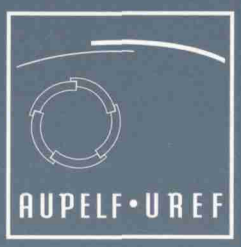
UNIVERSITÉS FRANCOPHONES

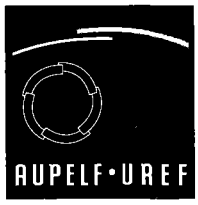


DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Maurice KAMTO

EDICEF/AUPELF

UNIVERSITÉS FRANCOPHONES



DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Maurice Kamto

Professeur agrégé de droit public
à l'Université de Yaoundé II

EDICEF
58, rue Jean-Bleuzen
92178 VANVES Cedex

Dans la série DROIT

(EDICEF-AUPELF)

Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone (*J.-M. Breton*)

Droit commercial et des sociétés en Afrique (*Équipe HSD*)

Le droit du travail en Afrique francophone (*R. Lemesle*)

Droit international public (*R. Ranjeva — C. Cadoux*)

Droit de l'environnement en Afrique (*M. Kamto*)

À mes enfants

Diffusion HACHETTE DIFFUSION INTERNATIONALE ou ELLIPSES selon pays

© EDICEF, 1996

ISBN 2-85-069810-5

ISSN 0993-3948

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français de l'exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille – 75006 Paris).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal.

La collection Universités Francophones

La diffusion de l'information scientifique et technique est un facteur essentiel du développement. Aussi dès 1988, l'Agence francophone pour l'enseignement supérieur et la recherche (AUPELF – UREF), mandatée par les Sommets francophones pour produire et diffuser revues et livres scientifiques, a créé la collection **Universités francophones**.

Lieu d'expression de la communauté scientifique de langue française, **Universités francophones** vise à instaurer une collaboration entre enseignants et chercheurs francophones en publiant des ouvrages, coédités avec des éditeurs francophones, et largement diffusés dans les pays du Sud, grâce à une politique tarifaire préférentielle.

Composition de la collection :

• *Les manuels* : cette série didactique est le cœur de la collection. Elle s'adresse à un public de deuxième et troisième cycles universitaires et vise à constituer une bibliothèque de référence couvrant les principales disciplines enseignées à l'université.

• *Sciences en marche* : cette série se compose de monographies qui font la synthèse des travaux de recherche en cours.

• *Actualité scientifique* : dans cette série sont publiés les actes de colloques organisés par les réseaux thématiques de recherche de l'UREF.

• *Prospectives francophones* : s'inscrivent dans cette série des ouvrages de réflexion donnant l'éclairage de la francophonie sur les grandes questions contemporaines.

• Enfin, les séries *Actualités bibliographiques* et *Actualités linguistiques francophones* accueillent lexiques et répertoires.

Notre collection, en proposant une approche plurielle et singulière de la science, adaptée aux réalités multiples de la Francophonie, contribue efficacement à promouvoir la recherche dans l'espace francophone et le plurilinguisme dans la recherche internationale.

Professeur Michel GUILLOU
Directeur général de l'AUPELF
Recteur de l'UREF

Plan de l'ouvrage

PRÉFACE 13

INTRODUCTION 15

I. Droit et environnement 16
A. Le rôle du droit 17
B. Les limites de la science juridique classique relativement à la protection de l'environnement 19

II. Le droit de l'environnement 20
A. Définition 20
B. Autonomie 21

III. Problème de méthode 22

IV. Plan de l'ouvrage 23

PREMIÈRE PARTIE : PROBLÈMES GÉNÉRAUX 25

CHAPITRE 1 : LA FORMATION INTERNATIONALE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : LA CONTRIBUTION DE L'AFRIQUE 27

Section 1 : L'élaboration du droit de l'environnement et la démocratie participative 27

I. Catégories participantes et niveaux de participation 28

II. Consistance de la participation 30

Section 2 : L'Afrique et la diplomatie écologique multilatérale 32

I. Stockholm 1972 : la méfiance africaine 32

II. Entre Stockholm et Rio : la prise de conscience africaine 33
A. Le cheminement 34
B. L'expression 35

III. Rio 1992 : l'engagement de l'Afrique 37
A. L'Afrique et la préparation de la CNUED 37
B. L'Afrique au Sommet de Rio 44
C. L'après Rio 46

Section 3 : La contribution de l'Afrique à la promotion des « droits de la troisième génération » 50

I. La promotion du droit à l'environnement 50

II. La défense de la relation entre droit à l'environnement et droit au développement 52

Section 4 : Les notions en débat 54

I. Un défi au droit : construire une notion juridique de « développement durable » .. 54
A. Une obligation de gestion écologiquement rationnelle des ressources de l'environnement 56
B. Une responsabilité intertemporelle 56

II. Deux notions en conflit : souveraineté des États sur leurs ressources naturelles et environnement comme « patrimoine commun de l'humanité » 57

Section 5 : Perspectives internationales et situation de l'Afrique 59

I. L'ingérence verte 59

II. Le mécanisme d'échange dette-nature 61

III. Vers la marginalisation verte de l'Afrique ? 62

CHAPITRE 2 : LES SOURCES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE .. 65

Section 1 : Les sources internes 65

I. Le droit coutumier traditionnel 66

II. Le droit colonial 66

III. Le droit écrit post-colonial 66
A. Les sources législatives et réglementaires 66
B. Les sources constitutionnelles 67

Section 2 : Les sources internationales 68

I. Le droit conventionnel régional 68

II. Les instruments de portée juridique incertaine 69

CHAPITRE 3 : LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT 71

Section 1 : La notion de principe en droit de l'environnement 71

I. L'imprécision du concept 71

II. Le sens juridique du concept 72

Section 2 : L'éventail des principes et leur portée juridique 73

I. L'éventail des principes 73
A. Le principe de la gestion écologiquement rationnelle et efficace 73
B. Le principe d'anticipation et de prévention 74
C. Le principe pollueur-payeur 75
D. Le principe des responsabilités communes mais différenciées 76
E. Le principe de la participation et de l'information 76
F. Le principe de l'interdépendance entre l'environnement et le développement 78

II. La portée des principes 78
A. La valeur juridique des principes 79

B. La valeur opératoire des nouveaux instruments normatifs consacrant ces principes 81

CHAPITRE 4 : TECHNIQUES ET OUTILS DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE 83

Section 1 : Les techniques de planification 83

I. Les techniques de planification globale 84
A. Les Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement 84
B. Les schémas d'aménagement du territoire 86

II. Les techniques de planification sectorielle 88
A. Les plans d'action et d'aménagement forestier 88
B. Les plans d'urbanisme 88

Section 2 : Les statuts fonciers 90

I. Régimes de la domanialité et environnement 90

II. Conflits des droits fonciers et protection de l'environnement 92

Section 3 : L'étude d'impact 95

I. L'économie générale de l'étude d'impact 96
A. Le champ d'application de l'étude d'impact 96
B. L'élaboration de l'étude d'impact 97
C. Le contenu de l'étude d'impact 98
D. Les contrôles de l'étude d'impact 98
E. Les effets de l'étude d'impact 98

II. Les études d'impact dans les droits africains de l'environnement 98

Section 4 : La fiscalité 102

I. La fiscalité comme instrument d'une politique de gestion de l'environnement ... 103

II. L'absence d'une véritable fiscalité écologique dans les pays africains 104

Section 5 : Les institutions publiques nationales de gestion de l'environnement en Afrique 105

I. Le système institutionnel classique : l'éparpillement des compétences environnementales entre des institutions non spécialisées 105

II. Le système actuel : une rénovation institutionnelle insuffisante 106

DEUXIÈME PARTIE : LA PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES TERRESTRES . 109

CHAPITRE 5 : LA CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE 111

Section 1 : Au plan international 111

I. Un instrument juridique international de caractère fondamental : la Convention de Rio sur la diversité biologique 114

A. La texture normative de la Convention 114
B. La gestion durable de la diversité biologique 118

II. La réglementation du commerce mondial des espèces menacées : la CITES et son application à l'Afrique 130
A. Le régime général de la CITES 131
B. L'application de la CITES aux espèces africaines menacées : le contrôle du commerce de l'ivoire 134

III. Au niveau régional 137
A. La Convention d'Alger de 1968 138
B. Les autres conventions relatives à la protection de la faune et de la flore . 141
C. Une expérience sous-régionale originale : l'Accord du 20 juin 1991 concernant la création d'un Centre pour le commerce de l'ivoire en Afrique du Sud-Est 144

Section 2 : Dans les droits nationaux 145

I. Le régime de la protection 145
A. Le principe de la protection 145
B. La réglementation des prélèvements 147

II. Les moyens de la conservation de la diversité biologique : les aires protégées ... 157
A. Le régime juridique des parcs nationaux et des réserves naturelles 158
B. Les procédures de classement ou de création 160

