

LE PARC AMAZONIEN DE GUYANE ET L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES. RÉFLEXIONS JURIDIQUES À LA LUMIÈRE DE LA PREMIÈRE CHARTE DU PARC

Frédéric BONDIL

Maître de conférences en droit privé, Université des Antilles-Guyane, CERJDA, EA 4096, 97337, Cayenne, Guyane française

Résumé L'adoption récente de la charte du Parc amazonien de Guyane fournit un nouvel éclairage sur les modalités d'exploitation des ressources naturelles au sein de ce parc national. Les pratiques ancestrales conservent une place remarquable. Elles ont vocation, cependant, à se concilier avec les impératifs de la protection de la biodiversité, dans une co-construction associant les communautés traditionnelles au processus normatif. Les formes modernes d'exploitation des ressources naturelles font l'objet d'une sélection qualitative par référence aux critères du développement durable. Les activités économiques en marge de ces exigences ne doivent attendre aucun soutien de la part du Parc amazonien. La charte confère, en revanche, au Parc un rôle majeur, et original, dans la promotion d'une exploitation durable des ressources naturelles.

Mots clés : biodiversité, ressources naturelles, parc national, Guyane française, droit.

Summary *The Amazonian Park of French Guiana and the use of natural resources: Legal approach in the light of the Park's first Charter.* The Amazonian Park of French Guiana recently adopts a charter that sheds new light on exploiting methods of natural resources inside the National Park, where ancestral customs are still vivid. As an extension of the April 14th, 2006 Act and the Park's creation decree, the charter reinforces hunting right, fishing right and more generally withdrawal right on natural environment for traditional communities. However, these overriding prerogatives are not intangible, so that they can be called upon to fit biodiversity's protection requirements in the near future. To meet these necessary requirements, the Park's charter favors mutual building with populations interested in normative process. Modern exploiting methods of natural resources are subjected to qualitative selection, referring to sustainable development standards. The Amazonian Park is not supposed to support economic activities that fall outside those requirements. Its role is to limit their noxiousness, when not forbid them. Thanks to its charter, the Park plays a major part by promoting sustainable exploitation of natural resources. Both social and environmental efficiency of these measures will be deemed through practical applications.

Keywords: biodiversity, natural resources, national park, French Guiana, law.

Les premières réflexions du juriste sur le Parc amazonien de Guyane et l'exploitation des ressources naturelles¹ l'entraînent au pays des incertitudes et des controverses. Après les contestations liées à sa création et à sa délimitation² et, plus récemment, à l'adoption de sa première charte³, le parc amazonien donne l'image persistante d'un « arbitrage difficile entre intérêts divergents »⁴. La notion de ressources naturelles reste, pour sa part, empreinte de relativité, et dépendante d'un certain état d'une société humaine. Leur exploitation, au regard du droit civil français⁵, renverrait au premier abord à une mise en valeur dépassant le simple usage. Cette distinction ne se révèle pas toutefois, ici, très éclairante⁶. Plus gravement, toute utilisation de la nature peut inquiéter, avec son lot de risques d'abus⁷.

La loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux a voulu, cependant, allier la préservation des milieux naturels et le développement durable⁸. En outre, elle a confié

¹ Ce travail a pour point de départ une présentation orale effectuée lors des journées d'études Exploitation des ressources naturelles et environnement sur le plateau des Guyanes, CRPLC-IDOM, Cayenne, 29 et 30 avril 2013.

² Sur cette gestation difficile, V. not. C. Aubertin et G. Filoche, « La création du parc amazonien de Guyane : redistribution des pouvoirs, incarnations du « local » et morcellement du territoire », in C. Aubertin et E. Rodary, (Ed.), *Aires protégées espaces durables ?*, IRD Éditions, Marseille, 2008, p. 163-185.

³ Avec, en dernier lieu, l'approbation de la Charte par décret du 28 octobre 2013 (D. n° 2013-968, JO 30 octobre 2013, p. 17664), mais toujours l'attente de l'adhésion de la commune de Camopi, jusqu'à de nouvelles élections municipales prévues en novembre 2014.

⁴ M. Fleury et P. Karpe, « Le parc national de Guyane : un arbitrage difficile entre intérêts divergents », *Journal de la Société des Américanistes*, 2006, 92 (1-2), p. 303-325.

⁵ Et du célèbre triptyque de l'*usus*, du *fructus* et de l'*abusus* (v. not. G. Mémeteau, *Droit des biens*, 6^e éd., 2013, coll. Paradigme, Larcier, Bruxelles).

⁶ Rappr. M.-J. Del Rey-Bouchentout, *Droit des biens et droit de l'environnement*, thèse Paris I, 2002.

⁷ Et le constat, bien difficilement réfutable, selon lequel « l'homme s'est progressivement doté des moyens permettant non seulement d'améliorer l'exploitation de la nature, mais aussi de détruire le milieu dans lequel il se trouve d'une manière parfois irréversible » (F.-G. Trébulle, « La propriété à l'épreuve du patrimoine commun », in *Mélanges Ph. Malinvaud*, Litec, Paris 2007).

