moins de parcs nationaux, couvrant une superficie 6,8 fois plus réduite; 1,2 fois moins de réserves naturelles; 105 fois moins de monuments

naturels; 9,7 fois moins de zones naturelles protégées, couvrant une surface 8,6 fois plus réduite. Selon les statistiques officielles de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature — 1980), les zones protégées de Roumanie couvrent seulement 0,22 % de sa superficie totale, soit 4,8 fois moins que la surface moyenne des zones protégées dans les ex-États socialistes d'Europe, ce qui place le pays en dernière position.

I — Faune et flore

A — Législation

Divers textes et directives réglementent la protection de la faune et de la flore en Roumanie, mais — à l'instar des autres pays socialistes — nombreuses sont les lois qui n'y ont pas été mises en application.

L'énumération qui suit retrace le développement du cadre juridique en matière de protection de la faune et de la flore entre 1902 et 1982.

- 1909: des mesures sont à l'étude pour protéger le nénuphar (*Nymphaea lotu thermalis*) sur la rivière Petea (comté de Bihor).
- 1913: Grigore Antipa propose la protection de la grande aigrette (*Egretta alba*). Deux espèces végétales sont officiellement protégées (*Sophora jaubertii* et *Ephedra dystachya*).
- 1924: le professeur Alexandru Borza élabore une première liste de plantes proposées comme monuments naturels.
- 1930: adoption de la première loi concernant la protection de monuments naturels.
- 1931: pour la première fois, des «monuments naturels» sont désignés dans le règne végétal. Établissement de la commission des monuments naturels. Son bureau scientifique est rattaché à l'Institut de botanique de Cluj.
- 1939: le commerce de douze espèces végétales est interdit par décision n° 1743/1939 du Conseil des ministres.
- 1950: le décret n° 237/1950, complété par la décision n° 518/1954 du Conseil des ministres, proclame l'affiliation de la commission pour la protection des monuments naturels au présidium de l'Académie des sciences roumaine; il classe simultanément seize autres espèces parmi les monuments naturels. Pour la première fois, il est établi que les monuments naturels sont la propriété du peuple et qu'ils ont vocation scientifique aussi bien qu'éducationnelle.
- 1982: adoption de deux lois: l'une concernant la protection des plantes cultivées, l'autre l'utilisation des engrais artificiels.

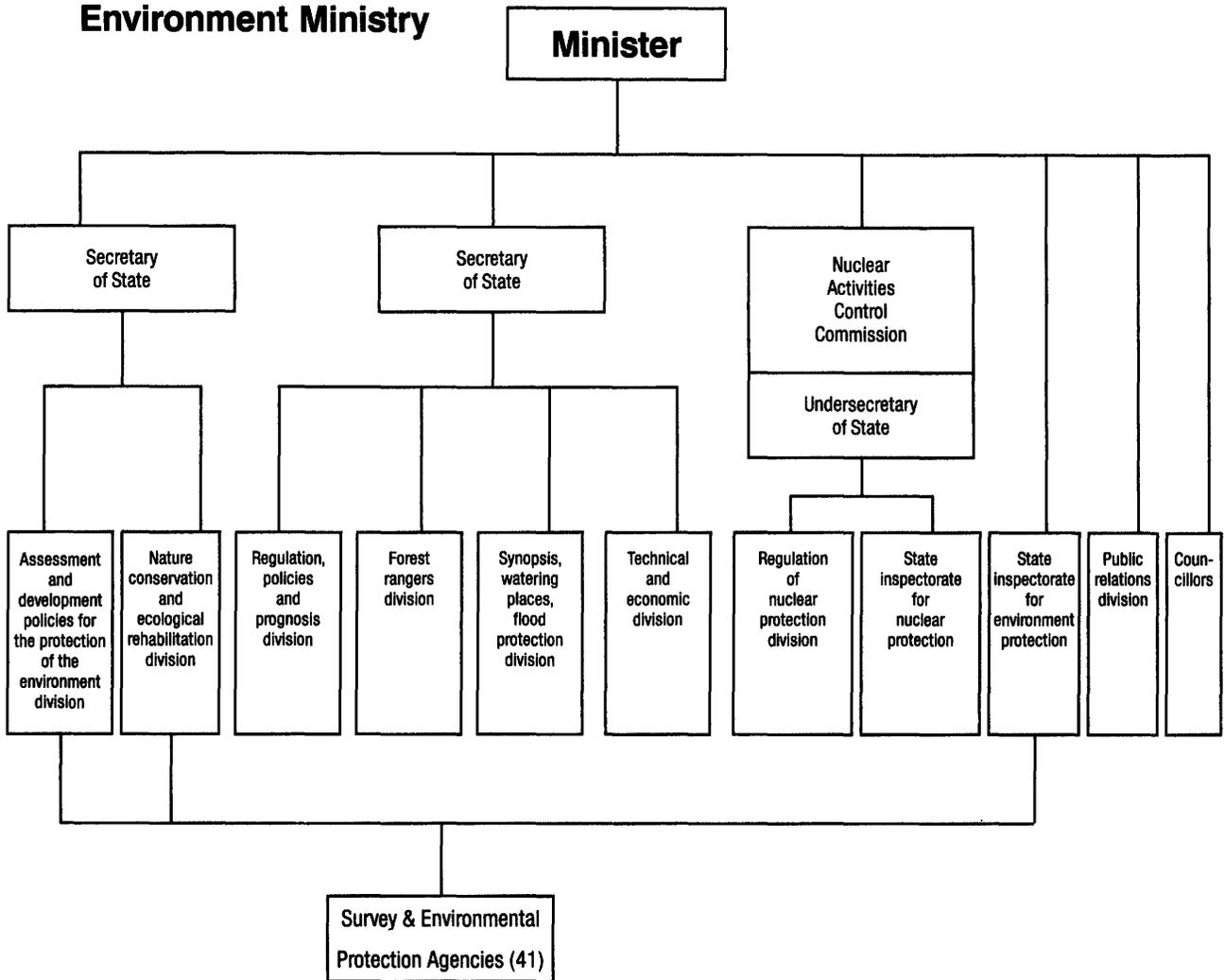
B — Structures administratives

Le Conseil suprême pour la protection de l'environnement, rattaché au Conseil des ministres, fonctionne depuis 1989, mais il est inefficace du fait qu'il n'a pas de budget et qu'il doit compter sur des bénévoles. Bien que certains de ses membres soient des scientifiques intéressés aux problèmes de l'environnement, il ne parvient généralement pas à rassembler un consensus en raison des intérêts étroitement divisionnaires de chacun d'eux. La «commission pour la protection des monuments naturels de l'académie de Roumanie» a encore un rôle déterminant à jouer: ses subdivisions régionales et ses sous-commissions locales sont beaucoup plus efficaces dans le maintien et la conservation des sites et réserves d'intérêt particulier, dans la mesure où elles opèrent au sein des conseils de comté. Il convient de mentionner aussi les instituts de recherche piscicole, les instituts de biologie, les grandes écoles et les musées pour le rôle important qu'ils jouent.

L'actuel ministère de l'Environnement englobe les domaines des eaux et forêts. L'amélioration et le

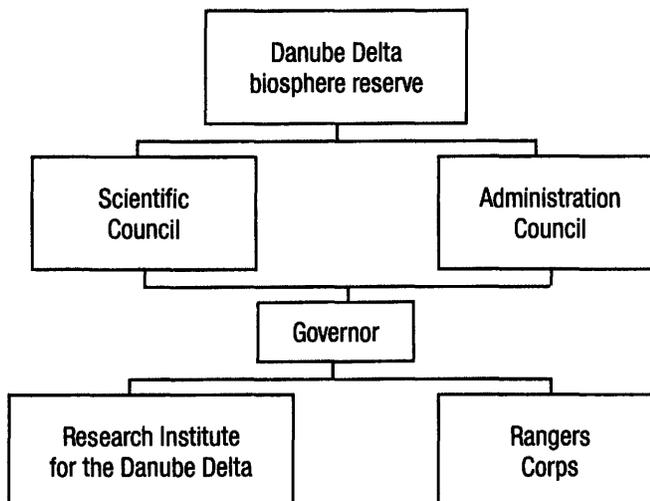
développement de ces ressources naturelles sont une priorité en son sein. La commission pour l'environnement et l'équilibre écologique a été instituée au niveau du corps législatif et elle est rattachée à la chambre des députés: tous ses membres en font partie, mais elle bénéficie de l'assistance technique d'un groupe d'experts de l'environnement. Le rôle de la commission est de promouvoir des règles juridiques en matière d'environnement. Le groupe d'experts est, quant à lui, investi d'un rôle consultatif vis-à-vis de l'instance législative, dans la perspective d'une stratégie de développement économique réaliste et acceptable pour l'environnement. Sans avoir encore été entérinées par la loi, des commissions pour la protection de l'environnement se sont formées, à l'échelon régional, dans les hôtels de ville et de comté où elles disposent d'un ou de deux conseillers permanents et de nombreux bénévoles émanant de divers secteurs. Ces commissions jouent un rôle législatif sur le plan local. L'organe exécutif est constitué par un comité d'inspecteurs de l'environnement, nommés par le comté, et par une agence du comté pour la protection de l'environnement.

Environment Ministry



Research Institute for Environmental Engineering

Romanian Institute for Sea (Marine) Research



C — Organisations non gouvernementales

Dans la Roumanie d'après décembre 1989, on peut distinguer plusieurs catégories d'ONG, différemment structurées, qui s'occupent de protection de la nature:

- les sociétés de protection, qui existaient même avant 1989 dans le sillage des universités, instituts de l'académie, inspections des forêts, etc.;
- les cercles de protection nouvellement créés, dont les intérêts sont très diversifiés: de la protection des plantes ou des oiseaux jusqu'à la conservation de l'énergie;
- les ONG formées autour des partis «verts», notamment le mouvement écologiste de Roumanie (MER);
- les clubs et organisations de jeunes, pouvant aller des simples cercles alpins jusqu'aux ONG nationales de jeunes écologistes.

D — Problèmes et politiques

En théorie, la protection de la nature incombe également aux initiateurs de certains projets d'investissements. La documentation requise pour les études de faisabilité nécessite en effet une recherche sur la «préservation du capital génétique» dans la zone affectée par le projet. Sans revêtir un caractère obligatoire, ces études sont toutefois visées par la loi n° 9/1980, car les investissements et projets ne peuvent être promus sans l'approbation, sur une base écologique, de la commission pour les monuments naturels de l'académie roumaine. Si un projet de développement est susceptible de causer des dommages à l'environnement, la commission est habilitée à l'approuver, sous condition que les études relatives à la faune et à la flore menacées aient été commandées. Dans la plupart des cas, elles n'ont pas été effectuées.

L'un des problèmes les plus préoccupants est présenté dans le projet de la nouvelle loi sur la protection environnementale:

«A l'heure actuelle, les stratégies de développement économique et social se fondent, dans un nombre sans cesse croissant d'États (essentiellement les pays technologiquement avancés), sur le concept écologique d'un développement réaliste. Celui-ci établit une relation entre le développement et, d'une part, le niveau des ressources, d'autre part, les capacités de production et de résistance des systèmes écologiques.

Ce concept — reconnu unanimement comme la seule alternative vers une évolution viable — souligne la nécessité d'harmoniser le développement économique et social avec les exigences de protection environnementale. Cet objectif peut être atteint

par une préservation et une utilisation meilleures des ressources, par le maintien de leur qualité, par la conservation de leur diversité biologique ainsi que du capital génétique naturel et des structures écologiques ainsi que par le maintien de l'équilibre écologique sur les plans local, régional et global, en tant que garantie de base de la stabilité biologique et de la productivité des systèmes naturels.

La présente conception est soulignée par une approche globale, systémique et holistique de l'environnement et par le fait que les environnements, tant globaux qu'anthropiques, sont des systèmes organisés constitués de sous-systèmes fonctionnels biotiques et non biotiques interdépendants, dotés d'une certaine capacité productive et d'une capacité de résistance spécifiquement limitée.»

Outre cette nouvelle loi, les priorités législatives sont les suivantes:

- désignation du delta du Danube en tant que réserve de la biosphère, assortie d'un train cohérent de mesures tant législatives que réglementaires pour en faire une véritable réserve;
- adhésion de la Roumanie à d'autres conventions internationales (auxquelles elle n'a pu adhérer à ce jour), notamment la convention de Ramsar sur la protection des zones humides;
- surveillance biologique: il est indispensable d'envisager l'utilisation de paramètres biologiques en tant qu'indicateurs de la qualité environnementale et, subséquentement, d'établir d'autres règles juridiques pour contrôler l'environnement.

Les espèces suivantes ont totalement disparu de la faune roumaine: le bison européen *Bos primigenius* (XV^e et XVI^e siècles), le bison *Bos bonasus* (XIX^e siècle), l'élan *Alces alces* (XVIII^e et XIX^e siècles), les chevaux sauvages *Equus gmelini* et *Equus vetulani* ainsi que l'âne sauvage *Equus hemionus* (XVIII^e siècle), l'antilope de la plaine pontocaspienne *Saiga tatarica* et le bouquetin *Capra ibex* (un millier d'années), la marmotte *Marmota alpina* (XIX^e siècle), le lagopède des Alpes *Lagopus mutus* et le castor *Castor fiber* (XIX^e siècle). D'autres espèces ont récemment disparu du Danube inférieur en raison de la construction de barrages sur son cours: la spatule *Platalea leucordia*, la grande aigrette *Egretta alba* et l'aigrette garzette *Egretta garzetta*, le pélican blanc *Pelecanus onocrotalus* et le pélican frisé *Pelecanus crispus*, l'avocette *Recurvirostra avosetta* et l'huîtrier *Himantopus himantopus*. Pour les mêmes raisons, ajoutées à la sécheresse, la tadorne de Belon *Tadorna tadorna* et la tadorne casarca *Casarca ferruginea* ont disparu de Banat et de Muntenia. Le gypaète barbu *Gypaetus barbatus* a définitivement disparu en 1927.

La demoiselle de Numidie *Athropodes virgo* n'a pas niché en Roumanie depuis 1920. Au nombre des

autres oiseaux qui ne nichent plus figurent le cygne commun *Cygnus olor*, la grue cendrée *Grus grus* et l'érisma à tête blanche *Oxyura leucocephala*. La caille *Coturnix coturnix* est également sur le déclin. La plupart des grands oiseaux de proie sont persécutés et un grand nombre sont victimes d'appâts empoisonnés.

Les espèces de gibier ont toutefois connu une augmentation substantielle au-dessus des niveaux considérés comme souhaitables. En conséquence, certaines des espèces de gros gibier occasionnent des dommages à la végétation et menacent d'autres formes de vie sauvage dans leur zone d'habitat (voir tableau ci-après). Il faut se préoccuper de toute urgence de cette situation, y compris par un programme d'abattage sélectif, notamment pour le chevreuil et l'ours.

E — Populations de gibier en 1990

Espèce	Nombre d'individus	
	Effectif	Souhaitable
Cerf commun	47 400	41 700
Chevreuil	22 600	2 700
Daim	239 300	197 800
Chèvre épagre	8 900	8 800
Ours brun	7 800	4 900
Sanglier	53 400	34 200
Lièvre	1 149 200	988 000
Faisan à collier	386 000	282 000

F — Espèces protégées

Plantes

Nymphaea lotus var. *thermalis*
Ilex aquifolium
Fritillaria meleagris
Ruscus aculeatus
Ruscus hypoglossum
Crocus moesiacus
Iris graminea
Paeonia peregrina var. *romanica*
Angelica archangelica
Gentiana lutea
Daphne blogayana
Daphne mezereum
Nigritelle nigra
Nigritelle rubra
Cypripedium calceolus
Dianthus callisanus (endémisme)
Leontopodium alpinum
Rhododendron rotschyi
Pinus cembra
Taxus baccata
Larix decidua
Pinus silvestris
Pinus nigra

Oiseaux

Pelecanus onocrotalus
Pelecanus crispus

Platalea leucorodia
Egretta alba
Egretta garzetta
Himantopus himantopus
Recuivirostra avosetta
Tadorna tadorna
Casarca ferruginea
Tetrao urogallus
Lyrurus tetrax
Corvus corax
Aegypius monachus
Neophron percnopterus
Gyps fulvus
Aquila chrysaetos
Aquila holiaca

Mammifères

Rupicapra rupicapra carpatica
Lynx lynx

Chéloniens

Testudo hermanni
Testudo graeca ibera

Poissons

Huho huho
Romanichthys valsanicola

II — Zones protégées

Suite aux activités entreprises par la commission pour la protection des monuments naturels, le nombre de réserves naturelles scientifiques est passé de 34, couvrant seulement 15 000 ha (en 1940), à presque 400 réserves et sites aujourd'hui, sur une surface de 100 000 ha. Ce chiffre ne représente cependant que 0,42 % de la superficie totale du pays.

Aux termes de propositions soumises par la commission, 13 autres parcs nationaux sont en passe d'être désignés, pour un total de 157 500 ha, y compris les zones intermédiaires et de préparc II et III, ainsi que les extensions proposées pour le parc national de Retezat. Ce dernier totalisera une surface de 54 400 ha (17 101 ha pour les réserves scientifiques, 31 919 ha pour la zone intermédiaire et 5 420 ha pour la zone de préparc). A l'issue de toutes ces désignations, la surface globale des zones protégées sera de 1 083 057 ha, soit 3,5 % de la superficie de la Roumanie. L'objectif consiste à désigner 5 % de cette superficie en zones protégées.

La commission pour les monuments naturels compte 500 conservateurs honoraires et vise à accroître leur nombre et à participer plus activement à l'action des organisations internationales auxquelles elle est affiliée: UICN, CIPO et CIC. Depuis 1955, la commission publie une revue intitulée *La protection de la nature*.