III. Le régime juridique des infractions 162
A. La classification des infractions 162
B. Les sanctions 163

CHAPITRE 6 : LA GESTION DES FORÊTS ET LA CONSERVATION DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS 165

Section 1 : L'action internationale en matière de protection des forêts 166

I. Le Plan d'action forestier tropical (PAFT) 168

II. Les forêts dans les instruments de la Conférence de Rio 169
A. La Déclaration de Rio sur les forêts 169
B. Les forêts dans le Programme d'Action 21 173

III. La Communauté européenne et la protection des forêts tropicales 175
A. Le Règlement Communautaire du 10 juin 1994 relatif aux actions dans le domaine des forêts tropicales 176
B. Le Programme « Conservation et utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers en Afrique Centrale » 178

Section 2 : Les législations forestières nationales 179

I. Le régime de la conservation des écosystèmes forestiers 180
A. L'affectation et l'aménagement des forêts comme moyen de conservation . 181
B. Les aires protégées 202

II. La réglementation de l'exploitation des forêts 204
A. L'exploitation traditionnelle au titre des droits d'usage 204
B. L'exploitation commerciale 207

CHAPITRE 7 : LA GESTION DES ÉCOSYSTÈMES FRAGILES 211

Section 1 : La protection des sols et des zones humides 211

I. La protection des sols 212
A. La conservation des sols dans la Convention d'Alger de 1968 212
B. La protection des sols dans les législations nationales 212

II. La protection des zones humides 215
A. La Convention de Ramsar de 1971 215
B. Les législations nationales africaines et les zones humides 219

Section 2 : La lutte contre la sécheresse et la désertification 219

I. Les moyens juridiques internationaux de lutte contre la désertification en Afrique 221
A. Les conventions de Lomé et la lutte contre la désertification 221
B. La Convention de Paris du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification 222

II. Les législations nationales relatives à la désertification et à la sécheresse 229

CHAPITRE 8 : LA GESTION RATIONNELLE DES RESSOURCES EN EAUX CONTINENTALES ET LA PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES FLUVIAUX ET LACUSTRES 231

Section 1 : La gestion écologique des eaux continentales nationales 232

I. Le régime de la protection de l'eau 232
A. Au niveau international 232
B. Dans les législations nationales 236

II. La réglementation des utilisations 242

Section 2 : La protection des écosystèmes fluviaux et lacustres 244

I. Panorama des problèmes écologiques des fleuves et lacs internationaux africains . 244

II. La protection de l'environnement dans le droit international des bassins hydrographiques africains 248
A. Une protection rare et insuffisante 248
B. Des réaménagements nécessaires 251

TROISIÈME PARTIE : LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN ... 255

CHAPITRE 9 : LA PROTECTION PAR LE BIAIS DU PROGRAMME POUR LES MERS RÉGIONALES 257

Section 1 : Le régime de la protection 258

I. La protection du milieu marin et des zones côtières contre la pollution 258
A. La pollution par les navires 258
B. La pollution due aux opérations d'immersion 260
C. La pollution d'origine tellurique 261
D. La pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins 263

E. La pollution transmise par l'atmosphère 265

II. La conservation de la biodiversité marine 266
A. La Convention relative à l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Convention d'Abidjan du 23 mars 1981) 266
B. La Convention relative à l'Afrique orientale (Convention de Nairobi du 21 juin 1985) 267
C. Le Protocole de Genève du 3 avril 1982 à la Convention de Barcelone de 1976 sur la Méditerranée 268
D. La Convention de Djeddah du 14 février 1982 relative à la mer Rouge et au golfe d'Aden 270
E. La Convention sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique Sud-Est 270

III. La protection des écosystèmes côtiers et la gestion écologiquement rationnelle des ressources marines 271
A. Le principe de la protection des zones côtières 272
B. La création de zones spécialement protégées 273

Section 2 : Les moyens de la protection 274

I. Les moyens juridiques 274
A. Les mesures préventives 274
B. Les mesures curatives 278

II. Les moyens institutionnels 283
A. Les institutions régionales 283
B. Les institutions nationales 284
C. La gestion écologiquement rationnelle des ressources halieutiques 285

III. Les moyens financiers 286

CHAPITRE 10 : LA PROTECTION DANS LE CADRE DES LÉGISLATIONS NATIONALES 289

Section 1 : La protection contre la pollution marine 289

I. Les règles de protection 290
A. Le principe : l'interdiction de la pollution volontaire 290
B. Les exceptions : cas de pollution « tolérée » 294

II. Les moyens de protection 295
A. Les mesures préventives 295
B. Les mesures curatives 296

Section 2 : La gestion des zones côtières et la conservation des ressources marines 297

I. La protection du littoral 298

II. La gestion et la conservation des ressources marines 300

QUATRIÈME PARTIE : LA RÉGLEMENTATION DES DÉCHETS DANGEREUX ET LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES 303

CHAPITRE 11 : LA RÉGLEMENTATION DES DÉCHETS DANGEREUX 305

Section 1 : Au plan international 305

I. Genèse et contexte des deux conventions : de Bâle à Bamako 306
A. La Conférence de Bâle, une réaction de la communauté internationale au trafic illicite des déchets dangereux en direction des pays en développement 306
B. La défiance de l'Afrique vis-à-vis de la Convention de Bâle et l'adoption de la Convention de Bamako 307

II. L'économie des deux conventions : convergences et divergences 309
A. La Convention de Bâle, base du droit international des déchets dangereux 309
B. L'apport de la Convention de Bamako 317

III. La réglementation des mouvements de déchets dangereux dans les rapports entre la Communauté européenne et les ACP 320
A. Dans la Convention de Lomé IV 320
B. Dans le Droit communautaire dérivé 322

Section 2 : Dans les droits nationaux 323

I. Les déchets incommodants 323
A. Un principe souple d'interdiction 324
B. Le principe de l'élimination 325

II. Les déchets dangereux 325
A. Entre l'interdiction absolue et le contrôle du transfert 326
B. Le principe de l'élimination 327
C. Les sanctions 327

CHAPITRE 12 : LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES 329

Section 1 : Les nuisances acoustiques et atmosphériques 330

I. Le bruit 330
A. Le régime de l'interdiction 330
B. Le régime de la réglementation 331
C. Les sanctions 333

II. La pollution de l'air et les odeurs incommodantes 334
A. La pollution de l'air 334
B. Les odeurs incommodantes 336

Section 2 : Les installations classées 337

I. L'ouverture 338
A. Le régime de l'autorisation 339
B. Le régime de la déclaration 341

II. Contrôle et sanctions 341
A. Le contrôle 341

B. Les sanctions 342

Section 3 : La lutte contre les nuisances alimentaires 344

I. Le contrôle sanitaire des denrées alimentaires 346

II. Les limites du contrôle 348
A. Insuffisance et vétusté des moyens de contrôle 348
B. La passivité du consommateur 349

CINQUIÈME PARTIE : COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE 351

CHAPITRE 13 : LES INSTANCES DE LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE 353

Section 1 : La Francophonie et l'environnement en Afrique 353

I. L'engagement des instances politiques de la Francophonie en faveur de l'environnement 354
A. Le Sommet francophone de Dakar et l'environnement 354
B. La Conférence des ministres francophones de l'environnement de Tunis .. 354

II. L'exécution des politiques de la Francophonie en matière d'environnement par les organes techniques 355
A. L'ACCT et l'environnement 355
B. La Francophonie universitaire et l'environnement 356

Section 2 : La coopération CEE/ACP et extra-ACP et la protection de l'environnement en Afrique 357

I. L'approche du problème de l'environnement dans la Convention de Lomé IV ... 357

II. L'économie de la Convention relativement à l'environnement 358

III. La coopération de la CEE avec les pays méditerranéens et la protection de l'environnement en Afrique 360

CHAPITRE 14 : LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE 361

Section 1 : Les institutions d'aide et d'assistance au développement et la protection de l'environnement 361

I. Les institutions universelles d'aide et d'assistance au développement et la protection de l'environnement 362
A. La Banque Mondiale 362
B. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) 364
C. La FAO 365
D. L'UNESCO 365

II. Les institutions régionales de coopération, d'aide et d'assistance au développement et la protection de l'environnement en Afrique 366

A. L'OUA, la CEA et l'environnement en Afrique 366
B. Le Groupe de la Banque africaine de développement et l'environnement en Afrique 367
C. Les instruments de financement de la coopération ACP-CEE et l'environnement en Afrique 369
D. Les autres organismes régionaux africains du domaine de l'environnement 369

III. Les agences d'aide bilatérale et la protection de l'environnement 370
A. Dynamique de la conscience environnementale au sein des agences d'aide bilatérale 370
B. Les agences d'aide bilatérale concernées 371

Section 2 : Les institutions spécialisées dans la protection de l'environnement et leur action en Afrique 372