⁸ V. spéc., avec un intitulé un brin provocateur : C. Cans, « Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux de développement local », *AJDA* 2006, 1431. Comp. le maintien chez le grand voisin brésilien d'une conception beaucoup plus conservationniste, au moins pour certaines aires protégées, dont les habitants, « lorsqu'ils sont tolérés, sont [...] invités à une existence « entre soi et comme autrefois », selon un stéréotype d'immobilité sociale souvent projeté spontanément sur les sociétés dites traditionnelles » (B. Albert et al., « Territorialités amérindiennes et Terres indigènes en Amazonie brésilienne : continuité ou rupture ? », in C. Aubertin et E. Rodary (Ed.), *op. cit.*, IRD Éditions, Marseille, 2008, p. 187-214).

au Parc amazonien, alors en cours de création, des attributions spécifiques⁹. Le parc peut bien difficilement éviter la problématique de l'exploitation des ressources naturelles lorsqu'il exerce sa mission de « contribuer au développement des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt ». Il y reste inévitablement confronté quand il répond à son obligation légale de « participer à un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordres social, économique et culturel dans le cadre du projet de développement durable défini par la charte du Parc national »¹⁰.

La première charte du parc n'a pas pu éluder, davantage, la question de l'exploitation des ressources naturelles. C'est bien la recherche, inévitablement complexe, d'un équilibre entre la protection des écosystèmes et la satisfaction des besoins humains qui détermine le cadre juridique d'une exploitation traditionnelle (I). C'est encore cet objectif, aux allures de défi, qui se révèle à travers les conditions d'une exploitation moderne, ou économique (II).

I. LE PARC AMAZONIEN DE GUYANE ET L'EXPLOITATION TRADITIONNELLE DES RESSOURCES NATURELLES

La création du Parc amazonien s'est accompagnée d'une volonté affichée de ne pas remettre en cause l'exploitation traditionnelle des ressources naturelles (A). Pourtant, la question d'une adaptation de ces pratiques reste posée (B).

A) LE MAINTIEN DE L'EXPLOITATION TRADITIONNELLE

Indéniablement, les solutions retenues attirent l'attention (1). Elles n'échappent pas, toutefois, à des ambiguïtés (2).

1. Un dispositif dérogatoire remarquable

La loi du 14 avril 2006 a fait entrer dans le droit français des parcs nationaux les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt. En se référant expressément aux particularités de la Guyane, elle a autorisé l'édiction à leur profit de dispositions plus favorables dans la réglementation du Parc amazonien et dans la charte du parc¹¹.

Le décret du 27 février 2007, portant création du Parc amazonien de Guyane¹², exempté expressément ces communautés traditionnelles des interdictions générales de chasse

⁹ Pour une insistance sur ce point : J. Untermaier, « Le parc amazonien de Guyane, huitième parc national français (décret n° 2007-266 du 27 février 2007) », *Revue juridique de l'environnement*, 2008, 2, p. 135-155.

¹⁰ art. L. 331-15-5 C. env.

¹¹ art. L. 331-15-3 C. env.

¹² D. n° 2007-266, JO 28 février 2007, p. 3757.

et de pêche, ainsi que de prélèvement de roches, de minéraux et de végétaux non cultivés dans la zone de cœur du parc¹³. Il en va ainsi dès lors que cette forme d'exploitation reste liée à des activités de subsistance. La liberté de chasser et de pêcher ne vaut pas dans le cadre d'excursions touristiques ni d'expéditions professionnelles¹⁴.

Toute véritable commercialisation des produits de la chasse ou de la pêche en zone de cœur reste exclue. Le gibier et le poisson peuvent simplement faire l'objet d'un troc ou, le cas échéant, d'une vente du surplus. Ces opérations sont cantonnées dans « un circuit commercial restreint »¹⁵, avec d'autres membres des communautés d'habitants ou avec des résidents du parc. À s'en tenir à la lettre du décret de création du Parc, la vente de repas aux touristes devrait être tenue pour illicite, chaque fois que les ingrédients auront été prélevés en zone de cœur¹⁶. Les activités traditionnelles de subsistance sont entendues un peu plus largement pour le prélèvement de végétaux, de roches et de minéraux. Ces pratiques peuvent s'effectuer pour l'exercice d'une activité artisanale¹⁷.

La charte du Parc rappelle ces dérogations permanentes¹⁸. Conformément à l'annonce faite dans le décret de 2007¹⁹, elle identifie, après avis des autorités coutumières, les communautés d'habitants bénéficiaires. Selon la mesure 33 d'application de la réglementation du cœur du parc, ou MARCœur 33, il s'agit des Wayāpi, des Teko, des Wayana des Apalaï, des Tiliö et des Aluku.

La charte relie, de façon remarquable, le maintien de cette exploitation traditionnelle des ressources naturelles au grand enjeu de conservation du patrimoine naturel. Elle insiste sur l'interaction entre l'écosystème forestier et les activités humaines ancestrales²⁰. En définitive, l'exploitation traditionnelle des ressources naturelles ne devrait pas être envisagée comme une entrave aux objectifs de la création du Parc amazonien. Au contraire, elle contribuerait à leur bonne réalisation.

¹³ D. 27 février 2007, art. 19 à 22.

¹⁴ D. 27 février 2007, art. 22, 2°.

