



Secrétariat assuré par le
Programme des Nations Unies
pour l'environnement (PNUE)

point 13 de l'ordre du jour
Doc: AEW/MOP2.12
26 August 2002
Original : anglais

DEUXIÈME SESSION DE LA RÉUNION DES PARTIES A L'ACCORD SUR LA CONSERVATION DES
OISEAUX D'EAU MIGRATEURS D'AFRIQUE-EURASIE (AEWA)
ALLEMAGNE, DU 25 AU 27 SEPTEMBRE 2002

AVANT-PROJET DE LIGNE DIRECTRICE POUR UNE LÉGISLATION NATIONALE DE LA CONSERVATION DES OISEAUX D'EAU MIGRATEURS ET DE LEURS HABITATS

INTRODUCTION

Lors de sa première session, la Réunion des Parties a adopté la Résolution 1.4 relative aux Priorités en matière d'application à l'échelle internationale de l'AEWA en 2000-2004 (IIP 2000-2004). L'une des 33 priorités énumérées dans l'IIP 2000-2004 indique la nécessité de développer une ligne directrice pour la mise en place d'une législation nationale de la conservation des oiseaux d'eau migrateurs. La description complète de ce projet est la suivante :

Dans toute la zone de l'Accord, il existe une grande diversité de législations nationales relatives à la conservation des oiseaux d'eau migrateurs. Lors de leur migration, les espèces peuvent traverser les frontières séparant les pays et leur statut en matière de prélèvements, de commerce, de perturbations et de conservation des habitats peut changer dans l'espace de quelques mètres. Bien que le développement d'une législation internationale (telle que le présent Accord et la Directive Oiseaux de l'UE) contribue indubitablement à l'établissement de normes minimum pour les législations nationales, de nombreux pays souhaitent améliorer encore leur législation afin de répondre à des besoins spécifiques. Il est par conséquent recommandé de développer une nouvelle Ligne directrice de Conservation pour aider les pays dans l'examen et l'amendement de leur législation nationale relative à la conservation des oiseaux d'eau migrateurs. En outre, une liste d'études de cas de législations novatrices autour de la zone de l'Accord, ainsi que des correspondants locaux (pour informations supplémentaires et expertise) devrait être dressée. Compte tenu de l'expérience du Centre du droit de l'environnement de l'UICN à ce sujet, la coordination devrait être assurée en étroite collaboration avec ce dernier.

Début 2002, les Pays-Bas ont décidé d'apporter leur contribution bénévole au développement de la ligne directrice susmentionnée. Ceci a permis au Secrétariat de déléguer cette tâche au Centre du droit de l'environnement de l'UICN.

Il a été demandé à la Réunion des Parties d'examiner l'avant-projet de Ligne directrice pour une législation nationale de la conservation des oiseaux d'eau migrateurs et de leurs habitats présenté ci-joint à l'Annexe 1, en tenant compte du fait que plusieurs Annexes sont encore en préparation au Centre du droit de l'environnement de l'UICN.

L'étude d'une législation novatrice fait partie du travail délégué. En temps voulu, le Centre du droit de l'environnement de l'UICN identifiera et sélectionnera en étroite coopération avec le Secrétariat de l'Accord un pays dont la législation peut faire l'objet de ce genre d'études de cas.

Annexe 1:

**AVANT-PROJET DE LIGNE DIRECTRICE
POUR UNE LÉGISLATION NATIONALE DE LA CONSERVATION
DES OISEAUX D'EAU MIGRATEURS ET DE LEURS HABITATS**

Rédigé par le Centre du droit de l'environnement de l'UICN
Juillet 2002

Préparé avec le support financier du
Ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Pêche des Pays-Bas, et
du Secrétariat PNUE /AEWA

Ligne directrice pour une législation nationale de la Conservation des Oiseaux d'eau migrateurs et de leurs habitats¹

Introduction

La présente Ligne directrice de Conservation a pour objet d'aider les pays dans la rédaction d'une nouvelle législation, ainsi que dans l'examen et l'amendement de la législation nationale existante relative à la conservation et à l'utilisation durable des oiseaux d'eau migrateurs et de leurs habitats. Formant un élément des séries de Lignes directrices de Conservation de l'AEWA, elle répondra à la question fondamentale suivante : comment mettre en œuvre l'Accord sur le plan législatif et comment présenter cette analyse en termes simples, accessibles aux non-juristes ?

Il est prévu de satisfaire au projet 1 de la liste de l'AEWA des « Priorités en matière d'application à l'échelle internationale de l'AEWA en 2000-2004 », adoptées par la Résolution 1.4 de la Réunion des Parties (MOP) à l'AEWA. Ce projet prioritaire constate que :

Dans toute la zone de l'Accord, il existe une grande diversité de législations nationales relatives à la conservation des oiseaux d'eau migrateurs. Lors de leur migration, les espèces peuvent traverser les frontières séparant les pays et leur statut en matière de prélèvements, de commerce, de perturbations et de conservation des habitats peut changer dans l'espace de quelques mètres. Bien que le développement d'une législation internationale (telle que le présent Accord et la Directive Oiseaux de l'UE) contribue indubitablement à l'établissement de normes minimum pour les législations nationales, de nombreux pays souhaitent améliorer encore leur législation afin de répondre à des besoins spécifiques.

En conséquence, il est recommandé de rédiger une nouvelle « Ligne directrice de Conservation » de style et de niveau similaires à ceux des neuf Lignes directrices de Conservation adoptées lors de la MOP 1 de l'AEWA et « adaptée si besoin est à la question faisant l'objet de la législation ».

Lorsqu'elle traite de questions législatives, cette Ligne directrice conserve autant que possible le style des autres Lignes directrices de Conservation de l'AEWA. Cependant, les questions législatives étant complexes et traitant de sujets différents de ceux auxquels sont habitués les professionnels de la conservation généralement chargés de la surveillance des programmes de conservation des oiseaux d'eau migrateurs, il est nécessaire que cette Ligne directrice de Conservation soit un peu plus élaborée que les autres et que de plus amples explications soient fournies sur chaque point.

La MOP recommande en outre la création de listes d'études de cas de législation novatrice provenant des quatre coins de la zone de l'Accord, ainsi que de listes de correspondants locaux susceptibles de fournir des informations et d'apporter leur expertise. Toutefois, comme indiqué ci-dessous, il est difficile de citer la législation existante comme « étude de cas » pour toute autre activité des pays. Reconnaisant ce fait, les personnes chargées de la préparation de la présente Ligne directrice de Conservation ont créé un condensé des centaines d'exemples de législation examinés durant le processus de rédaction de cet avant-projet. Ce condensé sera pourvu d'un index dans la mesure des ressources disponibles et sera placé à la disposition des Parties de l'AEWA, comme nous le verrons ci-dessous.

1. Au-delà des exigences de l'Accord

Bien qu'à ce propos, il importe que les Parties aient bien rempli toutes leurs obligations et tous leurs engagements vis-à-vis de l'Accord des Oiseaux d'eau d'Afrique-Eurasie (AEWA) et de la Convention sur

¹ La présente Ligne directrice de Conservation est basée sur le travail du Centre du droit environnemental de l'UICN, Godesberger Allee 108-112, D-53175 Bonn, Allemagne (Tél. ++49.228.2692-231, Fax ++49.228.2692-250, Internet : <http://www.iucn.org/themes/law>). Les principaux participants à ce document sont Tomme R. Young, Conseiller juridique senior, Anni Lukacs, Responsable de la Bibliothèque juridique de l'UICN-CDE, Alexandra Fante, Responsable de la Bibliothèque documentaire de l'UICN-CDE, Aicha Zergani et Claudiane Chevalier, juristes internes.

les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), la Ligne directrice de Conservation dépasse cette convention, comme l'exige la MOP dans sa décision. Les Parties sont clairement autorisées à adopter en faveur de la conservation des oiseaux d'eau migrateurs des dispositions légales plus strictes que celles de l'AEWA, de son Plan d'action, ou de tout Plan d'action spécifique pouvant être élaboré conformément à l'AEWA. (AEWA, § XI.2.)

2. Les bonnes pratiques

Au-delà cet objectif de base, les rédacteurs de la présente Ligne directrice de Conservation ont cherché à fournir des informations sur toute une gamme de bonnes pratiques en matière de développement de législations relatives à la protection des espèces migratrices. Dans ce cadre, plusieurs documents prometteurs et dispositions individuelles ont été examinés en détail.

Ces enquêtes ont fait apparaître une difficulté sous-jacente empêchant l'usage de lois et d'avant-projets spécifiques pouvant servir d'« exemples de bonnes pratiques », difficulté qui est due au caractère fortement *individuel* du processus de développement d'une législation nationale. Même dans les pays dont les documents législatifs sont établis dans la même langue et sont basés sur le même type de système législatif, l'interprétation légale ou l'efficacité d'une disposition particulière peut être très différente.

Qui plus est, une fois qu'une loi, un règlement ou autre document est véritablement décrété ou adopté, il a traversé un processus de négociation au cours duquel des facteurs politiques et d'autres facteurs qui ne sont liés ni à la loi ni à la conservation de la faune ont influé à bien des égards sur sa forme définitive.

Pour cette raison, la Ligne directrice de Conservation ne fournit pas de modèle d'avant-projet de dispositions explicites, et n'identifie les lois d'aucun pays comme étant des « modèles » à l'usage d'autres pays. En revanche, des suggestions sont faites concernant les pouvoirs législatifs particuliers et autres dispositions paraissant nécessaires, ainsi que sur la manière dont des dispositions législatives particulièrement efficaces peuvent être élaborées lorsqu'il n'en existe pas encore.

Toute une série de lois nationales pertinentes, contenues dans plusieurs classeurs, qui seront mises à jour à la collection permanente de la bibliothèque de droit du Centre du droit de l'environnement de l'UICN, et auxquelles les Parties peuvent avoir accès sur demande² a été ajoutée aux recommandations de la Ligne directrice de Conservation relatives aux bonnes pratiques.

Ces documents (plus de 250) ont été examinés au cours de l'étude comparative réalisée par les rédacteurs de l'avant-projet, sur la législation nationale relative aux questions importantes pour la conservation des oiseaux d'eau migrateurs. Ces documents comprennent la législation de tous les pays figurant à l'Annexe A, ainsi que des résumés d'autres documents qui n'étaient pas disponibles dans une langue accessible aux rédacteurs.

Ils comprennent :

- la législation relative à la conservation des espèces animales importantes, en voie de disparition, menacées ou présentant une autre valeur,
- la législation relatives aux zones humides, aux eaux douces, aux eaux côtières et autres écosystèmes,
- le cadre environnemental et autres lois environnementales fondamentales et de conservation générale,
- la législation nationale de base (dispositions constitutionnelles relatives aux droits et aux devoirs envers l'environnement, interprétation et traités gouvernementaux, etc.),

² Les demandes d'informations et les réservations horaires à la bibliothèque doivent être adressées à : Bibliothèque du contentieux, Centre du droit environnemental de l'UICN - The World Conservation Union, Godesberger Allee 108-112, D-53175 Bonn, Allemagne, Tél. ++49.228.2692-2313, Fax ++49.228.2692-250, E-mail : Secretariat@elc.iucn.org (veuillez noter «Attention Legislation Library» sous la rubrique objet). Des frais peuvent être portés en compte pour les demandes nécessitant une «recherche à distance» (à effectuer par le personnel de la bibliothèque de l'UICN-CDE) et les photocopies.

- les autres lois relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources naturelles (en particulier, les ressources naturelles biologiques).

3. La « législation » et les « rédacteurs d'avant-projets de lois »

Dans la présente Ligne directrice de Conservation, il s'agit en général de l'élaboration d'une « législation » par les « rédacteurs d'avant-projets ». Il est donc important de prendre deux définitions en considération.

Dans la présente Ligne directrice de Conservation,

le terme de « **législation** » est utilisé pour décrire « les lois/actes, règlements, décrets, règles administratives et protocoles, et tous les autres documents promulgués par toute agence ou fonctionnaire gouvernemental, présumés avoir des conséquences juridiques ou être contraignants pour un gouvernement ou des individus, et

le terme de « **rédacteur d'avant-projet de lois** » désigne toute personne qui prépare un avant-projet de « législation » comme décrit ci-dessus.

Selon ces termes, un « rédacteur d'avant-projets de lois » inclut les managers de zones protégées et les professionnels de la conservation chargés d'agences de conservation de la faune à plusieurs niveaux gouvernementaux. Ce genre de professionnels de la conservation préparent souvent un avant-projet ou une recommandation pour une loi, un règlement, un protocole ou même les mesures opérationnelles d'une région protégée.

Tandis que, dans certains pays, ce genre de législation sera tôt ou tard examiné ou approfondi par le cabinet du solliciteur général ou par d'autres juristes du gouvernement, il est généralement vrai que les juristes qui examinent les propositions de loi des agences ne connaissent généralement pas les besoins particuliers du régime de conservation des pays.

La présente Ligne directrice de Conservation a donc pour objet d'aider les professionnels de la conservation et les fonctionnaires des ministères et des agences chargés de la conservation à rédiger les avant-projets et la version définitive de la législation, et à émettre des suggestions pour améliorer la législation existante et proposée. Elle peut également aider les juristes dans l'examen ou l'approfondissement des avant-projets de loi.

Les phases de la rédaction des avant-projets de lois et le processus d'approbation

Phase 1 : Analyse législative

Phase 2 : Analyse des facteurs de conservation physiques, politiques, sociaux importants

Phase 3 : Préparation de l'avant-projet de loi initial

Phase 4 : (Habituellement) Soumission de l'avant-projet initial aux processus de révision préparlementaires (examen par le Comité parlementaire, le Procureur général ou autre organe central de rédaction des avant-projets de lois)

Phase 5 : Soumission au Parlement et promulgation par ce dernier (y compris considération par le Comité parlementaire, renégociation de plusieurs dispositions, etc.)

Phase 6 : Promulgation

La présente Ligne directrice de Conservation concerne les phases 1, 2 et 3. Elle peut aider les juristes (qui ne sont généralement pas des experts des questions juridiques de conservation) à aborder la Phase 4.

La présente Ligne directrice de Conservation se divise en deux parties principales :

- une partie consacrée aux exigences préliminaires, y compris les phases 1 et 2 ci-dessus, et
- une partie plus longue consacrée aux questions législatives particulières (phase 3), y compris des conseils et recommandations spécifiques relatifs à la rédaction des avant-projets de lois. Cette partie est divisée en 10 sections correspondant à des questions législatives particulières qui doivent être prises en main.

Phases I & 2 : exigences préliminaires – le « contexte » de la législation

Lors de la rédaction des avant-projets de lois, il est essentiel de comprendre de quelle manière les exigences législatives de la conservation doivent être abordées dans le contexte juridique, législatif, social et biologique qui est unique au pays. Ce besoin de « contexte » est basé sur deux faits incontestables :

Premièrement, la législation ne répond pas aux objectifs de conservation ni aux engagements en la matière. Au mieux, il s'agit d'un instrument grâce auquel le gouvernement peut être plus efficacement habilité et mandaté pour atteindre ses objectifs. Les éléments les plus importants de ce genre d'instruments sont :

(1) la façon dont les activités gouvernementales peuvent être autorisées dans le pays, et
(2) les conditions biologiques, culturelles et autres conditions factuelles particulières du pays, pouvant avoir une incidence sur la nature des instruments législatifs nécessaires.

Deuxièmement, comme nous le verrons ci-dessous, la législation de chaque pays fait ressortir quelques-unes des évidences les plus claires de l'individualité du pays. La terminologie législative et la manière dont elle est interprétée par les différentes cours et agences, et par les particuliers habilités sont très différentes, même parmi les pays situés dans la même région, et qui partagent un langage législatif et un système juridique communs.³

³ Dans la présente Ligne directrice de Conservation, le terme de « système juridique » désigne les catégories génériques du cadre national juridique – auquel on fait habituellement référence par « droit coutumier », « code » (ou « Code Napoléon »), et « _____ » et autres catégories pouvant être utilisées pour décrire les systèmes hybrides.

Phase 1 - Analyse du système législatif et des décisions afférentes

La première chose à faire absolument lors de l'élaboration de la législation relative à la conservation et de la mise en place des institutions qui en sont chargées, c'est de chercher à connaître en profondeur le rôle de la législation et ce que l'on peut en attendre. La section suivante présente un résumé de quelques-unes des activités et des recherches qui peuvent être exigées du rédacteur d'avant-projets de lois. Nous commençons par expliquer brièvement la raison pour laquelle la présente Ligne directrice de Conservation n'inclut pas de « modèle » spécifique de législation qu'il suffirait de soumettre au Parlement pour approbation.

1. « Analyses législatives » ou « Profils législatifs »

Avant d'élaborer une nouvelle législation ou de recommander une révision importante de la législation existante, il est essentiel de créer une base adéquate de connaissances. A cet effet, le meilleur moyen est de procéder à une « analyse législative », une étude de toute la législation existante traitant de l'objectif législatif concerné ou influant sur ce dernier, soit dans ce cas la conservation des oiseaux migrateurs. Il est essentiel que le processus du développement de la législation soit basé sur la compréhension de lois existantes.

Pour être efficace, l'analyse législative doit examiner tous les documents législatifs actuellement en vigueur se rapportant à :

- la conservation de la faune,
- les zones protégées,
- les zones humides et l'eau,
- les forêts,
- l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) et autre législation-cadre relative à l'environnement,
- l'accord de autorisations,
- le commerce et le commerce international,
- les taxes,
- l'infrastructure,
- l'accord de compétences aux agences et fonctionnaires gouvernementaux, et
- les autorités centrales et le système juridique national.⁴

La nouvelle législation doit agir de concert avec tous ces types de législation. Lorsque la nouvelle législation est susceptible de modifier ou d'affecter la législation existante ou bien d'être en contradiction avec elle, les mesures permettant d'éviter la non application de la nouvelle loi ne peuvent être efficaces que si elles sont basées sur des informations complètes et détaillées.

Par ailleurs, l'analyse législative doit également évaluer l'efficacité de la législation existante et les problèmes pratiques qu'un nouvel instrument juridique aiderait à résoudre. Ce processus exige la réalisation d'interviews et autres processus visant à obtenir l'engagement de fonctionnaires à tous les niveaux (allant de ceux chargés de la protection d'un habitat individuel au gouvernement central).

Suggestion législative : *Toute incompatibilité (nouvelle ou existante) de la nouvelle législation avec d'autres documents législatifs ou mandats ministériels doit être résolument évitée. Lorsqu'une nouvelle proposition de loi est susceptible d'être incompatible avec une autre loi ou mandat d'agence, ou de faire naître des ambiguïtés avec l'une de ces dernières, il est fortement recommandé de réviser les dispositions incompatibles de chacune des deux lois au cours de processus conjoints.*

Durant ce processus, il peut être nécessaire de préparer des documents juridiques distincts pour chaque élément de la législation existante à réviser.

⁴ (ce type de documents fait souvent référence à la « Constitution », aux termes de « loi gouvernementale », d'« loi d'interprétation », « loi sur les tribunaux » et aux lois qui désignent les autorités diverses des unités gouvernementales locales ou départementales, etc.)

2. Pourquoi pas de « législation modèle » ?

Comme nous l'avons vu plus haut, lors de toute analyse législative nationale ou de rédaction d'avant-projets de lois nationaux, il est essentiel de prendre conscience du fait qu'il n'existe pas deux pays ayant des systèmes juridiques similaires. Les rédacteurs d'avant-projets de lois qui omettent d'en tenir compte, commettent souvent la faute usuelle de reprendre les lois d'un ou de plusieurs pays dans leur propre système juridique ou d'essayer d'adopter une « législation modèle » du fait que ces documents portent sur un problème avec lequel ils se débattent.

L'expérience montre que ce genre de raccourcis s'avèrent inutiles. On utilise habituellement une législation modèle lorsqu'il est question de mandat extérieur (d'un donateur ou d'un organisme international) que le pays peut ne remplir qu'en promulguant une loi très rapidement. Que la législation ne soit jamais mise en œuvre dans ces cas-là, ceux qui décident de l'adopter ne s'en soucient guère.

Le rédacteur d'avant-projets de lois peut prendre comme exemple la législation d'autres pays et la pensée d'origine du rédacteur de la législation prise pour modèle. Toutefois, pour atteindre ces objectifs, il est absolument essentiel que la législation de chaque pays soit conçue pour fonctionner efficacement au sein du cadre juridique du pays concerné, et pour tenir compte des facteurs politiques et sociaux, et autres facteurs uniques à un pays.

3. Une seule « Loi sur les oiseaux migrateurs » ou une combinaison de lois ?

L'une des principales questions à résoudre est la suivante : faut-il préparer une seule « loi sur les oiseaux migrateurs » intégrée ou plusieurs lois, ou bien réviser plusieurs lois existantes ?