I. Les institutions techniques de l'environnement 372
A. Le PNUE 373
B. La Commission pour le Développement durable 374

II. Les institutions financières de l'environnement 375
A. Les fonds internationaux de caractère général 376
B. Les fonds spéciaux de la Banque mondiale 377

CHAPITRE 15 : LES ONG ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE 381

Section 1 : Les ONG transnationales de défense de l'environnement africain 382

I. Les ONG transnationales de protection de l'environnement 383

II. Les ONG transnationales d'assistance au développement agissant en faveur de l'environnement 384

Section 2 : Les ONG africaines de défense de l'environnement 385

I. Les ONG nationales 385

II. Les ONG interafricaines 386

ANNEXES 389

Liste des conventions multilatérales africaines touchant au domaine de l'environnement 390

Liste des principales législations nationales relatives à la protection de l'environnement en Afrique 392

Indications bibliographiques 403

Liste des sigles et abréviations 409

Index 413

Préface

Le droit de l'environnement en Afrique de Maurice KAMTO est le premier ouvrage qui présente en un seul volume une synthèse du droit international et des droits nationaux de l'environnement à l'échelle d'un continent. Il démontre ainsi magistralement que le droit de l'environnement est profondément humaniste : en freinant ou en interdisant la destruction par l'homme de la faune de la flore et des réserves naturelles (c'est-à-dire selon la belle expression de l'auteur en « décolonisant la nature ») il s'agit bien de sauver la planète pour pouvoir mieux satisfaire les besoins élémentaires de l'humanité : manger, boire, se soigner. Le droit de l'environnement et du développement est l'instrument mis au service de tous les acteurs de la société par la Conférence de Rio pour s'assurer que le XXI^{e} siècle sera bien le siècle de la solidarité, de la démocratie participative et de la paix.

L'Afrique, en pleine crise économique, politique et culturelle, consciente de l'importance de l'environnement pour son avenir, a joué un rôle de pionnière en ce domaine. N'est il pas remarquable de constater qu'on trouve en Afrique une des premières grandes conventions sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 1968), et que le seul siège sur le continent africain d'un organe des Nations Unies concerne l'environnement : le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE à Nairobi depuis 1972). C'est aussi d'Afrique, plus précisément du Zaïre, que fut lancée en 1975 l'initiative d'une Charte mondiale de la nature approuvée par l'assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982. La première consécration juridique du droit de l'homme à l'environnement en tant que droit des peuples se trouve à l'art. 24 de la Charte africaine des droits de l'homme adoptée à Nairobi en 1981. Enfin la première conférence ministérielle africaine sur l'environnement tenue au Caire en décembre 1985 a établi un programme de coopération et d'éco-développement preuve de la dynamique africaine en la matière.

Comme le souligne le Professeur KAMTO, ces signes encourageants n'ont eu que très lentement des répercussions dans les droits nationaux qui restent trop souvent lacunaires. Il s'agit surtout de bien intégrer les politiques d'environnement aux politiques de gestion et d'utilisation du sol en profitant du statut foncier africain toujours imprégné, en milieu rural, d'une dimension sacrée et communautaire que le droit moderne ne doit pas éliminer. Le continent africain ne pouvait-il pas aider les autres continents à découvrir un statut des biens-environnement ou patrimoine-environnement (eau, sol, faune, flore) qui corresponde aux exigences nouvelles de la protection de l'environnement en ce qui concerne la gestion des ressources communes ou partagées. En faisant état d'un modèle africain de gestion internationale d'un fleuve en tant que bassin intégré (accord du 28 mai 1987 sur le Zambèze, cf. p. 252) le Professeur KAMTO ouvre des pistes. Le droit africain de l'environnement est bien un droit à venir.

La publication par l'AUPELF-UREF d'un ouvrage aussi riche ne peut que réjouir le responsable du réseau de recherche en droit de l'environnement du monde francophone universitaire. C'est un encouragement pour tous les chercheurs et doctorants. C'est aussi un hommage rendu

aux onze docteurs en droit africains cités p. 406, qui ont déjà soutenu des thèses en droit de l'environnement. Ces pionniers ont fourni un matériau scientifique appréciable. En effet pour réaliser son ouvrage, le professeur KAMTO a été confronté à la très grande difficulté matérielle d'accéder aux sources des droits nationaux. Il a réussi néanmoins l'impossible à force de persévérance et parce que lui-même, brillant humaniste, a compris que le nouveau contrat naturel imposait la mise en place d'un droit de l'environnement respectueux de la terre de nos ancêtres et soucieux des générations futures.

Michel PRIEUR

Doyen Honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges,

Président du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement et de l'Association Européenne de Droit de l'Environnement,

Directeur de la Revue Juridique de l'Environnement et du CRIDEAU-CNRS,

Responsable du réseau de recherches francophone en droit de l'environnement de l'AUPELF-UREF.

Introduction

Il y a peu d'années encore, les préoccupations écologiques apparaissaient comme un phénomène de mode, voire l'expression d'une conscience retardataire sur les progrès de l'humanité. Jusqu'à la fin des années 1950 en effet, « maîtriser », « dominer » la nature au service de la croissance économique est encore considéré comme la condition de l'essor des sociétés humaines. Le ton général est alors à l'euphorie : on loue les progrès scientifiques et leurs applications technologiques ; nous sommes en plein dans les « Trente années glorieuses » dont devait parler Jean Fourastier [1].

Aujourd'hui, la protection de l'environnement a fini par s'imposer à la conscience universelle comme une nécessité. Les images impressionnantes de notre Planète transmises par les cosmonautes dans les années 1960 ont produit un effet de choc sur la conscience humaine. Cette décennie devait se révéler comme celle de l'émergence de l'« ère écologique » [2]. Le mouvement de défense de la nature prend en effet son essor au cours de cette période en Amérique du Nord et en Europe. Ce mouvement est fondé sur des conceptions nouvelles des rapports homme-biosphère. Il met à profit l'émotion provoquée par les premiers accidents écologiques d'envergure pour tirer la sonnette d'alarme sur le danger couru par la Planète. D'abord limité aux espaces nationaux, le mouvement passe ensuite à l'échelle internationale, l'expérience ayant montré que la plupart des problèmes environnementaux ne peuvent être résolus efficacement qu'à un niveau international, qu'il soit bilatéral, régional ou mondial. Il est clair en effet que l'impact de l'homme sur le climat, la pollution de l'atmosphère ou des fleuves et lacs internationaux, des mers et océans, ainsi que les mouvements transfrontières de déchets dangereux par exemple, ne peuvent recevoir de solutions nationales efficientes.

Au niveau de l'Afrique, la prise de conscience des préoccupations environnementales est perceptible dès l'accession de la plupart des États du continent à l'indépendance. Elle se manifeste soit par l'adhésion des États en question à des conventions antérieures en matière de protection de l'environnement, soit par l'adoption de nouvelles conventions en la matière dont la plus importante alors est incontestablement la Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. Cette Convention est aussi un témoignage de l'intérêt que l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) porte, dès cette époque, à la protection de la nature, puisqu'elle a été élaborée à son initiative et conclue sous son égide. Le mouvement écologique touche cependant l'Afrique bien plus tardivement, après la Conférence de Stockholm de 1972 et surtout à l'approche de la Conférence de Rio de 1992. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) y a contribué de façon déterminante, d'une part à travers la mise en place des programmes des mers régionales à partir de 1976 et la réflexion sur les questions écologiques majeures pour le continent telle que la désertification, d'autre part grâce à l'appui technique et financier apporté aux États africains dans le cadre du processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED). Mais par-dessus tout, c'est la découverte d'un trafic de déchets dangereux entre pays industrialisés et certains pays africains, en 1988, qui aura véritablement déclenché l'alerte écologique en

---

1. Cité par René DUMONT, in *Préface à L'état de la Planète 1989*, Paris, La Découverte, P.XX1. Ces fameuses années vont de 1945 à 1975.
2. Voir E. GOLDSMITH, *5000 jours pour sauver la planète*. Texte français établi par Paul Alexandre et Christian Diehold, Sté Nlle des Éditions du Chêne, Paris, 1990, p. 11.

Afrique. Depuis lors, le continent est entré de plain-pied dans la dynamique environnementaliste qui véhicule un nouvel art de vivre à travers les notions de gestion écologiquement rationnelle et de développement durable.