¹⁵ C. Aubertin et G. Filoche, étude préc., in C. Aubertin et E. Rodary (Ed.), *op. cit.*, IRD Éditions, Marseille, 2008, p. 163-185.

¹⁶ En ce sens : C. Aubertin et G. Filoche, étude préc., in C. Aubertin et E. Rodary (Ed.), *op. cit.*, IRD Éditions, Marseille, 2008, p. 163-185.

¹⁷ D. 27 février 2007, art. 22, 3°. *Adde* pour une mise en évidence de l'absence d'interdiction de vendre les objets artisanaux à des personnes extérieures au Parc, contrairement aux préconisations remontées au Gouvernement par les autorités du PAG : C. Aubertin et G. Filoche, étude préc., in C. Aubertin et E. Rodary (Ed.), *op. cit.*, IRD Éditions, Marseille, 2008, p. 163-185.

¹⁸ Objectif I-3.

¹⁹ D. 27 février 2007, art. 19.

²⁰ Enjeu (I).

Cette présentation trouve un soutien dans les « évolutions conceptuelles de l'écologie de la conservation »²¹. Elle ne suffit pas, néanmoins, à effacer toutes les difficultés.

2. Un dispositif sujet à controverses

Le débat peut porter, d'abord, sur les bénéficiaires exacts du maintien d'une exploitation traditionnelle des ressources naturelles en zone de cœur. Le décret de création du parc²² a prévu aussi des dispositions dérogatoires au profit des personnes physiques ou morales qui ont leur domicile sur le territoire du parc national²³. Cependant, leurs prérogatives restent plus restreintes que celles des membres des communautés autochtones et locales²⁴. C'est seulement à titre occasionnel que ces résidents peuvent pêcher, chasser et ramasser des végétaux, des roches et des minéraux dans le cœur du parc²⁵. En outre, leurs prélèvements sur le milieu naturel ne peuvent avoir pour but que la confection d'objets domestiques pour un usage personnel, à l'exclusion d'une activité artisanale²⁶. Enfin, la charte restreint le bénéfice de ces droits des résidents aux personnes physiques²⁷. Lors de la consultation sur le projet de charte, le Conseil régional de Guyane a demandé l'application d'une réglementation unique pour tous en zone de cœur, dans l'optique d'un développement endogène durable²⁸.

Pour leur part, des membres des communautés autochtones et locales, ne sont pas complètement certains de bénéficier des dispositions protectrices des activités traditionnelles. Selon le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge, la définition des communautés d'habitants exclut les autochtones dont les territoires ancestraux font partie du Parc mais qui vivent actuellement en dehors du territoire du Parc²⁹.

La délimitation exacte des territoires toujours ouverts à une exploitation traditionnelle des ressources naturelles peut, aussi, faire difficulté. La question intéresse, cette fois, la zone d'adhésion comme la zone de cœur du parc.

²¹ R. Mathevet et *al.*, « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Nature Sciences Sociétés*, 2010, 18, 4, p. 424-433.

²² Dans le prolongement de la loi du 14 avril 2006 (art. L. 331-15-3, 3 °C. env.).

²³ D. 27 février 2007, art. 23 à 25, formant une section intitulée "Dispositions particulières aux résidents du parc".

²⁴ V. toutefois, relevant que « rien ne permet d'affirmer qu'il existe une prééminence des droits d'usage collectifs des communautés sur les droits d'usage des résidents » : C. Aubertin et G. Filoche, étude préc., in C. Aubertin et E. Rodary (Ed.), *op. cit.*, IRD Éditions, Marseille, 2008, p. 163-185.

²⁵ D. 27 février 2007, art. 25, 1° à 3°.

²⁶ D. 27 février 2007, art. 25, 3°.

²⁷ MARCoeur 34.

²⁸ Délibération n° 003601, 27 novembre 2012.

²⁹ Avis n° 03/CCPAB/8 décembre 2012. V. toutefois la réponse contraire de l'établissement public du Parc (Réponse à l'avis n° 03 du CCPAB du 8 décembre 2012 sur la charte du PAG, www.parc-guyane.gf).

En zone d'adhésion, les activités traditionnelles de chasse, de pêche ou de cueillette de plantes n'ont pas besoin, certes, d'une dérogation aux interdictions posées par la réglementation du cœur du parc. Leur pérennité pourrait, cependant, se trouver menacée, à plus ou moins brève échéance, par les transformations des pratiques agricoles pour nourrir une population de plus en plus importante. Le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge a souligné les risques d'une lutte pour le foncier dans les espaces d'exploitation libre. Selon le Conseil, cette situation pourrait finalement compromettre le prélèvement des produits naturels tels que l'*awara*, le *comou* et le *wasai*, ainsi que celui de ressources naturelles à usage coutumier comme les feuilles de *wasai* et de *wai* utilisées pour la confection de carbets³⁰.

Pour la zone de cœur, les dispositions dérogatoires au profit des communautés d'habitants mentionnent expressément leurs droits d'usage collectifs³¹. Cette référence peut porter à se demander si leurs activités traditionnelles sont circonscrites aux seules zones de droits d'usage collectifs reconnues³² avant la création du parc³³. En tout cas, l'élaboration de la charte du Parc a conduit à une réflexion sur le devenir des zones de droits d'usage collectifs³⁴.