A — Législation

La seule loi générale sur la protection de l'environnement demeure la loi n° 9/1973, complétée par des textes récemment adoptés sur la qualité de l'eau, de l'air et du sol. Elle a été votée après la conférence de Stockholm, en 1972, à une époque où la Roumanie figurait parmi les rares participants d'Europe de l'Est. La loi n° 9 définit le cadre juridique d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles, conformément aux exigences de protection et d'amélioration de l'environnement. Elle demeure toutefois essentiellement rhétorique et manque de «mordant» en n'arrêtant pas de sanctions concrètes. Enfin, elle n'est pas fonctionnelle.

En décembre 1990, le mouvement écologique de Roumanie (MER) a proposé le texte d'une nouvelle loi sur la protection environnementale, et, sous l'impulsion des nouvelles structures du ministère de l'Environnement (ME), un débat permanent s'est instauré aujourd'hui entre le MER, le ME, l'université d'écologie (UE) et d'autres ministères et institutions, sur les contenus de cette proposition.

L'énumération qui suit retrace le développement du cadre juridique en matière de protection de l'environnement et de la nature entre 1920 et 1979.

1920: création de l'association pour la protection de la nature «L'auberge du voyageur» (devenue ensuite la «Société pour le tourisme dans l'intérêt de la protection de la nature»).

1922: Émile Racovita fonde l'association «La fraternité de la montagne», dont les objectifs mentionnent la création de réserves naturelles et de parcs nationaux.

1932: établissement des premières réserves naturelles.

1933 désignation de monuments naturels concernant des plantes et des sites d'importance

1938: scientifique, esthétique et paysagère (voir *Journal du Conseil des ministres*, n^{os} 1763/1934 et 645/1938). Le 22 mars 1935, le *Journal du Conseil des ministres* n^o 593 fait état de la création du premier parc national de Roumanie dans les montagnes Retezat, sur une aire de 100 km². Établissement en outre de commissions régionales pour la protection de la nature, dont les quartiers généraux sont situés à Cluj, à Craiova et à Iassy.

1973: adoption de la loi n^o 9. Il s'agit de la première loi générale sur la protection de l'environnement.

1974: établissement, par le décret n^o 80/1974, du Conseil national pour la protection de l'environnement. Le Conseil est directement responsable devant le Conseil des ministres. La loi n^o 8 sur les eaux et la STAS 4706/1974 (norme nationale) arrêtent des règles relatives aux eaux de surface. La loi n^o 12 sur la pisciculture et la pêche régit le développement et la conservation des réserves ichtyologiques. La loi n^o 59/1974 sur les ressources foncières fixe des règles pour la gestion des sols ainsi que des limites pour l'éclaircissement des zones forestières.

1976: la loi n^o 1/1976 sur le programme national pour la planification des bassins hydrographiques de Roumanie fixe des principes et des missions en matière de gestion et de développement des ressources hydriques. La loi n^o 2/1976 sur le programme national pour la conservation et le développement des ressources forestières pour la période 1976-2010 arrête des mesures concernant l'abattage et la régénération des forêts, l'amélioration et l'accroissement de production des zones forestières, le développement de la chasse et de l'industrie piscicole en zone montagneuse, la commercialisation des ressources en bois et l'éducation de la population en regard du rôle complexe joué par les zones forestières dans la protection de l'environnement.

1979: le décret du Conseil d'État n^o 414/1979 fixe les niveaux maximaux autorisés pour les principales substances polluantes dans les effluents en amont du déversement dans les cours d'eau récepteurs.

B — Structures administratives

En dehors des instituts de pisciculture, des instituts de biologie, des grandes écoles et des musées, qui ont toujours joué un rôle important, il convient de mentionner quatre instances majeures:

— le ministère de l'Environnement, qui comporte des divisions pour les eaux et les forêts. Une sous-division est responsable de la protection de la nature et de la réhabilitation écologique (voir chapitre «Faune et flore»);

— la «commission pour l'environnement et l'équilibre écologique», qui agit au niveau législatif, dans la perspective d'un développement économique acceptable pour l'environnement. Elle est rattachée à la chambre des députés et se compose de parlementaires conseillés par des experts en matière d'environnement;

— la «commission pour la protection des monuments naturels de l'académie de Roumanie», qui est à même d'œuvrer très efficacement sur le plan local par le biais de sous-commissions régionales;

— en outre, des commissions pour la protection de l'environnement ont été créées, à l'échelon régional, dans les hôtels de ville et de comté. Elles se composent de conseillers, d'inspecteurs et de bénévoles et jouent un rôle législatif sur le plan local (voir aussi chapitre «Faune et flore»).

C — Problèmes et politiques

1. Recherche

La recherche est financée par l'intermédiaire de plans nationaux émergeant au budget de l'État ou sur la base de contrats financés par des investissements, la plupart des instances susmentionnées étant autofinancées. Rares sont les programmes de recherche répondant à des demandes formulées dans le cadre de contrats sociaux et visant explicitement à la protection de l'environnement.

La recherche environnementale est effectuée au sein d'institutions spécialisées, à savoir notamment:

— eau: l'Institut de recherche et de planification pour la gestion des eaux, l'Institut de recherche et de planification

pour la filtration des effluents et les bureaux de comté pour la gestion des eaux;

- eau et air: l'Institut de météorologie et d'hydrologie;
- sol: l'Institut de recherche pédologique et agrochimique;
- forêt: l'Institut de planification forestière;
- faune et flore: les instituts de recherche piscicole, les instituts de biologie, les facultés et les musées;
- aménagement des instituts d'architecture et de l'espace: d'aménagement du territoire.

2. Éducation

En Roumanie, l'éducation environnementale ne se situe pas à un niveau très élaboré et les connaissances en matière de protection de l'environnement sont généralement médiocres. On espère que l'introduction des nouveaux manuels scolaires (en cours d'élaboration) apportera un plus. Le développement de cette éducation bénéficiera également du nombre croissant de spécialistes de l'environnement qui s'expriment dans les médias et dans l'enseignement supérieur, par des conférences de vulgarisation organisées dans les musées et par des cours spécialisés en faculté. En 1990, un nouveau magazine trimestriel, *L'environnement*, était publié par le ministère de l'Environnement.

Les enfants des écoles primaires apprennent la «connaissance de la nature» une heure par semaine. La protection environnementale est enseignée, une heure par semaine, en dernière classe du collège et en terminale du lycée dans le cadre du cours de biologie générale. Quelque 1 435 lycées sont spécialisés dans les sciences naturelles. Au niveau universitaire, la protection environnementale est enseignée par le biais de l'écologie et, sporadiquement, dans le cadre de certaines disciplines technologiques dans des facultés autres que celles spécialisées en biologie. Un rôle important dans l'élévation de la prise de conscience écologique du public est joué par les musées de sciences naturelles de comté (52 au total) et, notamment, par le musée d'histoire naturelle «Grigore Antipa». Ces musées organisent des expositions temporaires aussi bien qu'itinérantes et dispensent des conférences populaires sur l'environnement. Tout aussi cruciales sont les campagnes d'information entreprises par des groupes non politiques et non gouvernementaux, ainsi que par des groupes informels de pression. Le mouvement écologique de Roumanie joue aussi, en tant que parti «vert», un rôle déterminant dans l'éducation écologique, essentiellement par le biais de son hebdomadaire *ECO*.

D — Parcs nationaux et réserves naturelles

Les décisions de l'administration centrale et des collectivités locales (comté) ont abouti à la désignation d'un site en tant que parc national (parc de Retezat, désigné en 1935) et de 355 autres en tant que réserves scientifiques, ainsi que de 31 sites — totalisant 364,5 ha — en tant que «monuments naturels». Le parc national de Retezat s'étend sur 23 000 ha, dont 1 800 ha chacune pour la zone centrale et la zone II, et 21 000 ha pour les zones intermédiaires et le préparc. Le parc a été inscrit en 1980 par l'Unesco au réseau mondial de réserves de la biosphère. Du fait que les règlements régissant l'organisation et le fonctionnement du parc n'assignent pas les responsabilités spécifiques de sa gestion aux instances appropriées, ce dernier ne bénéficie toujours pas d'une administration adéquate ni d'activités adaptées à sa spécificité.

Les 355 réserves scientifiques (y compris la zone à l'intérieur du parc de Retezat) occupent une surface totale de 107 900 ha. Parmi elles, 17 couvrent plus de 2 000 ha, 31 couvrent entre 300 et 1 000 ha et 306 moins de 300 ha.

Les réserves les plus importantes du point de vue forestier, biologique et paysager sont situées dans des zones boisées qui bénéficient de soins très élaborés de la part des gardes forestiers. Ce n'est cependant pas le cas des réserves localisées en dehors des zones boisées, qui sont administrées par les hôtels de ville et de comté précités. Ces réserves ont été laissées à l'abandon ou, sous la pression, cédées pour des utilisations agricoles ou industrielles sans aucune sauvegarde environnementale.

Les réserves naturelles de basse plaine consistent souvent en de petites zones résiduelles de ce qui fut autrefois des habitats semi-naturels extensifs et sont essentiellement aujourd'hui des fragments isolés au sein d'un paysage intensivement cultivé. La plupart des zones protégées sont situées dans la région des Carpates, où il subsiste encore quelques merveilleux exemples de boisement naturel.

Désignation des réserves scientifiques

Raison de la désignation/ importance	Nombre de réserves
Divers (espèces/habitats)	29
Flore	83
Habitat forestier/flore	34
Habitat forestier	42
Faune et flore	22
Habitat forestier/faune	30
Paléontologie	42
Systèmes cavernicoles (spéléologie)	16
Géologie	17
Total	315

Réserves naturelles

Les réserves désignées pour la protection de la nature sont classifiées en zones botaniques, géologiques, paléontologiques, spéléologiques, forestières et paysagères. Celles de grande importance européenne sont reprises ci-après.

Réserves géologiques:

- les colonnes basaltiques de Detunata Goala (comté de Alba) et de Racos (comté de Brasov);
- Lacul Rosu (le lac rouge) (comté de Harghita);
- les volcans de boues (comté de Buzau).

Réserves paléontologiques:

- Albesti et Suslanesti (comté de Arges);
- Dealul cu melci (la colline aux escargots) (comté de Alba);
- Cernavoda (comté de Constanta);
- Agighiol (comté de Tulcea).

Réserves spéléologiques:

- le glacier de Scarisoara (comté de Alba);
- la grotte de Pojarul Politei (comté de Alba);
- Pestera Muierilor (la grotte des femmes) (comté de Gorj);
- la grotte de Topolnita (comté de Mehedinti);
- Pestera Ursilor (la cave des ours) (comté de Bihor).

Zones forestières:

- Snagov, Comana et Baneasa (comté de Ilfov);
- la forêt centenaire de Slatioara (comté de Suceava);

— Hagieni (comté de Constanta);

— Bogata (comté de Brasov).

Zones paysagères:

- les gorges de Crisul Repede (comté de Bihor);
- Ripa Rosie (comté de Alba);
- Creasta Cocosului (la crête du coq) (comté de Maramures);
- le delta du Danube (comté de Tulcea).

Il existe 549 réserves naturelles, mais seules 65 sont déclarées sur le plan national, les autres étant le fruit de décisions des collectivités locales. Au cours de l'été 1991, une réunion sera organisée pour évoquer la situation réelle de ces réserves naturelles ainsi que pour évaluer les dégradations qui leur ont été infligées non seulement avant décembre 1989, mais aussi cette année, après la promulgation de la loi n° 18/1991 (restauration de la propriété terrienne). C'est un travail énorme qui attend le ministère de l'Environnement, ainsi que l'académie de Roumanie et ses instituts, dans leur mission de relevé cartographique des écosystèmes naturels et de désignation des plus importants d'entre eux en tant que zones protégées. Le ministère de l'Environnement envisage de créer une banque de données relative aux réserves et monuments naturels, ainsi qu'une vidéothèque qui les présenterait et servirait de méthode pour contrôler leur état (dégradations, améliorations, etc.).

E — Parcs naturels en Roumanie

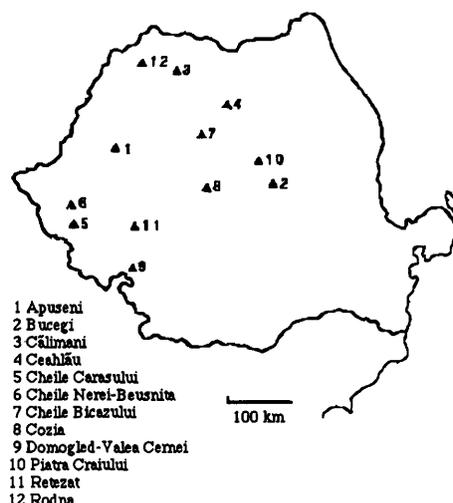
La liste suivante présente, de manière exhaustive, tous les parcs existants ou proposés en Roumanie.

Nom du site	Surface proposée			Surface par zone					
	Total Zone	Boisement		Zone I		Zone II		Zone III	
	ha	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Retezat	54 440	28 546	53	17 101	32	31 919	58	5 420	10
Rodna	63 696	49 900	64	13 500	23	42 696	67	7 500	12
Calimani	20 120	15 059	75	8 241	41	6 818	34	5 061	23
Ceahlau	22 704	15 374	68	3 261	14	13 068	58	6 375	28
Cheile									
Bicazului	17 355	11 735	68	5 614	32	10 191	59	1 550	9
Bucegi	55 103	33 680	61	8 207	15	38 313	69	8 583	16
Piatra									
Craiului	20 183	10 890	54	4 042	20	8 541	42	7 690	38
Cozia	21 400	16 867	79	7 284	34	783	46	4 333	20
Valea Cernei	63 580	47 515	75	12 607	22	47 490	72	3 483	6
Cheile Nerei	45 561	27 894	61	6 292	14	26 485	58	12 784	28
Semenic	37 035	29 183	79	7 659	21	23 724	64	5 652	15
Apuseni	53 880	36 778	68	8 477	16	37 903	70	8 500	14
Cheile									
Carasului	17 000	16 000	94	2 289	13	13 711	81	1 000	6
Total I	492 057	339 421	69	104 574	—	310 552	—	76 931	—
Delta									
du Danube	591 000	22 000	4	50 000	8	?	—	?	—
Total II	1 083 057	361 421	33	154 574	—	?	—	?	—

Remarque

Le parc de «Cheile Bicazului» est un projet dont la planification est en cours, et le parc de «Cheile Carasului» est encore à l'étude. Les surfaces par zone concernant le delta du Danube ne sont pas encore calculées. La surface totale des parcs nationaux proposés représente 3,5 % de la superficie du pays. Les zones de boisement incorporées dans ces parcs représentent 6 % de l'ensemble de la zone forestière. La possibilité de créer d'autres parcs (à Rarau, Vrancea, Fagaras, Paring et Tarcu) demande à être étudiée.

La carte ci-après indique les sites de ces parcs naturels.



Annexe — Dispositions du projet de la nouvelle loi sur la protection environnementale

«Article 38

Aux fins de préserver des catégories bien définies de sols, leur diversité biologique spécifique, l'hétérogénéité des structures écologiques terrestres caractéristiques des diverses zones de pédoclimax et biogéographiques du pays — sur la base d'études scientifiques effectuées par des instances compétentes —, toutes les surfaces correspondant à cet objectif seront identifiées et déclarées réserves naturelles.

La gestion administrative de ces réserves est assurée par les autorités environnementales, qui appliquent les règlements relatifs à la protection des réserves naturelles.»

«Article 41

Aux fins de préserver la diversité biologique, l'hétérogénéité des structures écologiques qui définissent le cadre biogéographique du pays ainsi que certaines formations et structures naturelles d'importance écologique, scientifique et paysagère, il sera procédé à une extension du réseau national des zones et des monuments naturels.»

Le projet de nouvelle loi environnementale définit les termes suivants:

- «réserves de la biosphère»: zones d'intérêt écologique national et universel; elles comprennent les «zones strictement protégées» et les «zones intermédiaires»;
- «parcs nationaux»: zones d'intérêt national abritant des écosystèmes terrestres et aquatiques, ainsi que d'autres formations et structures d'une valeur représentative de certaines zones biogéographiques;
- «réserves naturelles»: zones représentées par des écosystèmes ou des parties d'écosystèmes

terrestres ou aquatiques abritant des éléments floraux ou animaliers d'intérêt écologique et scientifique remarquable, ou par des formations et structures spécifiques en termes de biogéographie, de géologie, de paléontologie, de spéléologie, de pédologie, de sylviculture, de limnologie, de caractéristiques marines ou paysagères»;

- «monuments naturels»: représentés par des espèces animales ou végétales rares ou menacées, des arbres séculaires isolés, des formations et structures géomorphologiques telles que grottes, formations érosives, gorges, chutes d'eau, zones de gisements fossiles et autres, quelle que soit leur localisation sur le territoire.

«Article 48

L'autorité centrale en matière d'environnement éditera et mettra à jour, en association avec l'Académie roumaine, le Catalogue des réserves naturelles, des parcs nationaux et des monuments naturels, ainsi que le Livre rouge des espèces locales animales et végétales rares, menacées d'extinction ou récemment disparues.»

«Article 49

A proximité immédiate de ces parcs, réserves et monuments naturels, les autorités administrant les zones terrestres ou aquatiques sont habilitées à créer des zones protégées, qu'elles devront gérer administrativement, pour la conservation d'éléments de la faune et de la flore présentant un intérêt économique et scientifique remarquable pour le secteur concerné.