Entré assez tardivement dans le vocabulaire et dans les mœurs, l'environnement est apparu pendant un certain temps sous sa forme militante d'abord comme l'affaire de quelques naturalistes et autres marginaux, puis sous sa forme scientifique comme celle des seuls écologues et autres spécialistes des sciences de la nature. L'intérêt porté par les juristes à la matière était regardé comme une intrusion : c'est que l'on mésestimait le rôle et l'efficacité du droit dans la protection de l'environnement ; d'où d'ailleurs la prise en compte fort tardive des aspects juridiques et institutionnels dans le processus préparatoire de la Conférence de Rio. Pourtant, l'un des documents de travail établi par la Conférence de Stockholm confiait aux juristes la tâche d'élaborer « un cadre juridique et institutionnel solide [...] devant servir non seulement à prescrire une action en matière de réglementation ou de mesures correctives, mais aussi à définir la portée qu'il convient de donner aux activités [futures] ». Au reste, dans le monde des juristes mêmes le droit de l'environnement a eu — et a encore — quelque mal à s'imposer. Nombre de juristes sont restés dubitatifs quant à son existence et le perçoivent soit comme une lubie de quelques confrères marginaux, soit, au mieux, comme une excroissance d'autres disciplines juridiques.

I. DROIT ET ENVIRONNEMENT

Le terme « environnement » ne fait pas encore l'objet d'une définition générale universellement admise en droit positif. Quelques textes nationaux en donnent des définitions partielles ou limitées à un objet précis, mais bien rares sont les documents juridiques internationaux de caractère contraignant ou non qui le définissent de façon globale. Seul le « Projet de Pacte international sur l'Environnement et le Développement » en cours d'élaboration au sein de la Commission du droit de l'environnement de l'Union Mondiale pour la Conservation de la Nature (UICN) [3] propose à l'heure actuelle une définition de portée générale. Au terme de l'article 1er e) de ce projet de texte, « on entend par "environnement" l'ensemble de la nature et des ressources naturelles, y compris le patrimoine culturel et l'infrastructure humaine indispensable pour les activités socio-économiques ».

Cette définition est suffisamment prégnante, même si l'expression « infrastructure humaine » paraît moins appropriée que celle de « ressources humaines » généralement usitée et si l'idée de durabilité des activités socio-économiques envisagées ainsi que celle d'un mieux vivre n'apparaissent pas réellement. Aussi peut-on la reformuler comme suit : *on entend par environnement, le milieu, l'ensemble de la nature et des ressources, y compris le patrimoine culturel et les ressources humaines indispensables pour les activités socio-économiques et pour le meilleur cadre de vie.* D'une part, cette définition proposée prend en compte les composantes traditionnelles de l'environnement, à savoir la nature (constituée des espèces animales et végétales et des équilibres biologiques naturels) et les ressources naturelles (composée de l'eau, l'air, le sol, les mines) ; d'autre part, elle intègre des éléments nouveaux dégagés au cours de l'évolution de la pensée environnementaliste et consacrés notamment dans la Déclaration de Rio, en

3. La troisième mouture de ce projet de Pacte datée d'avril 1991 a été introduite par la délégation islandaise auprès du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement au cours de sa Troisième session réunie du 12 au 14 septembre 1991 à Genève afin d'être distribuée. Jusqu'à sa troisième mouture ce texte s'intitulait « Projet de Pacte international sur la protection de l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles ».

l'occurrence le « patrimoine culturel » (cf. Principe 28 sur la nécessité de reconnaître l'« identité » et la « culture » des « populations autochtones ») et l'« infrastructure humaine » indispensable pour le développement des activités socio-économiques (cf. Principe 10 sur les « citoyens concernés », Principe 20 sur « les femmes », Principe 21 sur « les jeunes du monde entier », Principe 22 précité sur les « populations et communautés autochtones », Principe 23 sur « les peuples qui se trouvent en état d'oppression »).

Le rôle du droit dans la protection de l'environnement ainsi défini n'a cessé de s'accroître et de s'imposer. Néanmoins, la science juridique actuelle apparaît, tant au regard de ses doctrines que de ses concepts, assez limitée quant à son aptitude à appréhender de façon complète ce phénomène qui bouleverse progressivement nos modes de pensée et de vie.

A. Le rôle du droit

Il est indéniable aujourd'hui que le droit est le moteur des politiques environnementales. Il en facilite l'adoption et la mise en œuvre. Mais la protection juridique ne suffit pas à elle seule à endiguer la dégradation de l'environnement. Et à la vérité, le droit n'a jamais eu une telle prétention. La force du droit comme instrument de protection de l'environnement vient de sa capacité à intégrer, au-delà des chapelles scientifiques, l'ensemble des données exogènes nécessaires à la formation d'un cadre juridique idoine.

Le droit est indissociable de la protection de l'environnement, parce qu'il est étroitement lié à toute forme de protection. En effet, il ne peut y avoir de protection ou de prévention sans interdiction ou, plus largement, sans prescription de comportement. Or le droit — du moins dans sa représentation la plus simple — n'est rien d'autre qu'un ensemble de prescriptions prohibitives ou permissives. C'est dire que toute volonté de protection dans le domaine de l'environnement comme dans tout autre domaine doit nécessairement s'appuyer sur des normes juridiques, c'est-à-dire des règles obligatoires donc contraignantes. Ces normes peuvent prendre la forme de conventions internationales, d'actes législatifs et réglementaires nationaux, de directives des institutions internationales. Nul ne s'astreindrait par exemple à l'étude de l'impact d'un projet sur l'environnement si une norme juridique ne la rendait obligatoire. Et l'utilité d'une telle étude serait douteuse si des directives n'indiquaient avec précision comment la conduire. On peut en dire autant de la chasse, de l'exploitation des forêts, de la lutte contre la pollution, de la protection des espaces et des espèces, de la conservation des ressources naturelles, etc.

On peut donc dire que le droit norme le comportement des acteurs sociaux vis-à-vis de l'environnement. C'est son rôle premier en ce domaine. Il s'agit d'un rôle à la fois préventif, dissuasif et curatif.

● ***Préventif*** d'abord, en ce sens que les acteurs sociaux, qui créditent d'autorité les règles de droit édictées par les instances investies du pouvoir normatif au sein de la société, vont s'efforcer d'articuler leurs conduites aux normes juridiques réglementant les rapports avec l'environnement. Ainsi, dans le domaine des ressources en eau par exemple, le droit joue désormais un rôle fondamental dans la gestion rationnelle des lacs et fleuves internationaux africains grâce à diverses conventions des bassins qui réglementent leurs utilisations et préservent leur équilibre écologique.

● ***Dissuasif*** ensuite par rapport aux atteintes à l'environnement, le droit l'est aussi en ce sens que nombre d'acteurs sociaux ne respectent la loi que par crainte de la sanction dont elle est assortie ; c'est cette crainte qui va les amener à s'abstenir d'enfreindre les règles protectrices de

l'environnement. Ainsi par exemple, une loi punissant d'une lourde peine toute personne qui se rendrait coupable de l'introduction et du stockage de déchets dangereux sur le territoire national pourrait avoir pour effet de dissuader ceux qui seraient tenter de commettre un tel forfait.

● ***Curatif*** enfin, le droit va prescrire les mesures à prendre pour restaurer un site dégradé par l'activité humaine ou la réparation pécuniaire à verser à la victime d'un préjudice écologique irréparable au moyen de la *restitutio in integrum* (remise des choses en l'état).

Si le droit protège et punit, il aide aussi à régler les conflits qui pourraient résulter de l'utilisation dommageable des ressources de l'environnement. En effet, le respect de la norme n'a autant d'intérêt que parce que la loi est par ailleurs violée. Le respect de la réglementation de la chasse ou de l'exploitation de la forêt par exemple ne fait nullement disparaître le braconnage et la contrebande. De même la réglementation de l'utilisation des ressources en eau partagées n'empêche pas qu'un État riverain ou qu'un individu prélève plus d'eau que les quantités qui lui sont allouées, ou qu'il réalise en amont d'un fleuve un ouvrage qui perturbe l'équilibre du cours d'eau et prive les populations situées en aval des quantités d'eau nécessaires à leurs propres activités. Qu'adviendrait-il dans ces situations si le droit, écrit ou coutumier, n'offrait des règles et mécanismes permettant de régler les différends entre les acteurs ?

En dépit de ces fonctions dont l'utilité apparaît évidente on reproche au droit de l'environnement sa faiblesse normative, notamment le peu d'emprise qu'il aurait sur les États et les individus. En somme, on critique son ineffectivité.

À cela, l'on doit opposer le fait que le rôle et l'importance du droit ne peuvent subitement changer seulement parce que l'on se situe sur le terrain de la protection de l'environnement. Certes le droit de l'environnement, en Afrique notamment, est un « droit dormant ». Mais le sommeil n'est pas une particularité des normes juridiques de l'environnement, c'est une caractéristique du droit africain dans son ensemble : c'est tout le droit qui y paraît en hibernation. La faiblesse de l'idée de droit dans les pays africains induit la faiblesse des règles juridiques et partant, leur ineffectivité. On ne peut pour autant conclure à l'inutilité du droit, ni dans le champ de la protection de l'environnement, ni dans quelqu'autre. Mieux valent des normes inappliquées qu'un univers a-juridique. L'expression du processus démocratique en cours sur le continent africain a montré comment un droit dormant finit par se réveiller lorsque la nécessité d'une régulation normée des rapports sociaux vient à se saisir de la conscience d'une communauté.