Enfin, les dispositions du décret de création du parc ne mettent pas les communautés traditionnelles et les résidents du parc à l'abri des réglementations plus générales relatives à la protection de la faune et de la flore³⁵. Sur ce dernier point cependant, selon l'établissement public du Parc, des solutions peuvent provenir d'un processus d'adaptation.

B) L'ADAPTATION DE L'EXPLOITATION TRADITIONNELLE

Des régulations de pratiques ancestrales risquent de se révéler inévitables (1). Leur élaboration concertée pourra asseoir leur légitimité (2).

1. Des évolutions peut-être inévitables

Dans leurs avis, même favorables, au projet de charte, les représentants des communautés autochtones et locales ont insisté sur leur attachement très fort à leurs usages d'exploitation des ressources naturelles. On citera, entre autres exemples, l'avis des

³⁰ Avis n° 03/CCPAB préc.

³¹ D. 27 février 2007, art. 22.

³² D. n° 87-267, 14 avril 1987, *JO* 16 avril 1987, p. 4316 (art. R. 170-56 à R. 170-61 C. domaine de l'État).

³³ Avec l'objectif de sécuriser l'accès des communautés traditionnelles aux ressources naturelles (pour un rappel en ce sens, Charte PAG, Partie 1, encart « Les zones de droits d'usage collectifs (ZDUC) »).

³⁴ Charte, Mesure III-2-1-3. *Adde* le programme de recherche « Zones de Droits d'usage collectifs et concessions en Guyane française : bilan et perspectives 25 ans après », 2013, coord. D. Davy, OHM Oyapock, CNRS.

³⁵ V. le rappel en ce sens de la charte (Objectif I-3).

autorités coutumières *Aluku*, énonçant : « nous voulons continuer à fabriquer nos pirogues avec le bois prélevé en forêt »³⁶. Selon la charte, l'enjeu actuel et celui des années à venir seront précisément de permettre la préservation du cadre de vie et des activités traditionnelles tout en préservant les ressources. Cependant, la charte précise que cela n'implique pas nécessairement de pérenniser les activités à l'identique. L'essentiel est de « transmettre les valeurs, les savoirs et savoir-faire associés tout en s'adaptant à l'évolution actuelle des modes de vie »³⁷. Les textes législatifs et réglementaires n'ont pas procédé à une sanctuarisation des activités traditionnelles. Ils peuvent, bien plutôt, ouvrir la voie à l'adoption à terme d'un régime plus contraignant.

Selon la loi du 14 avril 2006³⁸, les exemptions au profit des communautés d'habitants et des résidents du Parc interviennent « sans préjudice de la réalisation des objectifs de protection du cœur du parc ». L'exploitation traditionnelle des ressources naturelles pourrait dès lors, en toute légalité, faire l'objet de limitations si ces dernières devenaient nécessaires pour sauvegarder la biodiversité. C'est ce qui résulterait, en particulier, de l'instauration³⁹, en zone de cœur, de réserves intégrales poursuivant un objectif de conservation d'espèces, d'habitats et d'écosystèmes⁴⁰.

Les communautés traditionnelles ont encore à redouter une restriction, voire une suppression, de leurs droits particuliers dans le cœur du parc à partir du moment où elles ne tireraient plus, ou seulement marginalement, leurs moyens de subsistance de la forêt. Or, on relève, dès à présent, un développement de l'économie marchande et monétaire dans les communautés traditionnelles⁴¹.

Encore faut-il savoir faire accepter les évolutions nécessaires.

2. Des évolutions à définir dans le dialogue

L'établissement public du Parc amazonien entend désamorcer les conflits à venir, ou même déjà présents, en affichant l'ambition d'une co-construction des mesures de gestion des ressources naturelles⁴². Il s'agit d'associer les communautés et les autorités coutumières à la définition de règles alliant la préservation de leurs modes de vie et de leurs traditions et les impératifs d'une protection satisfaisante du patri-

³⁶ Avis du 15 décembre 2012. V. aussi Avis des Chefs coutumiers Wayana du Très Haut Maroni, 13 décembre 2012.

³⁷ Charte PAG, Enjeu (I).

³⁸ art. L. 331-15-3 C. env.

³⁹ Beaucoup moins exclue que reportée à une deuxième charte, à l'horizon de dix ans. V. en ce sens : charte PAG, Objectif I-1 ; encart « La question des réserves intégrales dans le cœur du Parc amazonien de Guyane ».

⁴⁰ art. L. 331-16 et R. 331-53 et 54 C. env.

⁴¹ Charte PAG, Orientation I-1.

⁴² Charte PAG, Sous-orientation I-1-2 et Sous-objectif I-3-2.

moins naturel⁴³. Selon l'établissement public du Parc, la co-construction est un choix compliqué à mettre en œuvre mais aussi la seule voie possible pour une gestion des ressources naturelles acceptable et comprise par les populations⁴⁴.