En outre et aux fins de préserver le capital génétique des espèces animales et végétales d'intérêt économique et scientifique, il sera procédé à une extension du réseau de banques des gènes.»

Protection de la nature

en

Yougoslavie

par V. Teršelič

A. Juras

Yougoslavie	<i>Page</i>
I — Introduction	125
II — Contexte historique de la législation environnementale	126
III — Législation et politique sur le plan fédéral	127
A — Faune et flore	127
1. Législation	127
2. Gestion administrative	127
3. Problèmes et politiques	127
4. Flore	127
5. Faune	128
B — Zones protégées	129
1. Législation	129
2. Gestion administrative	129
3. Problèmes et politiques	129
IV — Législation et politique sur le plan des républiques et des provinces autonomes	129
A — République de Bosnie-Herzégovine	129
1. Faune et flore	129
2. Zones protégées	130
B — République de Croatie	131
1. Faune et flore	131
2. Zones protégées	132
C — République de Macédoine	133
1. Faune et flore	133
2. Zones protégées	134
D — République du Monténégro	134
1. Faune et flore	134
2. Zones protégées	135
E — République de Slovénie	136
1. Faune et flore	136
2. Zones protégées	136
F — République de Serbie	137
1. Faune et flore	137
2. Zones protégées	138
G — Province autonome du Kosovo	138
1. Faune et flore	138
2. Zones protégées	139
H — Province autonome de Voïvodine	139
1. Faune et flore	139
2. Zones protégées	140
Bibliographie	141

I — Introduction

La nature a généreusement prodigué ses beautés à la Yougoslavie; ses 23,69 millions d'habitants occupent un territoire de 255 804 km² abritant un nombre respectable d'espèces animales et végétales. Selon certaines estimations, le nombre total des espèces végétales se situe dans une fourchette de 5 000 à 6 000; il avoisine 30 000 pour l'ensemble des espèces animales terrestres et aquatiques. L'évolution de la faune et de la flore yougoslaves a été marquée par l'impact de deux facteurs majeurs qui sont spécifiques des sites de ce pays et ont joué un rôle déterminant dans la formation de la diversité géographique unique de ses espèces:

- le premier facteur pourrait être décrit comme le mélange d'influences climatiques montagneuses, méditerranéennes et annoniennes. Cette unique combinaison yougoslave de paramètres géographiques et climatiques a favorisé le développement d'une flore riche en espèces endémiques;
- le second facteur est représenté par ce que les géographes appellent le Karst. Dans ce pays, le Karst a été à l'origine d'un nombre incommensurable de superbes phénomènes naturels, à l'instar des lacs de Plitvice et des grottes de Postojna et de Skocjan. Dans la perpétuelle obscurité des grottes «typiquement karstiques» de Slovénie, on a pu déceler la présence de nombreux animaux endémiques bien connus, tel le *Proteus anguinus*.

L'ensemble de ces divers habitats abrite une vie sauvage abondante et variée. 37 % du territoire yougoslave sont couverts de forêts et 15 % de montagnes élevées et de marécages.

La Yougoslavie compte même des forêts vierges — jamais touchées par une hache (1). De vastes forêts, uniques en Europe centrale, offrent encore un abri sûr à des animaux sauvages. La Yougoslavie a conservé ses immenses zones humides, telle «Kopacki rit», inondées principalement par le Danube et comparables, par leur importance écologique, au delta du Danube. On y a répertorié, au total, 267 espèces d'oiseaux (2).

Malheureusement, les siècles d'harmonie sont révolus et la virginité sauvage est aujourd'hui menacée par les pluies acides et autres pollutions. En 1988, environ 30 % des forêts yougoslaves étaient dégradées. Même les forêts vierges situées dans des régions éloignées ont été endommagées par la pollution atmosphérique à longue distance (3). Ce qui autrefois constituait de vastes zones humides a été intensivement exploité, après assainissement, par l'agriculture. Même si ce processus atteint aujourd'hui ses limites économiques et environnementales, il est impératif d'améliorer le niveau de protection des zones humides résiduelles. A l'heure actuelle, le nombre des oiseaux diminue par rapport

aux autres espèces. La situation est toutefois bien meilleure qu'en Allemagne, en Italie ou en Pologne, mais elle se dégrade en raison de l'industrialisation, de l'urbanisation et des actuels conflits armés.

Durant ce siècle, deux facteurs principaux, à savoir l'industrialisation et une urbanisation rapide, ont radicalement modifié l'aspect de la Yougoslavie. Au cours des quarante dernières années, la production industrielle a été multipliée par dix. Cette forte industrialisation a entraîné une migration de population des villages vers les villes. En 1953, le pourcentage de la population urbaine était de 21,7 %; il était passé à 46,5 % en 1981 (4). Dans la plupart des cas, les villes étaient incapables de pourvoir aux infrastructures nécessaires (5). C'est la raison pour laquelle la moitié de la population yougoslave vit aujourd'hui dans des zones urbaines fortement polluées et surindustrialisées. Les contrôles ont révélé que la pollution atmosphérique constitue un grave problème dans plus de la moitié des zones habitées du pays. Une évaluation grossière de l'état de l'environnement indique que les risques environnementaux sont essentiellement concentrés dans les villes, ce qui a pour effet de dégrader les conditions de vie et de menacer tous les écosystèmes du pays. En outre, la qualité des eaux de surface n'est pas satisfaisante; de nombreuses rivières jouent le rôle d'évacuateur des effluents de l'industrie et de l'agriculture.

Durant l'ère communiste, les priorités des politiques de développement de la fédération et des républiques (6) étaient les suivantes: industrialisation, électrification et développement de la métallurgie lourde. L'édification de l'infrastructure industrielle ne s'accompagnait pas de mesures de prévention de la pollution. A l'exception de la république de Slovénie, toutes les républiques ont conservé cette tendance communiste à investir massivement dans les industries à haute intensité énergétique. Seule la plus développée de toutes, la Slovénie, a fait siens certains éléments de développement réaliste.

On pourrait se demander si le système juridique d'autrefois protégeait véritablement la nature contre la pollution. En fait, la Yougoslavie disposait de textes de base relatifs à la qualité de l'air, à la pollution des eaux, à la protection contre les radiations et à l'évaluation de l'impact sur l'environnement. (Cette dernière politique fut introduite en Croatie en 1984.)

Mais leur mise en application est demeurée très incomplète et inefficace. Après les changements d'ordre démocratique, ce sont le système juridique et l'organisation de l'État qui ont emboîté le pas d'un processus de reconstruction. En définitive, chaque république a adopté une nouvelle Constitution. On estime aujourd'hui que plusieurs années seront nécessaires pour refondre la législation, y compris celle sur l'environnement. Entre-temps, la nature pourrait bien subir de graves dommages.

Jusqu'à-là, le manque d'approche systématique en matière de conservation de l'environnement et de la nature demeurera une cause sérieuse de dégradation de la vie sauvage. La disparition de cette dernière ne constituera pas une tragédie pour la seule Yougoslavie, mais une perte pour l'ensemble de l'Europe. Certains types de monuments naturels n'existent en effet qu'en Yougoslavie, certaines plantes ne poussent et certaines espèces animales n'ont élu domicile que dans ce pays. La Yougoslavie ne peut, hélas, assurer seule leur protection, en raison des difficultés économiques qu'elle traverse et des dissensions entre les républiques, qui prennent des allures de guerre civile. La protection d'une vie sauvage aussi riche nécessite le soutien de la communauté internationale.

II — Contexte historique de la législation environnementale

1878: les forêts vierges de Biogradska gora, au Monténégro, sont interdites d'utilisation économique par décision du roi monténégrin Nikola I^{er} Petrović. Grâce à ladite décision, ces forêts (environ 1 600 ha) seront protégées pour les générations futures.

1880: certaines parties de la forêt de Kocevski Rog, en Slovénie, sont interdites d'utilisation économique par décision des propriétaires forestiers. Ces parties abritent aujourd'hui les dernières forêts vierges de Slovénie.

1898: l'edelweiss et la *Daphne blagayana* sont protégées.

1914: première initiative de création d'un parc national à proximité des lacs de Plitvice, et abandon des projets de construction de centrales hydroélectriques sur ces lacs. Plitvice a finalement été désigné comme parc national en 1928.

1918: naissance du royaume de Yougoslavie.

1922: pour la première fois dans le royaume de Slovénie, 23 plantes rares, la plupart représentatives de la flore alpine slovène, sont protégées.

1928: protection des sites de Stirovaca et Paklenica sur la montagne Velebit, des lacs de Plitvice et de Triglav.

1938: entrée en vigueur de l'arrêté sur les parcs nationaux (Uredba o nacionalnim parkovima). Il a été adopté en complément de la loi de 1929 sur la forêt.

1945: naissance de la république fédérale des peuples de Yougoslavie.

1946: entrée en vigueur de la loi sur la protection des monuments culturels et des raretés naturelles (Zakon o zasisti spomenika kulture i prirodnjackih retkosti).

Cette loi doit être considérée comme un magistral pas en arrière par rapport à l'arrêté sur les parcs nationaux de l'«ancienne» Yougoslavie. Au niveau des républiques, les départements responsables des monuments culturels et de la protection de la nature sont installés entre 1946 et 1949.

1947: adoption de l'arrêté sur les parcs nationaux (Uredba o nacionalnim parkovima) en complément de la loi sur la forêt. Cet arrêté couvre des problèmes non abordés par la loi sur la protection des monuments culturels et des raretés naturelles. Les premiers parcs nationaux de l'ère socialiste sont Plister (1948) et les lacs de Plitvice (1949).

1947-1949: adoption par les républiques d'une première série de lois sur la protection des monuments culturels et des raretés naturelles. Ces lois s'inspirent du principe de protection des «raretés naturelles». Elles ne fournissent pas une base juridique suffisante pour la protection de la nature.

1959: suite à une décision surprenante du gouvernement fédéral, la protection de la nature passe dans le domaine de compétence des administrations des républiques. Une modification à la loi sur la protection des monuments culturels dispose que la protection de la nature incombe aux républiques. En conséquence, ce domaine est l'un des rares à n'avoir jamais été réglementé par voie de législation fédérale.

1959-1965: adoption par les républiques d'une seconde série de lois sur la protection de la nature. Elles ouvrent une ère nouvelle en la matière, dans la mesure où elles ne visent pas les «raretés naturelles», mais la nature en tant que telle (seule la Macédoine demeure fidèle à l'ancien principe). Ces lois définissent les structures de base de la protection de la nature, à savoir des départements pour la protection de la nature en tant qu'organes experts au sein des républiques et des administrations distinctes pour gérer cette protection. Ces dernières sont décentralisées et confiées aux municipalités. Dans trois des républiques, les départements susmentionnés sont établis séparément de ceux responsables des monuments culturels, et dans trois autres (Slovénie, Macédoine et Bosnie-Herzégovine) cette séparation n'a pas lieu.

1974: dans une modification à la Constitution fédérale, le patrimoine national est défini en tant que «biens d'intérêt universel» qui doivent être utilisés «conformément aux dispositions prévues par la loi» et non plus comme des «biens protégés par l'État». Elle transfère également la responsabilité de cette protection et l'utilisation du patrimoine aux municipalités. Cette initiative s'est avérée inefficace, dans la mesure où celles-ci ont souvent des intérêts non compatibles avec la protection de la nature.

1974-1986: adoption d'une troisième série de lois sur la protection de la nature (pour la première fois,

elles comportent des dispositions au niveau provincial). Elles diffèrent sensiblement d'une république à l'autre, ce qui s'explique par le fait qu'il n'existe pas de législation fédérale en matière de protection de la nature.

1989-1991: création de ministères de l'Environnement dans les républiques. Dans certaines, les départements pour la protection de la nature demeurent des organes experts indépendants, dans d'autres, telles que la Croatie, ils sont intégrés audit ministère.

III — Législation et politique sur le plan fédéral

A — Faune et flore

1. Législation

Les principes présidant à la protection de la nature sont abordés dans plusieurs articles de la Constitution fédérale (7) et dans les Constitutions des républiques (8). Comme nous l'avons mentionné précédemment, il existe des lois sur la protection de la nature au niveau des républiques, mais non au niveau fédéral. Les dernières séries ont été adoptées entre 1974 et 1986 (9). Sur le plan fédéral, il faut tenir compte du fait que la Yougoslavie a ratifié un certain nombre de conventions internationales et que des efforts ont été déployés pour élaborer un «Livre rouge» (voir ci-après).

Les républiques ont ratifié les conventions suivantes:

- convention sur la protection des oiseaux, 1950;
- convention sur la protection des espèces végétales, 1951;
- zones humides (Ramsar), 1971;
- patrimoine mondial, 1972;
- Marpol, 1978;
- droit maritime, 1982.

Sont en cours d'adoption d'autres conventions, telles que l'accord européen pour la protection de la faune et de la flore, la convention sur les espèces migratrices et celle sur le commerce des espèces menacées (CITES).

2. Gestion administrative

Il existe trois niveaux d'administration: 1) fédéral, 2) national ou (autonome) provincial et 3) municipal. L'administration fédérale est compétente pour les affaires relevant de la communauté internationale, à

savoir l'adoption des conventions internationales. Les républiques et les provinces adoptent et mettent en œuvre la législation relative à la protection de la nature. Les municipalités sont responsables de l'application effective de celle-ci.

Si tant est qu'une affaire de protection de la nature est du ressort de la fédération, elle est gérée par le ministère fédéral du Développement (Savezni sekretarijat za razvoj) ou, plus spécifiquement, par son département de l'environnement (10). Il coopère avec les organisations internationales, telles que les Nations unies et l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) et transmet des informations aux républiques et aux provinces en matière de politique de protection de la nature.

Parallèlement au niveau fédéral «officiel», il convient de mentionner aussi le secteur non gouvernemental volontaire. C'est en fait grâce à l'engagement bénévole des scientifiques des musées d'histoire naturelle et des universités, ainsi que des membres des sociétés de protection de la nature, que des études de base sont disponibles concernant la faune et la flore. Méritent d'être mentionnées les associations suivantes:

- associations nationales d'histoire naturelle,
- sociétés yougoslaves et nationales d'entomologie,
- associations nationales d'ornithologie,
- mouvement des jeunes chercheurs.

3. Problèmes et politiques

En 1981, à l'initiative du département croate de protection de la nature, ont débuté des travaux dans le cadre d'un projet — le «Livre rouge» — visant à la collecte d'informations sur la faune et sur la flore (et les espèces menacées). A l'issue de plusieurs réunions au niveau yougoslave, la décision a été prise de collecter des données dans chaque république et d'en réaliser la synthèse sur le plan fédéral. Le manque de financement semble devoir contrecarrer l'achèvement de cet ambitieux projet. En fait, les investigations portant sur la faune et la flore ne sont même pas terminées pour ce qui concerne les parcs nationaux yougoslaves; il est donc à prévoir que certaines espèces animales et végétales se seront éteintes sans que l'on ait pu bénéficier d'informations sur leur existence.

4. Flore

Le nombre total des espèces végétales se situe, selon les estimations, entre 5 000 et 6 000. La flore yougoslave comporte des endémiques et des relictés tertiaires spécifiques. Parmi les grands centres génétiques floraux, il faut citer Velebit (2 700 es-

pèces végétales et 78 espèces endémiques), Dinara, Biokovo, Prokletije, Sar Planina et Kopaonik, ainsi que de petites montagnes, comme Ucka, Prenj, Korab, Koritnik, Pastrik, Vranica, Jakupica et Goc, et les îles Jabuka et Rab. L'ensemble des espèces endémiques peut être classé selon trois catégories: adriatiques, illyriques et balkaniques ⁽¹¹⁾. Plus de la moitié des sites les plus précieux ne sont pas encore protégés. Deux d'entre eux, Velebit (200 000 ha) et la rivière Tara (200 000 ha), sont des réserves de la biosphère (intégrées au programme «l'homme et la biosphère» des Nations unies).

Un nombre considérable de plantes sont aujourd'hui éteintes. La flore du littoral, des marécages et des tourbières ainsi que la flore des zones écologiquement sensibles sont sur le déclin. Les causes principales en sont le développement économique (déforestation, assainissement ou irrigation) et les prélèvements excessifs et non contrôlés à des fins commerciales (en particulier les plantes médicinales et celles vendues aux jardins botaniques) ⁽¹²⁾.

5. Faune

L'état de la faune n'a pas encore fait l'objet d'investigations systématiques, à l'exception des populations de grands oiseaux et de grands mammifères, surveillées par les associations de chasse. Le nombre des espèces terrestres et aquatiques est estimé à 30 000 ⁽¹³⁾. En 1987, on comptait 3 346 ours bruns (*Ursus arctos*), 29 362 cerfs, 304 000 chevreuils, 23 384 chamois (*Rupicapra rupicapra*), 1,053 million de lapins de garenne, 66 071 sangliers, 535 000 perdrix grises et 1,56 million de faisans ⁽¹⁴⁾. En dehors des rapports régulièrement fournis par les chasseurs sur les populations de gibier, il n'existe d'études approfondies sur la faune que dans certains parcs nationaux, la plus intéressante ayant été réalisée en 1980 dans le parc national de Durmitor (site appartenant au patrimoine mondial), à l'initiative de la Société yougoslave d'entomologie et avec l'assistance de l'Académie monténégrine des arts et des sciences.

On pense que les espèces endémiques de poissons vivant dans les rivières qui se jettent dans l'Adriatique sont en butte à des attaques irréversibles de la pollution et que certaines d'entre elles — bien mal étudiées, du reste — sont menacées d'extinction. Quelques-unes des 28 espèces endémiques adriatiques, telles que *Salmothymus krkensis*, ssp. *salonitana* et ssp. *obtusirostris*, circonscrites à des habitats extrêmement réduits, sont proches de l'extinction.