Toutefois, en cette matière comme en bien d'autres, l'humilité s'impose au juriste, technicien du droit ou architecte de la science juridique. Car on ne réglemente bien que ce que l'on connaît le mieux. Or ce sont les spécialistes de la science de la nature qui nous apportent la connaissance du milieu et de son peuplement. Le juriste environnementaliste doit donc se mettre à l'école des autres sciences ; non point d'ailleurs avec la prétention d'en avoir la maîtrise, mais plus modestement pour recevoir le minimum indispensable à l'intelligence des phénomènes et des situations [4]. À l'évidence, la science du droit ne pourra contribuer qu'avec d'autres sciences à la protection et à une meilleure gestion de l'environnement.

4. Voir Maurice KAMTO, « Le droit camerounais de l'environnement entre l'être et le non-être », Rapport introductif au Colloque international organisé les 29 et 30 avril 1992 à Yaoundé par le Centre d'Étude de Recherche et de documentation en Droit international et de l'Environnement (CERDIE) sur le thème : *« Droit et politiques publiques de l'Environnement au Cameroun »*.

B. Les limites de la science juridique classique relativement à la protection de l'environnement

La science juridique classique présente quelques insuffisances épistémologiques dans l'appréhension de l'ensemble des problèmes liés à la protection juridique de l'environnement. Il y a à cela au moins trois raisons majeures. D'abord, bien des concepts et catégories juridiques classiques sont généralement hérités du droit romain, lequel est largement organisé à partir de la notion d'appropriation et centré sur l'homme comme seul sujet du droit ; ils paraissent alors inaptes à une appréhension juridique idoine des phénomènes environnementaux [5]. En son état actuel, le droit de l'environnement apparaît ainsi un droit prudent parce peu imaginatif et insuffisant parce que trop classique [6]. Certes, le droit traditionnel dispose aussi de puissants outils théoriques susceptibles d'être adaptés à la protection et à la gestion de l'environnement. Mais le droit de l'environnement souffre à cet égard du réflexe conditionné des juristes, qui consiste à aborder les problèmes nouveaux à l'aide d'ustensiles juridiques et de moyens théoriques disponibles plutôt que de forger de nouveaux concepts et de nouvelles approches. Ensuite, les limites du droit en matière de protection de l'environnement résultent également des limites de la connaissance scientifique des problèmes écologiques ; car ici comme dans tant d'autres champs nouveaux du savoir et de la technologie, le droit est foncièrement dépendant de la science. Enfin, dans le sillage du scientisme du XIX^{e} siècle, le droit a été mis au service de l'idée d'un progrès sans borne autorisant une conception de la propriété fondamentalement opposée à l'idée de « bien commun », de « chose commune » ou d'« intérêt commun », toutes notions qui sont au cœur du droit de l'environnement aujourd'hui. Assurément, une théorie du droit de l'environnement reste à faire : il faudrait, en effet, à la fois repenser les concepts et catégories juridiques classiques en fonction des préoccupations environnementalistes et forger des concepts et catégories juridiques nouveaux adaptés à la matière.

Cela devrait se faire dans le cadre de ce que l'on a appelé un « paradigme holistique ». Celui-ci suppose une rupture d'avec le « paradigme mécanique » traditionnel et implique une conception globale de la biosphère considérée comme un Tout unique. Cette « découverte » de l'unité écosystémique de la Planète implique une vision à la fois contextuelle et systémique des problèmes environnementaux, une conception évolutive ou dynamique des processus écologiques qui impose en définitive une approche prospective prenant en compte le futur dans le présent. Surtout, elle amène l'humanité à découvrir le lien indissoluble qui existe entre l'environnement et le développement, l'interpelle sur l'immense défi que lui lance la pauvreté depuis des décennies, et impose au droit de trouver des réponses juridiques à des questions qui à première vue ne le sont pas. Le nouveau droit de l'environnement doit cerner et meubler des notions aussi fuyantes que celles de « développement durable », de « patrimoine mondial » ou de « préoccupation commune de l'humanité ». Il doit intégrer des normes nouvelles telles que l'obligation pour un État d'informer un autre, voire de rendre compte, l'obligation de coopérer ou encore la responsabilité sans faute pour dommage écologique. C'est toute la vision du droit (de l'environnement) qui s'en trouve ainsi modifiée.

---

5. Voir Jean UNTERMAIER, « Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan », *Année de l'environnement*, PUF, vol.I, 1980, pp. 10 et s. ; Olivier GODARD, « Signification et actualité des recherches sur les rapports entre le droit et l'environnement » in *Le droit et l'environnement*. Actes des journées d'études du CNRS, 30 novembre 1er décembre 1988, CNRS, p. 11 ; Martine RÉMOND-GOULLOUD, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, PUF, 1989, p. 300.

6. Voir JAMO MAYDA, « Droit et écogestion » in L'impact de l'environnement, *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO, évès, n°109, 1986, p. 423.

II. LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

L'environnement constitue un nouveau champ de la recherche sans frontières. Après les développements récents du droit de la mer, l'environnement remet en effet l'interdisciplinarité à l'honneur. Parce qu'il englobe tous les éléments de la nature reliés par des rapports d'interdépendance systématique, l'environnement ignore les murs de souveraineté érigés par les États. Parce qu'il se conçoit à la fois comme connaissance du milieu naturel et protection dudit milieu, il transcende les frontières disciplinaires qui ceinturent les spécialistes et transforment le savoir scientifique en une tour de Babel. L'environnement restaure le dialogue des sciences en mettant à contribution divers champs du savoir pour relever un seul et même défi : celui de la survie de l'humanité [7]. Le droit de l'environnement est donc largement tributaire des sciences et de la technologie [8]. Sa définition en est marquée, de même que son champ d'application. Toutefois, la spécificité de son objet fonde son autonomie par rapport à d'autres branches du droit.

A. Définition

On pourrait définir le droit de l'environnement suivant un critère finaliste ou dans une perspective téléologique comme l'ont fait divers auteurs [9] : il s'entendrait alors de l'ensemble des règles juridiques tendues vers la suppression ou, à tout le moins, la limitation des atteintes à l'environnement.

Cette définition par les fins ne renseigne cependant pas suffisamment sur la substance même du droit de l'environnement ni sur son champ d'application. Seule une définition matérielle permet d'y parvenir et de situer le droit de l'environnement par rapport aux droits voisins. Les développements récents de la matière n'ont cessé d'élargir son champ d'application et le « caractère horizontal et globalisant de l'environnement » [10] fait pénétrer cette matière dans presque toutes les branches du droit. Bien sûr, on ne saurait, de ce fait, transformer ces droits déjà constitués en des sections d'un droit de l'environnement impérialiste et dominant. On doit cependant constater d'inévitables chevauchements avec ces droits plus anciens dont certains, comme le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ont été le cadre de gestation du droit de l'environnement. Aussi, préconise-t-on « que le droit de l'environnement actuel se délimite par une série de cercles concentriques qui traduisent le caractère totalement ou partiellement environnemental de la règle édictée » [11]. Il y aurait ainsi un noyau central constitué par le droit de la nature, le droit des pollutions et des nuisances, le droit des monuments naturels et des sites ; puis il y aurait autour de ce noyau, un premier cercle portant sur le droit de l'urbanisme, le droit rural, le droit des monuments historiques, le droit minier, le droit de l'aménagement du territoire, le droit applicable aux espaces fragiles (littoral, montagnes, zones humides) ; et enfin un second cercle constitué de droits plus éloignés pour ainsi dire du noyau central mais pouvant « à l'occasion être affectés par le droit de l'environnement » notamment le droit du travail, le droit de la consommation, le droit de l'énergie, le droit économique, le droit des sports et des loisirs, etc. [12].

---

7. Voir M. KAMTO, « Le droit camerounais de l'environnement... », *op. cit.*
8. Voir Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2e éd., 1991, p. 6.
9. Voir notam. Michel DESPAX, *Droit de l'environnement*, Paris, Litec, 1980, p. 15 ; Robert SAVY, *Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, 1981, p. 55 ; R. HERTOG, « La fiscalité de l'environnement », *Année de l'environnement*, PUF, 1984, p. 60.
10. M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 8.
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*

L'intérêt de cette approche est de dessiner avec une certaine précision les contours du droit de l'environnement en déterminant le contenu. Elle ne doit cependant pas dispenser d'un effort de définition générale du droit de l'environnement, laquelle peut être formulée à partir de son objet. Ayant déjà défini précédemment le terme environnement, et en regard de ce qui constitue la substance du droit de l'environnement, on peut définir celui-ci comme étant *l'ensemble des règles et techniques juridiques ainsi que des institutions relatives à la protection du milieu et à la conservation de la nature et des ressources naturelles.*

Peu importe que ces normes et techniques juridiques soient regroupées en un corpus juridique unique, qu'elles soient totalement ou seulement partiellement consacrées à l'environnement.