Le Parc amazonien encourage déjà les initiatives des autorités coutumières pour réguler certaines pratiques traditionnelles risquant d'épuiser les ressources naturelles. Il se félicite, ainsi, de l'efficacité de la régulation des nivrées, décidée par les autorités coutumières Aluku, pour répondre à une diminution de la ressource piscicole sur le Maroni⁴⁵. De façon audacieuse, le projet de charte a fait entrer dans le champ de la co-construction les mesures générales de protection de la faune et de la flore, pourtant applicables indépendamment de l'existence d'un parc national. Il a invité à « prendre du recul »⁴⁶ par rapport à ces réglementations générales, de toute façon mal comprises et très peu appliquées par les communautés d'habitants du parc⁴⁷. Il serait vain de s'évertuer à faire respecter les interdictions nationales et européennes de chasser certaines espèces protégées⁴⁸. Mieux vaudrait, après concertation avec les communautés traditionnelles, agir pour obtenir des « ajustements » des réglementations françaises et de celles de l'Union européenne.

L'Autorité environnementale a souligné que l'ouverture d'un chantier d'adaptation des textes législatifs et réglementaires relevait des autorités nationales et régionales, dans le cadre prévu par l'article 73 de la Constitution. Toutefois, selon l'Autorité, l'établissement public du Parc, avec son conseil scientifique, doit bien être une force de proposition pour la co-construction de règles spécifiques aux territoires du parc, dans le champ de ses compétences. Pour l'Autorité, cette intervention du parc n'est pas exclue pour l'adaptation des dispositions plus générales de protection de la nature. L'établissement public du Parc ne doit pas alors s'interdire d'apporter aux représentants de l'État des informations et analyses qu'il retire de sa présence permanente sur le territoire⁴⁹.

⁴³ O. Barrière et J.-F. Faure, « L'enjeu d'un droit négocié pour le Parc amazonien de Guyane », *Nature Sciences Sociétés*, 2012, 20, 2, p. 167-180.

⁴⁴ Parc amazonien de Guyane, Rapport environnemental Charte du Parc amazonien de Guyane, validé par le Conseil d'administration du PAG le 27 juin 2012.

⁴⁵ Charte PAG, Sous-orientation I-1-3.

⁴⁶ Projet Charte PAG, Principe général (C).

⁴⁷ Sur ce manque d'effectivité, V. déjà : F. Grenand et *al.*, « Environment and peoples in French Guiana : ambiguities in applying the laws of the French Republic », *International Social Science Journal*, 2006, 187, p. 49-58.

⁴⁸ Rapp., pour l'importance des « traditions alimentaires et culturelles, voire cultuelles » : A. Calmont, « La forêt guyanaise entre valorisation et protection des ressources écosystémiques », *Vertigo*, 2012, Hors-série 14.

⁴⁹ Autorité environnementale, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Avis délibéré sur l'évaluation environnementale du projet de charte du Parc amazonien de Guyane, n° Ae : 2012-61, 14 novembre 2012, www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Pour sa part, la gouvernance du Parc a déjà su sensibiliser les instances gouvernementales aux bienfaits de solutions originales. Une réunion interministérielle du 12 octobre 2011 a ainsi acté le principe de mise en œuvre d'un chantier d'adaptation de l'action publique aux réalités des territoires du Parc amazonien de Guyane⁵⁰.

Les bienfaits d'une certaine souplesse vont beaucoup moins de soi pour une exploitation moderne ou économique des ressources naturelles.

II. LE PARC AMAZONIEN DE GUYANE ET L'EXPLOITATION ÉCONOMIQUE DES RESSOURCES NATURELLES

La charte du Parc relève bien que, dans la zone d'adhésion, l'exploitation des ressources naturelles à des fins purement commerciales n'est pas interdite, à condition qu'elle respecte les réglementations en vigueur⁵¹. Elle marque, cependant, une volonté très nette d'inscrire ces activités dans une perspective de développement durable. Par les prévisions de la charte, le Parc amazonien tente de décourager toutes les formes d'exploitation non durables des ressources naturelles (A). Il entend, en revanche, promouvoir les exploitations durables (B).

A) LA DÉFIANCE POUR UNE EXPLOITATION NON DURABLE

Pour l'essentiel, ce sont les activités minières qui sont ici en cause. Selon la charte, ce secteur économique répond très difficilement aux critères du développement durable⁵². L'établissement public du Parc amazonien ne soutient pas les activités minières légales (1). Il se veut beaucoup plus offensif face aux exploitations illicites (2).

1. Une lutte feutrée contre les activités minières légales

Le Parc amazonien n'est pas habilité à prévoir, pour la zone d'adhésion, une carte des vocations des territoires excluant toute activité minière. En zone d'adhésion, l'exploitation minière s'effectue valablement dans les conditions définies par le schéma d'aménagement régional et le schéma d'orientation minière⁵³.

L'établissement public du Parc a pris soin de relever que la carte des vocations de la zone d'adhésion n'était pas incompatible avec les zonages du schéma d'orienta-

⁵⁰ Pour un rappel en ce sens, charte PAG, Principe général (C).

⁵¹ Et notamment celles relatives à la commercialisation des espèces chassées (charte PAG, Orientation I-1).

⁵² Charte PAG, Enjeu (III).