Une caractéristique importante de la faune cavernicole yougoslave est son endémisme. En raison de la pollution des eaux, certaines grottes sont déjà virtuellement abandonnées. (L'habitat du *Proteus an-*

guius — «symbole de la faune cavernicole» — est victime d'un niveau critique de pollution.)

L'habitat des amphibiens est en perte continue de surface. Les espèces menacées sont *Triturus vulgaris*, *Triturus cristatus* et *Triturus alpestris*. Parmi les reptiles, certaines espèces insulaires sont très sensibles. Toutes les vipères ont disparu en raison de persécutions exercées par l'homme. Certaines sous-espèces suscitant l'intérêt, telles que *Lacerta horvathi* et *Lacerta vivipara*, sont exportées illégalement. Les populations de grenouilles se réduisent du fait de captures massives effectuées dans le cadre de la restauration spécialisée (y compris pour l'exportation); la «grenouille bleue» (*Rana arvalis*) est particulièrement menacée. Les populations d'escargots se réduisent pour les mêmes raisons.

Parmi les mammifères, l'espèce la plus gravement menacée semble être la loutre (*Lutra lutra*), dont les populations déclinent en dépit de la protection apportée, depuis les années 70, par les lois nationales. L'espèce *Monachus monachus*, quasiment éteinte dans les années 70 malgré la protection de la loi (promulguée en 1964), est également menacée, mais semble actuellement connaître une légère augmentation.

La destruction de certaines espèces de carnivores et d'oiseaux se poursuit: la Yougoslavie a toujours bénéficié d'une solide réputation pour l'abondance et la variété de son gibier, mais les oiseaux de proie sont aujourd'hui parmi les espèces les plus sérieusement menacées par la chasse. Quelques-uns de ces oiseaux, tels *Aquila chrysaetos*, *Accipiter gentilis* et *Accipiter nisus*, ne sont toujours pas protégés. Également victimes des chasseurs: le loup, la martre et l'hermine. Les oiseaux disparaissent aussi du fait de l'assainissement de vastes étendues de zones humides.

Le comportement des chasseurs associé à la délégation des compétences aux républiques en matière de protection de la nature ont quelquefois des effets pervers. Un exemple en est fourni par la réintroduction d'espèces éteintes; l'une d'elles est *Lynx lynx*, disparue des républiques de Slovénie, de Croatie et de Bosnie à la fin du siècle dernier. Une sous-espèce des Carpates a donc été réintroduite et sa population, s'avérant très prospère, a étendu son habitat jusqu'en Croatie centrale. Elle va bientôt entrer en contact avec la sous-espèce balkanique plus petite et moins robuste de *Lynx lynx*, originaire du Kosovo et de Macédoine. Les scientifiques craignent que la sous-espèce réintroduite ne mette en péril le lynx indigène.

Au nombre des espèces disparues de diverses régions de la Yougoslavie, le chamois (*Rupicapra rupicapra*), le bouquetin (*Capra ibex*) et le cerf commun (*Cervus elaphus*) sont aujourd'hui réintroduits. Il est question de réintroduire aussi la loutre et le castor.

Dama dama et *Ovis ammon musimon* sont au nombre des espèces non indigènes qui ont été introduites. En 1910, la petite mangouste des Indes (*Herpestes auropectatus*) a été introduite dans l'île de Mljet, afin d'exterminer une importante population de vipères à cornes. Ces dernières y sont aujourd'hui éteintes et les autres espèces de serpents sont devenues rares. La mangouste s'est également révélée nuisible vis-à-vis du gibier à plumes. (La population de mangoustes de l'île de Mljet et des îles voisines sur l'Adriatique est la seule de son genre en Europe.)

B — Zones protégées

1. Législation

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il n'existe pas de législation fédérale concernant les parcs naturels. Toutes les modalités législatives ainsi que la création des parcs naturels sont de la compétence des républiques. Seule exception: l'adoption (ratification) des conventions internationales. On notera, à ce propos, la convention sur les zones humides (Ramsar) de 1971 et la convention sur le patrimoine mondial de 1972, qui ont été ratifiées par la fédération, mais dont la mise en œuvre n'a pas encore été effectuée par les républiques. Cela est visiblement dû au manque de législation fédérale en matière de protection de la nature.

2. Gestion administrative

Le département de l'environnement du ministère fédéral du Développement (Savezni sekretarijat za razvoj) est compétent pour les affaires internationales. La gestion des réserves naturelles est assurée par les républiques et les municipalités.

3. Problèmes et politiques

Il existe actuellement 22 parcs nationaux, environ 150 parcs naturels et 120 réserves (comptage effectué selon les critères de l'UICN). En outre, 3 parcs nationaux, 50 parcs naturels et 120 réserves sont en cours de création. On trouve également des territoires protégés (c'est-à-dire trop réduits pour entrer dans la classification de l'UICN). En 1989, l'ensemble des zones protégées couvrirait une surface totale de 1 035 626 ha, soit 4,1 % de la superficie yougoslave. Ces chiffres attestent d'un doublement depuis 1976.

En termes d'importance internationale, il existe douze sites dignes d'intérêt. Par décision de l'Unesco, deux réserves naturelles ont été inscrites au réseau international de réserves de la biosphère dans le cadre du programme «l'homme et la biosphère» (la rivière Tara et la montagne Velebit). La commission pour la

protection du patrimoine mondial a porté dix sites de Yougoslavie sur la liste du patrimoine mondial. Le tableau suivant en propose un aperçu sommaire (y compris les sites du patrimoine culturel mondial).

Nom	UICN Catégorie (15)	Surface (ha)	Année
1. Rivière Tara	IX	200 000	1976
2. Montagne Velebit	IX	200 000	1977
3. Stari grad Dubrovnik	XC	18	1979
4. Stari Ras sa Sopocanima	XC	804	1979
5. Istorijaska jezgra Splita	XC	8	1979
6. Stari grad Kotor	XC	12 000	1979
7. Plitvicka jezera	X	19 712	1979
8. Prinodno podrucje Ohrida	X	23 000	1979
9. Durmitor	X	33 000	1980
10. Ohrid	XC	38 000	1980
11. Skocjanske jame	X	200	1986
12. Monastir Studonica	XC	270	1986

En outre, deux marécages, Obeska bara (602 ha) et Ludasko jezero (328 ha), ont été incorporés à la liste des zones humides d'importance internationale. Le Conseil international pour la protection des oiseaux a parachevé, en 1988, une liste des territoires aviaires d'importance internationale. La Yougoslavie compte 63 sites enregistrés.

IV — Législation et politique sur le plan des républiques et des provinces autonomes

A — République de Bosnie-Herzégovine

1. Faune et flore

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1985 sur la protection et l'utilisation du patrimoine culturel, historique et naturel (Zakon o zastiti i koriscenju kulturnoistorijskog i prirodnog nasljedja). Cette loi régit également les soins à apporter aux espèces protégées. Une liste des espèces animales et végétales protégées a été

arrêtée dans le cadre d'une directive du département bosnien pour la protection des sites et raretés culturels, historiques et naturels (Zavod za zastitu spomenika kulture, prirodnih znamenitosti i rijetkosti SR Bosne i Hercegovine). Elle est périodiquement remise à jour.

Autres textes législatifs pertinents:

- loi de 1985 sur les terres agricoles (Zakon o zastiti i koriscenju poljoprivrednog zemljišta);
- loi de 1978 sur la forêt (Zakon o sumama);
- loi yougoslave de 1965 sur la chasse (Zakon o lovstvu);
- loi yougoslave de 1965 sur la pêche (Zakon o ribolovu).

La loi sur les terres agricoles et la loi sur la chasse prévoient la protection des grands mammifères, tels que l'ours brun. Les associations de protection de la nature déclarent que les modifications de 1990 à la loi sur la chasse, qui traitent du régime de compensation pour les dommages causés par les animaux protégés, vont se traduire par une diminution de la population des ours de Bosnie-Herzégovine.

b) Gestion administrative

Le département pour la protection des sites et raretés culturels, historiques et naturels, qui existe sous sa forme actuelle depuis 1978, est un organe expert compétent en matière de soins à apporter à la faune et à la flore protégées. Il est rattaché au ministère de l'Aménagement du territoire et de la Protection de l'environnement, qui existe seulement depuis 1989.

Il convient aussi de mentionner le musée national (Zemaski muzej) et les associations bénévoles dont l'activité est primordiale pour la protection des espèces. Les plus importantes sont:

- Union de Bosnie-Herzégovine pour la protection de l'environnement (Savez za zastitu i unapredjenje covjekove okoline BiH);
- Alliance des Verts de Bosnie-Herzégovine (Savez Zelenih BiH);
- Société protectrice de la rivière Una (Društvo za stvaranje kulture cuvanja i zastite rijeke Une)

c) Problèmes et politiques

Les travaux concernant le «Livre rouge» ont débuté, comme dans les autres républiques, en 1981. Ils n'ont pas été menés à terme en raison de problèmes organisationnels et financiers. La collecte des données a été effectuée en collaboration par le musée national et le département précité. Les informations intéressantes ont été regroupées entre 1973 et 1990 au sein d'une publication intitulée *Nature yougoslave*. Il est primordial d'achever les travaux consacrés au Livre rouge, afin d'optimiser la mise en œuvre de la législation en matière de protection de la nature.

2. Zones protégées

a) Législation

Le texte de base est le même que celui précédemment cité pour la protection de la faune et de la flore. La gestion, le fonctionnement et la protection des parcs nationaux sont régis par des textes spécifiques: la loi de 1978 sur le parc national de Sutjeska (Zakon o Nacioanalnom parku Sutjeska) et la loi de 1978 sur le parc national de Kozara (Zakon o Nacioanalnom parku Kozara). Est également importante la loi de 1974 sur l'aménagement du territoire (Zakon o prostornom uredjenju), qui a été modifiée en 1977, en 1981 et en 1986.

La loi sur la protection et l'utilisation du patrimoine culturel, historique et naturel se concentre principalement sur les biens du patrimoine. L'article 3 les définit comme suit:

- 1) parcs naturels et paysages (l'article 25 répertorie les parcs nationaux, les paysages à caractère mémorial, les parcs naturels et les paysages particulièrement esthétiques);
- 2) réserves naturelles (réserves strictes et spécifiques);
- 3) sites et raretés naturels (monuments naturels, éléments naturels à caractère mémorial et espèces animales et végétales rares et menacées).

Les parcs nationaux sont définis en tant que zones présentant une nature principalement «authentique» et dotées de valeurs naturelles et autres, exceptionnelles et diverses (article 26).

b) Gestion administrative

Le département bosnien est compétent pour proposer l'emplacement des parcs et réserves, élaborer les études techniques relatives à leur développement et surveiller la gestion administrative des parcs. La gestion des réserves est assurée par les «administrations des réserves» nommées par les autorités municipales.

Des propositions relatives à la protection d'une zone particulière peuvent être émises par le département ou toute autre association de protection de la nature fondée au sein de la république, conformément à l'article 36 du texte de base. La création des parcs nationaux est prononcée par voie législative. Les biens du patrimoine naturel d'importance spécifique pour la république sont désignés par le parlement de la république. Les conseils municipaux peuvent désigner des biens du patrimoine naturel.

c) Problèmes et politiques

La république de Bosnie-Herzégovine compte deux parcs nationaux et deux parcs naturels. La protection s'applique seulement à 0,5 % de la superficie totale du pays, soit la plus petite proportion des six républiques. Il n'existe aucun inventaire du patrimoine

naturel national mentionnant des objectifs de politique environnementale. Des habitats de montagne uniques abritant de nombreuses espèces endémiques doivent être protégés, sans quoi ils auront bientôt disparu.

Appuyé par des groupes de protection de la nature, le département a suggéré de désigner certaines zones en tant que parcs naturels:

- la source et le cours supérieur de la rivière Una;
- la source et le cours supérieur de la rivière Sans;
- la montagne Treskavica;
- la montagne Prenj;
- la montagne Cvrstica;
- la montagne Vranica.

Si les sites précités s'ajoutaient à ceux existants, la surface totale protégée ne dépasserait pas 1 % du territoire national. Même certains lieux bénéficiant déjà d'une protection ne semblent pas toujours offrir un abri sûr pour les animaux. Des différends opposent les écologistes et les chasseurs; l'un des plus édifiants est le cas de la réserve «Hutovo Blato» (delta de la Neretva), qui est l'une des dernières zones humides à être considérée comme un véritable éden pour les oiseaux⁽¹⁶⁾. En fait, cette zone est louée chaque année à des chasseurs italiens d'oiseaux par le biais des autorités municipales, de sorte que ce site de 6 144 ha — qui est un lieu de repos pour les espèces migratrices et de nidification pour les espèces indigènes — est aujourd'hui perturbé par des chasseurs sans scrupules. On a dénombré autrefois 235 espèces d'oiseaux dans Hutovo Blato; il est très probable que certaines ont déjà disparu. La municipalité en charge de cette réserve en a transmis la garde à une organisation touristique, qui a elle-même conclu un accord avec les chasseurs. Le département a fait des tentatives pour arrêter la chasse, mais sans succès. Juridiquement parlant, le département n'est habilité qu'à jouer un rôle consultatif, tandis que la gestion administrative des réserves relève des municipalités.

Quoi qu'il en soit, le département bosnien est d'avis qu'il reste beaucoup de travail à faire: 1) dresser un inventaire des biens du patrimoine naturel fournissant aussi des informations sur les sites à protéger; 2) renforcer la mise en œuvre et les mécanismes d'application; 3) améliorer le texte de base afin de conforter le pouvoir législatif des instances compétentes de la république.

Parcs nationaux de la république de Bosnie-Herzégovine

Nom	Surface (ha)	Catégorie	Année de création
1. Sutjeska	17 250	II	1965
2. Kozara	3 375	V	1967

Parcs naturels de la république de Bosnie-Herzégovine

Nom	Surface (ha)	Catégorie	Année de création
1. Jahorina	2 000	V	1954
2. Trebenic	1 000	V	1954

B — République de Croatie

1. Faune et flore

a) Législation

Les affaires environnementales sont régies par les articles 2, 3 et 52 de la Constitution. L'article 3 dispose que «la liberté, l'égalité, l'identité nationale, la paix, la justice sociale, le respect des droits de l'homme, l'immunité de la propriété, la protection de la nature et de l'environnement humain, la justice et la démocratie constituent les valeurs les plus élevées du système constitutionnel de la république de Croatie».

La protection de la faune et de la flore est régie par la loi de 1976 sur la protection de la nature (Zakon o zastiti prirode). L'article 16 définit les espèces animales et végétales protégées en tant qu'«éléments naturels spécifiquement protégés». Chacune d'elles est visée par un texte spécifique; il existe ainsi quatre textes de loi spécifiques sur la protection des espèces végétales (Odluka o zastiti pojedinih biljnih vrsta) de 1970, 1972, 1977 et 1980. De même, il existe dix lois sur la protection des espèces animales (Odluka o posebnoj zastiti pojedinih zivotinjskih vrsta) adoptées en 1966, 1967, 1970, 1972, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 et 1982.

D'autres textes législatifs pertinents en matière de protection de la nature sont contenus dans les lois suivantes:

- loi de 1984 sur les terres agricoles (Zakon o zastiti poljoprivrednog zemljišta);
- loi de 1983 sur la forêt (Zakon o sumama);
- loi fédérale de 1965 sur la chasse (Zakon o lovstvu);
- loi fédérale de 1965 sur la pêche (Zakon o morskom ribarstvu).

La protection du gros gibier est régie par la loi sur les terres agricoles et la loi sur la chasse.

b) Gestion administrative

Le département pour la protection de la nature (Zavod za zastiti prirode) a été établi en 1946 et est devenu l'un des organes les plus puissants de Yougoslavie pour la protection de l'environnement. En 1991, il a été rattaché au ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Cons-

truction (Ministerstvo zaštite okolisa, prostornog uređenja i graditeljstva), fondé en 1990.

Il convient aussi de mentionner le Musée croate d'histoire naturelle et diverses associations écologiques et de protection de la nature, dans la mesure où elles comblent le fossé entre la loi et son application. Les plus importantes sont:

- Société écologique croate (Hrvatsko ekološko društvo);
- Association croate d'histoire naturelle (Hrvatsko prirodoslovno društvo);
- Société ornithologique croate (Hrvatsko društvo za zaštitu ptica);
- Société biologique croate (Hrvatsko biološko društvo);
- Alliance des Verts de Croatie (Savez Zelenih Hrvatske).

c) Problèmes et politiques

Depuis 1980, le département stimule les travaux de compilation du «Livre rouge» (voir ci-avant) croate, qui sont déjà bien avancés: un Livre rouge croate, consacré à 220 espèces végétales, est aujourd'hui prêt pour la publication. Selon ce livre, 5,79 % du total estimé des 3 800 espèces végétales existant en Croatie sont rares ou menacées. Le Livre mentionne également des endémiques et des relictés, des fleurs de montagne décoratives (*Leontopodium alpinum*, *Lilium martagon*, *Lilium carnolicum*), des plantes des tourbières et des marais (*Fritillaria meleagris*, *Pustilla nigricans*, *Betula pubescens*), des plantes des sables, certaines plantes médicinales menacées (*Gentiana symphyandra*, *Arnica montana*, *Pustilla nigricans*) ainsi que des plantes menacées aux alentours de Zagreb, capitale de la république. Une part substantielle de l'ouvrage est consacrée aux orchidacées.