B. Autonomie

Le droit de l'environnement affronte la question inévitable qui se pose à toute discipline relativement jeune, bâtie sur le socle de disciplines plus anciennes : celle de son autonomie. Sa reconnaissance en tant que discipline juridique nouvelle s'est heurtée à deux écueils correspondant à des positions extrêmes. D'un côté, son autonomie a été vivement contestée du moins au début, par ceux qui ne voyaient dans cette nouvelle discipline qu'une excroissance de certaines disciplines juridiques existantes dépourvue de techniques juridiques spécifiques. De l'autre, on estime que l'approche dite holistique (c'est-à-dire globale) du droit de l'environnement l'impose comme une matière nouvelle et fondamentale touchant à toutes les autres disciplines juridiques. Dans cet ordre d'idées, l'on soutient que le droit de l'environnement ne devrait pas être considéré comme une simple branche du droit à l'instar du droit civil, du droit pénal, du droit commercial, du droit du travail ou de n'importe quelle branche du droit international, mais comme un droit total, un « ordre juridique complet » parallèle aux ordres juridiques nationaux existants, cependant non intégré auxdits ordres juridiques qu'il transcende, ni à l'ordre juridique international auquel il emprunte [13].

Cette approche du droit de l'environnement manque de modestie et de réalisme ; le droit de l'environnement n'est pas la seule discipline comportant à la fois des aspects de droit interne et des aspects de droit international. De plus, une telle approche fait montre d'un impérialisme scientifique de nature à diluer l'étendue du droit de l'environnement et à susciter la méfiance des autres branches du droit. Quant à la première objection à l'autonomie du droit de l'environnement, elle n'a pas résisté à l'épreuve du temps. Progressivement, le droit de l'environnement s'est constitué et imposé comme une branche nouvelle du droit. Bien qu'il présente aujourd'hui quelques techniques juridiques originales, son autonomie tient bien plus à la spécificité de son objet. Encore doit-on observer que la protection de l'environnement, par ses impératifs d'ordre technique, éthique, politique et socio-économique entraîne une adaptation, voire une transformation, des techniques juridiques classiques des différentes branches du droit qui interviennent dans la formation du droit de l'environnement.

Le droit de l'environnement doit nouer le dialogue avec les disciplines juridiques qui l'ont précédées. Ces dernières ont des concepts rodés et des théories plus éprouvées, et lui seront d'un apport certain. Autonomie ne signifie point création pure, formation *ex nihilo,* non plus qu'affir-

---

13. Voir Mateao J. MAGARIÑO DE MELLE, « The role of law in the problems of environment and development : Necessary transformations » in *Policy on Environment and Development Uruguay in the Rio World Conference*, Éditor : The author, Montevideo, 1992, (version dactyl. pp. 13 et s).

mation par négation ou absorption, mais affirmation par expression d'une spécificité, d'une identité par rapport à ce qui existe déjà. C'est en ce sens que l'on peut dire que le droit de l'environnement est une discipline juridique nouvelle ou une branche du droit autonome, signifiant par là qu'il a un objet spécifique, lequel détermine ses techniques juridiques et ses constructions doctrinales. Mais il demeure avant tout un droit en commerce avec d'autres branches du droit.

III. PROBLÈME DE MÉTHODE

L'étude du droit de l'environnement en Afrique se heurte à deux principales difficultés : celle de la délimitation du champ de l'étude d'une part, celle de la collecte des informations d'autre part. Par sa nature, le sujet sera abordé à la fois dans ses aspects de droit interne et dans ses aspects de droit international. Du point de vue du droit international, on s'en tiendra aux sources régionales du droit de l'environnement en Afrique, à l'exclusion des sources ou conventions de caractère général, sauf celles qui intéressent plus directement les écosystèmes africains telles que la Convention sur la diversité biologique ou celle sur la désertification. Pour le reste, bien que des États africains soient parties à nombre de ces conventions de caractère universel, celles-ci ont déjà fait l'objet d'études approfondies dans les ouvrages spécialisés de droit international de l'environnement, alors que les conventions régionales africaines ne sont en général que signalées au passage, et au mieux survolées — et encore s'agit-il seulement des plus importantes. Du point de vue des droits internes, il s'agira d'un essai de droit comparé de l'environnement des pays africains sans considération des aires linguistiques, car l'environnement ignore les frontières ainsi que les barrières de toutes sortes.

L'étendue de ce champ d'étude n'en constitue pas moins une difficulté de taille. Il impose un effort considérable de collecte des informations juridiques, d'autant plus difficile qu'en Afrique les journaux officiels de la plupart des pays ne paraissent plus régulièrement ou, dans certains cas, plus du tout. Une telle ambition est cependant justifiée par la nécessité d'avoir une vue globale des problèmes écologiques et de la situation juridique actuelle à l'échelle continentale. Reste néanmoins que les cinquante-deux États africains ne pourront pas tous être abordés et que ceux étudiés ne le seront pas toujours avec toute la profondeur voulue : l'obstacle linguistique nous imposera d'exclure du champ d'étude ceux des pays lusophones et arabophones pour lesquels il n'aura pas été possible d'obtenir des documents traduits en français ou en anglais ; la difficulté d'accès à l'information, mais aussi les contraintes de l'édition qui imposent une certaine longueur à l'ouvrage, nous obligeront à nous en tenir à l'examen des lois-cadres sur l'environnement généralement qualifiées de « codes » dans la plupart des pays et/ou des principales réglementations sectorielles.

La présentation technique des développements contenus dans l'ouvrage obéira à un double mouvement : d'abord l'exposé du droit international régional de l'environnement à travers l'analyse des conventions et autres instruments juridiques régionaux se rapportant au thème ou au sujet abordé avec évocation en cas de besoin de certains instruments juridiques internationaux de caractère universel ; ensuite l'étude comparative des droits nationaux africains. Il y a à cela deux raisons : d'abord, presque tous les États africains sont parties aux conventions régionales en matière d'environnement, et, de plus, l'on observe une tendance très marquée à l'unification et à l'homogénéisation des droits nationaux par le droit international en la matière; ensuite les législations environnementales de la plupart des pays africains sont en cours d'élaboration, la réglementation existante étant éclatée et fragmentée mais surtout vétuste et inadaptée. Seul le droit international peut permettre en l'occurrence de combler certaines lacunes existantes.

IV. PLAN DE L'OUVRAGE

L'ouvrage est divisé en cinq parties. Deux d'entre elles traitent des problèmes transversaux ou généraux intéressant divers aspects de la protection juridique de l'environnement : il en est ainsi de la ***première partie*** consacrée aux problèmes généraux, dont on pourrait dire qu'elle esquisse quelques réflexions pour une théorie du droit de l'environnement, et de la ***cinquième partie***, la dernière, qui s'attache à l'étude de la coopération internationale pour le développement et la protection de l'environnement. Les trois autres parties sont consacrées à des études thématiques. Ainsi la ***deuxième partie*** porte sur la protection des écosystèmes terrestres, la ***troisième partie*** sur la protection de l'environnement marin, cependant que la ***quatrième partie*** s'intéresse à la protection du cadre de vie et plus précisément à la réglementation concernant les déchets dangereux et la lutte contre la pollution et les nuisances.

PREMIÈRE PARTIE

PROBLÈMES GÉNÉRAUX

L'étude du droit de l'environnement soulève un certain nombre de problèmes de caractère général, ayant trait à la fois aux fondements mêmes de ce droit, aux techniques et processus de fabrication de ses normes ainsi qu'à ses aspects transversaux ou transectoriels. De tels problèmes touchant à différents aspects du droit de l'environnement ne sauraient être abordés de façon fragmentaire sans porter préjudice à leur cohérence globale ; on n'en aurait en tout état de cause qu'une vue partielle. Or ces problèmes relèvent aussi bien du droit international que des droits internes des États et portent aussi bien sur les aspects normatifs que sur les aspects institutionnels. Considéré sous l'angle spécifique du droit de l'environnement en Afrique, leur examen permet de souligner à la fois l'ancrage dudit droit aux normes juridiques universelles de protection de l'environnement, et son articulation en fonction des réalités écologiques propres du continent.

Au regard de ces considérations, on étudiera successivement : la formation internationale du droit de l'environnement, en particulier la contribution qu'y apporte l'Afrique (chap. 1) ; les sources du droit de l'environnement en Afrique (chap. 2) ; les principes fondamentaux du droit international de l'environnement (chap. 3) ; et enfin, les techniques et outils de gestion de l'environnement en Afrique (chap. 4).

Chapitre 1

La formation internationale du droit de l'environnement

La contribution de l'Afrique.