⁵³ Comp. pour une ferme opposition à un permis d'exploitation aurifère délivré, en zone d'adhésion, dans un secteur non identifié pour l'exploitation minière par le SDOM et le SAR : Communiqué de presse du 10 janvier 2013 du président et du 1^{er} vice-président du Conseil scientifique du PAG, et la motion n° 9 du Comité de vie locale du PAG, du 26 juin 2013, relative au projet REXMA sur le secteur de la Crique Limonade à Saül (www.parc-guyane.gf).

tion minière, prévoyant des espaces de prospection et d'exploitation minière sous contraintes fortes. Selon le rapport environnemental sur le projet de charte, cette compatibilité subsiste bien même pour les zones à vocation de forte naturalité⁵⁴. L'administration du Parc a pris note, en outre, du fait que certaines collectivités locales envisagent l'exploitation minière comme une voie de développement économique pour leur territoire⁵⁵. Cependant, la charte du Parc se refuse à prévoir des mesures incitatives pour le développement de l'activité minière. Le Parc amazonien ne sera pas un facilitateur de l'activité minière, même légale⁵⁶.

L'établissement public du parc entend, malgré tout, rapprocher le plus possible l'activité minière légale des principes du développement durable. C'est ce qui ressort de trois mesures non réglementaires prévues par la charte, au titre de la sous-orientation « Promouvoir des activités économiques et des pratiques respectueuses de l'environnement et des hommes »⁵⁷. Dans ce cadre, le Parc veut limiter les impacts nocifs de l'exploitation minière, à travers la mise en place d'un suivi environnemental et de démarches d'audits environnementaux⁵⁸. Il milite, aussi, pour le renforcement de la participation des collectivités et des communautés locales aux décisions relatives à l'exploitation minière⁵⁹. Il se propose de leur apporter un appui technique pour l'examen des dossiers. Enfin, le Parc entend favoriser le développement de retombées économiques directes pour le territoire⁶⁰.

Cette hostilité tempérée n'est plus de mise en présence d'activités illégales.

2. Une lutte ouverte contre les activités minières illicites

C'est plus spécialement le cas pour l'orpaillage. Le Parc amazonien est en ordre de bataille contre l'orpaillage illégal⁶¹. Il en va de la sorte aussi bien en zone d'adhésion

⁵⁴ Rapport environnemental, 2.3.7.

⁵⁵ V. spéc. charte PAG, Orientation III-2. *Adde* pour l'orpaillage parfois pratiqué par les Bushinenge : « Quel orpaillage pour la Guyane ? », in Document collectif de synthèse, *État des lieux de l'exploitation de l'or en Guyane*.

⁵⁶ Avec une justification complémentaire de cette abstention, tirée de l'existence d'une « unité spécifique d'accompagnement de la profession minière légale, hébergée à la chambre de commerce et d'industrie de la Guyane » (charte PAG, Enjeu (III)). *Adde* l'annonce par le Ministre du Redressement productif de la « renaissance d'une compagnie nationale des mines » (*Les Échos*, 21 février 2014).

⁵⁷ Sous-orientation III-2-5.

⁵⁸ Mesure III-2-5-4.

⁵⁹ Mesure III-2-5-5.

⁶⁰ Mesure III-2-5-6.

⁶¹ Présenté comme un « fléau », contre lequel la lutte s'impose « pour asseoir la légitimité et la crédibilité du parc national » (Rapport environnemental charte PAG, Avant-propos).

que dans le cœur du Parc, où toute activité minière est interdite par simple application des dispositions générales de la loi du 14 avril 2006⁶².

La charte établit une articulation très forte entre son Orientation de participation à l'objectif d'éradication de l'orpaillage illégal en zone d'adhésion⁶³ et son Objectif d'éradication de l'orpaillage de la zone de cœur⁶⁴. Ce dernier ainsi que ses sous-objectifs sont présentés expressément comme des pendants de l'orientation et des sous-orientations retenues pour la zone d'adhésion. Dans les deux cas, le combat contre l'exploitation aurifère illicite repose sur trois grands piliers.

Il s'agit, d'abord, de consolider le dispositif de surveillance et d'alerte sur les activités illégales d'orpaillage, avec notamment une collaboration accrue avec les populations du Parc et leurs représentants⁶⁵. La charte insiste, ensuite, sur l'importance d'une meilleure mesure des impacts environnementaux et humains de l'orpaillage illégal, à travers surtout le développement et le suivi d'indicateurs de diagnostic et une communication satisfaisante sur ces derniers⁶⁶. Enfin, l'optimisation de la lutte contre l'orpaillage illégal est mise en avant⁶⁷. Elle inclut des mesures de concentration prioritaire des moyens au profit des bassins de vie et de la zone de cœur. Elle englobe également un renforcement de la coopération entre les agents du parc et les forces de l'ordre, ainsi que le développement de la coopération transfrontalière.

L'Autorité environnementale a souligné l'importance de l'éradication de l'orpaillage illégal. Toutefois, selon l'Autorité, même en zone de cœur, la lutte contre cette pratique relève avant tout de la compétence de l'État. Le Parc amazonien a bien vocation à intervenir, mais au soutien de l'action de l'État. Dès lors, l'Autorité environnementale a recommandé une meilleure identification, dans le texte de la charte, des responsabilités respectives de l'État et de l'établissement public du parc⁶⁸. La rédaction finale de la charte a pris en compte cette préconisation, avec une référence expresse à la compétence de l'État et à la coordination locale par le préfet de l'action contre l'orpaillage illégal⁶⁹.