Les travaux du Livre rouge sur les espèces animales sont encore inachevés, du fait qu'ils reposent en grande partie sur des efforts bénévolement déployés par les scientifiques. A l'heure actuelle, la section consacrée aux mammifères est pratiquement terminée: elle couvre 41 espèces, dont 27 sont considérées comme éteintes ou menacées. Ainsi, le castor (*Castor fiber*) est réputé éteint, *Monachus monachus* et *Dinamoris Bogdanovi* gravement menacés, et *Talpa europea ssp.* et *Nanospalax leucodon* menacés. Le chamois (*Rupicapra rupicapra*) et le lynx (*Lynx lynx*) avaient disparu, mais ont été réintroduits vers 1980. Même si le loup (*Canis lupus*) se raréfie, il n'est toujours pas protégé. La population d'ours bruns (*Ursus arctos*) est en augmentation.

En 1990, le département a lancé un projet à long terme, le «patrimoine naturel de Croatie», axé sur une collecte de données plus pertinente concernant la faune et la flore croates. Ce projet devrait également se traduire par une nouvelle stratégie de pro-

tection. A l'heure actuelle, quelque 44 unités taxonomiques végétales et 380 animales (escargots: 3; moules: 1; insectes: 9; amphibiens: 3; reptiles: 14; oiseaux: 315; mammifères: 35) sont protégées par la loi. Une modification de stratégie aboutirait à la protection des habitats et des paysages plutôt qu'à celle de certaines espèces animales et végétales.

2. Zones protégées

a) Législation

Le texte de base en matière de conservation des sites est la loi de 1976 sur la protection de la nature (Zakon o zaštiti prirode). Il existe en outre deux lois sur la désignation des parcs naturels et deux autres sur celle des réserves scientifiques. Traditionnellement, tout parc national est établi par une loi spécifique au sein de la république (à l'exception d'un parc national plus ancien créé par une loi fédérale de 1947). L'article 16 de la loi de 1976 définit les éléments naturels protégés suivants:

- 1) parcs nationaux,
- 2) réserves scientifiques,
- 3) parcs naturels,
- 4) réserves naturelles,
- 5) parcs forestiers,
- 6) paysages protégés,
- 7) monuments naturels,
- 8) monuments horticoles,
- 9) paysages ou objets à caractère mémorial,
- 10) espèces animales et végétales protégées.

Sont également pertinents en matière de protection des sites les textes suivants:

- code pénal croate de 1977 (Krivični zakon SR Hrvatske);
- loi de 1980 sur l'aménagement du territoire (Zakon o prostornom planiranju i uređenju prostora); d'importantes modifications ont été votées en 1986;
- plan d'aménagement du territoire de la république socialiste de Croatie (Prostorni plan Socijalističke Republike Hrvatske).

b) Gestion administrative

Le département propose l'emplacement des parcs et des réserves, élabore leurs études de développement et surveille leur gestion administrative. Les réserves sont gérées par des organes administratifs ad hoc désignés par les autorités municipales sur proposition du département. Ces organes peuvent être choisis parmi des associations existantes en matière de forêt, de chasse ou de tourisme. Le contrôle est assuré par le département et les inspecteurs municipaux chargés de la chasse et de la forêt. On

connaît même une municipalité croate employant dans ses services un inspecteur spécialement chargé de la protection de la nature.

c) Problèmes et politiques

Durant les années 70, la protection de la nature était essentiellement l'affaire de scientifiques et d'enseignants bénévoles. Au fil des années, leurs activités ont été officiellement reconnues, et la protection de la nature fait aujourd'hui partie intégrante de la politique des autorités croates. Par voie de conséquence, la législation adoptée en la matière peut être considérée comme efficace. Quelques-uns des derniers espaces sauvages ont été préservés pour les générations futures. En fait, 8,1 % du territoire national, soit la proportion la plus élevée dans la fédération, sont aujourd'hui protégés. Selon le «plan d'aménagement» croate de 1989, «vers l'an 2000, le total des surfaces protégées sera de 8,165 millions d'hectares, soit 14,44 % du territoire croate». Actuellement, la guerre civile et ses conséquences constituent un grave danger pour les parcs nationaux. Jusqu'en mars 1991, certains d'entre eux, à savoir Plitvice et Krka, étaient autosuffisants, et un troisième, Brioni, atteignait presque le point d'équilibre. L'administration du parc national de Plitvice avait entrepris, utilisant son seul savoir-faire, une étude de la flore du parc, initiative unique témoignant des hautes compétences de cette administration. La guerre a mis un terme à tous ces travaux, et un parc qui accueillait 700 000 visiteurs par an ne reçoit plus dorénavant que des policiers et des soldats, qui tuent les ours pour le plaisir et pour la subsistance.

Parcs nationaux de la république de Croatie

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Plitvicka Jerza	X	19 497	1949
2. Paklenica	II	3 617	1949
3. Risnjak	II	3 014	1953
4. Mljet	II	3 100	1960
5. Kornati	II	22 375	1980
6. Brioni	II, V	3 635	1983
7. Krka	II	14 200	1985

Parcs naturels de la république de Croatie

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Kopacki rit	VIII	17 700	1967
2. Tealscica	VIII	6 706	1988
3. Medvednica	VIII	22 826	1981
4. Velebit	VIII, IX	200 000	1981
5. Biokovo	VIII	19 550	1981
6. Lonjsko polje	VIII	50 650	1990

Réserves scientifiques de la république de Croatie

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Hajdučki i Rozanski kukovi	I	1 220	1969
2. Bijeće i Samarske stijene	I	1 175	1980

C — République de Macédoine

1. Faune et flore

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1973 sur la protection du patrimoine naturel (Zakon za zastita na prirodne retkosti). En 1965, 48 unités taxonomiques étaient protégées par des textes spécifiques. Une liste exhaustive des espèces animales et végétales rares ou menacées est apparue dans une annexe au plan d'aménagement du territoire de la république. Les textes législatifs suivants traitent également de protection de la nature:

- loi de 1986 sur la protection des terres agricoles;
- loi de 1974 sur la forêt;
- loi yougoslave de 1965 sur la chasse;
- loi yougoslave de 1965 sur la pêche;
- plan d'aménagement du territoire de la république socialiste de Macédoine, 1982.

b) Gestion administrative

Le département pour la protection des raretés naturelles (Republicki zavod za zastita na prirodne retkosti) a été fondé, en tant qu'organe expert, en 1981. De 1949 à 1981, il a coopéré avec le département pour la protection des monuments culturels. La compétence administrative en matière de protection de la faune et de la flore appartient au ministère de l'Aménagement du territoire, de la Construction, des Transports et de l'Environnement (Ministerstvo za urbanizam, gradeznistvo, saobraćaj i ekologija) et au ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Gestion des eaux (Ministerstvo na zemljodjelie, sumarstvo, i vodostopanstvo).

Des travaux sont bénévolement effectués par les associations de protection de la nature suivantes:

- Association écologique de Macédoine (Dvizenje na ekologistite na Makedonija);
- Société écologique de Macédoine (Drustvo na ekoložite na Makedonija);
- Société ornithologique de Macédoine (Drustvo na proucanvanje i zastita ptici vo Makedonija).

c) Problèmes et politiques

Les travaux portant sur le Livre rouge se poursuivent. Certaines sections, telle celle concernant les «plan-

tes menacées», sont complètes mais n'ont pas encore été publiées. Ces travaux couvrent 145 espèces végétales et 195 animales.

2. Zones protégées

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1973 sur la protection du patrimoine naturel (Zakon za zastita na prirodne retkosti). Sont également importants les textes suivants:

- loi de 1977 sur la protection des lacs Ohrid, Dojran et Prespa (Zakon za zastitatat na Ohridsko, Prepansko i Dojranski Ezero);
- loi de 1978 sur la protection des parcs nationaux (Zakon za zastita nacionalne parkovi);
- loi de 1985 sur l'aménagement du territoire (Zakon za sistemot na prostorno i urbanisticko planiranje);
- plan d'aménagement du territoire de la république socialiste de Macédoine, 1982 (Prostoren plan na SRM).

L'article 13 de la loi sur la protection du patrimoine naturel définit les raretés naturelles suivantes:

- 1) réserves naturelles (elles sont ensuite subdivisées en parcs nationaux, réserves naturelles strictes, réserves scientifiques, régions caractéristiques, paysages caractéristiques et réserves de conservation de la nature; voir article 14);
- 2) communautés de plantes et d'animaux rares;
- 3) monuments naturels;
- 4) paysages à caractère mémorial.

b) Gestion administrative

L'organe expert compétent est le département pour la protection des raretés naturelles, qui désigne les directeurs des parcs. Les administrateurs des réserves naturelles sont nommés par les autorités municipales.

c) Problèmes et politiques

Le plan d'aménagement de la république détermine le cadre national de protection des paysages. Au niveau régional, la protection des paysages est exécutée par le biais de plans d'aménagement municipaux. Actuellement, 6,4 % du territoire sont protégés. Selon le plan d'aménagement, cette part devrait passer à 18 % vers l'an 2000.

Parcs nationaux de la république de Macédoine

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Pelister	II	10 400	1948
2. Mavrovo	II	73 088	1949
3. Galicica	II	23 000	1958

Monuments naturels de la république de Macédoine

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Ohridsko jezero	III	23 000	1958
2. Markovi Kuli	III	5 245	1967
3. Dojran	III	2 730	1970
4. Suma na jakusisci	III	1 000	1970
5. Prepansko jezero	III	17 680	1977

Réserves de conservation de la nature de la république de Macédoine

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Planina Vodno	IV	2 840	1970
2. Jorgov Kamen	IV	1 500	1988
3. Korab	IV	2 601	1988
4. Senecka planina	IV	1 935	1988

D — République du Monténégro

1. Faune et flore

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1977 sur la protection de la nature (Zakon o zastiti prirodne). La liste des espèces animales et végétales protégées est définie par une directive spécifique de 1982 adoptée par le département pour la protection de la nature (Republički zavod za zastiti prirode Republike Crne Gore).

Autres textes pertinents:

- loi de 1977 sur la protection des terres agricoles;
- loi de 1980 sur la forêt;
- loi yougoslave de 1965 sur la chasse;
- loi yougoslave de 1965 sur la pêche;
- plan d'aménagement du territoire de la république socialiste du Monténégro.

b) Gestion administrative

Le département pour la protection de la nature (Republički zavod za zastiti na prirode Republike Crne Gore) existe sous cette forme et en tant qu'organe expert depuis 1961. De 1949 à 1961, il a coopéré avec le département pour la protection des monuments culturels.

Sont également importantes les associations de protection de la nature suivantes:

- Société écologique de Cetinje (Cetinjsko ekolosko drustvo);
- Association écologique de Biserka-Plevlja (Ekolosko drustvo Biserka – Plevlja).
- Mouvement écologique du Monténégro (Ekoloski pokret Crne Gore).

c) Problèmes et politiques

Les travaux portant sur le Livre rouge se poursuivent. A l'exception du parc national de Durmitor, une grande partie du territoire, constituée de hautes montagnes, ne fait pas l'objet d'études suffisamment approfondies. Une directive de 1982 protège quelque 53 unités taxonomiques végétales et 314 animales (insectes: 7; poissons endémiques: 1; amphibiens: 8; reptiles: 24; oiseaux: 269; mammifères: 5). Il est difficile d'instaurer une protection efficace des habitats naturels, dans la mesure où aucun inventaire des communautés animales et végétales existantes n'est inclus dans le plan d'aménagement du territoire de la république.

2. Zones protégées

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1977 sur la protection de la nature (Zakon o zastiti prirode). La gestion des parcs nationaux est réglementée par la loi de 1978 sur les parcs nationaux (Zakon o nacionalnim parkovima). Le parc national Skadarsko jezero a été désigné par un texte spécifique de 1983 (Zakon o proglašenju Skadarskog jezera nacionalnim parkom). Sont également pertinents les textes suivants:

- loi de 1985 sur l'aménagement du territoire (Zakon o planiranju i uredjenju prostora);
- plan d'aménagement du territoire de la république socialiste du Monténégro, 1986 (Prostorni plan SR Crne Gora).

La préoccupation majeure de la loi sur la protection de la nature est la nature elle-même. L'article 16 définit les éléments naturels protégés suivants:

- 1) réserves naturelles (l'article 17 les subdivise ensuite en parcs nationaux, en parcs naturels régionaux, en réserves naturelles strictes, en réserves naturelles scientifiques);
- 2) réserves naturelles spécifiques;
- 3) monuments naturels;
- 4) monuments naturels à caractère mémorial;
- 5) belvédères importants;
- 6) paysages spécifiques;
- 7) espèces animales rares et menacées.

b) Gestion administrative

Les administrations des parcs nationaux ont un rôle d'instances compétentes. Leurs directeurs sont nommés par le gouvernement de la république. Les réserves et monuments naturels sont gérés par des associations sylvicoles, cynégétiques ou touristiques au nom des autorités municipales.

c) Problèmes et politiques

La protection du territoire n'est pas très efficace, pas même au sein des parcs nationaux. Un projet de construction d'une énorme centrale hydroélectrique

dans le canyon de la rivière Tara (site du patrimoine mondial inclus au programme «l'homme et la biosphère») a secoué l'opinion publique monténégrine durant les années 1983 et 1984. Bénéficiant de l'appui du gouvernement, la compagnie d'électricité du Monténégro — qui exerce un monopole — s'est entendue sur le projet avec deux républiques voisines (la Serbie et la Bosnie-Herzégovine). Il serait théoriquement possible de revendiquer un statut de protection pour trois motifs différents, à savoir la loi monténégrine sur la protection de la nature et deux conventions internationales: la convention sur les zones humides (Ramsar) et la convention sur le patrimoine mondial.

En pratique, cependant, il n'existe aucun recours juridique pour empêcher cette construction, du fait que Tara n'est pas un parc national, mais seulement un monument naturel. Comme il a été mentionné au chapitre III, les conventions internationales sont ratifiées au niveau fédéral, mais elles ne peuvent être mises en application sur le plan des républiques. En 1984, sous la pression de l'opinion publique, le gouvernement monténégrin a renoncé au projet de construction.

Au début des années 90, un autre projet de construction d'une centrale hydroélectrique, dans le canyon de la rivière Moraca cette fois, a été porté à la connaissance du public. La rivière Moraca n'est pas protégée sur le plan national, mais elle bénéficie d'un statut spécial sur la base du plan d'aménagement des municipalités de Titograd et de Kolasin. Actuellement, le département et les associations environnementales exercent une pression pour faire avorter le projet.

En outre, le département négocie en ce moment avec le gouvernement monténégrin et les autorités municipales en vue de la création de trois parcs naturels régionaux dans les zones de la montagne Prokletije, de la montagne Orjen et du territoire côtier de Rumije.

Parcs nationaux de la république du Monténégro

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Biogradska gora	II	3 400	1952
2. Durmitor	II,IX,X	35 000	1952
3. Lovcen	II	2 000	1952
4. Skadarsko jezero	II	40 000	1983

Monuments naturels de la république du Monténégro

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Kanjon Rijeke Tare	III,IX,X	30 880	1967
2. Djalovica Klisura	III	1 600	1968
3. Kanjon Rijeke Pive	III	10 260	1969
4. Kotorisko Risanki	V,X	12 000	1979

E — République de Slovénie

1. Faune et flore

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1981 sur le patrimoine naturel et culturel (Zakon o naravni in kulturni dediscini). Il existe une liste des espèces animales et végétales protégées, qui ont été définies par deux directives, respectivement de 1969 et 1976. Autres textes pertinents:

- loi de 1986 sur la protection des terres agricoles (Zakon o varstvu kmetijskih zemljisc);
- loi de 1985 sur la forêt;
- loi de 1976 sur la chasse (Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter upravljanju lovisc);
- loi de 1976 sur la pêche (Zakon o slakovodnem ribistvu);
- loi de 1984 sur l'aménagement du territoire (Zakon o urejanju prostora).

b) Gestion administrative

Comme dans toutes les autres républiques, l'organe expert compétent en la matière est le département national pour la protection du patrimoine naturel et culturel (Republiski zavod za varstvo naravne in kulturne dediscine). Le département détient également quelques compétences administratives; il en va de même du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (Ministerstvo za varstvo okolja in urejanje prostora), mais le principal organe administratif est le ministère de la Culture (Ministerstvo za kulturo). On remarquera que l'administration chargée de la protection de la nature dispose de sept bureaux régionaux (à la différence des autres républiques, qui ont seulement un bureau central).

Durant les vingt dernières années, des travaux ont également été accomplis dans le domaine de la protection de la nature par le musée d'Histoire naturelle de Slovénie et certaines associations de protection de la nature. Les plus importantes sont:

- Association d'histoire naturelle de Slovénie (Prirodoslovno drustvo Slovenije);
- Association d'études ornithologiques (Drustvo za opazovanje in preucevanje pticev);
- Union des associations de protection de l'environnement (Zveza drustev za varstvo okolja).

c) Problèmes et politiques

Les travaux portant sur le «Livre rouge» (voir ci-avant) sont en passe de se terminer. En 1989 a été publiée la Liste rouge des plantes vasculaires menacées (17). En tout et pour tout, 342 unités taxonomiques ont été incluses à cette liste, ce qui correspond à 12 % de la flore slovène.

Nombre d'espèces en Slovénie

Espèces existantes	2 850
Espèces éteintes	31
Espèces menacées	33
Espèces vulnérables	77
Espèces rares	189
Espèces insuffisamment connues	170

En raison d'un manque d'envergure des études entreprises, l'élaboration de la Liste rouge consacrée aux espèces animales mobilisera plus de temps. Il est très vraisemblable que la Liste des espèces animales menacées sera publiée dans les deux années à venir. Dans le projet de nouvelle loi sur la protection de la nature, une proposition a été émise, visant à protéger automatiquement toutes les espèces entrant dans la Liste rouge.