Traditionnellement, l'élaboration des normes juridiques est l'œuvre exclusive, soit des États et accessoirement des organisations interétatiques dans l'ordre juridique international classique, soit d'organes institués habilités à édicter des règles de droit dans l'ordre juridique interne des États. Le processus de fabrication des normes du droit de l'environnement introduit à cet égard une innovation : il consacre la démocratie participative (sect. 1) dans l'entreprise de production du droit. Cette novation démocratique a permis à l'Afrique, entre autres, de s'impliquer plus activement dans l'élaboration internationale du droit de l'environnement. Comme ce fut le cas à l'occasion de l'élaboration du nouveau droit de la mer, elle a pris et prend une part de plus en plus importante à la diplomatie écologique multilatérale (sect. 2), et dans ce cadre, elle a contribué de façon significative à l'émergence des droits dits de la troisième génération (sect. 3).

Section 1 : l'élaboration du droit de l'environnement et la démocratie participative

La réalisation d'un développement soutenable sur le plan économique et équitable sur le plan social requiert une participation effective des populations et des divers groupes intéressés aux prises de décisions relatives à l'utilisation des ressources de la nature. L'argument principal tient à ce que le développement n'a pas toujours rencontré les besoins primaires de la majorité, de même qu'il ne s'est pas fait en harmonie avec la nature [1]. Or la protection efficace de l'environnement exige une autogestion rationnelle des ressources de la nature par les populations. Celles-ci ne se satisfont pas, dans ce domaine, de la démocratie représentative selon laquelle les citoyens délèguent, à intervalles réguliers, leurs pouvoirs à des gouvernants pour un mandat plus ou moins long. Elles exigent une forme de participation qui s'apparente à la démocratie directe où les communautés de base sont appelées à se prononcer sur les choix de politique environnementale portant sur leurs aires de résidence.

Cette exigence d'une démocratie écologique infère, sur le plan interne, la nécessité de la démocratisation des régimes politiques comme condition d'une protection juridique efficace de l'environnement. Les régimes de dictature, et en particulier les dictatures communistes, outre qu'ils portaient des atteintes sévères et permanentes aux libertés et aux droits de la personne humaine, se sont révélés extrêmement dommageables pour l'environnement. Au demeurant, le lien étroit entre démocratisation et protection de l'environnement se vérifie aujourd'hui en Afri-

1. Voir Herbert de SOUZA, « Ecology and Democracy. Two approaches that question development » in *In the Aftermath of the Earth Summit. Responsible Global Action for the 21st Century. Comments and Documents*, SEF, 1993, p. 60.

que, à travers le nombre croissant des partis politiques et associations ayant pour objet la défense de l'environnement, même si leurs actions dans ce domaine se font rares et si leur efficacité est quasi nulle. En plus des ONG nationales ou transnationales de l'environnement, on assiste en effet à l'émergence des « Partis des Verts » dans plusieurs pays africains depuis la réapparition du multipartisme, notamment dans les États francophones.

La démocratie écologique se construit donc, et ce à tous les niveaux où s'élaborent les normes et décisions en matière environnementale. En l'occurrence, elle se manifeste sous la forme d'une participation active des acteurs (I) — parlements nationaux (qui manifestent un intérêt grandissant à ce sujet) [2], individus et groupes concernés ou intéressés — à l'élaboration des instruments juridiques de protection de l'environnement (II).

I. CATÉGORIES PARTICIPANTES ET NIVEAUX DE PARTICIPATION

La participation des acteurs sociaux infra-étatiques ou transétatiques à l'élaboration des normes juridiques de protection de l'environnement ou à la prise des décisions en matière environnementale est désormais consacrée au niveau international et s'impose de plus en plus dans l'ordre interne des États. Elle constitue un des principes nouveaux posés par la Déclaration de Rio (*cf. infra* chap. 3). Doivent ainsi être désormais impliqués dans l'entreprise de protection de l'environnement, les femmes, les jeunes, les populations et communautés autochtones et autres collectivités locales. La Déclaration sur les forêts va dans le même sens, et le Programme d'Action 21 (sect. III chap. 24 à 32) y ajoute les syndicats, les agriculteurs et les scientifiques. De même, le Programme souligne la nécessité de reconnaître et de renforcer le rôle des populations et communautés autochtones, et celui des ONG considérées comme des partenaires pour un développement durable, ainsi que les initiatives des collectivités locales. Selon Action 21 en effet, la réalisation du développement durable relève « de tous les échelons de la société » et doit impliquer le maximum d'acteurs sociaux. Le chapitre 27 intitulé « renforcement du rôle des ONG partenaires pour un développement » durable est très explicite à cet égard quant aux responsabilités futures de l'ONU et des États : « Le système des Nations Unies, y compris les institutions internationales de financement et de développement devront, en liaison avec les ONG, prendre des mesures afin d'étudier les moyens de renforcer les procédures et mécanismes existants par lesquels les ONG participent à la conception des politiques, à la prise de décision, à l'exécution [...] créer au sein de chaque organisme des mécanismes et des procédures en vue de faire appel aux connaissances et aux points de vue des ONG [...] concevoir des moyens souples et efficaces permettant aux ONG de participer aux processus d'évaluation de l'application de l'Agenda 21 ». Les gouvernements devraient, quant à eux, prendre des mesures pour faire participer les ONG aux procédures nationales de mise en œuvre de l'« Agenda » (chapitre 27, paragraphe 27-10)

Action 21, mais aussi les deux Déclarations de Rio comportent à cet égard de nombreux éléments qui rejoignent les conclusions de certains livres blancs et déclarations d'ONG nationales [3] ou internationales [4] ainsi que celles de la Conférence mondiale des ONG, « Racines de

2. Illustratif à cet égard le débat passionné de l'Assemblée Nationale du Cameroun sur le projet de loi sur la protection des forêts, la pêche et la chasse au cours d'une session extraordinaire de l'Assemblée en 1993.

3. Voir par ex : Livre blanc des ONG françaises : *Pour l'environnement et le développement. Construire la démocratie internationale*, CEDI (1992).

4. Voir par ex : Environnement Sans Frontière : « Universal Declaration of the Right of Human Kind to a Safe healthy Environnement » (Point « IV Principle of recongnition of the action of Non-Gouvernmental Organizations ») ; TRICKLE UP PROGRAMM INC : « The role of people's self employement in poverty reduction ».

l'avenir », tenue à Paris du 17 au 20 décembre 1991, d'où est sorti le « Programme Ya Wananchi » [5].

Des deux conventions adoptées à Rio, sur les changements climatiques, et sur la diversité biologique, c'est cette dernière qui intègre les acteurs infra-étatiques dans sa stratégie de conservation. Ainsi, dans son préambule, elle reconnaît la dépendance étroite et traditionnelle d'un « grand nombre de communautés locales et des populations autochtones » vis-à-vis des ressources biologiques « sur lesquelles sont fondées leurs traditions » ; affirme « le rôle capital que jouent les femmes dans la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » et affirme « la nécessité d'assurer leur pleine participation à tous les niveaux aux décisions politiques concernant la conservation de la diversité biologique et leur application » ; souligne « qu'il implique et qu'il est nécessaire de favoriser » entre autres « le secteur non gouvernemental aux fins de conservation de la diversité biologique et de l'utilisation durable de ses éléments ». Il y a là, incontestablement, une consécration plus formelle de l'idée de participation qui est au cœur du processus de formation du droit de l'environnement aujourd'hui.

L'importance de la participation des différentes catégories sus-visées est notoire [6]. La participation des *femmes* à la gestion des écosystèmes nationaux et internationaux et à la lutte contre la dégradation de l'environnement est essentielle surtout en Afrique où les femmes jouent un rôle actif en milieu rural. Il s'agit de mettre en œuvre les stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme [7] en privilégiant la participation de celle-ci à la vie politique, à la gestion de l'environnement et à l'élaboration et l'application des programmes en faveur d'un développement durable. *Les jeunes*, par l'importance de leur nombre, leur absence de préjugés et leur enthousiasme pour la cause de l'environnement peuvent être des artisans particulièrement efficaces de la promotion de la défense de l'environnement en vue d'un développement en harmonie avec la nature. Aussi convient-il de favoriser leur éducation à l'environnement et leur participation aux prises de décisions notamment par le biais de leurs organisations. *Les populations autochtones et les différentes structures et communautés de base* ont, selon le principe 22 de la Déclaration de Rio, une meilleure connaissance du « milieu » et des « pratiques traditionnelles », aussi la reconnaissance de « leur identité, leur culture et leurs intérêts » est-elle la condition pour leur participation active au développement durable. La participation et la coopération des *collectivités locales* constituent un facteur important de réussite d'une politique de développement durable en raison de leur proximité avec la base, de leur rôle essentiel « au niveau administratif le plus proche de la population », dans « l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable » (Action 21). Ces collectivités sont en effet des facteurs « du civisme local » dans la mesure où elles favorisent la consultation et la participation des habitants [8]. À ce titre, le point 28-1 d'Action 21 recommande d'ailleurs assez fortement que les collectivités locales suivent la planification des besoins, fixent les orientations et la réglementation locales et concourent à l'application des politiques adoptées aux échelons national et international. Est également importante la participation des *syndicats, des travailleurs et des organisations professionnelles* de l'industrie et du commerce : ces organisations peuvent collaborer à la mise en œuvre de nouveaux modes de production plus écologiques et garantir la santé et la sécurité des travailleurs ; les uns et les autres peuvent proposer des normes ou contri-

---

5. *Programme ya Wananchi ; Plan d'action des citoyens pour les années 1990*, adopté lors des « Racines de l'avenir », Conférence mondiale des ONG dans le cadre du Sommet de la Terre de 1992, Paris, 17-20 déc. 1991.