Souvent, à première vue, la création d'un seul document législatif peut paraître l'option la plus séduisante, notamment au plus haut niveau (« lois », « actes » ou « ordonnances »). Toutefois, cette option n'est pas recommandée dans la plupart des pays où des lois individuelles sont élaborées et mises en œuvre séparément, et ne sont pas automatiquement ajustées au code national général. Dans ces pays, il se peut que les dispositions importantes d'une nouvelle loi unifiée ne soient jamais prises en considération par d'autres ministères et agences-clés.

Il vaut généralement mieux amender des lois existantes ou rédiger une série de lois, basées sur une analyse législative ainsi que sur les compétences et le portefeuille des agences gouvernementales et des ministères concernés.⁵ La présente Ligne directrice de Conservation s'inscrit dans cette dernière approche, bien que toutes les questions traitées ici soient également pertinentes lorsqu'une loi unifiée est en cours de rédaction.

⁵ A ce propos, il faut noter qu'il n'existe que très peu de pays dans lesquels les oiseaux d'eau migrateurs sont protégés par des agences séparées, qui ne sont pas chargées de mettre en œuvre d'autres lois.

Phase 2 - Analyse des facteurs scientifiques et techniques, et autres facteurs essentiels

Au-delà des exigences légales, les principaux facteurs ayant une incidence sur la législation sont :

- les informations techniques relatives aux espèces et à leurs habitats dans le pays, et
- les facteurs socioculturels particuliers dans lesquels les espèces et leur usage jouent un rôle dans le pays.

4. Données scientifiques et de surveillance

Dans la législation moderne, la plupart des activités de conservation dépendent de plus en plus de la compréhension scientifique - notamment les informations sur la taille et les taux de rétablissement des populations, l'impact des utilisations ayant une incidence sur les espèces, et l'efficacité des techniques de conservation.

Le succès de la législation relative à la conservation des espèces migratrices dépendra en grande part de :

- son usage des informations techniques relatives à la nature des besoins, des problèmes et des situations spéciales de conservation,
- ses dispositions assurant la compilation et l'utilisation des données scientifiques pertinentes, et
- la disposition assurant la réponse administrative aux changements s'opérant au niveau des conditions et des nouveaux développements relatifs à la compréhension scientifique de la biologie et de l'écologie des espèces, et autres facteurs afférents.

5. Facteurs sociaux et culturels

Finalement, beaucoup de facteurs relatifs au contexte social, culturel et économique au sein de la société (le « rôle » des espèces et de la conservation en général) sont essentiels au processus législatif. Parmi les questions qui doivent être prises en considération se trouvent :

- le taux de cohésion de la communauté,
- la nature des utilisations courantes et traditionnelles des espèces et des écosystèmes préoccupants,
- les facteurs qui indiquent les idées et les attentes du public quant à l'utilisation des espèces et des écosystèmes, la fiabilité des nouvelles promesses gouvernementales, ainsi que des nouvelles lois et programmes gouvernementaux.

Phase 3 : la rédaction des avant-projets de lois

Cette section est divisée en 8 sous-sections traitant chacune d'un élément du cadre législatif national qu'exige l'adoption de la législation, à savoir :

- les définitions,
- l'utilisation durable des oiseaux d'eau (et des espèces et composants d'habitat dont ils dépendent),
- les contrôles directs des prélèvements de spécimens,
- les mesures de conservation de l'habitat,
- les exceptions aux dispositions relatives au contrôle des prélèvements, de l'utilisation durable et de la conservation d'habitat,
- le marché et autres contrôles indirects,
- la recherche, l'éducation et la surveillance, et
- les autres dispositions, y compris la coopération internationale et la planification des urgences.

Chaque sous-section commence par les dispositions afférentes de l'AEWA et du Plan d'action de l'AEWA. (Dans quelques cas, la même disposition revient dans plus d'une sous-section, du fait que l'on reconnaît qu'une combinaison de dispositions est importante pour satisfaire aux diverses exigences et aux divers objectifs formulés dans les documents internationaux.)

Chaque sous-section traite ensuite des questions législatives particulières qui peuvent aider à la création des lois, règlements et autres documents législatifs pour la conservation des oiseaux d'eau migrateurs.

Quelques-unes de ces discussions sont subdivisées. Chaque subdivision se termine par une ou plusieurs suggestions législatives, concernant les questions devant être prises en main.

A. Définitions des espèces et listes

L'un des principaux éléments d'un grand nombre de lois de conservation des espèces est la formulation des définitions qui permettent de clarifier les espèces protégées, ou bien de classer les espèces protégées par catégories, en vue de déterminer le niveau de protection à appliquer.

1. Obligations des Parties

L'AEWA définit les « oiseaux d'eau » comme étant « les espèces d'oiseaux qui dépendent écologiquement des zones humides pendant une partie au moins de leur cycle annuel, qui ont une aire de répartition située entièrement ou partiellement dans la zone de l'Accord, et qui figurent à l'Annexe 2 du présent Accord » (Article I.2(c) de l'AEWA),

Plus particulièrement, le **Plan d'action de l'AEWA** « est applicable aux populations d'oiseaux d'eau migrateurs figurant au tableau 1 de la présente Annexe (tableau 1).» (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 1.1.). Le tableau 1 contient des populations d'espèces qui ne figurent pas à l'Annexe 2 de l'AEWA, ainsi qu'un certain nombre de désignations. Le Plan d'action prête une attention toute particulière aux sous-groupes d'espèces, tels que « les populations appartenant aux catégories 2 et 3 de la colonne A signalées par une astérisque » (voir pour exemple le Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.1(c)) et « les populations inscrites à la colonne B du tableau 1 » (voir pour exemple le Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2.)

Aux fins de l'adoption ou de l'utilisation des définitions, la déclaration spécifique de l'AEWA prévoyant que « les dispositions du présent Accord n'affectent pas le droit des Parties de maintenir ou d'adopter des mesures plus strictes pour la conservation des oiseaux d'eau migrateurs et de leurs habitats ». (Art. XI.2)⁶ est très importante.

2. Mesures légales particulières

Lors de la définition de la portée de la législation relative à la conservation des oiseaux d'eau migrateurs, il est important de consulter des experts de la rédaction d'avant-projets de lois avant de proposer des définitions à donner.

Niveau de détail : Les différents niveaux de documents législatifs ont des objectifs différents et par conséquent différents niveaux de détail, notamment en ce qui concerne les définitions. Par exemple, l'un des principaux rôles de la **loi nationale** est de servir de mandat - un plan intégral – à long terme concernant des objectifs nationaux importants. Les principes et concepts des lois nationales constituent souvent la base permettant d'évaluer la validité légale d'actions entreprises par des agences chargées de la mise en application, et des règlements adoptés sous cette loi. Donc, si la loi est trop spécifique au niveau des questions scientifiques et techniques, les agences de mise en œuvre peuvent être embarrassées. Qui plus est, la législation nationale est habituellement plutôt adoptée par des législateurs « désignés » que par des spécialistes des domaines concernés. Pour pouvoir remplir leur tâche, ces fonctionnaires doivent être en mesure de comprendre et de parler des questions et des concepts qui font l'objet de la législation. Il est donc essentiel que la terminologie législative nationale soit claire pour les législateurs nationaux et autres, qui ne sont pas des spécialistes scientifiques. Il convient par conséquent de donner à ce niveau des définitions plus générales, nécessitant éventuellement de plus amples explications d'experts scientifiques et techniques.

⁶ Dans cette Ligne directrice de Conservation, les dispositions de l'AEWA et de son Plan d'action relatives à certaines catégories d'espèces seront notées. Toutefois, nous ne tenterons pas de dicter l'intégration de ces catégories dans la législation nationale. On suppose que toutes les Parties mettront en place un programme qui comprendra la protection absolue de certaines espèces en voie de disparition nécessitant ce type de protection, et un cadre d'utilisation durable contrôlée des autres catégories d'espèces.

Il appartient à chaque pays de décider comment il s'y prendra et d'assurer pour toutes les espèces de l'AEWA que le niveau de protection apporté sera *AU MOINS* aussi élevé que celui des exigences de l'AEWA. Ceci sera presque toujours plus facile si l'on élargit les catégories les plus rigoureusement protégées. Comme nous l'avons vu, l'AEWA permet aux Parties de considérer ces exigences comme des «normes minimum» et impose une protection plus rigoureuse lorsqu'elle est estimée nécessaire.

Des avant-projets plus spécifiques visant à atteindre ces objectifs sont alors adoptés aux niveaux ministériel et autres. Selon le groupe auquel ces documents seront présentés, ils peuvent inclure un niveau de détail scientifique spécifique.

Approches définitionnelles pour couverture : Dans certains cas, les définitions seront descriptives (« tous les oiseaux d'eau qui... »). Ces approches sont généralement vastes et complètes, trouvées dans les lois nationales. Au niveau régulateur, le document peut se servir d'une description plus scientifique, de listes ou autres approches limitatives.

Il faut mentionner ici une approche usuelle dans la législation de la conservation des espèces : l'inclusion à titre de référence de listes d'espèces protégées telles qu'adoptées par un accord international ou par sa Conférence ou Réunion des Parties. Cet usage comporte aussi bien des aspects positifs que négatifs

- ⇒ **aspects positifs** : il assure que la loi du pays s'applique toujours aux espèces concernées puisqu'elles sont automatiquement incluses dans la loi, dès qu'elles ont été ajoutées à la liste internationale.
- ⇒ **aspects négatifs** : plusieurs points doivent être pris en compte :
 - par ce mécanisme, la loi du pays inclut chaque espèce protégée internationalement, même lorsque le pays est uniquement obligé d'agir en faveur des populations d'espèces migratrices se trouvant sur son territoire,
 - souvent, les listes internationales incluent peu de noms communs locaux, qui varient souvent fortement d'un pays à l'autre. Un fonctionnaire du gouvernement ou un particulier peut avoir des difficultés à déterminer les espèces concernées,
 - les comptes rendus des réunions internationales ne sont souvent pas rendus publics au niveau national. Il est possible que les personnes se servant des listes précédentes ne soient pas informées de changements ayant une incidence sur leurs activités.

Une solution doit être trouvée pour chaque pays, basée sur l'efficacité de la diffusion des informations dans le pays, ainsi que sur leur compréhension et sur leur emploi par les personnes dont les actions sont régies par la loi, et par les fonctionnaires impliqués dans leur administration.

Suggestions législatives :

La définition des espèces et les dispositions relatives à leur classement par catégories sont le plus efficace :

- *en employant une terminologie claire, incluant l'utilisation constante du même terme précisément défini pour se référer à chaque catégorie,*
- *en désignant clairement les espèces protégées dans chaque catégorie, soit*
 - *en adoptant une ou plusieurs listes d'espèces annexées pouvant être amendées si nécessaire, sans législation supplémentaire, soit*
 - *en décrivant les qualités de chaque catégorie d'espèces et en assignant à chaque fonctionnaire (ou à chaque particulier habilité) la tâche de déterminer à quelle catégorie une espèce particulière appartient dans...⁷*
- *lorsque les définitions descriptives peuvent inclure de quelque façon appropriée*
 - *les espèces d'oiseaux (en d'autres termes, assurer que la loi ne se limite pas, par exemple, aux mammifères et aux poissons),*
 - *les espèces concernées⁸ protégées sous l'AEWA, directement ou par incorporation de l'Annexe 2 de l'AEWA,*
 - *les espèces concernées figurant au tableau 1 du Plan d'action de l'AEWA, directement ou par incorporation du tableau 1,*
 - *des spécimens entiers aussi bien vivants que morts,*
 - *leurs parties et produits,*
 - *leurs nids, œufs, plumes, coquilles,*
 - *les espèces environnementales (nourriture ou autres espèces) dont dépendent les espèces protégées, ou*
 - *les espèces d'oiseaux semblables qui ne sont pas protégées.⁹*

⁷ Dans plusieurs pays, les lois de ce type seraient invalidées pour cause d'« indétermination » ou d'« ambiguïté » puisqu'elles ne permettent pas à ceux qui les lisent de comprendre ce qui est légal et ce qui est illégal.

⁸ Dans cette optique, une espèce est « concernée » si on la trouve depuis quelque temps dans le pays ou la zone affectée par les actions à l'intérieur du pays.

- *en identifiant les procédures et critères, ainsi que les procédures d'ajout et/ou de retrait d'espèces aux diverses listes, et*
- *en rendant clair que la décision d'ajouter une espèce (végétale ou animale) à toute liste nationale d'espèces protégées peut être basée sur des facteurs autres que l'état des espèces (en voie de disparition, menacée, vulnérable, etc.) tels que, en particulier,*
 - *une espèce peut être protégée si cela est essentiel à la survie d'une espèce protégée,*
 - *les décisions de conservation et d'inscription des espèces à une liste peuvent être basées sur l'état de conservation international des espèces, et l'impact de certaines activités en dehors de la juridiction du pays,*
- *en prenant en main les situations dans lesquelles un spécimen particulier (ou partie ou produit de ces oiseaux) ne peut être identifié. Quelques unes des options disponibles en ce sens sont les suivantes :*
 - *confisquer temporairement des spécimens (ou parties ou produit de ces oiseaux) en vue de tests,*
 - *autoriser les personnes en possession de spécimens (ou partie ou produit de ces oiseaux) à obtenir leur propre certification de l'identité du spécimen par des experts spécifiques pour se protéger d'une éventuelle confiscation,*
 - *les y contraindre en faisant de la certification une condition préalable pour prendre ou garder le spécimen,*

Lorsque des acteurs non gouvernementaux sont autorisés ou contraints à obtenir une telle certification, soit
- ◆ *créer une liste spécifique d'« experts certifiés », ou*
- ◆ *décrire les qualifications qu'un tel expert doit posséder et la nature de la documentation qu'il ou elle doit fournir.*
- *en indiquant où et comme un particulier ou un fonctionnaire du gouvernement peut trouver les listes actuelles complètes d'espèces dans chaque catégorie.¹⁰*

⁹ Le besoin d'inclure ces espèces à l'interdiction fondamentale de prélèvement dépendra pour chaque pays de plusieurs facteurs.

¹⁰ Cette disposition traite d'un problème sérieux qui existe dans beaucoup de pays, où les photocopies de documents législatifs particuliers peuvent, même pour les fonctionnaires du gouvernement, être difficiles à obtenir, et où il peut également être difficile de déterminer si la version que l'on détient est complète ou la plus récente. L'accès à la version la plus récente est toutefois essentiel pour de nombreuses raisons telles, notamment, que le fait que les fonctionnaires du gouvernement ont besoin de pouvoir identifier les espèces protégées par leur nom scientifique et commun, et à vue.

B. Utilisation durable

L'utilisation durable des espèces d'oiseaux d'eau migratrices est un élément important de leur conservation. En particulier, lorsque ces modes d'utilisation sont des moyens de subsistance traditionnels de base, jouissant d'une forte reconnaissance et approbation de la population, il est peu probable qu'une loi qui ne les reconnaît pas et ne les prend pas en compte soit efficace. L'interdiction absolue d'attraper une espèce, par exemple, n'aboutit bien souvent qu'à inciter les utilisateurs de ces ressources à transgresser la loi. En revanche, une loi autorisant une utilisation durable permet au gouvernement d'exiger la durabilité de l'utilisation et l'emploi de méthodes plus salubre ou moins nocives pour les habitats. (Les exceptions à ces dispositions sont traitées au chapitre E ci-dessous.)

1. Obligations des Parties

Les dispositions de l'AEWA et de la CMS relatives à l'utilisation durable peuvent être rangées dans deux catégories : (i) les dispositions générales, applicables aux activités de subsistance comme aux usages commerciaux, et (ii) les dispenses spéciales pour les usages traditionnels dans le cadre d'activités de subsistance.

a. Concept général d'utilisation durable

L'AEWA indique dans son préambule que toutes les Parties consentent à ce que :

- la conservation des oiseaux d'eau prévoit de conserver ces ressources précieuses « au bénéfice des générations présentes et futures » (Préambule de l'AEWA, paragraphe 3), et
- à ce que « tout prélèvement d'oiseaux d'eau migrateurs doit être effectué conformément au concept de l'utilisation durable, en tenant compte de l'état de conservation de l'espèce concernée sur l'ensemble de son aire de répartition ainsi que de ses caractéristiques biologiques » (Préambule de l'AEWA, paragraphe 5).

Dans ses dispositions en vigueur, l'AEWA exige que les Parties « s'assurent que toute utilisation d'oiseaux d'eau migrateurs est fondée sur une évaluation faite à partir des meilleures connaissances disponibles de l'écologie de ces oiseaux, ainsi que sur le principe de l'utilisation durable de ces espèces et des systèmes écologiques dont ils dépendent ». (AEWA, § III.2(b).)

Selon une prémisse générale supplémentaire sous-jacente à ce travail, l'AEWA prévoit que « dans la mise en application des mesures [de conservation]..., les Parties devraient prendre en considération le principe de précaution ». (AEWA, § II.2.)

De même, le **Plan d'action** exige des Parties qu'elles « s'efforcent d'utiliser de manière rationnelle et durable toutes les zones humides de leur territoire » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.2.3.)

En vue de répondre à cette obligation de base, l'Accord et le Plan d'action exigent plusieurs activités spécifiques :

Inventaire :

- L'AEWA exige que les Parties
- « identifient les sites et les habitats des oiseaux d'eau migrateurs situés sur leur territoire et favorisent la protection, la gestion, la réhabilitation et la restauration de ces sites... intéressées par la conservation des habitats. » (AEWA, § III.2(c).)
 - « s'assurent que toute utilisation d'oiseaux d'eau migrateurs est fondée sur une évaluation faite à partir des meilleures connaissances disponibles sur l'écologie de ces oiseaux, ainsi que sur le principe de l'utilisation durable de ces espèces et des systèmes écologiques dont ils dépendent. » (AEWA, § III.2(b).)

Analyse des menaces : L'AEWA exige des Parties qu'elles « étudient les problèmes qui se posent ou se poseront vraisemblablement du fait d'activités humaines et s'efforcent de mettre en œuvre des mesures correctrices, y compris des mesures de restauration et de réhabilitation d'habitats, et des mesures compensatoires pour la perte d'habitats. » (AEWA, § III.2(e).)

Sous ce rapport, le **Plan d'action** appelle les Parties à « s'efforcer de réunir des informations sur les différents dommages causés, notamment aux cultures, par des populations figurant au

tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.3.2.). Ils leur est en outre demandé d'identifier les techniques permettant de réduire ces dommages. (Id., 4.3.3.)

Planification de la gestion : L'AEWA indique en particulier que le Plan d'action de l'Accord doit spécifier « les actions que les Parties doivent entreprendre..., en conformité avec... [l']Accord, [en rapport avec] ... [la] gestion des activités humaines » (AEWA, Art. IV.1(c).) Sous ce rapport, l'AEWA exige que les Parties accordent « une attention particulière aux espèces en danger ainsi qu'à celles dont l'état de conservation est défavorable ». (AEWA, § III. 1)

Le **Plan d'action** exige des Parties qu'elles « s'efforcent d'élaborer des stratégies fondées sur les écosystèmes pour la conservation des habitats de toutes les populations figurant au tableau 1, y compris les habitats des populations qui sont dispersées. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.2.4.)

Visant plus directement l'utilisation durable, le **Plan d'action** prévoit, comme base à la structure nécessaire, que les Parties « préparent et mettent en œuvre des plans d'action nationaux par espèce pour [...] les populations figurant dans la colonne A du tableau 1 » visant différents objectifs tels que la prise en main des dommages causés par les espèces protégées, notamment aux cultures et aux activités agricoles. (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.2.2.) Ce type de planning est toutefois à double tranchant puisque les Parties doivent aussi coopérer « afin d'élaborer des plans d'action par espèce pour les populations qui causent des dommages significatifs, en particulier aux cultures. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.3.4.)

Les Parties devraient établir sur la base de ces plans d'action (et probablement les y inclure) « des limites de prélèvement » et instituer « des contrôles adéquats afin de s'assurer que ces limites sont respectées ». (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2(c).)

Il est également essentiel que le planning de la gestion soit régulièrement mis à jour sur la base de nouvelles informations plus fiables. A cet effet, le **Plan d'action** exige des Parties qu'elles « coopèrent afin de développer un système fiable et harmonisé pour la collecte de données sur les prélèvements afin d'évaluer le prélèvement annuel effectué sur les populations figurant au tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.3.)

Mesures du contrôle : Sous ce rapport, le **Plan d'action** exige que les Parties « s'efforcent d'éviter la dégradation et la perte d'habitats abritant des populations figurant au tableau 1, par l'adoption de réglementations, normes et mesures de contrôle appropriées... portant sur l'utilisation des produits à usage agricole, des procédures de lutte contre les ravageurs et le rejet des eaux usées, et ayant pour objet de réduire au minimum les impacts défavorables de ces pratiques sur les populations figurant au tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.2.3.(a))¹¹

En outre, les Parties doivent établir des « limites de prélèvement » basées sur les Plans d'action spécifiques par espèce décrits ci-dessus, et instituer « des contrôles adéquats afin de s'assurer que ces limites sont respectées. » (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2(c).)