La politique slovène de protection ne se fonde plus sur le concept traditionnel de la protection d'espèces sélectionnées, mais sur le nouveau principe de protection des communautés animales et végétales et de leurs habitats. Néanmoins, les études entreprises dans le domaine des habitats naturels avancent peu et prennent beaucoup trop de temps.

2. Zones protégées

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1981 sur le patrimoine naturel et culturel (Zakon o naravni in kulturni dediscini). Comme dans les autres républiques, les parcs et réserves sont réglementés par des textes spécifiques. En Slovénie, il existe trois de ces textes:

- loi de 1976 sur la protection des abords de la rivière Soca (Zakon o dolocitvi zavarovanje obmocja za reko Soco pritoki);
- loi de 1981 sur le parc national de Triglav (Zakon o Triglavskem narodnem parku);
- loi de 1981 sur le parc mémorial de Trebce (Zakon o Spominskem parku Trebce).

Il convient de mentionner également la loi de 1984 sur l'aménagement du territoire (Zakon o urejanju prostora).

Comme il a déjà été précisé, il existe un projet de nouvelle loi sur la protection de la nature. Son principal objet est la protection du patrimoine naturel. L'article 17 définit les éléments naturels suivants:

- parcs nationaux,
- parcs paysagers,
- parcs régionaux,
- réserves naturelles,
- monuments naturels,
- sites cultivés protégés,
- espèces animales et végétales menacées.

b) Gestion administrative

Le département (au niveau de la république et des bureaux régionaux) est responsable des études spécialisées et de certaines missions administratives. Le parc national de Triglav est géré par sa propre administration; dans l'année qui a suivi la désignation, celle-ci était dominée par des chasseurs, fait imputable à la fonction préalable du parc, à savoir réserve de chasse. Aujourd'hui, moins de la moitié de ses membres sont des chasseurs.

c) Problèmes et politiques

Du point de vue de l'expert, la politique slovène de protection de la nature peut sembler efficacement conçue, mais sa mise en application n'a pas toujours été très fructueuse. Néanmoins, un projet intitulé «Inventaire de l'important patrimoine naturel de Slovénie» offre un caractère unique en Yougoslavie. Cet inventaire est publié par tranches successives depuis 1988 (première partie). La deuxième partie a été publiée en 1991, et la troisième et dernière est attendue pour 1993. Compte tenu de la mise à disposition de ce travail exhaustif d'identification des sites du patrimoine naturel, les possibilités d'une politique efficace de protection de la nature seront alors considérablement accrues.

Selon les estimations du département, 20 % du patrimoine naturel sont actuellement protégés, les 80 % restants devant bénéficier du même statut dans les années à venir. Plus de la moitié du territoire slovène est couvert de forêts, qui constituent un habitat de choix pour le gros gibier. A l'époque communiste, la Slovénie était même réputée pour son gibier, et le lobby des chasseurs était beaucoup plus puissant que les organisations de protection de la nature.

Avec l'avènement de la démocratie, les circonstances sont aujourd'hui bien différentes: les réserves de chasse slovènes ont perdu le soutien financier du gouvernement; parallèlement, leurs administrations, en butte à des problèmes de ressources, ont appelé de leurs vœux un rattachement de leurs zones à la catégorie des parcs nationaux. Il est néanmoins probable que la chasse se poursuivra dans ces parcs.

Les bureaux régionaux sont aujourd'hui en pourparlers avec les municipalités pour la création de six parcs régionaux dans les territoires des montagnes Karavanke, de la rivière Kolpa, de Karst, de Pohorje et Kocevski Rog.

Parc national de la république de Slovénie

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Triglavski Narodni Park	II	84 500	1961

Parcs paysagers de la république de Slovénie

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Topla	V	1 345	1966
2. Robanov Kot	V	1 580	1987

Seize nouveaux sites protégés ont été désignés entre 1984 et 1990 — couvrant une surface totale de plus de 12 000 ha — à savoir Tivoli, Roznik et Sisenski hrib, Nanos, Trnovski goszd, Idrija s pritoki, Porezen, Golte, Logarska dolina, Lahinja, Jeruzalemske gorice, Negovsko jezero, Planinsko polje, Secovelske soline, Strunjan, Sturmavec et Masun, qui appartiennent tous à la catégorie V. Il n'existe pas encore de données disponibles relativement à chaque site.

Monuments naturels de la république de Slovénie

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Skoojanske jame	III, X	200	1980

F — République de Serbie**1. Faune et flore****a) Législation**

Le texte de base est la loi de 1988 sur la protection de la nature (Zakon o zastiti prirode). Il existe une liste des espèces animales et végétales protégées telles que définies par deux directives spécifiques adoptées en 1962 et en 1990. Le gouvernement de la république est habilité à définir les espèces protégées. La protection de la nature dans les provinces autonomes du Kosovo et de Voïvodine est réglementée par le droit provincial. Sont également pertinents les textes suivants:

- loi de 1981 sur la protection des terres agricoles;
- loi de 1974 sur la forêt;
- loi yougoslave de 1965 sur la chasse;
- loi yougoslave de 1965 sur la pêche;
- loi de 1985 sur l'aménagement du territoire (Zakon o planiranju i uredjenju prostora).

b) Gestion administrative

L'organe expert compétent est le département serbe pour la protection de la nature (Republički zavod za zastitu prirode), établi en 1948. Les responsabilités administratives afférentes à la sauvegarde de la faune et de la flore incombent au ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (Republički Sekretariat za zastitu zivotne sredine i uredjenje prostora).

Sont actives en Serbie les associations de protection de la nature suivantes:

- Société pour la protection de l'environnement de Nis (Društvo za zastitu covekove okoline Nis);
- Centre de recherche et de documentation écologiques, Belgrade (ECO Centar Beograd);
- Association pour la protection de la rivière Gradac (Društvo za zastitu rijeke Gradac).

c) Problèmes et politiques

Les travaux portant sur le Livre rouge se poursuivent. Pour ce qui concerne les espèces végétales, les études et la compilation sont pratiquement terminées. Les études concernant les reptiles et les amphibiens approchent également de leur terme.

A l'heure actuelle, 14 unités taxonomiques végétales et 47 animales sont protégées par le texte de base et les directives spécifiques. Il s'avère que la protection de territoires spécifiques est plus efficace que celle de certaines espèces déterminées. C'est en 1981 que le parc national de Tara — habitat naturel typique de conifères endémiques réputés (*Picea omorica pancicea*) — a finalement été créé.

2. Zones protégées

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1988 sur la protection de la nature (Zakon o zastiti prirode). La gestion des parcs nationaux est régie par la loi de 1981 sur le parc national de Tara, la loi de 1981 sur le parc national de Kopaonik et la loi de 1983 sur le parc national de Djerdap. Il existe encore quelques autres textes sur le plan de la république serbe traitant de la protection de la nature dans les provinces (autrefois, cette protection était de la compétence des autorités serbes), à savoir: la loi de 1965 sur le parc national de Furska Gora (Zakon o proglašenju Fruske gore nacionalnim parkom), la loi de 1965 sur la protection de Delibatska Pescara (Zakon o zastiti Delibatske pescare) et la loi de 1967 sur le parc mémorial d'Oplenac (Zakon o proglašenju Oplenca za prostorni memorijalni park). Autre texte pertinent: la loi de 1985 sur l'aménagement du territoire (Zakon o planiranju i uredjenju prostora).

La préoccupation majeure de la loi sur la protection de la nature est la nature elle-même. Elle définit les éléments naturels protégés suivants:

- 1) zones d'importance spécifique (subdivisées ensuite en parcs nationaux, en parcs naturels régionaux, en réserves naturelles strictes, en réserves naturelles spécifiques, en parcs forestiers, en belvédères importants, en sites et abords protégés du patrimoine naturel);
- 2) sites naturels (monuments naturels et monuments naturels à caractère mémorial);

3) raretés naturelles (espèces animales rares et menacées, ainsi que leurs communautés).

b) Gestion administrative

L'organe expert compétent est le département serbe pour la protection de la nature (Republički zavod za zastitu prirode). Les parcs nationaux sont gérés par leurs propres administrations. Toutes les autres zones protégées sont gérées et désignées par les autorités municipales.

c) Problèmes et politiques

Le parc national de Djerdap est le seul parc international de Yougoslavie. Il a été établi en collaboration avec la république de Roumanie dans le canyon du Danube, dès l'achèvement des travaux de la centrale hydroélectrique du même nom. L'intensité du tourisme et du trafic limite les possibilités d'une protection efficace du parc. Le parc national de Kopaonik est, quant à lui, envahi par les activités touristiques. Le seul parc en excellente condition est le parc national de Tara, couvert de forêts parfaitement préservées.

Les travaux d'identification des zones protégées potentielles ne sont toujours pas terminés. Il reste encore des tâches à accomplir dans le cadre de l'inventaire du patrimoine naturel.

Parcs nationaux de la république de Serbie

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Djerdap	II, V	82 000	1973
2. Kopaonik	II	12 000	1981
3. Tara	II	22 000	1981

Parcs naturels de la république de Serbie

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Gornja Resava	VIII	10 000	1957
2. Rajac	VIII	1 200	1963
3. Zvijezda	I	1 892	1971

G — Province autonome du Kosovo

1. Faune et flore

a) Législation

Le texte de base est la loi de 1976 sur la protection de la nature (Zakon o zastiti prirode). Avant l'adoption de la première loi provinciale, la protection de la nature de la province autonome du Kosovo était régie par le droit serbe. En 1976, certaines espèces animales ont été protégées par une directive spécifique.

Autres textes pertinents:

- loi de 1981 sur la protection des terres agraires;
- loi de 1977 sur la forêt;
- loi yougoslave de 1965 sur la chasse;
- loi yougoslave de 1965 sur la pêche;
- loi de 1971 sur l'aménagement du territoire.

b) Gestion administrative

L'organe expert compétent est le département provincial pour la protection de la nature (Pokrajinski zavod za zastitu prirode), établi en 1974. Les responsabilités administratives afférentes à la sauvegarde de la faune et de la flore incombent au ministère provincial de la Culture (Pokrajinski sekretarijat za kulturu).

c) Problèmes et politiques

En 1976, 8 unités taxonomiques ont été protégées parmi les mammifères et 78 parmi les oiseaux. Il reste encore de nombreuses tâches à accomplir, dans la mesure où le département pour la protection de la nature du Kosovo est le plus récent de tous les départements yougoslaves. Ces tâches concernent, notamment, l'inventaire du patrimoine naturel et l'identification des zones protégées. Le département, fondé à une époque de quasi-guerre civile, n'a pas été en mesure de promouvoir la protection de la nature comme l'une des composantes essentielles de la politique générale du Kosovo.

2. Zones protégées**a) Législation**

Le principal texte en matière de conservation des sites et de sauvegarde de la faune et de la flore est la loi de 1976 sur la protection de la nature (Zakon o zastiti prirode). Dans les années qui ont précédé l'adoption des premiers textes provinciaux, la protection de la nature de la province autonome du Kosovo était régie par le droit serbe.

La loi de 1986 sur le parc national de Sar-planina (Zakon o nacionalnom parku Sar-planina) régleme-nte la gestion administrative et le fonctionnement du seul parc national du Kosovo. Il convient de mentionner également la loi de 1971 sur l'aménagement du territoire (Zakon o prostornom planiranju).

La préoccupation majeure de la loi provinciale sur la protection de la nature est la nature elle-même. Elle définit les éléments naturels protégés suivants:

- 1) zones d'importance spécifique (subdivisées ensuite en parcs nationaux, en parcs naturels régionaux, en réserves naturelles strictes, en réserves naturelles spécifiques, en parcs forestiers et en belvédères importants);
- 2) sites naturels (monuments naturels et monuments naturels à caractère mémorial);

- 3) raretés naturelles (espèces animales rares et menacées, ainsi que leurs communautés).

b) Gestion administrative

L'organe expert compétent est le département provincial pour la protection de la nature (Pokrajinski zavod za zastitu prirode). Le parc national est géré par une division provinciale. Toutes les autres zones protégées sont gérées et désignées par les autorités municipales.

c) Problèmes et politiques

Le Kosovo ne dispose pas d'un cadre permettant la mise en œuvre d'un régime de protection des sites déjà protégés par la loi. La conscience environnementale, assez élevée dans d'autres républiques, doit encore être stimulée au Kosovo.

Parc national de la province autonome du Kosovo

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Sar planina	II	39 000	1986

Parc naturel de la province autonome du Kosovo

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Grmija	IV	1 126	1987

Monument naturel de la province autonome du Kosovo

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Rugovska Klisura	I	1 126	1988

H — Province autonome de Voïvodine**1. Faune et flore****a) Législation**

Le texte de base en matière de conservation et de soins à apporter à la faune et à la flore est la loi de 1976 sur la protection de la nature (Zakon o posebnij zastiti delova prirode). La liste des espèces animales et végétales protégées a été précisée par des arrêtés pris en 1978, en 1979 et en 1983.

Autres textes pertinents:

- loi de 1985 sur la protection des terres agricoles;
- loi de 1989 sur la forêt;
- loi yougoslave de 1965 sur la chasse;
- loi yougoslave de 1965 sur la pêche;

— loi de 1976 sur l'aménagement du territoire (Zakon o planiranju i uredjenju prostora); d'importantes modifications ont été votées en 1984.

b) Gestion administrative

L'organe expert compétent est le département provincial pour la protection de la nature (Zavod za zastitu prirode Vojvodine), établi en 1966.

L'organe administratif compétent est le conseil pour la protection de l'environnement au sein du gouvernement provincial.

Groupes actifs dans le domaine de la protection de la nature:

- Société protectrice des oiseaux (Drustvo za zastitu ptica Rihard Cornai-Subotica);
- Société écologique de Vrelo (Drustvo za zdravu ishranu i zastitu zivotne sredine Vrelo Novi Sad).

c) Problèmes et politiques

59 unités taxonomiques végétales et 43 animales sont déclarées protégées en Voïvodine. Cette province est la plus grande zone agricole de Yougoslavie. Elle ne comporte qu'une seule montagne, peu élevée, qui est protégée en tant que parc national. La province connaît des difficultés en matière de protection des communautés animales et végétales; plus spécifiquement, la protection de la faune et de la flore des marécages et des tourbières constitue pour elle une mission d'envergure. Les écologistes de Voïvodine se sont montrés actifs dans le domaine des études ornithologiques.

Actuellement, des propositions visent à suggérer l'inscription de certains marécages de Voïvodine sur la liste des zones humides d'importance internationale (deux d'entre eux, Obedska bara et Ludasko jezero, y figurent déjà).

2. Zones protégées

a) Législation

Le texte de base en matière de conservation des sites et de sauvegarde de la faune et de la flore est la loi de 1976 sur la protection de la nature (Zakon o posebnoj zastiti delova prirode). Fruska Gora avait déjà été désigné en tant que parc national par une loi serbe. En 1977 a été adoptée la loi sur le parc national de Fruska Gora (Zakon o nacionalnom parku Fruska Gora). Autres textes importants:

- loi de 1977 sur le parc de Delibatska Pescara (Zakon o Delibatskoj pescari);
- loi de 1976 sur l'aménagement du territoire (Zakon o planiranju i uredjenju prostora);
- plan régional d'aménagement de Delibatska Pescara, 1981 (Regionalni prostorni plan Delibatske pescare).

Dans la loi sur la protection de la nature, l'une des sections traite de la nature elle-même. Les éléments naturels protégés au titre de l'article 12 sont les suivants:

- 1) zones d'importance spécifique (parcs nationaux, réserves naturelles spécifiques, réserves scientifiques, parcs régionaux, réserves naturelles strictes, parcs forestiers, belvédères importants et réserves pour la protection des communautés animales et végétales rares ou menacées);
- 2) sites naturels (monuments naturels, monuments horticoles, paysages à caractère mémorial et éléments naturels historiques);
- 3) raretés naturelles (espèces animales rares et menacées, ainsi que leurs communautés).

b) Gestion administrative

L'organe expert compétent est le département provincial pour la protection de la nature (Pokrajinski zavod za zastitu prirode Vojvodine). Le parc national de Fruska Gora est géré par sa propre administration. Les autres zones protégées sont gérées par les autorités municipales.

c) Problèmes et politiques

L'inventaire du patrimoine naturel est en grande partie terminé. Les travaux touchant à la protection de la nature sont toutefois loin d'être achevés. Revêtent une importance particulière: la protection des zones humides encore existantes et celle de la seule zone désertique sablonneuse d'importance de Yougoslavie, à savoir Delibatska pescara.

Parc national de la province autonome de Voïvodine

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Fruska Gora	II, V	24 600	1960

Parcs naturels de la province autonome de Voïvodine

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Panonija	VIII	3 937	1975
2. Gornje Podunavlje	V	9 996	1982
3. Palic-Ludas	I, V	6 360	1982
4. Suboticka Suma	VIII	4 430	1982
5. Vrsacke Planine	VIII	4 177	1982
6. Stari Begej	I, V	1 327	1986

Réserve naturelle spécifique de la province autonome de Voïvodine

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Delibatska Pescara	II, V	29 352	1965

Parc paysager de la province autonome de Voïvodine

Nom	Catégorie	Surface (ha)	Année de création
1. Obedska Bara	V	17 501	1968

Bibliographie

Bralić, Ivo: *Nacionalni parkovi Hrvatske*, Zagreb, 1990.

Crnogorska Akademija Nauka i Umjetnosti: *Fauna Durmitora* (I, II, III, IV), Titograd, 1984, 1986, 1988, 1989.

Čudesna Jugoslavija, Sarajevo, 1985.