⁶² art. L. 331-4-1, dernier al C. env. Pour la mention d'une interdiction « sans appel et sans nuance », dans les zones de cœur de tous les parcs nationaux français : C. Aubertin et G. Filoche, étude préc., in C. Aubertin et E. Rodary (Ed.), *op. cit.*, IRD Éditions, Marseille, 2008, p. 163-185.

⁶³ Orientation I-3.

⁶⁴ Objectif I-2.

⁶⁵ Sous-orientation I-3-1 et Sous-objectif I-2-1.

⁶⁶ Sous-orientation I-3-2 et Sous-objectif I-2-2.

⁶⁷ Sous-orientation I-3-3 et Sous-objectif I-2-3.

⁶⁸ Avis n° Ae : 2012-61, 14 nov. 2012.

⁶⁹ Parc amazonien de Guyane, 29 novembre 2012, Réponse à l'avis délibéré de l'Autorité environnementale (n° Ae : 2012-61) sur l'évaluation environnementale du projet de charte du Parc amazonien de Guyane, www.parc-guyane.gf

L'attitude répressive et même la simple défiance n'ont plus lieu d'être pour des activités d'exploitation durable des ressources naturelles

B) LE SOUTIEN D'UNE EXPLOITATION DURABLE

C'est une préoccupation très affirmée du Parc amazonien (1). Il faut compter, cependant, avec la complexité juridique particulière de la valorisation des ressources génétiques (2).

1. L'ambition d'un accompagnement approprié et efficace du développement durable

Le Parc amazonien, spécialement à travers les prévisions de la charte⁷⁰, se donne pour mission de soutenir l'essor des activités conformes aux principes du développement durable. Son intervention peut prendre la forme de soutiens financiers⁷¹ ou techniques⁷², ou encore de la participation à des actions de formation⁷³. Néanmoins, le Parc marque son souci de ne pas se substituer aux institutions et organismes normalement compétents en matière d'aides aux entreprises et au développement économique. Il se veut, simplement⁷⁴, un facilitateur ou un partenaire, dans des domaines qui sortent des métiers traditionnels des agents d'un parc national⁷⁵.

La promotion d'une exploitation économique durable doit, bien sûr, se concilier avec la fonction primordiale de conservation de la nature attribuée à la zone de cœur du parc. L'aide à une exploitation économique des ressources naturelles se trouve, dès lors, en principe exclue dans le cœur du Parc, où le décret du 27 février 2007 interdit les activités commerciales⁷⁶.

Le Parc amazonien entend, tout de même, tirer parti de la dérogation introduite par le décret pour les activités touristiques⁷⁷. Il souhaite contribuer au développement d'un écotourisme en zone de cœur, avec la mise à profit de la qualité exceptionnelle et de l'attractivité de certains sites naturels, comme les monts Tumuc Humac ou le sentier des Emerillons⁷⁸. À la suite des demandes de précisions de l'Autorité envi-

⁷⁰ Et dans le prolongement des préconisations de la Mission pour la création du Parc (*Parc amazonien de Guyane. Projet. Livret*, Cayenne, juin 2006).

⁷¹ V. spéc. charte PAG, Mesure III-2-6-2.

⁷² V. not. charte PAG, Mesure III-2-3-3.

⁷³ Charte PAG, Partie 3, Mesure III-2-3-1.

⁷⁴ Tout en réservant, « dans la phase de dynamisation du développement économique », la possibilité d'une implication plus forte « comme initiateur ou moteur ».

⁷⁵ Charte PAG, Orientation III-2.

⁷⁶ D. 27 février 2007, art. 11.

⁷⁷ Et, plus largement, celles « associées au tourisme » (D. 27 février 2007, art. 11).

⁷⁸ Charte PAG, Objectif III-2. V. toutefois pour la critique, beaucoup plus générale, d'un détournement touristique des parcs nationaux : M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Précis Dalloz, 6^e éd., 2011, n° 444.

ronnementale⁷⁹, l'établissement public du parc a souligné que l'aménagement de sites de découverte touristique en zone de cœur aurait des incidences très limitées sur l'environnement. Le caractère très rudimentaire des aménagements devrait suffire à mettre à l'abri d'un tourisme de masse, menaçant la bonne conservation du milieu naturel⁸⁰.

Le débat peut, néanmoins, se prolonger sur le terrain de l'intérêt économique réel de l'activité touristique dans le cœur du Parc⁸¹. La venue de touristes, même peu nombreux, pourrait, de surcroît, être compromise par l'exigence d'une autorisation préfectorale pour l'entrée dans la zone d'accès réglementé mise en place depuis 1970⁸² pour toute la partie Sud de la Guyane⁸³.