Le **Plan d'action** donne quelques recommandations spécifiques concernant la nature de ces limites et contrôles. Pour les populations inscrites dans la **colonne B du tableau 1**, le **Plan d'action** exige que les Parties « réglementent le prélèvement d'oiseaux et œufs ». L'objet de cette réglementation étant « de maintenir ou de contribuer à la restauration de ces populations en un état de conservation favorable et de s'assurer, sur la base des meilleures connaissances disponibles sur la dynamique des populations, que tout prélèvement ou toute autre utilisation de ces oiseaux ou de ces œufs est durable. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2.)

Enfin, le **Plan d'action** reconnaît que la sensibilisation des divers utilisateurs d'oiseaux d'eau migrateurs est un autre élément essentiel à des systèmes efficaces ou à une utilisation durable. De ce fait, il exige que les Parties « encouragent [...] l'institution d'un examen d'aptitude

¹¹ Cette disposition exige également la préparation et la distribution de documentation en vue de ces contrôles, afin qu'ils soient connus et compris du public devant respecter les règlements.

obligatoire pour les chasseurs, comprenant, entre autres, l'identification des oiseaux. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.8)

Coopération sectorielle : Le **Plan d'action** appelle les Parties à s'assurer que, à titre d'élément essentiel de toute structure d'utilisation durable, les aspects relatifs à « l'utilisation durable » de leur législation fonctionnent conjointement à beaucoup d'autres, (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) §3.2.3.)

Le moyen recommandé à cette fin est « l'adoption de réglementations, normes et mesures de contrôle appropriées...conformes à toute norme internationalement acceptée, portant sur l'utilisation des produits chimiques à usage agricole, des procédures de lutte contre les ravageurs et le rejet des eaux usées, et ayant pour objet de réduire au minimum les impacts défavorables de ces pratiques sur les populations figurant au tableau 1 » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.2.3.(a))¹²

De plus, les processus gouvernementaux des Parties relatifs au développement doivent prendre en considération, comme il se doit, la protection des espèces d'oiseaux d'eau et des habitats. Le **Plan d'action** exige des Parties qu'elles « encouragent, dans la mesure du possible, l'application de normes environnementales élevées dans la planification et la construction d'équipements en vue de réduire à un niveau minimal l'impact de ceux-ci sur les populations figurant au tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.3.5.)

Il appelle en outre les Parties à évaluer « l'impact des projets qui sont susceptibles de créer des conflits entre les populations figurant au tableau 1 qui se trouvent dans les aires mentionnées au paragraphe 3.2 ci-dessus et les intérêts humains, et... [à faire] en sorte que les résultats de ces évaluations soient mis à la disposition du public. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.3.1.)

Utilisations particulières : Le **Plan d'action** exige que les Parties « encouragent, lorsque cela est approprié, l'élaboration de programmes de coopération entre tous les intéressés pour développer un écotourisme adapté et approprié dans les zones humides où sont concentrées des populations figurant au tableau 1. (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.2.1.) Cet « encouragement » sera réalisé sur la base d'une analyse coûts et profits, et en tenant compte d'« autres conséquences pouvant découler de l'écotourisme. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.2.2.)

b. Dispositions spéciales dans le cadre d'une économie traditionnelle de subsistance

L'AEWA accorde une attention toute particulière à ceux qui utilisent les oiseaux d'eau migrateurs dans le cadre d'une économie traditionnelle de subsistance, afin qu'ils ne soient pas indûment accablés par les mesures de protection des espèces migratrices, ainsi que par la planification et les limitations générales d'utilisation des espèces. L'AEWA inclut donc notamment de façon spécifique des dispositions de la CMS autorisant des Parties à établir leurs propres lois et à accorder des dérogations lorsque « le prélèvement est effectué afin de satisfaire aux besoins de ceux qui utilisent [les espèces figurant à l'Annexe 1] dans le cadre d'une économie traditionnelle de subsistance ». (CMS § III.5, inclus à l'AEWA, § IV.2(a).)

Le **Plan d'action** prévoit également que les limitations générales de prélèvement (voir ci-dessus), de commerce et d'utilisation de spécimens et de leurs parties (décrites ci-dessous) ne doivent pas s'appliquer (pour les populations inscrites dans les catégories 2 et 3 de la colonne A du tableau 1) aux activités de chasse qui se poursuivent « sur la base d'une utilisation durable, là où la chasse de ces populations est une pratique culturelle traditionnelle. » (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.1(c).)

Les Parties sont aussi appelées à tenir compte lors de l'établissement de leurs plans de gestion des utilisations traditionnelles et ayant lieu dans le cadre d'une économie de subsistance, ainsi que des

¹² Cette disposition exige également la préparation et la distribution de documentation en vue de ces contrôles, afin qu'ils soient connus et compris du public concerné. Cet objectif de coordination intersectorielle est également prévu dans d'autres documents internationaux, y compris la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) – une convention signée et ratifiée par toutes les Parties actuelles de l'AEWA.

connaissances traditionnelles sur lesquelles elles sont basées. Le **Plan d'action** appelle les Parties à « faire en sorte que leur législation sur la chasse mette en œuvre le principe de l'utilisation durable... en tenant compte de la totalité de l'aire de répartition géographique des populations d'oiseaux d'eau concernées et des caractéristiques de leur cycle biologique. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.1.) Le Plan exige en outre que ces exigences particulières ne se fassent pas sans contrepartie. Il indique notamment que même pour les utilisations traditionnelles et ayant lieu dans le cadre d'une économie de subsistance, « cette utilisation durable se pratiquera dans le cadre de dispositions spéciales d'un plan d'action par espèce, établi à un niveau international approprié. » (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.1(c.) En ce sens, le Plan paraît exiger que les limitations saisonnières (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2(a)), les réglementations des méthodes de chasse (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2(b)), et même les limitations appropriées de prélèvements, de détention, d'utilisation et de commerce (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2(c) et (d)) puissent être applicables à ces utilisateurs si besoin est pour assurer la survie permanente des espèces et de leur écosystème.

2. Mesures légales particulières

Recommandation législative générale : Il est recommandé de donner une formulation appropriée du « principe de précaution » qui concerne clairement toutes les activités et décisions ayant une incidence sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs. Il existe en de nombreux endroits des documents qui stipulent des définitions internationalement convenues du principe de précaution. La controverse courante relative au libellé exact du principe dans d'autres documents semble indiquer que la formulation précise choisie doit être basée sur des préoccupations politiques nationales.

c. Inventaire, surveillance et évaluation des données

L'information et sa bonne compréhension est la clé d'une utilisation durable efficace des espèces, des habitats ou des écosystèmes. Cette information permettra aux autorités d'avoir :

- une compréhension continue et exacte de l'état actuel de chaque espèce, groupe d'espèces, habitat, ou écosystème concerné, dans la région concernée,
- une compréhension des facteurs et des activités qui affectent les diverses espèces, ainsi que les divers habitats et écosystèmes, et
- une connaissance effective de la biologie et de l'écologie de chaque espèce, habitat et/ou écosystème, y compris le taux de prélèvements grâce auxquels les populations d'espèces demeureront stables et d'un niveau sain.

Ces trois facteurs dépendent fortement de l'état, des activités et des conditions des espèces, des habitats et des écosystèmes à tous les niveaux du cycle de migration des espèces. Il est essentiel que pour le processus d'évaluation des espèces, on prévoit une coopération étroite avec les autres pays le long de la voie de migration de chaque population protégée.¹³

En outre, il peut être essentiel d'évaluer et de comprendre ces trois facteurs par rapport aux autres espèces essentielles à la bonne santé des oiseaux et de leurs écosystèmes.

Suggestion législative : Les dispositions relatives à la collecte, à l'évaluation et à l'inventaire des données doivent

- faire connaître aux fonctionnaires chargés de la collecte et de l'utilisation des données les objectifs législatifs spécifiques motivant ces tâches,
- indiquer la fréquence de la collecte des données de surveillance de suivi,
- désigner l'agence (les agences) ou autre(s) organe(s) qui seront chargés de :
 - la responsabilité de développer, réviser et diffuser les termes de référence pour la collecte des données (les catégories d'informations à réunir et le niveau de détail souhaité, etc.), si besoin est pour atteindre les objectifs législatifs énoncés,
 - servir de dépôt pour les données réunies,

¹³ C'est pourquoi les pouvoirs législatifs relatifs à l'inventaire et à l'évaluation de l'état, des utilisations et autres facteurs afférents, relatifs à l'utilisation durable des espèces, des habitats et des écosystèmes doivent endosser les droits et devoirs de coopérer avec d'autres parties chargées de réunir et de collecter les données importantes (voir au point 0.G.2.)

- *formuler les obligations relatives à l'usage des données durant le processus de gestion, y compris la participation publique à ce processus,*
- *se conformer à l'exigence de l'AEWA de coopérer à l'établissement « d'un système fiable et harmonisé pour la collecte de données. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.3) (et fournir des données à cet effet),¹⁴*
- *désigner le mode d'accès à ces données, ainsi que les moyens de protéger celles qui contiennent des informations qui, si elles sont connues du public, peuvent influencer négativement sur la conservation et l'utilisation durable des espèces,*
- *confier la responsabilité de l'apport de données, y compris si possible l'allocation de certaines responsabilités de la collecte des données aux détenteurs d'autorisations (notamment les prestataires de services touristiques, les organisations ayant un contrat de gestion des régions protégées, les concessionnaires, les utilisateurs traditionnels, les communautés et autres personnes devant posséder une autorisation/permis préférentiel d'utilisation durable, etc.)*
- *faire en sorte que les sources de données internes existantes, y compris les registres d'autorisations antérieures et autre usage connu, soient incluses dans le processus et servent à valider les informations soumises au processus d'inventaire,*
- *autoriser ceux qui dirigent l'acquisition des données et les processus d'évaluation à utiliser les informations fournies par d'autres Parties et autres sources, et à développer des rapports spécifiques pour partager les informations avec elles,*
- *autoriser des agences spécifiques, des autorités ou des corps experts à examiner les données présentées et à déterminer si elles sont en quantité suffisante et authentiques, et*
- *prévoir les pénalités adéquates et autres moyens de dissuasion pour ceux qui soumettraient des données inexactes ou mal vérifiées.*

d. Planification et approche par écosystème

Le processus de planification revient en premier lieu aux biologistes, spécialistes des sciences sociales et autres techniciens spécialisés. Comme tel, le rôle premier de la législation est de créer un cadre dans lequel les plans de gestion et documents afférents peuvent être formulés et mis en œuvre, ainsi que d'autoriser leur application.

Une des principales caractéristiques de cadres de planification efficaces est la flexibilité, c'est-à-dire la capacité d'adapter le plan aux nouvelles informations et aux progrès scientifiques, aux changements qui ont lieu au niveau des utilisations, des attitudes et des activités inattendues, aux conditions précédemment mal comprises ou inconnues, et autres facteurs. A elle seule, la législation n'est généralement pas suffisamment flexible pour être un outil de planification de base, mais elle doit définir et autoriser le processus.

En contrepoint de leur flexibilité, les processus de planification doivent être rationnels et fiables. Les personnes, les communautés et autres entités qui dépendent du plan dans leurs activités doivent profiter d'un traitement équitable lors de toute modification de ce plan. Pour éviter les abus au niveau gouvernemental, la législation doit inclure des dispositions visant à assurer que le plan soit basé sur des données scientifiques, et soit conçu pour atteindre ses objectifs.

La planification doit également comprendre de multiples niveaux d'activité, en tenant compte d'une gamme d'activités et de facteurs. Dans de nombreux pays, le processus de planification trouve place à un niveau initial et est ensuite adopté à d'autres. La loi pourrait, par exemple, exiger qu'un avant-projet de plan soit initialement développé au niveau du département (local) ou de la province (sous-national), puis le soumettre à l'autorité centrale pour rationalisation et pour la création d'un « plan national ». Il est également possible de commencer par développer le plan au niveau national, puis d'exiger que des plans locaux ou sous-nationaux soient élaborés conformément au plan de base.

Enfin, comme indiqué dans le **Plan d'action**,¹⁵ il est en outre essentiel que tout programme de planification de la gestion reconnaisse « l'approche par écosystème », un concept qui a été expliqué dans une « directive opérationnelle » détaillée adoptée par la Conférence des Parties à la CDB. (COP de la CDB Décisions IV-1, et V-6.) Ce document a été conçu pour refléter le « niveau actuel de compréhension, et encourager

¹⁴ Il est clair que cette exigence devrait également être pris en compte dans le développement des termes de référence et des formulaires de collecte des données.

¹⁵ Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA), 3.2.3.(b)

l'élaboration conceptuelle, ainsi que la vérification sur le plan pratique » de l'approche. En conséquence, compte tenu du fait que toutes les Parties de l'AEWA sont aussi des Parties contractantes de la CDB, les directives opérationnelles de la CDB relatives à l'approche par écosystème doivent être la base de la mise en œuvre nationale de l'exigence de l'AEWA relative à l'approche par écosystème.

La CDB décrit l'« approche par écosystème » comme « une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable. Ainsi, l'application d'une telle approche... repose sur l'application de méthodes scientifiques appropriées aux divers niveaux d'organisation biologique, qui incluent les processus, les fonctions et les interactions essentiels entre les organismes et leur environnement. Elle reconnaît que les êtres humains, avec leur diversité culturelle, font partie intégrante des écosystèmes ». En ce sens, « écosystème » signifie un complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle. (CDB, Article 2)

La CDB prépare les 12 principes de l'approche par écosystème. Parmi ses autres dispositions, elle préconise fortement :

- L'utilisation des échelles spatiales et temporelles appropriées à la protection d'un écosystème,
- La décentralisation et la nécessité d'une approche et d'une évaluation à long terme,
- La reconnaissance des choix de la société et des facteurs sociaux/économiques/culturels importants pour les décisions en matière de conservation et d'utilisation durables,
- La prise en main de l'interaction entre diverses zones protégées et aménagées, ainsi qu'entre ces zones et d'autres,
- L'assurance que « la structure et la fonction de l'écosystème » soit la base fondamentale sur laquelle les activités sont évaluées pour déterminer leur valeur dans le cadre de la conservation et de l'utilisation durable,
- L'intégration du commerce des marchés, des mesures d'incitation et autres questions économiques afférentes, et les refléter,
- La flexibilité devant les changements inévitables et dynamiques s'opérant au sein des écosystèmes,
- Une conservation et une utilisation durable équilibrées et intégrées,
- La prise en considération de toutes les formes d'information, y compris les connaissances traditionnelles, et
- L'implication de tous les secteurs et de toutes les disciplines scientifiques concernées.

En outre, elle « encourage les Parties et les gouvernements à promouvoir la coopération régionale, notamment par l'adoption de déclarations conjointes et de mémorandums d'accord pour l'application transfrontalière de l'approche par écosystème. »

Toutes les dispositions précitées ont déjà été traitées dans d'autres dispositions de l'AEWA et dans son Plan d'action. La valeur de l'approche par écosystème et de la référence qui y est faite dans le Plan d'action réside dans le fait qu'elle fournit les directives relatives à la façon dont ces principes peuvent être intégrés.

Suggestions législatives : *La plupart des pays reprennent déjà une ou plusieurs dispositions relatives à la planification de la conservation et de l'utilisation durable, pouvant être rendue(s) applicable(s) pour planifier la gestion des oiseaux d'eau migrateurs. Pour être efficace, la législation relative à la conservation, à la gestion de l'utilisation durable et à la planification doit procéder aux activités suivantes :*

- spécifier une date butoir à laquelle le plan de gestion initial doit être achevé et une période destinée à la reconsidération systématique régulière et à la révision du plan,
- identifier les principaux composants du plan à développer, y compris, par exemple :
 - l'identification des espèces et des populations préoccupantes et des autres espèces animales et variétés végétales les plus importantes à leur survie,
 - une description complète de la nature et de l'emplacement des zones d'habitat concernées,
 - une description des ressources biologiques, environnementales, géologiques et culturelles à l'intérieur et près de ces habitats, y compris les usages qu'en font les populations locales,
 - des déclarations détaillées des objectifs de conservation et d'utilisation durable proposés pour chaque espèce et/ou site,

- *une comptabilité détaillée des moyens et des méthodes grâce auxquels ces objectifs seront harmonisés avec les autres régions et autres niveaux de planification, y compris les activités, zonages et autres mécanismes proposés, et*
- *les règlements nécessaires à la mise en œuvre spécifique du zonage, aux utilisateurs locaux et autres éléments du plan (y compris l'identification de classes et catégories de personnes auxquelles ces règlements s'appliqueront.)*
- *spécifier les procédures d'adoption définitive du plan,*
- *autoriser à tous les niveaux les procédures d'adoption de ces règlements (et spécifier les procédures visant à leur proposition) pouvant être nécessaires à la mise en vigueur du plan,*
- *identifier les sources à consulter obligatoirement lors des processus de planification de la gestion, y compris :*
 - *les informations réunies lors du processus d'inventaire,*
 - *toutes les organisations désignées (instituts de recherche, zoos, volières, herboristeries, universités, etc.) pouvant être désignées en tant que conseillers lors du processus de planification de la gestion,*
 - *les informations d'autres pays de l'aire de migration des espèces pertinentes et des populations concernées,*
- *inclure un certain nombre de programmes relatifs à la sensibilisation, la surveillance, la coordination ou l'approbation centrales des plans développés au niveau provincial ou local,*
- *être basée sur des exigences spécifiques pour une contribution détaillée des fonctionnaires locaux, départementaux ou provinciaux à la base d'information nationale et au processus de planification,*
- *permettre au plan de gestion et à l'agence chargée de sa mise en œuvre de réguler les activités trouvant place en dehors des habitats protégés ou autres zones désignées, pour que ces activités ne portent pas atteintes ou ne mettent pas en danger des espèces ou des écosystèmes protégés,*
- *permettre la désignation de zones de protection, ne comprenant pas seulement des zones d'habitat essentielles mais aussi les zones tampon dans lesquelles les activités peuvent avoir un impact sur ces habitats et voies de migration,*
- *s'occuper des besoins de coordination sectorielle, de la sensibilisation et/ou de la participation publique au processus de gestion, y compris ce qui suit :*
 - *la spécification des moyens permettant d'assurer une participation importante et valable des agences gouvernementales et des ministères des secteurs afférents, y compris notamment les autorités financières, industrielles et agricoles,*
 - *la spécification des mécanismes permettant de faire connaître le processus aux personnes et aux groupes concernés du secteur privé et de les y faire participer (réunions publiques, présentation de commentaires écrits, etc.),*
 - *la spécification des mécanismes grâce auxquels l'agence chargée initialement de la préparation du plan peut prendre en charge, encourager et aider à la participation*
- ◆ *des populations locales,*
- ◆ *des personnes qui utilisent les régions affectées à des fins de subsistance, et*
- ◆ *des personnes qui ont un mode de vie traditionnel dans les régions concernées*
 - au processus de planification, et l'identification des points du processus de planification où l'utilisation de ces mécanismes seront obligatoires,*
- *spécifier les procédures pour que tous les commentaires et toutes les informations reçus soient correctement pris en compte.*

e. Octroi d'autorisations et utilisations préférentielles

Dans la plupart des pays, l'octroi de permis et autres autorisations gouvernementales (permis, concessions, baux, etc.) est un instrument important permettant de mettre en œuvre les processus de planification. L'utilisation durable des ressources concernées doit être contrôlée, surveillée et suivie, et à cette fin, toutes ces autorisations doivent être régies par des dispositions permettant au gouvernement d'imposer des exigences et des conditions spéciales dans l'éventualité d'urgences ou si d'autres nouvelles informations venaient à modifier le plan de gestion sur la base duquel l'autorisation a été accordée.

En outre, la législation désigne souvent des catégories d'utilisateurs préférentiels (y compris, par exemple, les utilisateurs traditionnels et ceux qui se servent des ressources à des fins de subsistance), qui sont soumis à des limitations moins strictes. Bien que ces utilisateurs n'aient bien souvent pas besoin d'autorisations, le concept d'utilisation durable exige que ces utilisations soient elles aussi contrôlées et suivies.