Forenbacher, Sergej: *Velebit i njegov biljni svijet*, Zagreb, 1990.

Hrvatsko ekološko društvo: *Nacionalni park Krka*, Zagreb, 1990.

Krstić, Branislav, et Pejović, Dušan: *Zakonodavstvo urbanizma, arhitekture, baštine, čovjekove sredine i prostornog uređenja*, Belgrade, 1987.

Mišić, Ljubumir, et Lakušić, Radomir: *Livadske biljke*, Sarajevo, 1990.

Obradović, Vuksan; Jolić, Jovanka; Jokić, Gojko: *Nacionalni parkovi Jugoslavije*, Belgrade, 1988.

Republički komitet za gradjevinarstvo, stambene i komunalne poslove i zaštitu čovjekove okoline: *Izvjestaj o kvaliteti okoline u SR Hrvatskoj 1987-1990*, Zagreb, 1990.

Republički komitet za gradjevinarstvo, stambene i komunalne poslove i zaštitu čovjekove okoline: *Prostorni plan SR Hrvatske*, Zagreb, 1989.

Republički zavod za zaštitu prirode: *Prirodne znamenitosti Hrvatske*, Zagreb, 1988.

Savezni sekretarijat za razvoj, Sektor za životnu sredinu: *Informacija o stanju i politici zaštite životne sredine u Jugoslaviji*, Belgrade, 1990.

Šilić, Čedomir: *Atlas drveća i grmlja*, Sarajevo, 1973.

Šilić, Čedomir: *Endemičke biljke*, Sarajevo, 1984.

Šilić, Čedomir: *Šumske zeljaste biljke*, Sarajevo, 1977.

Statistički godišnjak Jugoslavije, Belgrade, 1989, 1990.

Veliki geografski atlas Jugoslavije, Zagreb, 1987.

Zavod SR Slovenije za varstvo naravne in kulturne dediščine: «Rdeči sneznam ogroženih semenk in praprotnic SR Slovenije», *Varstvo naravne*, n^{os} 14-15, Ljubljana, 1989.

Zavod SR Slovenije za varstvo naravne in kulturne dediščine: *Inventar najpomembnejše naravne dediščine Slovenije* (I), Ljubljana, 1988.

Notes

- (¹) Quelques-unes des vastes forêts vierges de ce pays sont la forêt protégée de Perucica (1 290 ha — Bosnie-Herzégovine), la forêt Smrčeve doline et quelques autres de la montagne Velebit (Croatie), une partie de Kocevski Rog (Slovénie) et Biogradska gora (1 600 ha — Monténégro).
- (²) Le «Kopacki rit» abrite une réserve zoologique (6 234 ha) et un parc naturel (10 766 ha). D'autres zones humides importantes pour les espèces migratrices et indigènes d'oiseaux qui nichent en Yougoslavie sont: Vransko jezero (3 000 ha), Neretva delta (notamment certains emplacements, tels que Hutovo blato, Pod Gredom, Prud, Usce), Obedska bara (602 ha), Skadarsko jezero (21 655 ha de lac du côté yougoslave).
- (³) Selon une estimation figurant dans *Izvjestaj o kvaliteti okoline u SR Hrvatskoj 1987-1989*, Zagreb, 1990.
- (⁴) *Statistički godišnjak Jugoslavije*, Belgrade, 1989, p. 135.
- (⁵) Des problèmes spécifiques sont généralement suscités par les égouts et les systèmes d'adduction et d'évacuation des eaux.
- (⁶) La Fédération yougoslave fonctionne en fait comme une fédération d'États relativement indépendants. C'est la raison pour laquelle, dans les chapitres suivants, les problèmes posés par la protection de la nature seront abordés république par république.
- (⁷) Les articles 85 et 86 disposent que «les sols, les forêts, les eaux, la mer et le littoral, les minerais et autres ressources naturelles, les biens d'utilisation publique, le parc immobilier et les autres éléments d'importance culturelle et historique doivent, à l'instar des biens revêtant un intérêt général, bénéficier d'une protection spécifique» et doivent être utilisés dans des termes et conditions garantissant leurs «utilisation rationnelle et autres intérêts d'ordre général».
- (⁸) Dans les Constitutions des républiques:
— Bosnie-Herzégovine: articles 92 et 204;
— Monténégro: articles 100 et 219;
— Croatie: articles 2, 3 et 52;
— Macédoine: articles 104 et 244;
— Slovénie: articles 102 et 241;
— Serbie: articles 85 et 216.
- (⁹) Dans les républiques:
— Bosnie-Herzégovine: loi de 1985 sur la protection du patrimoine culturel, historique et naturel (Zakon o zaštiti i korištenju kulturno istorijskog i prirodnog nasljedja);
— Croatie: loi de 1976 sur la protection de la nature (Zakon o zaštiti prirode);
— Macédoine: loi de 1973 sur la protection du patrimoine naturel (Zakon za zaštita na prirodne retkosti);
— Monténégro: loi de 1977 sur la protection de la nature (Zakon o zaštiti prirode);
— Serbie: loi de 1975 sur la protection de la nature (Zakon o zaštiti prirode);
— Slovénie: loi de 1981 sur la nature et le patrimoine culturel (Zakon o naravni in kulturni dediscini).
- Dans les provinces autonomes:
— Kosovo: loi de 1976 sur la protection de la nature (Zakon o zaštiti prirode);
— Voïvodine: loi de 1986 sur la protection de la nature (Zakon o posebnog zaštiti delova prirode).
- (¹⁰) Ce département a émergé en 1989 du «comité de coordination pour l'environnement humain, l'aménagement du territoire et la gestion de la construction», établi en 1986 et incorporé au ministère en 1989. Le comité de coordination était apparu quelque dix années auparavant en tant que «comité de parlement fédéral pour la protection de l'environnement humain».
- (¹¹) Parmi les espèces adriatiques, nous souhaiterions citer:
Centaurea jabukensis
Centaurea ragusina
Brassica botteri
Aristolochia croatica
Centaurea dalmatica
Parmi les espèces illyriques et balkaniques endémiques, nous citons:
Arabis scopoiana
Micromria croatica
Rhamnus fallax
Daphne blagayana

Picea omorika
Pinus heldreichii
Pinus peuce
Quercus trojana
Scopolia carniolica
Thymus balcanus
Acer heldreichii
Pancicia serbica
Rumex balcanicus
Knautica montenegrina
Ciscorea balcanica
Scabiosa leuchophylla

(¹²) L'espèce endémique *Centaurea jabukensis* (de l'île de Jabuka) est aujourd'hui éteinte en raison de prélèvements irresponsables effectués pour les jardins botaniques.

(¹³) D' Stjepan Canadlija: *Cudesna Jugoslavija*, Sarajevo, 1985.

(¹⁴) Le nombre des animaux sauvages a été estimé par la société des chasseurs et publié dans *Statisticki godisnjak Jugoslavije*, Belgrade, 1989, p. 275 et 533.

(¹⁵) Classification de l'UICN en matière de «catégories, objectifs et critères pour les zones protégées», 1978:

I = réserves scientifiques

II = parcs nationaux

III = monuments naturels

IV = réserves naturelles

V = sites protégés

VI = réserves de ressources

VII = réserves anthropologiques

VIII = zones à usages multiples

IX = réserves de la biosphère

X = sites du patrimoine naturel mondial

XC = sites du patrimoine culturel mondial (non UICN)

(¹⁶) La réserve ornithologique de Hutovo blato a été créée en 1954.

(¹⁷) Zavod SR Slovenije za varstvo naravne in kulturne dediscine: «Rdeci zeznam ogrozenih semenk in prprotnic SR Slovenija», *Varstvo Narave*, n^{os} 14-15, Ljubljana, 1989.

Protection de la nature

en

Union soviétique

par U. Weißenburger

Union soviétique	<i>Page</i>
I — Faune et flore	147
A — Règlements législatifs et administratifs	147
1. Législation	147
2. Compétences administratives	147
B — Mise en œuvre politique	148
II — Zones protégées	150
A — Règlements législatifs et administratifs	150
B — Mise en œuvre politique	152

I — Faune et flore

A — Règlements législatifs et administratifs

1. Législation

La base juridique de la protection de la faune est la loi sur la protection et l'utilisation de la faune du 25 juin 1980, précisée et complétée en 1981 et en 1982 par les lois correspondantes des républiques fédérées. La loi ne s'applique pas aux animaux de rapport, ni aux animaux domestiques ni aux animaux vivant en captivité; elle concerne exclusivement les mammifères, les oiseaux, les reptiles, les poissons, les mollusques, les insectes et autres animaux qui vivent en liberté. Les objectifs déclarés de la loi sont la protection des espèces et la conservation de la diversité des espèces, la protection des habitats naturels, des conditions de reproduction et des voies migratoires des animaux vivant en liberté, la préservation de l'intégrité de leur communauté naturelle, la garantie d'une utilisation et d'une reproduction de la faune rationnelles, reposant sur des bases scientifiques, ainsi que la régulation du nombre des animaux dans la mesure où le requièrent l'hygiène ou les intérêts de l'économie. La loi contient, notamment:

- des principes régissant la chasse, la pêche et d'autres formes d'utilisation de la faune;
- des règles de protection dont l'objectif est d'éviter que les populations animales soient menacées par les projets de construction, les processus de production, la circulation ou l'utilisation de produits chimiques dans l'agriculture et la sylviculture;
- des règlements portant sur le contrôle de l'État dans le domaine d'application de cette loi.

Il n'existe pas, jusqu'à présent, de loi correspondante pour la protection de la flore. Toutefois, une loi va être élaborée sur la protection et l'utilisation de la flore. Les principales dispositions relatives à la protection de la flore sont actuellement contenues dans les lois de l'Union et des républiques sur les eaux et forêts, dont les bases ont été arrêtées en 1977. En outre, la protection de la flore et de la faune sont également abordées dans les lois de protection de la nature des républiques fédérées. De plus, il existe un arrêté du Conseil des ministres de l'Union soviétique sur le «Livre rouge de l'URSS» (Krasjana kniga SSSR), du 12 avril 1983, qui porte sur la protection des espèces animales et végétales en danger. A cela viennent également s'ajouter plusieurs arrêtés particuliers qui portent sur la protection de la nature et de l'environnement dans certaines régions. Parmi ceux-ci figure, par exemple, un décret du Soviet

suprême, du 26 novembre 1984, sur le renforcement de la protection de la nature dans la région du Grand-Nord. Une loi-cadre sur la protection de la nature applicable à l'ensemble de l'Union est actuellement en cours d'élaboration.

L'Union soviétique a participé à toute une série de conventions internationales pour la protection de la faune et de la flore, parmi lesquelles la convention relative aux zones humides de 1971, la convention sur le commerce international des espèces animales et végétales menacées d'extinction de 1975 et la convention sur la protection des espèces migratoires appartenant à la faune sauvage de 1979.

Dans l'ensemble, les lois sur la protection de la nature en URSS restent très générales et sont donc peu efficaces. Les sanctions prévues pour les infractions à la loi sont légères et n'ont qu'un minime effet de dissuasion.

2. Compétences administratives

Les structures de l'administration d'État en Union soviétique ont été modifiées à maintes reprises au cours de ces dernières années. Cela vaut également pour la protection de l'environnement et de la nature. Jusqu'en 1988, les compétences dans ce domaine étaient réparties, au niveau de l'Union, entre seize ministères et comités d'État, la protection de la nature entrant essentiellement dans les attributions des comités d'État pour l'industrie agricole (Gosagroprom) et pour la sylviculture (Goskomles). En janvier 1988, il a été décidé de transférer les compétences relatives à l'ensemble de la protection de la nature et de l'environnement à un comité d'État nouvellement créé, chargé de la protection de la nature (Goskompriroda), rebaptisé ministère pour l'Utilisation de la nature et la Protection de l'environnement, en 1991. Les départements chargés de l'environnement et de la protection de la nature dans les autres ministères et comités d'État ont été détachés ou relèvent désormais du Goskompriroda. Au niveau des républiques fédérées, également, les compétences administratives en matière de protection de la nature et de l'environnement ont été concentrées dans un ministère ou un comité d'État, de sorte que la répartition des tâches dans ce domaine est largement similaire aux niveaux de l'Union et des républiques. Il subsiste toutefois actuellement une certaine ambiguïté sur la délimitation des compétences entre l'Union et les républiques. Alors que l'Union revendique une compétence générale en matière de protection de la nature et de l'environnement, les républiques insistent sur leur souveraineté économique, ce qui inclut une compétence exclusive en matière de protection de l'environnement et de la nature sur leur territoire. Les républiques baltes, l'Arménie et la Géorgie aspirent de toute façon à se retirer de l'Union, mais les autres républiques sont prêtes à déléguer leur droit à

l'Union en cas de problèmes d'environnement trans-frontaliers.

La tâche du ministère pour l'Utilisation de la nature et la Protection de l'environnement ainsi que celle des ministères correspondants des républiques fédérées consistent à contrôler l'utilisation rationnelle de l'ensemble des ressources naturelles ainsi que la protection du sol, des eaux de surface et des eaux souterraines, de l'air atmosphérique ainsi que de la faune et de la flore. Les ministères de l'Environnement de l'Union et des républiques effectuent des expertises écologiques et des évaluations des incidences sur l'environnement du développement à long terme et de la répartition des lieux de production, du développement de certaines régions et de certains secteurs économiques ainsi que des projets concrets d'investissement; ils sont chargés de l'élaboration des projets de loi et des plans économiques pour la protection de la nature et de l'environnement, ils prennent des arrêtés et fixent les normes écologiques et les valeurs limites, ils orientent enfin la politique de recherche et de développement dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement. La tenue d'un «cadastre d'État de la faune» et du «Livre rouge de l'URSS» ainsi que la responsabilité globale des réserves naturelles font partie des attributions spéciales du ministère pour l'Utilisation de la nature et la Protection de l'environnement dans le domaine de la protection de la faune et de la flore. En ce qui concerne la protection des forêts, la surveillance de la chasse et la protection des ressources en poissons, la délimitation des compétences entre l'administration de l'environnement, d'une part, et les services compétents en matière de sylviculture et de pêche, d'autre part, n'est pas suffisamment précise.

B — Mise en œuvre politique

L'instrument le plus important en matière de protection de la flore est l'arrêté du Conseil des ministres

sur le «Livre rouge de l'URSS». Ce livre contient une liste des espèces végétales rares et menacées ainsi que les mesures destinées à leur protection. En 1989, cette liste comportait 603 espèces de plantes vasculaires, 32 espèces de mousses, 29 espèces de lichens et 20 espèces de champignons. De plus, d'autres plantes rares sont également protégées au niveau régional. En 1989, le «Livre rouge» de Géorgie comptait 161 espèces de plantes vasculaires, au Kazakhstan on en comptait 291, au Kirghizistan 65, en Lettonie 115, en Lituanie 30, en Moldavie 26, dans la République fédérative de Russie 533, au Turkménistan 252, dans l'Ouzbékistan 163, en Ukraine 151 et en Estonie 155. Il existe également, dans certains endroits de la partie européenne de l'Union soviétique, des services locaux chargés de la protection de la flore. C'est ainsi que dans la région de Mourmansk 94 espèces de plantes ont été protégées, dans la région de Moscou 108 et dans la région de Pskov 152.

La protection des forêts est totalement insuffisante. L'abattage dans les forêts de conifères est trop important et les règles forestières de base sont souvent enfreintes en matière d'abattage. Parfois, d'importantes superficies de bois en défens et de jeunes plantations sont détruites. Le déboisement des forêts de cèdres en Sibérie a causé d'importants dommages. Sur les pentes, cela a conduit à l'érosion des sols et à la formation d'éboulis, dans les plaines, d'importantes superficies ont été transformées en marais.

Au 1^{er} janvier 1990, le «Livre rouge de l'URSS» décidait la protection de 463 espèces animales menacées, parmi lesquelles 94 espèces de mammifères, 80 espèces d'oiseaux, 37 espèces de reptiles, 9 espèces d'amphibiens, 9 espèces de poissons, 11 espèces de vers, 202 espèces d'insectes, 2 espèces de crustacés et 19 espèces de mollusques. Les espèces animales protégées inscrites dans les «Livres rouges» des républiques fédérées se répartissaient de la manière décrite dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1
Nombre des espèces animales protégées

	Mammifères	Oiseaux	Amphibiens	Reptiles	Poissons	Mollusques	Insectes	Crustacés	Sangsues
Azerbaïdjan	14	36	4	10	7	—	39	—	—
Arménie	18	66	1	11	3	—	—	—	—
Biélorussie	10	45	1	2	7	—	9	5	—
Géorgie	21	33	4	6	1	—	—	—	—
Kirghizistan	13	20	—	3	1	—	5	—	—
Lettonie	26	71	5	3	—	1	10	1	1
Lituanie	1	31	1	2	2	—	4	—	—
Moldavie	8	17	—	4	—	—	—	—	—
RSFS de Russie	65	108	4	11	9	15	34	—	—
Tadjikistan	42	37	—	17	4	—	41	—	—
Turkménistan	21	32	—	30	5	—	—	—	—
Ouzbékistan	22	31	—	5	5	—	—	—	—
Ukraine	29	28	4	6	—	—	18	—	—
Estonie	13	73	4	1	9	2	1	—	1

Source: *Sostojanie prirodnoj sredy i prirodoochranaja dejatel'nost' v SSR v 1989 godu* (Héritage de l'environnement naturel et de l'œuvre de protection de la nature en URSS en 1989), Moscou 1990, p. 127.

Le tableau 2 indique les dépenses engagées par l'État pour la protection de la faune.