En zone d'adhésion, la charte insiste sur la valorisation économique des ressources et savoir-faire locaux par l'émergence de micro-filières⁸⁴. Outre son soutien aux activités touristiques conformes au développement durable⁸⁵, l'établissement public du parc milite pour la constitution de micro-filières économiques pour l'exploitation du bois et des produits forestiers non ligneux⁸⁶. La valorisation des produits forestiers non industriels pourrait trouver un appui, notamment, dans la création de labels de qualité⁸⁷.

Dans son avis sur le projet de charte du Parc amazonien, le Conseil général de la Guyane a relevé cependant que les filières de développement économiques envisagées restaient encore floues⁸⁸. En tout état de cause, le soutien à une exploitation économique doit compter avec des difficultés juridiques spécifiques pour les ressources génétiques.

79 Avis n° Ae : 2012-61, 14 novembre 2012.

80 Parc amazonien de Guyane, réponse à l'avis n° Ae : 2012-61, 29 novembre 2012, www.parc-guyane.gf

81 D'autant que la faiblesse des infrastructures annoncées se concilie assez mal avec un tourisme très haut de gamme, grand pourvoyeur de devises. Comp. pour une référence au « coût des expéditions » : Parc amazonien de Guyane, réponse préc. à l'avis Ae : 2012 : 61, 29 novembre 2012.

82 Arrêté préf. Guyane, septembre 1970, mod.

83 Rappr. les interrogations du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (Avis n° 93/CCPAB/8 décembre 2012 préc).

84 Charte PAG, Orientation III-2.

85 Charte PAG, Mesure III-2-5-1. *Addé* l'encart « Le tourisme », présentant ce secteur économique comme « un outil de développement au service des territoires ».

86 V. spéc. l'encart sur ce point, *in* charte PAG, Orientation III-2.

87 Rappr., déjà, les préconisations de la Mission pour la création du Parc (Livret préc., 2006).

88 Délibération n° AP-12/DGAAG/DADD-196, 23 nov. 2012. Rappr. antérieurement, pour une référence à « des perspectives de développement peu explicites » : C. Aubertin et G. Filoche, étude préc., *in* C. Aubertin et E. Rodary (Ed.), *op.cit.*, Marseille, IRD Éditions, 2008, p. 163-185.

2. Le particularisme irréductible de la valorisation des ressources génétiques

La loi du 14 avril 2006 a subordonné l'accès aux ressources génétiques des espèces prélevées dans le Parc amazonien, et leur utilisation, à une autorisation délivrée par le président du Conseil régional, après avis conforme du président du Conseil général et consultation de l'établissement public du parc. Sur proposition du congrès des élus régionaux et départementaux, la charte du Parc national doit définir les orientations relatives aux conditions d'accès et d'utilisation de ces ressources⁸⁹.

Ces orientations doivent être établies dans le respect des principes de la convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique. Ces principes, actualisés par le Protocole de Nagoya du 23 octobre 2010⁹⁰, consistent en particulier dans le respect de l'accord et de la participation des communautés autochtones et locales et dans un partage juste et équitable des avantages (APA) de l'exploitation des ressources génétiques.

À la suite de l'adoption par le Congrès des élus le 21 juillet 2011 d'un dispositif pour l'ensemble du territoire guyanais, le projet de charte du Parc amazonien avait bien intégré des orientations pour l'accès et l'utilisation des ressources génétiques. Le texte acté en juillet 2012 avait, tout de même, relevé les difficultés liées à l'imprécision des principes internationaux, en l'absence d'intervention du législateur français pour les expliciter⁹¹.

Selon l'Autorité environnementale, il revient bien au Parc amazonien d'expérimenter la mise en œuvre d'un dispositif d'APA conforme aux engagements internationaux de l'État français. Dans ce cadre, l'Autorité a recommandé de revenir sur la rédaction des dispositions faisant état de « consultation » et de « concertation locale » pour les communautés autochtones et locales. Elle a préconisé la référence à l'accord et à la participation de ces communautés, conformément aux prévisions de la Convention de Rio et du Protocole de Nagoya⁹². La charte du Parc se réfère finalement à l'exigence d'un consentement préalable en connaissance de cause des communautés autochtones et locales pour l'accès aux ressources génétiques en vue de leur utilisation. C'est le cas, plus précisément, dès lors que cet accès concerne les savoirs traditionnels qui y sont associés⁹³.

À l'évidence, les relations entre l'exploitation des ressources naturelles et le Parc amazonien de Guyane peinent encore à parvenir à un parfait équilibre juridique. Gardons l'espoir que l'avenir dissipera les incertitudes et apaisera les tensions.

⁸⁹ art. L. 331-15-6 C. env.

⁹⁰ Sur « l'émergence controversée » de ce dernier : C. Aubertin et G. Filoche, "The Nagoya Protocol on the use of genetic resources : one embodiment of an endless discussion", in *Sustentabilidade em Debate*, 2 (1), p. 51 (Fonds IRD F B010052651 ; www.documentation.ird.fr/hor/fdi:010052651).

⁹¹ Projet charte PAG, Partie 5. V. toutefois les prévisions du projet de loi relatif à la biodiversité, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mars 2014.

⁹² Avis n° Ae : 2012-61, 14 novembre 2012 préc.

⁹³ Parc amazonien de Guyane, Réponse préc. à l'Avis n° Ae : 2012-61, 29 novembre 2012, www.parc-guyane.gf