Suggestion législative : *La plupart des pays possèdent une législation relative à l'octroi d'autorisations. Cependant, même dans le cas d'autorisations liées à la conservation, il est possible qu'un grand nombre de questions ne soient pas traitées de façon suffisamment adéquate pour que ces autorisations soient efficaces pour la gestion des oiseaux d'eau migrateurs. La législation régissant ces législations doit donc :*

- *fournir de façon spécifique **toutes** les décisions d'autorisation **devant** être prises conformément au plan de gestion des oiseaux d'eau migrateurs,¹⁶ à moins qu'une procédure spécifique ne soit suivie. (En général, la procédure de publication d'une autorisation qui n'est pas en accord avec le plan doit comprendre les mêmes processus de consultation, y compris participation publique, consultation du secteur privé et consultation de tous les secteurs gouvernementaux concernés),*
- *identifier les compétences du gouvernement à interdire ou à contrôler l'accès aux zones d'habitat protégées, y compris si besoin est les possibilités de décider de la gratuité d'un droit d'inscription, d'arrêter ou de refuser l'inscription de participants illégaux ou qui ne respectent pas les conditions d'entrée accordées,*
- *identifier les activités particulières qui peuvent uniquement trouver place avec autorisation (aussi longtemps que l'autorisation n'est pas contraire au plan de gestion et aux quotas afférents), telles que les excursions en bateau ou en voiture, le survol à basse altitude, la pêche, la chasse, la mise à mort/la capture des espèces concernées, le ramassage de toute végétation terrestre ou aquatique, de sable, de minéraux ou autres substrats, la possession d'une arme, d'explosifs, de pièges ou de poison, le pâturage, les activités agricoles ou d'aquaculture, le tourisme ou autre activité commerciale, le nivelage, le forage, ou bien l'implantation ou la construction des bâtiments, de routes ou autres travaux,*
- *identifier les situations particulières d'exemption - telles que les saisons auxquelles certaines ou toutes ces activités seront autorisées (celles pendant lesquelles les espèces migratrices préoccupantes ne sont pas présentes), les situations particulières (urgences, recherche et test essentiels, etc.) dans lesquelles l'autorisation doit être accordée – et expliquer la nécessité de dresser un rapport des activités qui seront sujettes à ces dérogations,*
- *identifier les conditions obligatoires sur la base desquelles une autorisation peut être accordée, telles que les qualités obligatoires ou inacceptables d'un candidat (citoyenneté, antécédents de conformité, etc.), l'activité proposée, etc.,*
- *identifier les dispositions obligatoires devant figurer dans chaque autorisation, y compris si nécessaire :*
 - ◆ *les spécifications des espèces qui peuvent être prélevées, la manière dont elles peuvent l'être et l'utilisation qui en sera faite,*
 - ◆ *les restrictions géographiques,*
 - ◆ *les restrictions temporaires ou saisonnières,*
 - ◆ *les quotas spécifiés, si applicables, et*
 - ◆ *l'établissement de rapports et autres mécanismes de surveillance,¹⁷*
- *rendre obligatoire un mécanisme pour l'enregistrement, la réglementation, le suivi, ou autres connaissances gouvernementales, ainsi que pour la surveillance de l'utilisation préférentielle des espèces ou des habitats par les personnes qui n'ont pas besoin de posséder d'autorisation (utilisateurs traditionnels dans le cadre d'une économie de subsistance, personnes vivant dans des régions protégées, propriétaires de terres sur lesquelles se trouvent des habitats d'oiseaux d'eau migrateurs, et autres). Selon les facteurs sociaux et autres, ces mesures varieront d'une inscription ou certification obligatoire à des mesures d'incitation (formation spéciale ou autres avantages),*

¹⁶ Ceci fait référence au plan prévoyant que la gestion durable des oiseaux d'eau migrateurs est prise en main, quelle que soit la législation dans laquelle elle est incluse.

¹⁷ Les espèces migratrices sont généralement réparties dans plusieurs pays, au moins à plusieurs moments de leur cycle de migration. En conséquence, il peut être plus facile de cacher des transgressions ou d'éviter des punitions en affirmant que le spécimen venait d'ailleurs. Les mécanismes de surveillance sont donc essentiels pour s'assurer que les activités ayant lieu sur le territoire national sont connues, supervisées et contrôlées de façon adéquate.

- spécifier l'aptitude à fixer les montants des autorisations et des permis, et collecter ces sommes,
- spécifier les aptitudes à publier des lignes directrices d'urgence ou à modifier les conditions des autorisations ou des permis, individuellement ou collectivement, et des exemptions, dans l'éventualité d'urgences, de changements considérables de l'état des espèces ou des habitats protégés, ou de la réception de nouvelles informations ayant une incidence sur les conclusions nationales sur l'état des espèces, les niveaux d'utilisation acceptable, etc.,
- spécifier les mécanismes (si certains sont autorisés) de transfert ou de vente d'autorisations,
- spécifier les conditions d'un permis, autorisation ou document similaire pouvant être amendé (seulement par écrit et non sur un accord oral),
- inclure au minimum, une sorte de processus d'appel administratif pour les personnes dont la demande de permis ou autre autorisation a été refusée, et pour celles dont l'autorisation a été révoquée ou a été défavorablement modifiée, et les personnes qui ont été pénalisées administrativement pour non respect de leur autorisation.

En outre, si besoin est, la législation doit autoriser l'agence d'administration des autorisations à inclure des conditions spécifiques aux autorisations relatives à l'utilisation durable des oiseaux d'eau migrateurs et de leurs habitats. Cette législation peut, soit exiger que ces conditions figurent dans toutes les autorisations, soit offrir à l'agence l'option de les inclure. Quelques exemples de ce type de conditions :

- exiger que les détenteurs d'autorisations et les utilisateurs préférentiels participent aux processus nationaux de collecte des données,
- autoriser l'établissement d'une liste des personnes qui ne respectent pas les termes de leur autorisation et dont les infractions ont des impacts négatifs sur la conservation/l'utilisation durable, et des dispositions prévoyant qu'aucune des personnes de cette liste et aucune des compagnies ou organisations dans lesquelles elles possèdent un quelconque intérêt financier ou autre, ne puisse obtenir quelconque de ces types d'autorisation,
- permettre au gouvernement de mener une action civile pour compensation (ou redressement) de tout dommage causé par le détenteur d'une autorisation.

Enfin, en ce qui concerne les autorisations, il est important d'examiner dans d'autres lois les dispositions relatives à l'octroi d'autorisations, dans lesquelles les activités des détenteurs d'une autorisation peuvent avoir un impact sur les oiseaux d'eau migrateurs et leurs habitats (y compris les autorisations d'utilisation des eaux et des zones humides, de déversement de déchets dans l'eau, d'utilisation agricole (y compris l'épandage de pesticides), d'activités touristiques, d'exploitation forestière (bois d'œuvre et autres), de taxidermie, d'exploitation minière, de canotage, de développement, etc.). Lorsque cela est possible, les éventuelles questions relatives aux oiseaux d'eau doivent figurer dans les décisions relatives à ces autorisations, et vice versa.

f. Partage des bénéfices et utilisation durable dans les communautés locales

Dans l'aire géographique de l'AEWA et notamment en Afrique, une grande attention a été prêtée au besoin de développer des programmes d'action sociale pour que les communautés locales des régions de conservation essentielles partagent convenablement les bénéfices de l'utilisation durable des ressources biologiques de leur région. Le plus connu de ces programmes est peut-être CAMPFIRE¹⁸ (Zimbabwe), qui utilise des unités gouvernementales décentralisées comme moyens fondamentaux pour le partage des bénéfices avec les communautés coopérantes et la surveillance de leur application des conditions et des exigences du programme.

Si CAMPFIRE est initialement axé sur l'utilisation des grands mammifères (pour la chasse, la viande de boucherie, le tourisme non commercial, etc.), il devrait également être possible d'utiliser ce type de mesures d'incitations pour l'utilisation durable des oiseaux d'eau migrateurs, aussi bien à des fins commerciales (commerce d'oiseaux vivants et empaillés, par exemple) que non commerciales (tourisme et observation des oiseaux).

¹⁸ Le programme CAMPFIRE est remarquablement documenté. Vous pouvez trouver sur Internet des informations sur les opérations de ce programme : <http://www.campfire-zimbabwe.org/>. Ces informations peuvent également être obtenues à l'adresse suivante : THE AFRICA RESOURCES TRUST, PO Box HG 690, Highlands, Harare, Zimbabwe (Tél. : (263-4) 732625, Fax: (263-4) 739163).

Suggestion législative : Ce type de programmes de partage des bénéfices de l'utilisation durable exige nécessairement une loi habilitante, consistant à :

- ◆ *Réaffirmer et interpréter les dispositions de la loi nationale relative au contrôle souverain de la faune et des ressources afférentes,*
- ◆ *Identifier la base légale pour déléguer un certain contrôle des ressources spécifiques de la faune sauvage à des groupes communautaires particuliers et aux propriétaires et occupants des terres sur lesquelles vivent les espèces concernées,¹⁹*
- ◆ *Identifier la nature du droit de réunir de l'argent pour le tourisme et autres usages des espèces et de leurs habitats (c'est-à-dire si ce droit est basé seulement sur la propriété des terres qui sont utilisées ou visitées, ou si toute partie des sommes demandées est basée sur les droits souverains de la faune sauvage elle-même.)*
- ◆ *Expliquer et déterminer le rapport entre :*
 - *les détenteurs de droits directs d'utilisation de la faune (c'est-à-dire les personnes ayant l'autorisation d'utiliser des espèces particulières ou de chasser dans une région particulière, ou qui sont exemptées d'autorisation, et n'ont besoin d'aucun permis pour utiliser la zone d'habitat et les espèces qui y vivent) et*
 - *les communautés qui peuvent acquérir des bénéfices selon les termes d'un programme d'utilisation durable.*
- ◆ *Décrire en détail les exigences spécifiques imposées à des groupes communautaires qualifiés pour ce genre de programme (dans certains pays, les systèmes administratifs communautaires existants peuvent être utilisés dans ce but, dans d'autres une coopérative d'utilisation des espèces spécifiques ou autre groupe doit constituer une personne morale, dans d'autres situations encore, des groupements non officiels peuvent être reconnus) et la façon dont ces opérations d'organisation seront surveillées et contrôlées.*

g. Coordination sectorielle

La plupart des mesures de conservation des espèces et de l'habitat dépendent des processus décisionnels des ministères, agences et secteurs qui n'ont pas forcément de mandat pour la conservation ou l'utilisation durable des ressources naturelles. Depuis 1992, la communauté internationale a reconnu formellement que les activités qui ne font pas directement usage d'espèces ou d'habitats protégés peuvent avoir un impact sérieux sur la conservation. En conséquence, la plupart des pays ont développé des processus d'étude de l'impact environnemental (EIE), inclus dans leur législation ou autres documents (règlements, ligne directrices, protocoles, etc.)

Pour assurer le succès des programmes d'utilisation durable des oiseaux d'eau migrateurs, il est essentiel que :

- les autres agences et législations (y compris notamment celles mentionnées dans le Plan d'action, concernant les produits agrochimiques, les procédures de lutte antiparasitaire et le rejet d'eaux usées) accorde une attention particulière aux besoins de la conservation des espèces migratrices,
 - les processus de planification des oiseaux d'eau migrateurs expliquent de façon appropriée les activités de développement prévues ou raisonnablement prévues,
 - par le biais d'octroi d'autorisations et de décisions afférentes du secteur de la conservation/de l'utilisation durable, et notamment les décisions des autres secteurs, toutes les préoccupations soient convenablement équilibrées, en reconnaissant que si l'extinction est un phénomène irréversible, la priorité doit être accordée à l'impact potentiel de toute action ou décision sur les ressources uniques et importantes telles que les oiseaux d'eau migrateurs, et
 - (notamment) dans l'EIE des activités de développement proposées, les impacts potentiels de ces activités sur les oiseaux d'eau migrateurs soient pris en considération et soient prioritaires.
- Ce type de coordination fonctionne dans les deux sens, comme l'ont montré les dispositions du Plan d'action autorisant les Parties à faire des exceptions pour prendre des mesures strictes de protection des oiseaux d'eau et de leurs habitats, et limiter l'octroi d'autorisations et l'utilisation

¹⁹ Grâce à ces arrangements, un seul groupe dans le pays détiendra le contrôle des bénéfices d'une ressource qui serait autrement considérée comme une « ressource nationale ». Ce « rapport préférentiel » est un avantage spécial qui doit être sujet à une justification et à des conditions spéciales.

durable, lorsque nécessaire, *inter alia*, « pour prévenir les dommages importants aux cultures, aux eaux et aux pêcheries, ou dans l'intérêt de la sécurité aérienne ou d'autres intérêts publics prioritaires » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.3(a)-(b).)

Suggestions législatives : Lors de la promulgation d'interdictions législatives des prélèvements ou de la destruction d'espèces ou d'habitats spécifiques, ou bien lors de l'évaluation de l'amendement des dispositions relatives à l'octroi d'autorisations et à la prise de décision, les Parties doivent :

- lorsque la loi nationale le permet, imposer des restrictions aux personnes dont les actions sont nuisibles à ces espèces et aux propriétaires des terres sur lesquelles vivent les espèces.
- confirmer que les lois relatives à l'octroi d'autorisations (celles qui se rapportent aux droits de conservation/d'utilisation durable et aux activités, et les autres types d'autorisations susceptibles d'avoir un impact sur les zones d'habitats des oiseaux d'eau migrateurs) doivent tenir compte de l'impact potentiel de l'activité ou du droit en tenant compte des espèces d'oiseaux d'eau et des habitats, et que toutes les espèces, y compris les espèces migratrices qui ne sont présentes dans le pays que pendant une partie de l'année (et qu'il n'est donc par conséquent pas nécessaire de considérer comme « indigènes » ou « natives », ou répondent à d'autres critères apparaissant souvent lors de la prise en compte des questions relatives à l'habitat lors des décisions d'octroi d'autorisations.)
- s'assurer que l'octroi d'autorisations, la prise de décision et les lois de l'EIE dans tout le secteur reconnaissent la priorité particulière exigée sous l'AEWA, afin de répondre à l'obligation internationale du pays à encourager « l'application de normes environnementales élevées à la planification et à la construction d'équipements en vue de réduire au minimum l'impact » sur les espèces d'oiseaux d'eau migratrices et leurs habitats, comme nous l'avons vu ci-dessus.
- exiger que les dispositions relatives à l'étude de l'impact environnemental prévoient obligatoirement que l'agence impliquée dans la décision cherche et donne priorité aux commentaires de l'agence ou de l'institution chargée de la conservation des oiseaux d'eau migrateurs, ou désignée comme conseiller scientifique sur ces questions, chaque fois que :
 - quelques-unes ou toutes les activités proposées sont réalisées dans un rayon ou une région spécifique qui a été protégée en tant que zone d'habitat d'oiseaux d'eau migrateurs (ou une autre région qui a été désignée pour la protection légale spéciale en tant que telle),
 - quelques-unes ou toutes ces activités veulent ou peuvent mener à des déversements dans un réseau fluvial traversant éventuellement ce type de zone,
 - quelques-unes ou toutes ces activités veulent ou peuvent mener à l'émission de polluants dans l'air, dans un rayon désigné autour de ce type de zone, ou affecter la migration d'autre manière,
 - l'activité veut ou peut entraîner une augmentation de la circulation de personnes, d'animaux domestiques, et de véhicules dans, sur ou près de ce type de zone,
 - d'autres activités qui auront pour résultat des impacts particuliers susceptibles d'affecter des oiseaux d'eau ou leurs habitats (telles que, par exemple, le changement du courant ou de l'emplacement d'un cours d'eau) seront entreprises,
 - l'activité veut ou peut utiliser des ressources desquelles dépendent les espèces d'oiseaux, ou qui se trouvent à l'intérieur des habitats des oiseaux d'eau (même si on les trouve également dans d'autres zones sans habitats), y compris le sable, le gravier, les minéraux, le poisson, le bois d'œuvre ou autre, les produits forestiers, etc., même si les espèces d'oiseaux d'eau ne dépendent pas de ces ressources,
 - l'activité, bien que n'ayant qu'un impact minime sur les oiseaux d'eau et les zones d'habitat, est susceptible d'avoir un impact plus faible ou inexistant, si des changements raisonnables particuliers ou des mesures d'atténuation des impacts font partie des conditions d'approbation,

En outre, comme nous l'avons vu en détail au point précédent relatif à la législation de l'octroi d'autorisations, il est essentiel que la protection des oiseaux d'eau migrateurs ne soit pas limitée par les définitions « indigènes » ou « natives », ou autres critères inclus dans la législation de l'EIE ou la procédure.

De ce fait, il faut noter qu'un grand nombre de lois d'EIE se concentrent sur des catégories d'activités spécifiques, nécessitant qu'une analyse législative de la protection des oiseaux d'eau migrateurs inclue une réflexion vaste et soignée si quelque type d'activités ou autres critères susceptibles d'avoir un

impact particulier sur les oiseaux d'eau (bruit, survol, etc.) a été omis, et pouvant déclencher la nécessité d'effectuer une EIE.

- *S'assurer qu'un rôle est joué par l'agence chargée de la protection des oiseaux d'eau et de leurs habitats, et de la prise en compte des préoccupations relatives aux oiseaux d'eau migrateurs, dans les lois qui régulent le développement de zonages (aménagement du territoire ou plan urbain ou rural) au niveau local, sous-national et national, et que cette agence est autorisée à annoncer ou à participer automatiquement à tous les processus décisionnels de zonage (y compris l'autorisation de variantes) liées aux activités ou aux zones susceptibles d'avoir un impact sur les oiseaux d'eau migrateurs ou leurs habitats, comme décrit ci-dessus.*
- *Il sera également d'une importance vitale que, au niveau interne (au sein de l'agence chargée de la conservation des oiseaux d'eau), lorsque des demandes de consultation relatives aux EIE concernant les propositions de nouveaux développements ou activités, ces demandes soient scrupuleusement prises en considération et qu'une réponse assurée soit donnée en temps opportun.*

La coordination sectorielle est l'un des mandats législatifs les plus difficiles à mettre en œuvre. Il exige au moins un examen juridique soigneux de tous les accords d'autorisation et lois décisionnelles susceptibles d'entrer en conflit avec les obligations de l'AEWA pour lesquelles une EIE est nécessaire, ainsi que les moyens de stimuler ou de prescrire des activités lorsque le processus d'EIE n'était pas acceptable (ne s'est pas penché sur les préoccupations concernées). Le principal challenge réside dans la façon de prendre en main les conflits d'interprétation. Un processus de négociation basé sur le consensus de résolution de ces questions est fortement recommandé.

C. Contrôles directs des prélèvements de spécimens

Dans ce chapitre des Lignes directrices, on examinera les dispositions qui contrôlent des activités humaines qui extraient des spécimens de la nature ou leur nuisent, à savoir la chasse, la mise à mort, la capture ou la perturbation de ces derniers, ou le prélèvement de leurs œufs. Pour ce faire, les activités qui affectent soit les spécimens d'espèces protégées, soit les espèces de la faune dont les espèces protégées dépendent, seront passées en revue.

Le chapitre suivant traite des « interdictions de base » de prélèvement ou de nuisance aux spécimens d'oiseaux migrateurs. (Les dérogations à ces dispositions sont traitées séparément au chapitre E.)

6. Obligations des Parties

L'AEWA, son Plan d'action et la CMS comprennent chacun plusieurs dispositions de base incluant les exigences minimum applicables à toutes les Parties concernées par le contrôle direct du prélèvement des spécimens. La CMS exige de ses Parties qu'elles interdisent particulièrement les prélèvements d'animaux appartenant aux espèces figurant à l'Annexe 1 de cette Convention (CMS § III.5, spécifiquement incorporé dans l'AEWA, § IV.2(a).)

L'AEWA va droit au but en demandant aux Parties de prendre « des mesures pour conserver les oiseaux d'eau migrateurs en portant une attention particulière aux espèces en danger ainsi qu'à celles dont l'état de conservation est défavorable. » (AEWA, § III.1.)

En faisant ces choix, l'AEWA prévoit que « dans la mise en application des mesures [de conservation]..., les Parties devraient prendre en considération le principe de précaution ». (AEWA, § II.2.)

Sous l'AEWA, le **Plan d'action** exprime les obligations des Parties en termes de populations d'espèces particulières dans chaque pays :

- Quant aux engagements envers les populations figurant dans la colonne A du tableau 1, il est demandé aux Parties d'interdire :
 - « de prélever les oiseaux et les œufs de ces populations se trouvant sur leur territoire»,
 - « les perturbations intentionnelles, dans la mesure où ces perturbations seraient significatives pour la conservation de la population concernée »,

(Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.1(a) et (b).)

En outre, le **Plan d'action** exige que les Parties « considèrent », lorsque cela est approprié, le problème de « la mise à mort accidentelle d'oiseaux par des chasseurs suite à une identification incorrecte. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.2.2.)

Enfin, pour les populations figurant dans la *colonne B du tableau 1*, ils doivent réglementer « le prélèvement d'oiseaux et d'œufs », l'objet de cette réglementation étant « de maintenir ou de contribuer à la restauration de ces populations en un état de conservation favorable et de s'assurer, sur la base des meilleures connaissances disponibles sur la dynamique des populations, que tout prélèvement ou toute autre utilisation de ces oiseaux ou de ces œufs est durable » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2.)