Tableau 2
Dépenses engagées pour la protection et la reproduction des animaux et des oiseaux sauvages
(en millions de roubles)

	1985	1986	1987	1988	1989
Total URSS	26,2	46,0	47,9	48,1	46,5
RSFS de Russie	12,3	30,6	31,9	31,9	—
Ukraine	5,0	5,4	5,5	5,7	—
Biélorussie	1,1	1,0	1,0	1,0	—
Ouzbékistan	0,2	0,3	0,5	0,6	—
Kazakhstan	3,2	3,8	3,3	3,4	—
Géorgie	0,2	0,2	0,2	0,2	—
Azerbaïdjan	0,3	0,6	0,6	0,4	—
Lituanie	0,9	0,9	1,1	1,0	—
Moldavie	0,4	0,5	0,5	0,5	—
Lettonie	1,1	1,1	1,0	1,1	—
Kirghizistan	0,2	0,2	0,6	0,6	—
Tadjikistan	0,2	0,2	0,1	0,2	—
Arménie	0,1	0,1	0,1	0,1	—
Turkménistan	0,6	0,6	0,6	0,7	—
Estonie	0,5	0,5	0,7	0,7	—

NB: A partir de 1986, viennent s'ajouter les dépenses relatives au contrôle d'État sur la chasse.

Sources: *Ochрана okružajuscej sredy i racional'noe ispol'zovanie prirodnykh resursov v SSSR* (Protection de l'environnement et utilisation rationnelle des ressources naturelles en URSS), Moscou 1989, p. 131; *Sostojanie...* (précité), p. 130.

La protection de la faune n'est qu'un demi-succès. Parmi les résultats positifs, on compte l'augmentation des populations de certaines espèces sauvages (zibelines, castors, élans, sangliers et daims) entre 1986 et 1989. Demeure cependant le problème du braconnage, souvent pratiqué à grande échelle. La diminution du nombre des antilopes des steppes dans la république socialiste soviétique autonome de Kalmoukie est particulièrement préoccupante: leur nombre est passé de 400 000 à 150 000 dans les années 80, leur espace vital étant de plus en plus réduit à la suite de l'extension des surfaces irriguées et des pâturages pour les animaux domestiques. L'assèchement de la mer d'Aral a conduit à l'extinction des populations de rats musqués qui y vivaient et à la réduction des lieux de ponte pour les oiseaux aquatiques. Dans de nombreuses parties du pays, les populations de poissons subissent les méfaits de la pollution des eaux, comme les esturgeons dans la Volga et dans la mer Caspienne. La pollution de l'environnement et les quotas de pêche trop élevés sont également responsables de la réduction du nombre de beaucoup d'espèces de phoques et de cétacés. Quelques pinnipèdes ont dû être protégés et leur chasse interdite. Le «Livre rouge de l'URSS» n'a aucune signification pratique en ce qui concerne la protection des invertébrés en dehors des réserves naturelles. En fait, seules sont protégées les populations qui se trouvent sur le territoire des réserves naturelles. L'existence de nombreuses espèces d'amphibiens et de reptiles est menacée. Leur habitat est souvent détruit ou dégradé par la pollution des eaux, la pollution agrochimique et les pluies acides.

II — Zones protégées

A — Règlements législatifs et administratifs

Il n'existe pas jusqu'à présent, en Union soviétique, de loi globale sur les réserves naturelles et autres zones particulièrement protégées. L'élaboration et l'adoption d'une loi sur la protection de la nature et d'une loi sur les territoires et objets naturels particulièrement protégés font toutefois partie du programme de protection de l'environnement de l'État pour la période 1991-1995. La législation sur les sols et les eaux et forêts, les lois sur les richesses minières et la protection de la faune ainsi que les lois

de protection de la nature des républiques fédérées contiennent des dispositions relatives aux zones et objets naturels protégés. Il existe, en outre, toute une série de décrets spéciaux.

Le statut juridique des territoires assurant un rôle de protection de la nature est fixé par un décret adopté en 1981 par le comité d'État au plan et le comité d'État pour la science et la technique. On distingue les réserves naturelles d'État, les zones protégées d'État, les parcs nationaux, les monuments naturels d'État, les arboretums, les jardins botaniques et les parcs zoologiques. Des réserves naturelles sont créées dans le but de préserver la nature. Les interventions humaines dans la nature et l'utilisation économique des ressources de ces régions sont interdites. L'objectif des zones protégées d'État est de préserver ou de rétablir le nombre de certaines espèces végétales ou animales ou de préserver d'autres objets naturels. La désignation de ces zones peut être permanente ou temporaire. Les parcs nationaux sont des territoires présentant une valeur écologique, historique ou esthétique particulière. Ils sont ouverts au tourisme et peuvent faire l'objet d'une exploitation économique limitée.

Jusqu'en 1988, les réserves naturelles ont toujours été du ressort du ministère ou du comité d'État chargé de l'agriculture, en dernier lieu du comité d'État pour l'industrie agricole (Gosagroprom). Par arrêté du Conseil des ministres datant du mois de janvier 1988, ces compétences ont été transférées au comité d'État nouvellement créé pour la protection de la nature (Goskompriroda), dont les fonctions ont été reprises en 1991 par le ministère pour l'Utilisation de la nature et la Protection de l'environnement. L'élaboration des plans et des projets de loi ainsi que le contrôle du respect des dispositions juridiques existantes font partie des attributions du ministère. Au 1^{er} janvier 1990, 27 réserves naturelles relevaient directement du comité d'État pour la protection de la nature de l'Union soviétique, 95 réserves naturelles dépendaient des comités d'État pour la protection de la nature des républiques fédérées, 20 du comité d'État pour la sylviculture et 19 d'autres services. En ce qui concerne les parcs nationaux, 3 d'entre eux étaient gérés par les comités d'État pour la protection de la nature des républiques fédérées, 15 par le comité d'État pour la sylviculture et 3 par d'autres services. En outre, il existait 6 réserves de chasse d'État (réserves animalières protégées), dont 4 relevant du comité d'État pour la sylviculture (Goskomles) (tableau 3).

Tableau 3
Répartition des zones protégées entre les services administratifs compétents

Services	Réserves naturelles		Parcs nationaux		Réserves de chasse	
	Nombre	Superficie (1 000 ha)	Nombre	Superficie (1 000 ha)	Nombre	Superficie (1 000 ha)
Goskompriroda URSS	27	5 808,7	—	—	—	—
Goskompriroda Azerbaïdjan	11	98,3	—	—	—	—
Goskompriroda Arménie	1	0,1	1	150,0	—	—
Goskompriroda Biélorussie	1	63,5	—	—	—	—
Goskompriroda Géorgie	16	168,8	1	20,1	—	—
Goskompriroda Kazakhstan	7	806,1	—	—	—	—
Goskompriroda Kirghizistan	3	175,6	—	—	—	—
Goskompriroda Lettonie	—	—	—	—	—	—
Goskompriroda Lituanie	3	17,6	—	—	—	—
Goskompriroda Moldavie	2	6,2	—	—	1	5,7
Goskompriroda RSFSR	39	12 762,2	—	—	—	—
Goskompriroda Tadjikistan	—	—	—	—	—	—
Goskompriroda Turkménistan	6	814,8	—	—	—	—
Goskompriroda Ouzbékistan	1	87,5	—	—	—	—
Goskompriroda Ukraine	—	—	—	—	—	—
Goskompriroda Estonie	5	62,5	1	64,9	—	—
Goskompriroda de l'Union soviétique et des républiques	122	20 868,9	3	235,0	1	5,7
Goskomles	20	562,9	15	1 905,9	4	119,9
Autres services	19	427,2	3	100,8	1	98,5

Source: *Sostojanie prirodnoj sredy i prirodoochannaja dejatel'nost' v SSSR v 1989 godu*, Moscou 1990, p. 151.

B — Mise en œuvre politique

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique d'État dans le domaine des réserves naturelles a connu bien des vicissitudes. Elle a essuyé des revers en 1951 et en 1961, notamment. En 1951, à la suite d'une «réforme» dans le domaine de la protection de la nature, il n'est resté des 128 réserves naturelles représentant 12,5 millions d'hectares que 40 réserves représentant une superficie de 1,5 million d'hectares. En 1959, leur nombre était remonté à 85 représentant une superficie de plus de 6 millions

d'hectares, mais, en 1961, 16 réserves naturelles étaient à nouveau fermées. Ce n'est qu'au début des années 70 que le nombre et la superficie des réserves naturelles retrouvaient leur niveau de 1961. Par la suite, ils n'ont cessé d'augmenter. Au 1^{er} janvier 1990, l'Union soviétique comptait 161 réserves naturelles d'État, soit une superficie de 21,9 millions d'hectares, 6 réserves de chasse d'une superficie de 181 000 hectares, 21 parcs nationaux représentant 2,24 millions d'hectares et plus de 5 000 monuments naturels. Le tableau 4 retrace l'évolution enregistrée au cours des années 70 et 80.

Tableau 4
Territoires naturels protégés

Fin d'année	Réserves naturelles et réserves de chasse		Parcs naturels	
	Nombre	Superficie (1 000 ha)	Nombre	Superficie (1 000 ha)
1975	108	7 856	3	178
1980	135	11 060	7	411
1985	150	17 549	13	788
1986	155	18 904	18	1 753
1987	161	19 644	19	1 780
1988	164	21 597	19	1 779
1989	167	22 083	21	2 242

Sources: *Sostojanie prirodnoj sredy i prirodoochranaja dejatel'nost' v SSSR v 1989 godu*, Moscou 1990, p. 147; *Ochran okruzascej sredy i racional'noe ispol'zovanie prirodnych resursov v SSSR*, Moscou 1989, p. 118.

Le réseau des réserves naturelles et des parcs nationaux devrait être encore étendu dans les années à venir. Le programme à long terme du gouvernement pour la protection de la nature et de l'environnement prévoit que la part des réserves naturelles et des parcs nationaux devrait atteindre 3 % de l'ensemble du territoire du pays en l'an 2000, soit 67 millions d'hectares. En 1989, il représentait à peine 24 millions d'hectares. Près de 3 milliards de roubles seront nécessaires, entre 1991 et 2005, à la création de réserves naturelles et de parcs nationaux.

22 réserves naturelles sont dites réserves naturelles de la biosphère. Elles jouent un rôle considérable dans les programmes de recherche relatifs à la surveillance de la pollution globale de l'environnement naturel. Cette surveillance écologique doit permettre de déterminer la façon dont évoluent la

qualité des sols, la couverture végétale, les eaux naturelles et la faune, sous l'influence des éléments écologiques dans les différentes régions. Les résultats obtenus devront être mis à profit lors des évaluations des incidences sur l'environnement.

La fédération de Russie compte le plus grand nombre de réserves naturelles, de réserves animalières et de parcs nationaux (79). C'est également dans cette république que se trouvent les plus grandes réserves naturelles : «Putoranskij» dans la région de Krasnoïarsk (1,9 million d'hectares), «Ust-Lenskij» en Yakoutie (1,4 million d'hectares), «Tajmyrskij» dans la région de Krasnoïarsk (1,35 million d'hectares) et «Kronockij» dans la région du Kamchatka (1,1 million d'hectares). La part de la république fédérative de Russie représente près de 85 % de la superficie totale des réserves naturelles, des réserves animalières et des autres parcs nationaux.

Tableau 5
Nombre des réserves naturelles, des réserves animalières et des parcs nationaux
(en fin d'année)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Azerbaïdjan	10	11	11	12	12	12
Arménie	3	4	4	5	5	5
Biélorussie	4	3	3	3	3	3
Géorgie	17	17	17	17	17	17
Kazakhstan	6	7	8	8	8	8
Kirghizistan	4	5	5	5	5	5
Lettonie	5	6	6	6	6	6
Lituanie	4	4	4	4	4	4
Moldavie	2	2	2	2	3	3
RSFS de Russie	46	60	67	73	75	79
Tadjikistan	2	3	3	3	3	3
Turkménistan	6	7	8	8	8	8
Ouzbékistan	13	10	11	10	10	10
Ukraine	15	18	18	18	18	19
Estonie	5	6	6	6	6	6
Total Union soviétique	142	163	173	180	183	188

Source: *Sostojanie prirodnoj sredy ...* (précité), p. 152.

Tableau 6
Superficie couverte par les réserves naturelles, les réserves animalières et les parcs nationaux
(en fin d'année) (1 000 ha)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Azerbaïdjan	169	169	169	179	179	179
Arménie	205	214	214	214	214	214
Biélorussie	237	238	238	253	253	253
Géorgie	141	173	187	187	189	189
Kazakhstan	580	786	832	835	836	840
Kirghizistan	62	197	197	197	203	197
Lettonie	103	123	123	123	123	123
Lituanie	47	47	48	48	48	48
Moldavie	11	11	11	11	12	12
RSFS de Russie	8 064	14 498	16 726	17 444	19 385	20 294
Tadjikistan	64	86	86	86	86	86
Turkménistan	1 034	1 084	1 111	1 111	1 111	1 111
Ouzbékistan	272	215	247	244	244	244
Ukraine	363	369	341	365	366	406
Estonie	119	127	127	127	127	127
Total Union soviétique	11 471	18 337	20 657	21 424	23 376	24 325

Sources: *Ochrana ...* (précité), p. 119; *Sostojanie ...* (précité), p. 145 et suiv.

Tableau 7

Dépenses consacrées à l'entretien des réserves naturelles, des réserves animalières et des parcs nationaux (en millions de roubles)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Azerbaïdjan	0,4	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8
Arménie	0,7	0,7	0,9	1,0	1,0	1,2
Biélorussie	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9
Géorgie	0,4	1,4	1,6	1,6	1,7	1,6
Kazakhstan	0,6	0,7	0,9	0,9	1,0	1,4
Kirghizistan	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6
Lettonie	0,6	1,1	0,9	1,0	1,1	1,2
Lituanie	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Moldavie	0,3	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
RSFS de Russie	10,6	17,0	22,3	25,2	26,0	28,7
Tadjikistan	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Turkménistan	0,9	1,2	1,4	1,4	1,6	1,5
Ouzbékistan	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,2
Ukraine	3,3	4,8	4,7	5,5	5,8	6,2
Estonie	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2	1,2
Total Union soviétique	21,9	32,3	38,6	42,7	44,6	48,5

Source: *Sostojanie prirodnoj sredy ...* (précité), p. 152.

La désignation d'une zone comme réserve naturelle ne garantit toutefois pas, dans tous les cas, une protection efficace de la nature. Certaines réserves naturelles sont considérablement atteintes par la pollution émise par des industries voisines. Dans la partie européenne du pays, cela est particulièrement vrai pour la réserve naturelle lapone de la presqu'île de Kola, qui est menacée par les émissions polluantes de deux usines métallurgiques de nickel.

Dans l'ensemble de la région, 130 000 ha de forêt, parmi lesquels une superficie importante de la réserve naturelle, sont endommagés par des retombées de soufre, de cuivre et de nickel. De fortes concentrations en métaux lourds ont été décelées dans les plantes qui poussent dans cette région, notamment dans les airelles et les mûres.

Les auteurs

- Robert Atkinson:** géographe et chargé de recherche à l'Ecological Studies Institute, Londres, Royaume-Uni
- Inge Lorange Backer:** professeur au département de droit public et international de l'université d'Oslo, Norvège
- András Csapó:** biologiste, travaillant actuellement pour l'Agence régionale de protection de la nature de la région Pest, Budapest, Hongrie
- Jean Gottesmann:** avocat consultant (docteur en droit et ingénieur), Einsiedeln, Suisse
- Markus Haslinger:** chargé de recherche à l'Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen, université Johannes Kepler, Linz, Autriche
- Erkki J. Hollo:** professeur au Helsinki Polytechnic, Finlande
- Alexander Juras:** chercheur à l'Institut für europäische Umweltpolitik, Bonn, Allemagne
- Krzysztof Kamieniecki:** Institute for Sustainable Development, Varsovie, Pologne
- Jan Kos:** biologiste et membre de l'Institut tchécoslovaque pour la protection de la nature
- Gabriel Michanek:** chargé de recherche à la faculté de droit de l'université d'Uppsala, Suède
- Ida Miró-Kiss:** journaliste, ancienne représentante de l'Association nationale pour la protection de la nature, Budapest, Hongrie
- Bedrich Moldan:** géochimiste et président de l'Union tchécoslovaque pour la protection de la nature, Prague, Tchécoslovaquie
- Rasvan-Teodor Negoita:** consultant à la division des relations publiques du ministère de la Jeunesse et des Sports, Bucarest, Roumanie; directeur du programme relatif aux ressources documentaires au Centre régional de l'environnement, Budapest, Hongrie
- Stephen Sokoloff:** chargé de recherche à l'Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, université Johannes Kepler, Linz, Autriche
- A. Jeko Spiridinov:** chercheur à l'Institut d'écologie de l'Académie des sciences de Bulgarie, en charge près le ministère de l'Environnement; président du Fonds pour la nature, Sofia, Bulgarie
- Vesna Teršelič:** diplômé en philosophie de l'université de Zagreb, Yougoslavie, actuellement consultant à l'Institut für europäische Umweltpolitik, Bonn, Allemagne
- Herbert Wegscheider:** professeur à l'Institut für Strafrecht, Strafprozeßrecht und Kriminologie, université Johannes Kepler, Linz, Autriche
- Ulrich Weißenburger:** chargé de recherche au Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Communautés européennes — Parlement européen

La protection de la nature en Autriche, Finlande, Norvège, Suède, Suisse, Bulgarie, Tchécoslovaquie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Union soviétique

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1992 — 155 p. — 21,0 × 29,7 cm

ISBN 92-823-0383-7

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 11

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 11

ISBN 92-823-0383-7



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg



9 789282 303832 >