Qui plus est, le **Plan d'action** exige des Parties qu'elles :

- « s'efforcent de supprimer l'utilisation de la grenaille de plomb de chasse dans les zones humides pour l'an 2000. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.4.)
- « élaborent et appliquent des mesures pour réduire et, dans la mesure du possible, éliminer l'utilisation d'appâts empoisonnés. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.5)
- « élaborent et appliquent des mesures pour réduire et, dans la mesure du possible, éliminer les prélèvements illégaux. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.6)
- « encouragent, ... l'institution d'un examen d'aptitude obligatoire pour les chasseurs, comprenant, entre autres, l'identification des oiseaux. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.8)

7. Mesures légales particulières

La plupart des mesures légales relatives au contrôle des prélèvements de spécimens sont basées sur l'utilisation de listes d'espèces sujettes à divers types de protections. Les contrôles de ce type dépendent habituellement de tout un éventail de dispositions spécifiques.

Quelques-unes des mesures fondamentales de contrôle des prélèvements spécifiquement inscrites dans le **Plan d'action** de l'AEWA sont :

- l'interdiction de tous les prélèvements ou de types spécifiques de prélèvements,
- l'interdiction des perturbations intentionnelles, dans la mesure où ces perturbations seraient significatives pour la conservation de la population concernée,
- la réglementation des modes de prélèvement,
- l'établissement de limites de prélèvement, lorsque cela s'avère approprié, et
- l'interdiction de détenir, d'utiliser et de faire le commerce des oiseaux, de leurs œufs et de toute partie de ces oiseaux.

(Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2.)

En plus de ces exigences, les Parties doivent considérer des mesures telles que :

- le contrôle de la détention de certains types d'outils et d'armes dans les zones d'habitat des oiseaux,
- la limitation des activités qui perturbent des espèces d'oiseaux protégées,
- le contrôle des prélèvements, perturbations ou suppression d'espèces animales dont dépendent les oiseaux,
- la prise de dispositions liant ces contrôles à des programmes de planification et de surveillance intégrés de prélèvement et d'utilisation des oiseaux d'eau, et
- la mise en place de procédures pour l'octroi d'autorisations et l'attribution de dérogations, et l'établissement de limitations de ces mêmes activités, etc.,

Le chapitre suivant traite uniquement des espèces de la faune (animaux, poissons, insectes, etc.). Les variétés végétales seront traités sous le chapitre « habitats » se trouvant ci-dessous.

h. Volet de dispositions

Un des principaux concepts du contrôle des prélèvements d'oiseaux migrateurs protégés (ou de toute espèce protégée) est la reconnaissance de la valeur d'une approche polyvalente. Bien qu'une interdiction de base des prélèvements non autorisés soit importante, elle peut être plus efficace lorsqu'elle est associée à d'autres dispositions décrites dans la présente Ligne directrice. La configuration de ce volet de dispositions est variable et dépend de nombreux facteurs liés à la loi nationale et à la situation actuelle.

Dans de nombreux pays, par exemple, la loi prévoit que quelqu'un ne peut être déclaré coupable de violer une interdiction de chasse des espèces d'oiseaux d'eau protégées que si le fonctionnaire qui l'a appréhendé peut apporter des preuves que cette personne a véritablement abattu un spécimen de ces espèces. Dans la plupart des cas, la seule preuve possible sera le témoignage d'un témoin oculaire, ce qui entraînera une situation dans laquelle le témoignage d'un ou deux fonctionnaires devra jouer contre celui d'un ou plusieurs chasseurs présumés. La constitution ou les procédures judiciaires de certains pays ne permettent pas aux tribunaux de déclarer quelqu'un coupable sur la base de preuves indirectes (telles que la détention d'oiseaux morts). On pourrait perdre le procès engagé contre le contrevenant si les preuves avancées ne suffisent pas à vaincre les doutes raisonnables pesant sur les actions et les motifs de ce dernier. Dans ces cas-là, la seule interdiction de base peut ne pas suffire à dissuader les chasseurs de contrevenir à la loi. Les solutions éventuelles à ce genre de problèmes peuvent être trouvées dans une révision de la loi en vue de :

- définir la « chasse » en incluant la possession d'animaux morts et ou d'armes pouvant tuer les oiseaux (fusils, arcs et flèches, filets, etc.), ou
- inclure une disposition particulière rendant illégale la détention d'animaux morts, et/ou
- interdire la possession d'armes pouvant tuer les oiseaux à l'intérieur de sanctuaires d'oiseaux, ou autres zones dans laquelle la chasse est interdite.

C'est la raison pour laquelle ce chapitre traite de plusieurs concepts qui devraient être traités conjointement à une interdiction de base ou à une limitation de la chasse ou autres modes de prélèvement d'espèces protégées, et comprend un certain nombre de possibilités visant à les inclure.

i. Prélèvements de spécimens

L'AEWA fait appel aux Parties pour décréter l'interdiction du « prélèvement des oiseaux appartenant aux populations concernées durant les différentes phases de la reproduction et de l'élevage des jeunes et pendant leur retour vers les lieux de reproduction dans la mesure où ledit prélèvement a un effet défavorable sur l'état de conservation de la population concernée. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2(a).)

Les restrictions et les interdictions de « prélèvements » peuvent présenter de multiples facettes. De plus, les différents types de prélèvements peuvent être soumis à différents types de limitations. En conséquence, il est important que ces limitations soient soumises à une approche systématique. [Mirna, please look at the English]

Suggestion législative : *Dans de nombreux pays, il s'est avéré utile de définir le terme de « prélèvement » (ou autre terme équivalent, tout comme d'inclure tous les types d'activités pouvant entraîner la perte directe ou l'endommagement d'un spécimen, y compris tous les types de mise à mort ou de capture et d'activités susceptibles de perturber indûment les spécimens. La définition peu souvent être intégrée à une interdiction de base des prélèvements non autorisés qui peut servir d'interdiction générale, comblant les lacunes qui sinon seraient susceptibles d'exister entre les interdictions plus spécifiques et les règlements régissant divers modes de prélèvements, les permis saisonniers et autres, etc.,*

(i) Accroître la sensibilisation de ceux qui prélèvent des spécimens

L'une des principales dispositions concernant le contrôle des prélèvements de spécimens est l'exercice d'un certain contrôle sur le mode de pensée et de comportement de ceux qui prélèvent des oiseaux et des animaux dans le pays, pour assurer qu'ils connaissent les espèces qu'ils ne peuvent pas prélever et qu'ils se conforment aux exigences et aux recommandations relatives à « une chasse et à un prélèvement écologiquement responsables. »

Dans de nombreux cas, le fait de savoir que le respect des lois est essentiel au maintien des espèces chassées ou prélevées suffira à encourager ce respect. En conséquence, il est important que dans tout pays, les chasseurs d'oiseaux et autres aient l'autorisation de prélever *tout* spécimen d'oiseaux ou de prendre part à d'autres sortes de chasse et de prélèvement qui peuvent avoir un impact sur les oiseaux d'eau migrateurs.

Suggestions législatives : *A cette fin, la législation peut être plus efficace si*

- *elle impose des restrictions à toutes les personnes qui prennent part à la chasse et autres modes de prélèvements, y compris l'exigence de détenir un permis de chasse, ou*
- *elle impose d'autres restrictions qui doivent s'appliquer à toute personne qui prend part à la chasse ou à des prélèvements, y compris des restrictions d'âge et l'exigence d'un « examen d'aptitude pour les chasseurs. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.8)*

(ii) Modes de prélèvement

Le **Plan d'action de l'AEWA**, appelle les Parties à exiger « la réglementation des modes de prélèvement » de spécimens des populations protégées. (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2(b).)

Cette réglementation peut prendre diverses formes, du moment qu'elle est clairement soumise à l'interdiction de tous les prélèvements illégaux (voir ci-dessus).

Dans presque tous les pays, un élément du contrôle des modes de prélèvement sera l'identification des types d'armes et d'activités de chasse particulières non autorisées. Une loi peut, par exemple, accorder une préférence à des méthodes de chasse « traditionnelles », en édictant des règles strictes pour l'utilisation de l'équipement moderne.

Suggestions législatives : *Lors de l'identification des méthodes admissibles et non admissibles, il est généralement préférable de spécifier aussi clairement que possible les méthodes autorisées.*²⁰

Ayant spécifié les méthodes admissibles, la loi doit indiquer que toutes les autres méthodes sont inadmissibles sans autorisation ou permis spécial.

²⁰ Lorsque toutes les « méthodes de chasse traditionnelles » sont autorisées, par exemple, il est préférable de dresser une liste spécifique de ces méthodes ou, en alternative, d'indiquer que les dispositions ne comprennent que les méthodes qui ont été employées avant une date spécifique dans une zone géographique donnée, par les populations indigènes qui y vivaient.

Dans pratiquement tous les pays, certaines méthodes doivent être spécialement interdites : il s'agit de celles qui incluent la capture de spécimens en utilisant :

- *de la grenaille de plomb pour chasser dans les zones humides,*
- *le feu,*
- *des appâts empoisonnés et autres types de chasse à l'aide de poison, de drogues ou autres produits chimiques,*
- *des explosifs,*
- *des armes automatiques,*
- *la pose de filets, de pièges, de fusils piégés et autres méthodes aléatoires.*

Ces interdictions doivent s'appliquer à TOUTES les méthodes de chasse ou de prélèvement de toute espèce de la faune, puisque ces méthodes sont susceptibles de tuer ou d'endommager des oiseaux d'eau et les espèces dont elles se nourrissent, même si elles sont employées pour la capture d'autres espèces.

(iii) Prélèvements involontaires et non intentionnels

Un des principaux éléments de cette interdiction est son application aux prélèvements non intentionnels, par exemple lorsque des spécimens sont tués ou endommagés accidentellement. Ces dispositions doivent dépasser les dispositions du Plan d'action concernant « le problème de la mise à mort accidentelle d'oiseaux par des chasseurs suite à une identification incorrecte. » (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.2.2.) D'autres situations qui doivent être traitées sont le prélèvement involontaire ou non intentionnel causé par un véhicule ou autre machine, par un animal domestique, résultant d'une activité légale ou illégale (tel que mettre le feu, construire des ouvrages permanents ou temporaires, etc.) qui n'ont pas pour objet la capture d'espèces protégées, etc. Si ces situations ne sont pas soigneusement prises en main, elles peuvent constituer des « lacunes » dont les contrevenants peuvent profiter pour échapper à leurs responsabilités. Ces lacunes peuvent constituer de sérieux obstacles à la mise en vigueur efficace de la loi.

Par exemple, lorsqu'une loi prohibitive exclut spécifiquement les prélèvements non intentionnels, les contrevenants peuvent toujours affirmer que leur action était inintentionnelle. Il est rare qu'une enquête sur la mort d'un oiseau d'eau soit suffisamment détaillée pour déterminer si le spécimen a été tué intentionnellement ou accidentellement. Dans ce cas, seul le témoignage d'un fonctionnaire ou autre témoin oculaire peut permettre de prouver le contraire.

Suggestion législative : *Si l'interdiction de base de tous les prélèvements est adoucie par une dérogation spécifique pour les prélèvements involontaires, cette exception ne doit être appliquée que si les personnes en cause se conforment à des exigences spécifiques, telles que l'aveu de ce qui s'est passé et/ou la remise de la dépouille aux autorités.*

(iv) Établissement et mise en application de limites de prélèvements

Le **Plan d'action de l'AEWA** exige des Parties qu'elles établissent « des limites de prélèvement, lorsque cela s'avère approprié, et [instituent] des contrôles adéquats afin de s'assurer que ces limites sont respectées » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2(c).)

L'établissement de limites nécessite une combinaison d'activités et d'informations. Des facteurs tels que la nature de la chasse usuelle et d'autres prélèvements d'espèces dans le pays (y compris notamment si elles sont strictement utilisées par les chasseurs ou découlent d'une demande de viande, de plumes, œufs ou de nids), leur taux de rétablissement et leur état de conservation serviront à définir le cadre des limites et la manière de les exprimer.

La législation corroborant ce processus devrait autoriser et habiliter la mise en vigueur et l'exécution de ces limites. Mais en général, il n'est pas recommandé, dans la plupart des pays, de spécifier ces limites dans la législation. (Comme nous l'avons vu ci-dessus, cette recommandation est basée sur le fait que, dans la plupart des pays, la révision ou l'amendement de la législation est un processus difficile et qui prend du temps, entrepris par négociation au niveau politique. Il vaut donc mieux, généralement, que les questions techniques et qui exigent une révision et une surveillance constantes soient confiées aux ministères et aux agences.)

Suggestion législative : *La législation doit examiner la possibilité d'instaurer des limitations saisonnières (saisons ouvertes et fermées) soit par espèce, soit sur une base régionale, l'établissement de sanctuaires, des limitations des prélèvements de spécimens, de plumes, œufs, etc., de trop petite taille.*

En ce qui concerne la mise en application, lorsqu'une interdiction de chasser existante n'est pas efficace, les raisons de son manque d'efficacité doivent être examinées si elles varient fortement. Il n'est cependant

pas possible de traiter ces problèmes de façon générique, mais chaque pays ou agence doit évaluer tous les facteurs et conditions afférents, et essayer de les traiter directement. Voici quelques exemples de domaines dans lesquels des problèmes peuvent se poser, ainsi que diverses solutions éventuelles :

Problème identifié	Solution potentielle
1. Tentatives insuffisantes d'appréhender les contrevenants	1. En suivant une évaluation de l'autorisation de mise en application du pays
	a. Confier certaines responsabilités d'application limitées de la police nationale aux agences de conservation,
	b. Autoriser le gouvernement à déléguer des civils (comme « gardes forestiers », « surveillants de la conservation », etc.)
2. L'application de la loi est davantage axée sur les mineurs et les contrevenants aux activités liées à la subsistance, plutôt que sur les contrebandiers et personnes impliquées dans d'autres prélèvements commerciaux illégaux.	c. Adopter des mesures d'incitation permettant aux agences et aux bureaux de district d'avoir part aux recettes des contraventions ou autres bonus basés sur les arrestations et autres activités d'application.
	2. Après évaluation, annulation ou révision des mesures d'incitation au moyen desquelles les forces de l'ordre étaient encouragées à maximiser le nombre des contraventions dressées, pour les aider à cibler les contrevenants les plus faciles et les moins dangereux.
3. D'importantes infractions demeurent impunies parce qu'elles n'ont pas lieu dans la juridiction des fonctionnaires (mais sur des terrains privés ou communautaires)	3. Prendre des mesures d'incitation pour encourager les responsables des terrains privés ou communautaires à appliquer les mesures de conservation, telles que :
	a. Faire des activités efficaces de conservation et de surveillance une condition pour obtenir autorisations, bails ou autres droits accordés pour l'utilisation des espèces sur les terrains privés ou communautaires et les zones d'exemption (voir ci-dessous)
	b. Accorder des primes d'encouragement (sous forme, par exemple, de bénéfices communautaires accrus et de développements de l'infrastructure) aux communautés dans lesquelles les recensements d'oiseaux protégés augmentent.
4. Non respect des conditions des autorisations ou permis, falsification de permis	4. Les solutions éventuelles varient fortement (exemples aléatoires) :
	a. Prise de dispositions législatives spécifiant plusieurs dispositions obligatoires pour les permis et identifiant des limites à la discrétion des fonctionnaires pour les autres permis.
	b. Développer une banque de données centrale ou autre fichier de référence central et accessible. Cette solution exige soit l'aptitude physique des agents sur le terrain à consulter cette banque de données ou fichier à tout moment, soit que l'autorité juridique saisisse temporairement les spécimens et/ou le matériel de chasse tandis que l'agent confirme l'existence et les conditions du permis.
5. Impossibilité de contrôler les touristes et les civils d'autres pays appréhendés lors du prélèvement ou d'une tentative de prélèvement des spécimens.	5. Après avoir confirmé que la loi interdit le prélèvement ou l'obtention illégale de marchandises d'autres pays, établir des protocoles internes de coopération entre les agences chargées de la conservation des oiseaux et celles qui sont chargées des contrôles douaniers et des passages des frontières nationales.
6. Les arrestations n'entraînent généralement pas de poursuites fructueuses.	6. Plusieurs questions doivent être traitées, parmi lesquelles (exemples aléatoires) :
	a. La révision de la législation, afin de pouvoir intenter plus facilement un procès dans les cas d'infraction fondamentaux (voir ci-dessous « interdictions de détention »)
	b. Autoriser la formation de fonctionnaires et d'agents de conservation en matière de réunion de preuves et de préservation.

j. Interdictions de détention

Comme nous l'avons vu ci-dessus, plusieurs principes sous-tendent la législation des espèces migratrices, parmi lesquels :

- il ne faut pas s'attendre à ce que les dispositions prohibitives empêchent les gens d'enfreindre la loi, intentionnellement ou par ignorance.
- il est difficile de prendre les contrevenants « sur le fait », ou bien d'obtenir des preuves suffisantes pour permettre de les poursuivre efficacement.
- en termes d'objectif intégral de conservation des espèces migratrices, il vaut beaucoup mieux éviter les prélèvements illégaux que les punir.

Tous ces principes sont renforcés par le décret sur les interdictions et les contrôles relatifs à la détention ou à l'utilisation et au commerce d'oiseaux illégalement obtenus, ainsi que de leurs œufs et de leurs parties, ainsi que sur les interdictions et les contrôles relatifs à la possession de certains types d'outils et d'armes dans les sanctuaires et les zones d'habitat des oiseaux. Cependant, dans de nombreux pays où la loi n'interdit pas ces détentions, il ne s'agira que « de preuves indirectes » qui ne seront pas obligatoirement considérées comme étant suffisantes pour condamner le propriétaire de prélèvements illégaux ou leurs complices.

Les interdictions de détention mettent le propriétaire en demeure de prouver que les prélèvements ou le matériel détenu sont légaux. Pour ce faire, il peut par exemple produire une autorisation valable et inchangée de prélever l'animal, ou prouver qu'il l'a acquis lors d'une vente légale ou autre transaction. Il est peut-être plus important encore, contrairement aux prélèvements illégaux (qui rendent illégaux des événements isolés et fugaces), que les infractions aux interdictions de détention soient une infraction continue pouvant être prouvée relativement facilement sur la production de preuves.

***Suggestion législative :** Avant d'adopter une législation spécifiant une interdiction de détention, il importe que le droit et les usages de la preuve régis par la loi générale soient disponibles et puissent être correctement exercés par les fonctionnaires chargés d'appliquer la législation de protection des oiseaux migrateurs.*

(i) Détention de spécimens morts ou captifs

Pour les raisons susmentionnées, l'AEWA exige spécifiquement des Parties, pour les populations inscrites dans la colonne A du tableau 1 (sujettes aux dérogations figurant au paragraphe 2.1.3, ci-dessous) qu'elles interdisent « la détention, l'utilisation et le commerce des oiseaux des populations concernées et de leurs œufs qui ont été prélevés en contradiction aux interdictions établies en application des dispositions de ce paragraphe ainsi que la détention, l'utilisation et le commerce de toute partie de ces oiseaux et de leurs œufs.»

Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.1(c.)

En plus du fait qu'il s'agit d'une exigence de l'Accord, il est important d'imposer certains types de contrôles des détentions, étant donné que la détention d'animaux captifs illégalement obtenus, de spécimens morts ou de leurs parties indique généralement que leur propriétaire a enfreint des interdictions en les prélevant.

***Suggestion législative :** En général, il est recommandé d'édicter une interdiction directe de la détention de spécimens ou de leurs parties, interdiction qui peut être sujette à des dérogations.*

Dans certains cas, toutefois, il peut également être efficace de prévoir que toute personne ayant été trouvée en possession de tels spécimens doit prouver qu'ils ont été obtenus et détenus légalement sous peine d'être considérée comme ayant enfreint l'interdiction de prélever des spécimens.

L'une de ces dispositions doit être intégrée aux dispositions relatives aux autorisations et à toutes les autres dispositions concernant l'usage autorisé de spécimens. Selon la nature des spécimens, des parties et produits de ces derniers, et de la manière dont ils sont utilisés, il peut être nécessaire :

- ♦ *d'adopter un système d'enregistrement pour leur possession ou leur détention, ou*
- ♦ *d'exiger la même autorisation que pour les prélèvements impliquant l'abattage ou le retrait de spécimens de la nature,*

Dans de nombreux cas, ces dispositions peuvent être moins strictes, ou inapplicables en tant que telles, sauf pour les parties (telles que les plumes ou les nids utilisés) qui peuvent être prélevées sans nuire

directement aux spécimens sauvages. Dans certaines situations, le prélèvement d'autres espèces (y compris celles dont la ressemblance avec les espèces protégées peut prêter à confusion, et les espèces dont elles dépendent) peut être contrôlé de façon similaire.

(ii) Détection d'armes, outils et autre matériel

S'il est impossible d'interdire la détention d'armes particulières et autres articles fréquemment utilisés dans le pays pour le prélèvement illégal ou l'endommagement des oiseaux d'eau migrateurs, les fonctionnaires qui font appliquer cette interdiction doivent être en mesure d'empêcher ce genre de prélèvements ou d'endommagements avant qu'ils ne se produisent.

Suggestions législatives : *Les limites relatives à la détention d'armes, d'outils et autre matériel destiné au prélèvement ou autres dommages aux oiseaux d'eau doivent uniquement être établies en tenant compte de plusieurs facteurs essentiels, à savoir :*

- *En général, les limites relatives à la détention de tels articles doivent être liées à d'autres types de mesures de protection. Il s'agit habituellement de mesures de protection géographiques pour les oiseaux d'eau, comme de mesures de restriction relatives à la possession d'armes, d'outils ou de matériel dans les sanctuaires désignés et autres régions protégées,*
- *Lorsque des méthodes particulières sont uniquement employées pour le prélèvement illégal d'oiseaux d'eau migrateurs ou autres espèces protégées, la possession de ces espèces peut être interdite de façon plus générale,*
- *Lors de la rédaction de la loi nationale, il peut parfois être recommandé d'identifier les problèmes spécifiques et les activités dans le cadre desquelles, toutefois, les règlements généraux doivent permettre l'amendement de la liste lorsque de nouveaux usages, constituant une menace pour les oiseaux migrateurs, apparaissent.*

k. Perturbations ou autre dommages aux espèces d'oiseaux protégées

En plus de la capture et de l'abattage directs, un grand nombre d'activités peuvent avoir un impact sur l'état de conservation des oiseaux migrateurs. Dans certains pays, par exemple, les habitats ont été perturbés par le survol à basse altitude d'hélicoptères ou autres véhicules motorisés, et les oiseaux ont été endommagés par des activités visant au prélèvement d'autres spécimens, ou bien par le forage ou autres activités entreprises sans se soucier de la conservation de l'environnement.

Suggestions législatives : *Un cadre législatif peut permettre aux fonctionnaires d'agir plus efficacement pour atteindre l'objectif de l'AEWA, si :*

- *il commence par une interdiction générale « des actions dont on peut raisonnablement prévoir qu'elles endommageront ou perturberont les spécimens d'oiseaux d'eau migrateurs »,*
- *lorsque des problèmes particuliers représentant une menace actuelle pour les oiseaux d'eau migrateurs ont été discernés, il s'attaque à ces problèmes et*
- *il autorise l'addition d'activités spécifiques dont on a conclu par la suite qu'elles posaient des problèmes.*

D. Protection des habitats des oiseaux migrateurs et des écosystèmes

La protection de l'habitat, y compris la protection de l'écosystème source de nourriture, de matériel de nidification ou autres choses essentielles au mode de vie des espèces protégées est un élément essentiel de la protection des espèces. Le besoin de protéger ces habitats est, en fait, la motivation primaire sous-jacente de l'AEWA. La nécessité d'une action commune est en effet dictée par le fait qu'aucune des Parties ne peut à elle seule assurer la survie des espèces. Seule une protection de tous les habitats le long de la voie de migration peut y parvenir.

Le chapitre suivant traite des « dispositions de base » relatives à la protection des habitats des oiseaux migrateurs. (Les exceptions à ces dispositions sont traitées séparément au chapitre E.)

1. Obligations des Parties

Les responsabilités des Parties relatives à la protection de l'habitat sont décrites de façon détaillée dans l'AEWA et dans les documents afférents.

Inventaire des habitats : L'AEWA exige que les Parties « identifient les sites et les habitats des oiseaux d'eau migrateurs situés sur leur territoire et favorisent la protection, la gestion, la réhabilitation et la restauration de ces sites. » (AEWA, § III.2(c).)

A cet effet, le **Plan d'action** exige que les Parties

- « s'efforcent, en priorité, d'identifier tous les sites d'importance internationale ou nationale pour les populations figurant au tableau 1. (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.1.2.) et
- « publient des inventaires nationaux des habitats existant sur leur territoire qui sont importants pour les populations figurant au tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.1.1.)

Régions protégées et protection de l'habitat : L'AEWA exige que les Parties « coordonnent leurs efforts pour faire en sorte qu'un réseau d'habitats adéquats soit maintenu ou, lorsque approprié, rétabli sur l'ensemble de l'aire de répartition de chaque espèce d'oiseaux d'eau migrateurs concernée, en particulier dans le cas où des zones humides s'étendent sur le territoire de plus d'une Partie au présent Accord. » (AEWA, § III.2(d).)

De même, mais moins impérieusement, la CMS demande aux Parties « de conserver et, lorsque cela est possible et approprié, de restaurer ceux des habitats de ladite espèce qui sont importants pour écarter de cette espèce le danger d'extinction. » (CMS, § III(4)(a).) Elle leur demande en outre « de prévenir, d'éliminer, de compenser ou de minimiser, lorsque cela est approprié, les effets négatifs des activités ou des obstacles qui constituent une gêne sérieuse à la migration de ladite espèce ou qui rendent cette migration impossible. » (CMS, § III(4)(b).)

Bien que cette dernière disposition soit moins importante dans le cas des oiseaux d'eau migrateurs, elle peut demeurer importante, dans certains cas, et

à cet effet, le **Plan d'action** exige des Parties qu'elles « s'efforcent de :

- poursuivre la création d'aires protégées afin de conserver des habitats importants pour les populations figurant au tableau 1 et d'élaborer et d'appliquer des plans de gestion pour ces aires. (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.2.1.),
- assurer une protection spéciale aux zones humides qui répondent aux critères d'importance internationale acceptés au niveau international (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.2.2.),
- d'utiliser de manière rationnelle et durable toutes les zones humides de leur territoire. Elles s'efforcent en particulier d'éviter la dégradation et la perte d'habitats abritant des populations figurant au tableau 1, par l'adoption de réglementations, normes et mesures de contrôle appropriées... portant sur l'utilisation des produits chimiques à usage agricole, des procédures de lutte contre les ravageurs et le rejet des eaux usées, et ayant pour objet de réduire au minimum les impacts défavorables de ces pratiques sur les populations figurant au tableau 1 (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.2.3.(a))
- d'élaborer des stratégies fondées sur les écosystèmes pour la conservation des habitats de toutes les populations figurant au tableau 1, y compris les habitats des

populations qui sont dispersés. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.2.4.)

Règlements relatifs aux zones protégées et autres écosystèmes : L'AEWA exige de ses Parties qu'elles « interdisent l'introduction intentionnelle dans l'environnement d'espèces non indigènes d'oiseaux d'eau, et prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir la libération accidentelle de telles espèces si cette introduction ou libération nuit à l'état de conservation de la flore et de la faune sauvages ; lorsque des espèces non indigènes d'oiseaux d'eau ont déjà été introduites, les Parties prennent toute mesure utile pour empêcher que ces espèces deviennent une menace potentielle pour les espèces indigènes. » (AEWA, § III.2(g).) La CMS reconnaît de même la menace constituée par les espèces envahissantes, en demandant aux Parties « lorsque cela est possible et approprié, de prévenir, de réduire ou de contrôler les facteurs qui mettent en danger ou risquent de mettre en danger davantage ladite espèce, notamment en contrôlant strictement l'introduction d'espèces exotiques ou en surveillant ou éliminant celles qui ont déjà été introduites. » (CMS § III.4(c).)

A cette fin, le **Plan d'action** prévoit que les Parties doivent « si elles le jugent nécessaire »

- interdire « l'introduction d'espèces animales et végétales non indigènes susceptibles de nuire aux populations d'oiseaux d'eau migrateurs figurant au tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.5.1.)
- « s'assurer que des précautions appropriées sont prises pour éviter que s'échappent accidentellement des oiseaux captifs appartenant à des espèces non indigènes. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.5.2.)
- « dans la mesure du possible et lorsque cela s'avère approprié, ... faire en sorte que... des espèces non indigènes ou leurs hybrides [qui] ont déjà été introduites dans leur territoire... ne constituent pas un danger potentiel pour les populations figurant au tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.5.3.)

Zonages et autres limitations : Le **Plan d'action** prévoit que « Au cas où les perturbations humaines menacent l'état de conservation des populations d'oiseaux d'eau figurant au tableau 1, les Parties s'efforcent de prendre des mesures pour réduire la menace. Les mesures appropriées pourraient comporter, ... la création de zones libres de toute perturbation et dont l'accès serait interdit au public. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.3.6.)

Restauration des habitats : L'AEWA exige des Parties qu'elles « étudient les problèmes qui se posent ou se poseront vraisemblablement du fait d'activités humaines et s'efforcent de mettre en œuvre des mesures correctrices, y compris des mesures de restauration et de réhabilitation d'habitats, et des mesures compensatoires pour la perte d'habitats. » (AEWA, § III.2(e).) Cette exigence est liée à celle qui, comme pour les populations inscrites dans la colonne B du tableau 1, demande « de contribuer à la restauration de ces populations en un état de conservation favorable. (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.2.)

En vue d'atteindre cet objectif, le **Plan d'action** exige des Parties qu'elles :

- s'efforcent de réhabiliter et de restaurer les zones qui étaient précédemment importantes pour les populations figurant au tableau 1. (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 3.3.)
- que lors du rétablissement des populations figurant au tableau 1, « elles s'efforcent d'élaborer et de suivre un plan de rétablissement détaillé basé sur des études scientifiques appropriées. Les plans de rétablissement devraient constituer une partie intégrante des plans d'action nationaux et, le cas échéant, des plans d'action internationaux par espèce. Un plan de rétablissement devrait comporter une étude de l'impact sur l'environnement, il fait l'objet d'une large diffusion. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.4.)

En outre, le **Plan d'action** appelle les Parties à « envisager les mesures à prendre pour réduire à un niveau minimal l'impact des équipements déjà existants lorsqu'il devient évident que ceux-ci ont un impact défavorable sur les populations concernées. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.3.5.)

Quand des espèces d'oiseaux d'eau non indigènes ont été introduites dans la zone d'habitat d'un oiseau d'eau, l'AEWA exige que les Parties « prennent toute mesure utile pour empêcher

que ces espèces deviennent une menace potentielle pour les espèces indigènes. » (AEWA, § III.2(g).)

2. Dispositions légales particulières

Les mesures de protection des habitats des oiseaux d'eau migrateurs sont généralement de deux types : les mesures de protection et la législation applicables aux zones protégées officiellement désignées et celles qui sont applicables aux autres zones. Ces mesures de protections sont intégralement liées à l'application de l'approche par écosystème et doivent être soumises aux dispositions du plan de gestion des oiseaux migrateurs.

1. Mesures générales de protection et processus décisionnel

Les mesures de protection des habitats comprennent un grand nombre de dispositions spécifiques d'une portée relativement limitée, telles que celles traitées aux paragraphes m à p ci-dessous. Cependant, plusieurs autres types plus généraux de dispositions relatives à la protection doivent également être mentionnés. Celles qui concernent la protection des écosystèmes et les exigences de la coordination sectorielle (y compris les autorisations et autres contrôles sur décision)²¹ peuvent être très importantes.

m. Protection directe de zones spécifiques

L'un des principaux développements ayant eu lieu au niveau de la législation de la conservation nationale et internationale est la reconnaissance du besoin d'un « réseau » de zones protégées pour pouvoir atteindre les objectifs généraux et spécifiques de conservation. La désignation officielle de zones protégées offre une base pour un contrôle rigoureux de la conservation et de l'utilisation durable des espèces protégées et des écosystèmes.

La plupart voire même tous les pays ont une législation spécifique concernant la désignation et l'administration des zones protégées. Dans certains cas, plus d'une agence possède des compétences individuelles pour créer et gérer diverses sortes de zones protégées.

Suggestions législatives : *Pour que la législation des diverses zones protégées contribue efficacement à la conservation et à l'utilisation durable des espèces d'oiseaux d'eau migratrices, les rédacteurs d'avant-projets de lois doivent veiller aux points suivants :*

- *La conservation des oiseaux d'eau migrateurs est comprise dans les bases légales spécifiées appropriées qui peuvent être utilisées pour justifier qu'une région est déclarée protégée,*
- *Dans les zones protégées désignées dans le but (entre autres) de protéger les espèces d'oiseaux d'eau migratrices, il doit être clair que*
 - *le plan de la gestion visant à la conservation et à l'utilisation durable de ces espèces est le premier instrument légal gouvernant les activités dans la zone protégée,*
 - *l'autorité de l'agence chargée de la conservation de ces espèces est claire au regard de toutes les activités entreprises dans la zone protégée, pouvant avoir un impact sur les espèces. A cet effet, une analyse législative de toute la législation potentiellement applicable à toute terre et ressource située dans la zone protégée sera essentielle.*

n. Protection en dehors des zones protégées

Il est généralement impossible de protéger officiellement tous les habitats des oiseaux d'eau migrateurs (et autres zones dont ils dépendent) situés dans un pays. En conséquence, il peut être essentiel d'établir des lois pour diverses sortes de protection applicables aux terrains privés (et publics non protégés) et aux activités trouvant place en dehors des zones protégées. Souvent, l'existence quotidienne d'un oiseau migrateur est étroitement liée à des espèces spécifiques (espèces des habitats), y compris :

- des variétés végétales (une variété d'arbre dans lesquels ils nichent ou une plante dont ils se nourrissent ou se servent pour bâtir leur nid) ou
- des animaux particuliers (utilisé pour leur nourriture, leur camouflage ou à d'autres fins)

²¹ Traité au Chapitre B2g ci-dessus

En conséquence, dans certains pays, certaines exigences relatives à la protection des habitats est spécifiquement axée sur la protection de ces autres espèces, quel que soit l'endroit où on les trouve. La protection de l'écosystème en dehors des zones actuellement protégées constitue une grande difficulté pour les rédacteurs d'avant-projets de lois et les agences gouvernementales afférentes. Tandis que les objectifs et mesures de protection spécifiques peuvent être relativement simples (telles que les restrictions relatives à la coupe de certaines variétés d'arbres et autres plantes, l'utilisation ou le changement de cours d'eau, de zones humides et d'eaux, etc.), la capacité gouvernementale à mettre ces dispositions en vigueur est plus problématique, étant donné que l'accès des fonctionnaires aux terrains privés peut être limité.

Suggestions législatives : Lors de l'établissement d'interdictions légales concernant le prélèvement d'espèces spécifiques ou la destruction de leurs habitats, les Parties doivent :

- *s'assurer que, dans le cas où des mesures légales de protection des « espèces des habitats » des oiseaux d'eau migrateurs sont imposées, ces mesures soient raisonnables, et*
- *donner aux propriétaires ou autres utilisateurs légaux de propriétés qui ont le droit ou la possibilité d'obtenir une autorisation spéciale pour prélever ces espèces, ou prendre des mesures susceptibles de les affecter, des descriptions spécifiques :*
 - *des situations dans lesquelles ces droits peuvent être obtenus et accordés, et*
 - *des conditions pouvant s'appliquer à ces autorisations, y compris la réduction des nuisances affectant ces espèces.*
- *inclure des mesures d'incitation telles que dégrèvements fiscaux et autorisations spéciales, applicables aux propriétaires ou autres personnes possédant des intérêts importants dans la région ou ayant une forte capacité à exercer un contrôle sur les activités qui y ont lieu,*
- *demander lorsque c'est possible l'entretien d'un inventaire gouvernemental des ressources de ces zones, et fixer des primes ou des amendes basées sur les changements de leur état.*

o. Réhabilitation des habitats et réintroduction des espèces

Comme indiqué ci-dessus, le Plan d'action appelle spécifiquement les Parties à agir en vue de « la restauration de ces populations en un état de conservation favorable ». La restauration des populations des espèces est une activité extrêmement technique qui sera conduite par le plan de gestion et par des faits scientifiques, biologiques et écologiques qui déterminent les méthodes et le succès probable de ces mesures. Il est toutefois important que cette législation assure que le gouvernement détient les compétences adéquats pour entreprendre les actions nécessaires ou y contraindre.

Suggestions législatives : Pour permettre la restauration correcte d'espèces, il est habituellement important que la législation :

- *autorise ou mandate la création ou l'autorisation de mettre en place des équipements pour la reproduction en captivité des espèces d'oiseaux à des fins de conservation,*
- *les prélèvements gouvernementaux ou les prélèvements privés mandatés/autorisés par le gouvernement des espèces affectées (et autres espèces dont ils dépendent) à des fins de conservation,*
- *autoriser la réintroduction de ces espèces dans les zones d'habitat appropriées où des mesures de protection et des activités de gestion spéciales peuvent être nécessaires pour assurer le bon rétablissement des espèces.*
- *permette l'imposition de contrôles spécifiques plus stricts sur les prélèvements des espèces affectées et autres activités en relation avec ces derniers, et dans les zones affectées.*

p. Introduction d'espèces potentiellement nuisibles

La réponse aux préjudices subis par ces habitats du fait de l'introduction intentionnelle ou non d'espèces non indigènes ou la prévention de ces préjudices est une variante de la « réhabilitation d'habitat ». Il peut être question de l'introduction intentionnelle d'oiseaux d'eau non indigènes mais aussi de l'introduction involontaire d'espèces d'oiseaux, ainsi que de l'introduction intentionnelle et involontaire de variétés végétales et d'espèces animales dans les habitats des oiseaux d'eau, ainsi que dans les régions agricoles et autres, pouvant porter préjudice aux oiseaux d'eau ou à leur environnement.

Dans diverses situations, des espèces potentiellement nuisibles ou dont l'impact potentiel ne peut être connu, peuvent être introduites dans le pays. Quelques unes des raisons de ce type d'introductions sont :

- l'agriculture (culture de variétés agricoles et forestières non endémiques),

- l'aquaculture (introduction de poissons et de crustacés),
- l'importation de plantes ornementales,
- l'importation d'animaux tels qu'animaux domestiques, animaux d'élevage ou servant à la lutte biologique contre des invasions existantes ou autres problèmes environnementaux ayant une cause biologique,
- les activités de recherche et de développement,
- la détention hors site d'espèces provenant d'autres régions visant à leur conservation durant la restauration de leur habitat (ou à d'autres fins), et
- les introductions effectuées par inadvertance à l'occasion de transport international, et autres activités.

Dans de nombreux exemples, « l'envahissement » n'est pas prévisible, comme c'est le cas pour une espèce non endémique particulière qui va être introduite. En général, compte tenu du nombre de types potentiels d'activités et d'objectifs affectés par l'introduction d'espèces étrangères, ceux-ci sont traités dans une variété de dispositions législatives très diverses à travers tout le cadre législatif national. Souvent, même pour le même type d'activités (l'agriculture par exemple), il peut y avoir des dispositions distinctes concernant l'introduction « d'organismes génétiquement modifiés » (espèces qui sont, du fait qu'elles ont été « créées en laboratoire », nécessairement « étrangères » à tout environnement dans lequel elles sont introduites), par opposition à l'introduction d'autres espèces qui ne sont pas déjà présentes dans l'habitat concerné. Dans certains cas, un processus décisionnel et une gamme de processus d'évaluation du risque ont été formulés pour chaque type différent d'activités ou pour chaque catégorie d'espèces introduites.

Suggestions législatives : *Compte tenu du nombre de types d'activités et de façons dont les espèces sont introduites, les dispositions législatives relatives au contrôle de l'introduction des espèces peuvent prendre diverses formes. Pour que ces dispositions protègent convenablement les espèces d'oiseaux d'eau migratrices et leurs habitats, les dispositions législatives doivent :*

- ◆ *édicter un élément contraignant de chaque processus décisionnel ou d'évaluation du risque relatif à l'introduction de ces espèces, qui exige la participation de l'agence ou de l'institution chargée de la conservation des oiseaux d'eau migrateurs, ou désignée comme conseiller scientifique sur ces questions, chaque fois que :*
 - *quelques-unes ou toutes ces activités se produiront dans un rayon spécifique d'une zone qui a été protégée (ou autre zone qui a été désignée pour protection légale spéciale) en tant que zone d'habitat d'un oiseau d'eau migrateur,*
 - *quelques-unes ou toutes ces activités veulent ou peuvent avoir lieu dans des réseaux fluviaux traversant éventuellement ces zones, ou*
 - *quelques-unes ou toutes ces activités peuvent avoir un impact sur des parties essentielles de la chaîne alimentaire des oiseaux d'eau migrateurs (insectes, pollen, etc.)*
- ◆ *aux fins d'évaluer l'impact de l'introduction d'espèces sur les habitats des espèces migratrices, reconnaître que l'introduction d'espèces nationales « autochtones » ou « indigènes » ou « déjà présentes dans le pays » peut être aussi nuisible que celle d'une « espèce étrangère », si elles ne sont pas natives de l'écosystème dans lequel elles sont introduites.*
- ◆ *faire procéder lors de l'introduction d'espèces, à un nouveau processus décisionnel à chaque fois que l'introduction d'une espèce impliquera potentiellement un écosystème « différent », plutôt qu'autoriser une seule évaluation lors de la première introduction dans le pays après laquelle les autres introductions n'ont plus besoin d'être évaluées. A ces fins, chaque région désignée comme étant l'habitat d'oiseaux d'eau migrateurs doit être considérée comme un écosystème « distinct ».*
- ◆ *identifier et prévoir l'élimination progressive de motivations iniques (dispositions de loi qui encouragent des pratiques risquées ou préjudiciables.)²²*
- ◆ *donner la priorité à la prévention de l'application d'une approche préventive relative au processus décisionnel, concernant l'introduction intentionnelle d'espèces, et les actions pouvant mener à leur introduction involontaire.*

²² D'autres perspectives sur la législation nationale relative aux espèces étrangères peuvent être trouvée dans Shine, C., *et al.*, Guide pour l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel relatif aux espèces exotiques envahissantes (Programme de droit de l'environnement de l'UICN, Document de droit et politique de l'environnement, n°40) (UICN, 2000), disponible auprès du service des publications de l'UICN, 219c Huntingdon Road, Cambridge, CB3 0DL, ROYAUME UNI, ou par le biais d'Internet (<http://www.iucn.org/bookstore/>)

q. Zones protégées transfrontalières et accords relatifs au couloirs écologiques

Dans de nombreux exemples, une zone essentielle d'habitat peut s'étendre au-delà du territoire d'un seul pays. De plus, le « réseau » de zones et d'habitats protégés, comme décrit ci-dessus, peut ne pas se limiter à un seul pays, mais peut s'étendre à travers une zone plus vaste. Bien que les négociations sur les zones protégées transfrontalières et les accords relatifs aux couloirs écologiques traitant de ces questions aillent bien au-delà de la présente Ligne directrice de Conservation, la législation peut servir de base pour poursuivre dans cette voie.²³

Dans beaucoup de pays, les contacts transfrontaliers entre les agences concernées doivent en premier lieu être soumis au contrôle des ministères des affaires étrangères. Bien que ces contrôles constituent en eux-mêmes un processus généralement positif, ils prennent souvent beaucoup de temps et peuvent résulter dans la communication de préoccupations dans les domaines scientifique, technique et de gestion entre des personnes ne possédant pas les compétences nécessaires sur le plan diplomatique et politique pour discuter efficacement à un niveau technique.

Suggestions législatives : *Une partie de la protection législative nationale concernant les Zones Protégées Transfrontalières est constituée par le fait que, dans de nombreux cas, tandis que la région protégée ne s'étend pas au-delà des limites nationales, une zone tampon raisonnable devrait remplir ce rôle. Il est donc important de traiter les impacts transfrontaliers, aussi bien en tant qu'élément de la gestion rationnelle de zones protégées qu'en tant que pour des raisons de présence sociale.*

Par ailleurs, les préoccupations et les impacts transfrontaliers forment la base factuelle sur laquelle les accords Zones Protégées Transfrontalières (ZTP) peuvent être développées. Bien qu'il soit clair que la législation nationale n'a pas à « pré-traiter » des questions devant être prises en considération dans les accords ZTP afférents, elle doit veiller à mettre en place des rapports préliminaires et des autorités chargées de l'information pour faciliter le travail commun qui sera nécessaire pour prendre « les premières mesures » visant à un tel accord. Ceci inclue :

- *la tenue de rapports minutieux sur les impacts sur les zones protégées se trouvant en dehors de la juridiction nationale et des activités trouvant place à l'intérieur du pays de l'autre côté des frontières nationales (et des efforts de toute nature pour minimiser ou éviter ces impacts de façon unilatérale ou suite à un accord),*
- *d'autoriser les fonctionnaires chargés de la protection des habitats des espèces migratrices protégées (et de les mandater à cet effet) à contacter leurs homologues des pays voisins (ou de la zone concernée, selon le cas) pour s'attaquer aux questions relatives aux zones d'habitat des oiseaux d'eau migrants, y compris les instances spécifiques chargées de l'impact transfrontalier,*
- *d'autoriser et de mandater ce type de contacts en vue de la planification et de la gestion des zones d'habitat des oiseaux d'eau (qu'elles soient ou non soumises à une protection légale), durant les processus EIE concernés, ou dans les autres situations,*
- *d'autoriser les fonctionnaires chargés de la protection des habitats des espèces migratrices à entreprendre des efforts de coordination avec leurs homologues des pays voisins, afin de pouvoir s'occuper des contrevenants qui fuient en dehors des frontières nationales, et autres problèmes de mise en œuvre et d'application, et*
- *d'autoriser les fonctionnaires concernés à travailler avec et par l'intermédiaire des ONG multinationales et des OIG pour examiner et chercher des solutions aux impacts transfrontaliers et autres questions afférentes,*

²³ Pour davantage d'aide durant ce processus, il est recommandé au lecteur de consulter Sandwith, T., et al., Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation (Commission mondiale de l'UICN sur les zones protégées, Séries de Lignes directrices relatives aux meilleures pratiques pour les zones protégées, N°7) (UICN, 2001), disponible auprès du Service des publications de l'UICN, 219c Huntingdon Road, Cambridge, CB3 0DL, ROYAUME UNI, ou par le biais d'Internet (<http://www.iucn.org/bookstore/>)

- *exiger le développement (en coordination avec le bureau des affaires étrangères) de protocoles appropriés en vue d'une communication rapide et directe, et de spécifier les situations auxquelles elles peuvent être appliquées.*²⁴

²⁴ Pour ce faire, il sera important que les agences de conservation disposent d'instructions claires et explicites sur le moment où elles peuvent utiliser ces protocoles, puisqu'il est possible que l'obtention d'une décision sur une disposition ambiguë prenne autant de temps et soit aussi difficile que passer par le ministère des Affaires étrangères sans référence à une autorisation spéciale. permission.

E. Dérogations

Il est clair que ni les interdictions de prélèvement, ni le contrôle de l'utilisation des spécimens, ni les mesures de protection des habitats ne peuvent être absolues. Dans le meilleur des cas, les Parties peuvent avoir à enfreindre elles-mêmes ces dispositions pour mettre en œuvre leurs autres engagements sous l'AEWA, tels que le rétablissement des espèces. En outre, la corrélation entre la vie/les modes de vie des hommes et la conservation des oiseaux d'eau semble indiquer que dans de nombreux cas, des dérogations peuvent être nécessaires. Le chapitre suivant est consacré à la création de dérogations soigneusement limitées, pour assurer que les prélèvements nécessaires ne nuisent pas indûment aux activités de conservation et de mise en œuvre.

1. Obligations des Parties

L'AEWA et la CMS reconnaissent toutes deux que les interdictions de prélèvement et de détention de spécimens d'oiseaux migrateurs et de leurs parties doivent être soumises à une exigence spécifique prévoyant qu'elles seront « précises quant à leur contenu et limitées dans l'espace et dans le temps. »²⁵ L'AEWA traite du besoin de dérogations à son interdiction générale de prélèvement d'oiseaux d'eau migrateurs menacés, en incorporant de façon spécifique les dispositions de l'Article III, section 5 de la CMS. Ce chapitre prévoit que concernant le prélèvement des espèces figurant à l'Appendice I, des dérogations particulières « ne peuvent être accordées que lorsque :

- a) le prélèvement est effectué à des fins scientifiques,
- b) le prélèvement est effectué en vue d'améliorer la propagation ou la survie de l'espèce en question,
- c) le prélèvement est effectué afin de satisfaire aux besoins de ceux qui utilisent ladite espèce dans le cadre d'une économie traditionnelle,²⁶ ou
- d) des « circonstances exceptionnelles » les rendent indispensables. » (CMS § III.5.)

Le **Plan d'action de l'AEWA** clarifie les choses en spécifiant quatre types admissibles d'exceptions qui seront prises en considération dans le cas de « circonstances exceptionnelles » prévues à l'Article III, section 5 de la CMS. Il indique en outre que toutes les dérogations seront uniquement appropriées « lorsqu'il n'y a pas d'autre solution satisfaisante ». Il réaffirme en outre que les dérogations ne sont admissibles que lorsque elles sont « précises quant à leur contenu et limitées dans l'espace et dans le temps, et ne seront pas au détriment des populations [concernées]. » Dans le cadre de ces contraintes, le Plan d'action admettra les dérogations nécessaires :

- a) à la prévention des dommages importants aux cultures, aux eaux et aux pêcheries,
- b) dans l'intérêt de la sécurité aérienne ou d'autres intérêts publics prioritaires,
- c) à des fins de recherche et d'éducation,
- d) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, de manière sélective et dans une mesure limitée, le prélèvement et la détention ou toute autre utilisation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités.

Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) §§ 2.1.3(a)-(d).

Le **Plan d'action** prévoit également une dérogation pour chasser les « populations appartenant aux catégories 2 et 3 de la colonne A et signalées par un astérisque » lorsque cette chasse est permise quand elle « peut se poursuivre sur la base d'une utilisation durable » est une « pratique culturelle traditionnelle » qui est pratiquée « dans le cadre de dispositions spéciales d'un plan d'action par espèce, établi à un niveau international approprié. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.1(c).) Cette dérogation est traitée dans la présente Ligne directrice de Conservation, à la section « Utilisation durable ».

Enfin, le Plan d'action éclaircit la dérogation du § III.5.b de la CMS concernant les objectifs d'amélioration de la propagation ou de la survie de l'espèce en question, en indiquant que ces dérogations doivent être adoptées « lorsqu'il n'y a pas d'autre solution satisfaisante » et en exigeant que ces dérogations soient « précises quant à leur contenu et limitées dans l'espace et dans le temps et ne seront pas au détriment des populations. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.3(e).)

²⁵ Voir, CMS § III.5, Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.3.

²⁶ Cette dérogation est traitée dans la Ligne directrice de Conservation relative à « l'Utilisation durable »

2. Mesures légales particulières

Dans tous les cas, lors de la formulation des dérogations, il est important de prendre en considération la portée de chacune d'elles, c'est-à-dire les dérogations ou limitations spécifiques qui lui seront appliquées. Souvent, bien que cela allonge le texte de la législation, il peut être important de répéter les dérogations pour chaque interdiction. Cela permet aux rédacteurs d'avant-projets ou aux législateurs de prendre en considération toutes les situations dans lesquelles les dérogations s'appliqueront à une disposition réglementaire particulière. (Si les dérogations ne sont indiquées qu'une fois, il est important que le rédacteur réitère ce travail en prenant en considération chaque dérogation s'appliquant à chaque disposition de loi, et en incluant toute dérogation nécessaire pour être sûr qu'elle ne soit pas en contradiction avec les objectifs de l'AEWA.

La forme des dérogations dépend d'une combinaison de facteurs, incluant l'information factuelle, le système juridique national et les objectifs particuliers de chaque dérogation. A ces fins, une dérogation peut soit :

- (i) autoriser les prélèvements (ou autres actions) qui seraient autrement interdits, soit
 - de façon illimitée (c'est-à-dire que tous les prélèvements sujets à dérogation sont automatiquement autorisés) ou
 - de façon limitée (c'est-à-dire en formulant une exigence ou un processus d'approbation),
- (ii) comme pour les espèces pouvant être prélevées ou utilisées, soumises à une autorisation ou autres contrôles, soit
 - permettre les prélèvements sans ces contrôles ou
 - rendre les contrôles plus complaisants dans les cas auxquels s'appliquent la dérogation,
- (iii) comme pour les régions protégées, les zones tampons et autres habitats d'oiseaux migrateurs,
 - permettre les activités et une utilisation des terres qui ne seraient autrement pas autorisées dans ces régions, ou
 - éliminer ou restreindre les contrôles qui seraient autrement appliqués à ces actions.

Il est rare qu'un pays adopte une dérogation complète, c'est-à-dire qui s'applique à tous les prélèvements pendant un laps de temps donné ou dans une aire géographique donnée. **En conséquence, pour la plupart des dérogations traitées dans cette section**

- il doit toujours être exigé de l'acteur qu'il obtienne une autorisation spéciale du gouvernement (c'est-à-dire un permis ou autre) avant d'entreprendre les activités pertinentes,
- de telles approbations doivent être accordées par écrit et inclure certaines dispositions minimum quant à la nature et à la portée de la dérogation. (Cette exigence protège les personnes en règle qui peuvent présenter l'autorisation écrite en tant que preuve *prima facie* que sa prise a été approuvée et qu'il n'a pas enfreint la loi),
- les fonctionnaires du gouvernement doivent être habilités à confisquer provisoirement les spécimens pendant la vérification du bon droit de la personne ou de l'authenticité des documents,
- une dérogation autorisant une activité qui est autrement interdite, restreinte ou réglementée ne devrait pas relever l'acteur des autres exigences de la loi.

r. Dérogations à des fins scientifiques et de recherche

Un des principaux éléments des dérogations à des fins scientifiques/de recherche est la validation des limites des dérogations. Il est important, comme nous l'avons vu dans la CMS, l'AEWA et le Plan d'action, que les dérogations se limitent à leurs objectifs spécifiques, afin qu'elles ne puissent pas être utilisées pour passer outre les interdictions et limites décrites ci-dessus

Suggestions législatives: Une « dérogation à des fins scientifiques et de recherche » doit spécifier :

- *quelles activités sont « des activités scientifiques et de recherche » (pour traiter cette question, la législation devra probablement identifier des critères ou des normes aux fins de cette définition),*
- *si la dérogation est limitée aux « instituts scientifiques et de recherche » ou en vise d'autres dont le travail correspond à la définition des « activités scientifiques et de recherche » ; dans le premier cas, quels genres d'institutions seront considérées comme étant des « institutions scientifiques et de recherche »,*
- *si « les activités scientifiques et de recherche » peuvent inclure ou entraîner des activités commerciales, et les conséquences pour les scientifiques/chercheurs si leurs recherches fournissent des avantages financiers,*

- *s'il y a une différence de la norme applicable lors de la réalisation du travail scientifique (ou autre recherche) dans le pays accordant la dérogation, par opposition à sa réalisation dans un autre pays, et*
- *les conséquences ou résultats si une personne ayant bénéficié d'une dérogation utilise les spécimens prélevés à d'autres fins.*

s. Dérogations à des fins de propagation, de reproduction et de rétablissement

Dans beaucoup de pays, les dérogations relatives à la propagation et/ou à la reproduction ont été employées pour justifier de nombreux prélèvements et de nombreuses utilisations de spécimens. En conséquence, il est important que la configuration de ces dérogations soit clairement indiquée et délimitée.

Suggestions législatives : *Dans ces dispositions, les législateurs doivent voir s'il est nécessaire de procéder aux activités suivantes et comment :*

- *certifier des équipements de reproduction et/ou certifier leurs produits (par exemple leur progéniture, œufs et plumes),*
- *imposer des contrôles sur l'usage des produits provenant des équipements de reproduction (c'est-à-dire, limiter la dérogation à ces activités permettant le rétablissement des espèces, la prévention de leur extinction, ou l'amélioration de leur état de conservation),*
- *spécifier des conditions préalables, limitations et conditions pour les dérogations relatives à la propagation et à la reproduction en exigeant, par exemple, la participation à des activités de conservation, et en établissant des règles concernant les autorisations relatives aux équipements, les méthodes de collecte et de lâchage des spécimens, et éventuellement les restrictions d'hybridation,*
- *valider et diriger la conformité aux limitations et conditions relatives à l'utilisation des dérogations relatives à la propagation et à la reproduction, et/ou*
- *assurer que les équipements de reproduction soient conçus et fonctionnent conformément aux bonnes pratiques de maximisation de la production, de la survie des espèces après éclosion, et de la capacité à être réintroduites dans la nature (le cas échéant), etc.*

t. Dérogations à des fins éducatives

Des dérogations sont également permises pour les activités éducatives. Ces activités peuvent inclure la collecte de spécimens pour les zoos, les volières et autres expositions scientifiques. Il peut également s'agir d'activités de collecte sous surveillance par des groupes d'étudiants. Ces dérogations sont généralement plutôt simples.

Suggestions législatives : *En général, la législation autorisant les dérogations à des fins éducatives, doit :*

- *se concentrer sur les activités parrainées par des « institutions pédagogiques » (ce terme pouvant inclure des universités et autres institutions d'enseignement supérieur, zoos, volières, musées, etc.)*
- *se limiter à la collecte d'espèces (vivantes ou conservées) pour exposition, étude en classe et autres activités similaires.*

u. Dérogations basées sur « la nécessité » publique et « l'intérêt » public

En général, les législateurs doivent prendre en considération les situations de « nécessité publique » (c'est-à-dire des besoins urgents basés sur la sécurité, la santé et l'entretien d'autres services ou biens publics importants). Le Plan d'action de l'AEWA indique en particulier que les problèmes relatifs à la sécurité aérienne - lesquels touchent au besoin essentiel de la plupart des pays de disposer de transports fiables et sûrs - peuvent affecter des oiseaux migrateurs, ainsi que les interdictions et exigences relatives à leur conservation, ou être affectés par eux.

En outre, dans de nombreux pays, d'autres « intérêts publics prépondérants » peuvent aussi être cités comme raisons de modérer ou de transiger quant aux interdictions et contrôles obligatoires relatifs aux prélèvements des espèces. Malheureusement, le concept d'« intérêt public prépondérant » varie fortement selon les pays et est parfois régi par des législations distinctes qui priment sur les dispositions de la législation spécifique, y compris celle relative à la conservation.

Des dérogations correctement délimitées concernant la nécessité et l'intérêt publics sont le fruit de recherches et d'une rédaction soignée. Il est essentiel de bien comprendre la manière dont la loi nationale traite :

- des décisions gouvernementales visant à saisir des terres ou à prendre part à d'autres activités ou développements sur des terrains privés ou protégés. Il est notamment important de connaître les objectifs particuliers pouvant être considérés « d'intérêt public » et quelles limitations sont imposées à ces décisions (par exemple, s'il suffit de déclarer que l'activité concernée est « d'intérêt public », ou si le gouvernement doit chercher des alternatives qui n'entraînent pas la saisie des terres, ou ne sont pas contraires aux utilisations ou plans existants pour ces régions),
- de la situation dans laquelle une agence ou un fonctionnaire du gouvernement projette une action interdite ou limitée par la législation administrée par un ministère, agence ou département différent, et
- des types de compensation qui doivent être fournis le cas échéant, lorsque les terres sont saisies dans l'intérêt public.

Suggestions législatives : *Lors de la formulation des dérogations à des fins de nécessité publique, la législation relative à la conservation doit, autant que possible et si possible dans le cadre de la législation nationale, spécifier :*

- *la limitation de l'utilisation de la dérogation aux « intérêts publics prépondérants », c'est-à-dire aux questions d'intérêt public qui sont clairement de la plus haute importance nationale et qui priment clairement sur les politiques, les objectifs et les engagements nationaux en matière de conservation et d'utilisation durable.*
- *les procédures qui doivent être suivies pour chercher « d'autres solutions satisfaisantes » qui peuvent permettre de répondre aux besoins sans enfreindre les dispositions relatives à la conservation et à leurs objectifs, ou leur être contraire. En général, ces procédures devraient inclure des procédures pour :*
 - (i) *les réunions et la participation publique, y compris les groupes qui résident dans la région, à savoir les groupes d'intérêt, les ONG et les autres membres de la société civile bénéficiant (directement et indirectement) de la conservation des oiseaux d'eau migrateurs et de leurs habitats, et*
 - (ii) *La consultation intersectorielle avec d'autres agences gouvernementales et d'autres ministères dont les activités peuvent être affectées ou impliquées directement ou indirectement.*

v. Dérogations aux fins de la prévention de nuisances particulières

Reconnaissant le rapport entre la conservation et la vie/ les modes de vie de l'homme, l'AEWA admet qu'il est nécessaire de créer un type de dérogations « nécessaires » privées ou limitées axées sur des situations dans lesquelles les oiseaux d'eau migrateurs et les activités de conservation apparentées peuvent porter préjudice aux récoltes, aux eaux et aux pêches.

Les Parties accordent des dérogations qui autorisent à prélever, à effrayer, à nuire ou autres actions directes dirigées contre les spécimens d'oiseau, lorsque cela est nécessaire pour éviter les dommages sérieux aux récoltes, à l'eau et aux pêches. Les dispositions concernant ce genre de « nécessité » doivent se concentrer sur le bien-fondé de la menace de dommage sérieux, et doivent être formulées de façon à encourager l'usage de ces dérogations uniquement en cas de menace.

Suggestions législatives : *En conséquence, les dérogations concernant la prévention des dommages aux ressources importantes doivent :*

- *s'appliquer aux actions gouvernementales et privées,*
- *en tant que disposition de base, limiter les dérogations aux types particuliers de nuisances identifiées dans le Plan d'action, c'est-à-dire l'endommagement des récoltes, des eaux et des pêches, à moins que des données scientifiques, administratives et de surveillance ne permettent de percevoir une menace particulière sérieuse,*
- *pour satisfaire aux situations dans lesquelles des dommages sérieux peuvent survenir dans l'avenir, la législation doit autoriser une agence ou un ministère à publier dans l'avenir des règlements ou des décrets si nécessaire. Ces compétences doivent être limitées, afin que ces décrets autorisent uniquement les activités qui affectent les*

questions essentielles, y compris la sécurité alimentaire, l'agriculture et les ressources naturelles importantes,

- exiger l'approbation de l'agence gouvernementale concernée avant la mise en œuvre de cette dérogation, à moins qu'il n'y ait pas suffisamment de temps pour obtenir cette approbation avant que des dommages sérieux ne surviennent,
- exiger la rédaction d'un rapport et l'étude de toute action entreprise au titre de cette dérogation, si l'action a dû être entreprise sans approbation préalable, comme mentionné ci-dessus,
- dans les situations dans lesquelles une action non urgente ou non nécessaire a été entreprise sans approbation préalable, ou lorsque l'acteur est allé au-delà du nécessaire pour empêcher les dommages, ce dernier sera tenu d'apporter une compensation pour les dommages occasionnés aux oiseaux d'eau, habitats, etc.,

w. Maintien des oiseaux d'eau migrateurs

La dérogation de l'AEWA la moins spécifique permet aux pays d'autoriser « le prélèvement et la détention ou toute autre utilisation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités » aussi longtemps que cette autorisation est réalisée (i) « dans des conditions strictement contrôlées », (ii) « de manière sélective » et (iii) « dans une mesure limitée ». Le Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) §§ 2.1.3(d).

Suggestions législatives : La disposition législative relative à cette dérogation semblerait :

- exiger que les pays autorisent à prélever des spécimens d'oiseaux pour des usages non essentiels (en tant qu'animaux familiers, pour la chasse, etc.), au titre d'un certain système d'autorisation ou de permis (ceci est impliqué par l'exigence d'une « surveillance stricte ».)
- identifier, par réglementation,
 - les espèces qui peuvent être prélevées et auxquelles cette dérogation s'applique en permanence,
 - les méthodes de prélèvement et les mesures de conservation qui doivent être prises par quiconque cherche à capturer des spécimens à ces fins,
 - le nombre d'espèces qui peuvent être prises et détenues par toute personne,
 - lorsque quelqu'un prélève des spécimens pour les vendre ou les transférer à d'autres (soit en tant qu'usage commercial courant, soit sur base régulière), les limitations qui s'appliquent à ces transferts de propriété.

F. Contrôle de la commercialisation et de la détention

Ce chapitre traite de la question essentielle du support pour les cadres d'utilisation durable : la façon dont les preuves externes du véritable niveau d'utilisation peuvent être réunies et dont l'une des premières mesures d'incitation négative (l'incitation à prélever illégalement des spécimens d'espèces protégées - la possibilité de vente des articles prélevés) peut être contrôlée.

1. Obligations des Parties

Le **Plan d'action de l'AEWA** prévoit pour les populations inscrites à la colonne A du tableau 1 (sujettes à certaines dérogations, comme noté ci-dessous), que les Parties doivent interdire « la détention, l'utilisation et le commerce des oiseaux de ces populations et de leurs œufs lorsqu'ils ont été prélevés [enfreignant] les interdictions [de prélever les oiseaux et les œufs de ces populations] ainsi que la détention, l'utilisation et le commerce de toute partie ou produit facilement identifiable de ces oiseaux et de leurs œufs »

Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.1(c.)

Cette disposition prévoit une dérogation pour une pratique de chasse culturelle établie de longue date, lorsque les spécimens en question font partie des « populations appartenant aux catégories 2 et 3 de la colonne A et signalées par un astérisque » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.1(c)).²⁷

²⁷ Cette dérogation et la façon dont les exceptions et dérogations doivent être formulées et mises en œuvre sont traitées en détail au Chapitre E ci-dessus.

2. Mesures légales particulières

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le Plan d'action de l'AEWA reconnaît clairement les objectifs d'utilisation durable et de conservation de l'AEWA qui dépendent nécessairement de l'existence de contrôles sur la commercialisation et autre utilisation commerciale des oiseaux d'eau migrateurs. En outre, les populations d'oiseaux migrateurs peuvent toutefois être fortement affectées par le commerce des ressources biologiques et autres, trouvées dans leurs zones d'habitat, aussi bien lorsque le prélèvement incontrôlé ou illégal de ces ressources prive les oiseaux d'eau migrateurs de nourriture ou autres éléments indispensables, que lorsque le mode de prélèvement endommage plus généralement les habitats. Sous ce rapport, il est important de distinguer les dispositions citées au chapitre III.F.1 ci-dessus et les exigences de la CITES (la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973)).²⁸ Tandis que la CITES procède à une approche complète du « commerce international » des espèces protégées, elle ne traite en aucune façon du commerce intérieur. En outre, la CITES définit « le commerce international » comme toute situation dans laquelle, par le biais d'une intervention humaine, un spécimen ou toute partie de ce dernier, traverse une frontière internationale (au moins une des dérogations très limitées de la CITES s'y rapporte).

Il est donc important de réaliser que la conclusion de la CITES selon laquelle la législation nationale d'un pays satisfait aux exigences législatives de base de cette convention satisfait très peu à l'exigence de l'AEWA, plus générale, concernant le contrôle du commerce et de la détention de spécimens.

Plus encore, dans de nombreux pays, cette exigence ne peut pas être satisfaite uniquement par des dispositions en matière de conservation et de droit pénal. Il n'est pas rare, dans un pays interdisant nettement tout prélèvement d'une espèce particulière et toute détention de ces spécimens ou de leurs parties (sauf par des agences gouvernementales aux fins de la mise en application et/ou de la recherche), de trouver des espèces et leurs parties commercialisées sous les réglementations régissant les marchés locaux et édictant des normes pour le marché.

Enfin, la mise en œuvre de cette exigence partage avec les autres lois de protection des espèces les problèmes probatoires concernant :

- la distinction des articles qui ont été « prélevés en enfreignant les interdictions »,
- la définition et l'identification de « toute partie ou produit facilement identifiable ».

Suggestions législatives : *Les options de contrôle de la commercialisation et de la détention de spécimens protégés d'espèces d'oiseaux d'eau migrateurs dépendent clairement de la nature des contrôles relatifs au prélèvement de ces spécimens :*

- *lorsque les espèces impliquées sont entièrement protégées, si bien qu'aucun prélèvement n'est permis sans dérogation spécifique,*
 - *il est souvent approprié de prévoir que, lorsque quelqu'un est trouvé en possession d'un spécimen ou exerçant des activités commerciales impliquant ce type de spécimen, ce dernier devra être immédiatement saisi et ne sera rendu à la personne que si elle apporte la preuve de la dérogation.*
Ces dispositions peuvent également s'appliquer aux acheteurs ou autres destinataires de ces spécimens, puisque ces personnes doivent savoir qu'il n'est pas possible d'entrer légalement en possession de ce spécimen et qu'on est tenu légalement de prouver l'existence d'une dérogation valable avant de consentir à la transaction.
 - *pour la même raison, les contraventions administratives et les sanctions pénales peuvent être des preuves plus aisées contre les propriétaires ou les vendeurs et les acheteurs de ces espèces.*
- *lorsque le spécimen appartient à une espèce dont le prélèvement et le commerce sont légaux mais contrôlés, l'agence de mise en application peut trouver difficile de prouver que l'espèce a été prélevée de façon illégale, à moins que les dispositions limitant le prélèvement des espèces exigent une autorisation spécifique, et identifient et documentent des quotas et des prélèvements admissibles.*
Lorsqu'il est impossible d'exiger une documentation de tous les prélèvements légaux, la mise en application peut avoir des résultats incohérents, ou ne peut être efficace que lorsque le

²⁸ Toutes les Parties de l'AEWA sauf l'UE (pour des raisons techniques relatives à la rédaction de la CITES) et l'Albanie, sont également Parties de la CITES.

fonctionnaire chargé de la mise en application possède des preuves du premier prélèvement illégal (il s'agira habituellement d'un témoignage oculaire).

A cet effet également, l'autorité gouvernementale chargée de la saisie peut fortement inciter les entreprises légales à tenir correctement leur administration. Cependant, lorsque certaines transactions sont légales, il peut être plus difficile d'établir une cause raisonnable pour saisir la marchandise. Parfois, il peut être permis en vertu de la loi nationale d'identifier des situations factuelles spécifiques ou autres, ou des critères qui justifieraient une saisie.

- *Pour chacune de ces situations, tout semble indiquer que le mécanisme le plus efficace pour contrôler le commerce soit la mise en place de contrôles des opérations au cours desquelles les spécimens sont transformés en produits commercialisables, y compris :*
 - *les équipements de traitement des animaux, poissons, nids, œufs et plantes pour la consommation humaine,*
 - *les opérations de taxidermie et autres activités qui transforment les peaux d'animaux, les plumes et les coquilles d'œufs pour les collectionneurs.*

La plupart de ces activités dépendent dans une mesure ou une autre de leurs « opérations légitimes » (c'est-à-dire celles réalisées à partir de spécimens légalement prélevés.)

Une pénalisation pour le prélèvement illégal :

- *Lorsque le prélèvement entre dans le cadre d'une dérogation pour « usage traditionnel à des fins de subsistance », il ne sera habituellement pas autorisé de vendre les spécimens²⁹. Cette limitation doit être expliquée plus avant dans la législation.*
- *Les questions fondamentales concernant la définition de « toute partie ou produit facilement identifiable » ont été bien traités et négociés par la Conférence des Parties à la CITES (qui emploie la même terminologie que l'AEWA sur ce point.)³⁰ La mise en œuvre législative de la limitation du commerce ou de la possession de « toute partie ou produit facilement identifiable » sera facilitée par deux types de dispositions :*
 - *Les dispositions de la législation régissant les marchandises de consommation et de gros, déclarent que toutes les marchandises vendues doivent être pourvues d'une étiquette indiquant clairement ses ingrédients ou composants. Bien que ce type de législation existe dans beaucoup de pays, elle n'exige pas, bien souvent, que les espèces sources des composants biologiques soient identifiées, même lorsque le composant biologique a été prélevé sur une variété végétale ou une espèce animale sauvage, et*
 - *L'adoption du langage définitionnel de la COP de la CITES déclarant que toute partie ou produit est « facilement identifiable » lorsque son étiquette indique qu'elle ou il provient d'une espèce particulière.*

²⁹ Bien que les dispositions du Plan d'action relatives à la chasse faisant partie de coutumes locales établies de longue date ne soient pas claires sur ce point, l'AEWA les reprend en tant que dispositions obligatoires de la CMS qui apparaissent limiter la dérogation aux « utilisations traditionnelles de subsistance. » On suppose que ces dispositions seront contrôlées.

³⁰ La déclaration la plus complète des décisions de la COP relatives à cette question se trouve dans la Résolution 9.6 (Rév.) de la Conférence, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.cites.org/eng/resols/9/9_6.shtml#startitle. On notera que la MOP de l'AEWA n'est pas liée à cette Résolution et peut en adopter une définition différente si elle le décide.

G. Recherche, information et rapport

La planification et la gestion, les deux instruments permettant d'ouvrir à la durabilité prônés par l'AEWA, s'accompagnent nécessairement du développement et du partage d'informations entre les Parties. Bien que, dans la plupart des cas, les véritables activités de recherche et de compilation des données ne soient limitées par aucune législation et n'en exigent aucune, certaines dispositions législatives peuvent contribuer à stimuler le processus et à éviter les conflits éventuels au niveau de l'information collectée à propos d'une ressource précieuse (i) et (ii) pouvant démontrer que des besoins nationaux de protection supplémentaire se font sentir, etc.

1. Obligations des Parties

L'AEWA exige des Parties qu'elles « s'assurent que toute utilisation d'oiseaux d'eau migrateurs est fondée sur une évaluation faite à partir des meilleures connaissances disponibles sur l'écologie de ces oiseaux, ainsi que sur le principe de l'utilisation durable de ces espèces et des systèmes écologiques dont ils dépendent ». (AEWA, § III.2(b).)

A l'appui de cette exigence, l'AEWA exige des Parties qu'elles :

- « lancent ou appuient des recherches sur la biologie et l'écologie des oiseaux d'eau, y compris l'harmonisation de la recherche et des méthodes de surveillance continue et, le cas échéant, l'établissement de programmes communs ou de programmes de coopération portant sur la recherche et la surveillance continue. » (AEWA, § III.2(h)),
- « coopèrent en vue de s'assister mutuellement pour être mieux à même de mettre en œuvre l'Accord, en particulier en ce qui concerne la recherche et la surveillance continue. » (Article AEWA III.2(l).)
- « analysent leurs besoins en matière de formation, notamment en ce qui concerne les enquêtes, la surveillance continue et le baguage des oiseaux d'eau migrateurs, ainsi que la gestion des zones humides, en vue d'identifier les sujets prioritaires et les domaines où la formation est nécessaire, et collaborent à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de formation appropriés. » (AEWA, § III.2(i)), et
- « échangent des informations ainsi que les résultats des programmes de recherche, de surveillance continue, de conservation et d'éducation. » (AEWA, § III.2(k).)

A cela s'ajoute que le **Plan d'action** exige des Parties qu'elles :

- « coopèrent afin de développer un système fiable et harmonisé pour la collecte de données sur les prélèvements afin d'évaluer le prélèvement annuel effectué sur les populations figurant au tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.1.3),
- « coopèrent afin d'identifier les techniques appropriées pour réduire à un niveau minimal ou atténuer les effets des dommages causés, notamment aux cultures, par les populations figurant au tableau 1, en faisant appel à l'expérience acquise ailleurs dans le monde. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.3.3),
- « coopèrent en vue d'améliorer l'évaluation des tendances des populations d'oiseaux en tant que critère indicatif de l'état de ces populations. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 5.3), et
- « coopèrent en vue de déterminer les itinéraires de migration de toutes les populations figurant au tableau 1, en utilisant les connaissances disponibles sur les répartitions de ces populations en périodes de reproduction et en dehors de ces périodes, ainsi que sur les résultats de dénombrements, et en participant à des programmes coordonnés de baguage. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 5.4.)

et leur demande qu'elles s'efforcent :

- « de réunir des informations sur les différents dommages causés, notamment aux cultures, par des populations figurant au tableau 1. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 4.3.2),
- « d'effectuer des enquêtes de terrain dans des zones peu connues dans lesquelles pourraient se trouver des concentrations importantes de populations figurant au tableau 1. Les résultats de ces enquêtes sont largement diffusés. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 5.1), et

- « d'effectuer régulièrement des suivis des populations figurant au tableau 1. Les résultats de ces suivis sont publiés ou adressés aux organisations internationales appropriées afin de permettre l'examen de l'état et des tendances des populations. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 5.2.)
- « d'entreprendre et de soutenir des projets conjoints de recherche sur l'écologie et la dynamique des populations figurant au tableau 1 et sur leurs habitats, en vue de déterminer leurs besoins spécifiques, ainsi que les techniques les plus appropriées pour leur conservation et leur gestion. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 5.5),
- « de réaliser des études sur les effets de la disparition et de la dégradation des zones humides ainsi que des perturbations sur la capacité d'accueil des zones humides utilisées par les populations figurant au tableau 1, ainsi que sur les habitudes (patrons) de migration de ces populations. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 5.6),
- « de réaliser des études sur l'impact de la chasse et du commerce sur les populations figurant au tableau 1 et sur l'importance de ces formes d'utilisation pour l'économie locale et nationale. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 5.7), et
- « de coopérer avec les organisations. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 5.8.)

A l'appui de cette myriade de responsabilités informationnelles, le Plan d'action prévoit une dérogation des mesures strictes de protection de l'AEWA concernant la conservation et l'utilisation durable, « à des fins de recherche et d'enseignement ». (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.1.3(c).)

2. Mesures légales particulières

Un élément essentiel dans la satisfaction des objectifs de recherche, de collecte de l'information et d'établissement de rapports, est le coût de la collecte des données et du processus de coordination, ainsi que le temps qui y est consacré. Bien qu'il soit impossible d'éliminer entièrement les coûts, ils peuvent parfois être réduits grâce à l'utilisation de dispositions législatives sérieuses, et à la rédaction d'avant-projets d'autorisations, de permis et autres documents.

Cependant, une fois les données réunies, d'autres questions se posent concernant les données elles-mêmes, car elles sont un atout potentiellement précieux. En particulier, lorsque les espèces d'oiseaux d'eau migrateurs, leurs œufs ou leurs parties, ou les composants essentiels de leurs habitats sont directement utilisés pour un profit commercial, des cas peuvent se présenter dans lesquels l'information essentielle relative à l'emplacement et l'abondance de ces atouts aura une valeur commerciale. En outre, l'apparition et l'avenir incertain des concepts de « partage juste et équitable des bénéfices que permet d'obtenir l'utilisation des ressources génétiques, y compris l'accès approprié à ces ressources » peuvent suggérer que ces ressources sont susceptibles de prendre davantage de valeur dans l'avenir, et que leur accès doit être contrôlé.³¹

Ces mêmes préoccupations peuvent influencer sur le besoin de législation concernant les personnes pouvant accéder aux données collectées et les conditions dans lesquelles elles peuvent y accéder. Suggestions législatives: *Quelles que soient les décisions politiques et autres, relatives à la propriété et à l'accès aux données, la législation relative à leur collecte et à leur utilisation telle que décrite ci-dessus, doit au minimum :*

- *indiquer qu'il est illégal de fournir des données inexactes ou certifier des données dont l'exactitude n'est pas connue de la personne qui les fournit,*

³¹ Convention sur la Diversité Biologique, Article I. Les concepts de partage équitable des bénéfices ont dans ce contexte été soumis à un examen juridique intensif, toutefois, aucun cadre international ou principes juridiques clairs ne régit son application actuellement. Les pays en développement ont tendance à être également les pays dans lesquels on trouve la plus grande diversité d'espèces et les espèces les plus uniques. Dans certains cas, ces espèces peuvent être essentielles pour les habitats des oiseaux d'eau migrateurs. Pour en savoir davantage sur « la question de l'accès et du partage des bénéfices », voir Glowka, L., Guide to Designing Legal Frameworks for Access and Benefit-sharing (Programme de droit de l'environnement de l'UICN, Document de droit et politique, n°34) (UICN, 1998), et plus généralement Glowka, L. et al., Guide de la Convention sur la biodiversité biologique (Programme de droit de l'environnement de l'UICN, Document de droit et politique, n° 30 (UICN, 1994.)

- *spécifier la manière dont les données seront utilisées, et préciser que conformément à ces dispositions, la personne qui les fournit ne peut avoir aucune revendication en ce qui les concerne.*
- *autoriser spécifiquement le partage de tous les types de données importants mentionnés dans la CMS, l'AEWA et le Plan d'action avec les Parties de l'AEWA et le Secrétariat AEWA, et inclure dans la disposition la possibilité d'apporter dans l'avenir au Plan d'action des changements qui peuvent élargir les exigences relatives à la collecte et au partage des données.*

H. Coopération internationale : les mesures d'urgence

1. Obligations des Parties

L'AEWA en appelle à la coopération dans de nombreuses situations. Plusieurs de celles-ci sont traitées dans le chapitre consacré aux exigences en matière de recherche et d'information ci-dessus, principalement axé sur le partage international de l'information. Par ailleurs toutefois, l'AEWA traite d'un autre type important de coordination, en exigeant que les Parties « coopèrent dans les situations d'urgence qui nécessitent une action internationale concertée et pour identifier les espèces d'oiseaux d'eau migrateurs qui sont les plus vulnérables dans ces situations [et] coopèrent également à l'élaboration de procédures d'urgence appropriées permettant d'accorder une protection accrue à ces espèces dans ces situations ainsi qu'à la préparation de lignes directrices ayant pour objet d'aider chacune des Parties concernées à faire face à ces situations. » (Article AEWA III.2(f).)

A l'appui de cet objectif essentiel, le **Plan d'action de l'AEWA** exige que les Parties coordonnent l'élaboration et l'application de « mesures d'urgence pour les populations figurant au tableau 1, lorsque des conditions exceptionnellement défavorables ou dangereuses se manifestent en quelque lieu que ce soit dans la zone de l'Accord, en coopération les unes avec les autres chaque fois que cela est possible et pertinent. » (Plan d'action de l'AEWA (Annexe 3 de l'AEWA) § 2.3.)

2. Mesures légales particulières

Suggestion législative : *Un élément essentiel de conformité à l'AEWA consiste en ce que les pays doivent prévoir dans l'éventualité de menace des populations d'oiseaux migrateurs partagées avec les pays voisins, un mécanisme permettant d'en informer **immédiatement** les pays voisins. Cette information doit :*

- *si possible, être directe, si elle est prévue par une disposition législative expresse, ou par une autorisation plus générale de coordonner, de concert avec les ONG internationales chargées de l'environnement, les actions relatives aux populations et aux régions protégées transfrontalières³², et*
- *faire de l'empressement une priorité,*
- *inclure une procédure spéciale pour la communication interne des risques adressée par les fonctionnaires locaux aux fonctionnaires chargés de coordonner les activités dans les cas d'urgence relatifs aux espèces transfrontalières et migratrices, et de développer, de consentir et d'approuver les procédures et les protocoles recommandés par les Plans d'action par espèce.*

³² Notez toutefois les problèmes traités au chapitre D. 2.f ci-dessus, relatif à la participation des offices des affaires étrangères à ce type de communication internationale officielle.