6. Voir Michel PRIEUR, « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », *R.J.E*, 1-1993, p. 25.

7. Stratégies arrêtées par la Conférence mondiale chargée d'évaluer les résultats de la décennie des Nations Unies pour la femme.

8. Voir M. PRIEUR, art. précité.

buer à l'élaboration de règles adaptées pour un développement sain et durable. Les agriculteurs et agricultrices doivent être étroitement associés à la conception et à la mise en œuvre des projets de conservation en milieu rural. En Afrique notamment, ils doivent être encouragés à l'application du droit coutumier ainsi que des pratiques et techniques traditionnels de conservation dont l'expérience a montré l'efficacité dans la protection de l'environnement. À cet égard, ils doivent disposer d'un maximum d'informations sur les intrants chimiques (engrais et pesticides) qu'ils utilisent de plus en plus aujourd'hui pour améliorer leurs rendements agricoles [9]. Quant à la communauté scientifique, elle devrait éviter le refuge facile d'un scientisme aveuglant (ex. : l'appel de Heidelberg de juin 1992) qui préconise le laisser-faire sous le prétexte de connaissances scientifiques insuffisantes. Les spécialistes des sciences de la nature doivent reculer les frontières de l'ignorance des éléments de notre environnement afin d'aider les instances habilitées à édicter les normes à légiférer en meilleure connaissance de cause.

La démocratie participative réclamée et qui trouve désormais un commencement d'application doit se faire tant aux niveaux local, national, régional, qu'au niveau international comme le réclamait déjà le rapport Brundtland et comme le suggerait le projet de plan d'action des citoyens pour les années 1990 dont le point 21 dispose — entre autres : « Les ONG doivent avoir le droit et doivent s'engager à participer au développement, à la surveillance et à la vérification du droit international au niveau local, national, régional et international ». La contribution de chaque catégorie d'acteurs sociaux varie en fonction de ces niveaux de participation ; elle apparaît de plus en plus significative, et a influencé assez sensiblement l'évolution du droit international au cours des années récentes.

II. CONSISTANCE DE LA PARTICIPATION

Bien que des associations écologistes soient actives dans les pays développés depuis un certain nombre d'années déjà, la démocratie participative en matière environnementale n'a commencé à se manifester vraiment qu'avec l'apparition d'ONG internationales bien structurées et assez puissantes telles que les Amis de la Terre, Greenpeace, WWF, l'UICN... faisant pression sur les organisations internationales et les États. La participation d'ONG au processus décisionnel international et à l'élaboration du droit international de l'environnement a pris de l'ampleur avec la préparation de la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement. Un grand nombre d'ONG accréditées ont pu influer sur le cours des négociations pendant la phase préparatoire et faire pression sur les délégués des États jusqu'à la phase finale des discussions qui a eu lieu au Sommet de Rio.

La participation des ONG et d'autres acteurs sociaux à la dynamique du droit et de la protection de l'environnement se manifeste de diverses manières et ce, au niveau international comme au niveau interne :

● Participation par l'alerte sur l'état de l'environnement. À cet égard, on observe dans certains cas un lien de causalité directe entre l'action des ONG ou des acteurs de la société civile et l'édiction des normes de protection ou de régulation dans un domaine précis de l'environnement. Ainsi, la réglementation des mouvements transfrontières des déchets dangereux s'est faite en Afrique comme en Europe, au niveau interne comme au niveau international, principalement à la suite de

9. Il faudrait éviter que, faute d'information, des agriculteurs soient victimes d'affections graves dues à l'utilisation de certains types d'intrants, à l'instar des 4 000 ouvriers agricoles employés par des compagnies américaines rendus stériles pour avoir utilisé un pesticide dans une bananeraie au Costa Rica (*Libération*, 13 août 1992, cité par M. PRIEUR, art. cit. p. 25).

l'alerte donnée par des ONG et autres associations de défense de la nature et de la qualité de la vie [10]. C'est la dénonciation par des ONG du Nord, d'un trafic illicite des déchets dangereux entre certains pays occidentaux et quelques pays africains qui a enclenché le processus d'élaboration de la Convention de Bâle de 1989 puis de la Convention de Bamako de 1991, toutes deux relatives aux mouvements transfrontières des déchets dangereux (*cf. infra* Quatrième partie) ; c'est elle également qui a suscité l'édiction, dès 1989, par un certain nombre d'États africains, de législations nationales prohibitives et durement répressives en ce domaine (*cf. infra id.*)

● Participation par le biais de l'expertise, soit individuelle, soit institutionnelle. Ainsi, de nombreux experts, désignés généralement par des institutions telles que la FAO, la BIRD, le PNUE, le PNUD, interviennent dans l'élaboration des législations nationales en matière de protection de l'environnement dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique. Ces experts sont les véritables auteurs de ces textes, qu'ils moulent suivant des standards désormais universels (d'où la tendance très marquée vers l'uniformité de la plupart des législations nationales notamment en matière forestière) et que les parlements nationaux se contentent d'adopter. Ainsi également, de l'expertise juridique fournie par certaines institutions non gouvernementales telles que le WWF et l'UICN : on sait le rôle joué par cette dernière notamment, dans l'élaboration de la Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ainsi que de la Charte de la Nature de 1982, pour ne citer que quelques exemples.

● Participation par la proposition de normes nouvelles ou de solutions alternatives à travers déclarations et recommandations [11]. Certes, ces documents n'ont, en soi, aucune valeur juridique. Mais ils concourent assurément à la fermentation des idées qui sont à la base des progrès du droit international de l'environnement, et dans certains cas ils inspirent les politiques nationales de protection de l'environnement.

● Participation enfin à l'élaboration des instruments juridiques et autres outils nationaux de gestion de l'environnement. Il en est ainsi en particulier de la participation des ONG et des communautés de base à l'élaboration des plans nationaux de gestion de l'environnement. Cette ouverture est consécutive à la Conférence de Rio, et tous les pays africains qui ont mis en chantier leurs plans d'action environnementale postérieurement au Sommet de la Terre s'efforcent d'associer systématiquement les ONG et les populations des différentes régions du pays à leur élaboration [12].

---

10. En France, par exemple, les ONG signalaient depuis longtemps déjà le trafic des déchets entre la RFA et la France ; cependant, il a fallu en attendre la dénonciation par les douaniers pour que le Parlement français se décide enfin à voter une loi sur la question.

11. Voir par exemple : *Déclaration de Limoges. Recommandations de la réunion mondiale des Associations de droit de l'environnement*, 13-15 novembre 1990 ; The Hague Recommendations on International Environnemental Law, Peace Palace, The Hague, 16 August 1991, in *Biodiversity and International Law* (chap. 5 pp. 194 et s.), IOS Press, Ainsterdam, Oxford, Washington, Tokyo, 1992 ; *Rio Proclamation of the Global Energy Charter,* adoptée à Genève en novembre 1991 par Energy Coalition ; *Universal Déclaration on the Right of Humanking to a Safe and Healthy Environment,* adoptée par Environnement Sans Frontière for Earth Summit, Paris, mai 1992 ; etc.

12. L'exemple du Cameroun est particulièrement illustratif à cet égard. C'est au cours de la phase préparatoire du Sommet qu'il a découvert les ONG nationales de l'environnement et les a associées à l'élaboration de la position nationale à présenter à Rio conformément aux directives du Secrétariat de la CNUED. Puis, après le Sommet, le gouvernement camerounais, sous l'impulsion des bailleurs de fonds multilatéraux (PNUD, PNUE, FAO) et bilatéraux (GTZ notamment) a associé aussi bien les ONG nationales que les populations de base à l'élaboration du Plan National de Gestion de l'Environnement à travers une série de séminaires provinciaux.

Section 2 : L'Afrique et la diplomatie écologique multilatérale

L'Afrique ne s'est impliquée que très progressivement dans le courant mondial en faveur de la protection de l'environnement. L'évolution de sa position en la matière est passée par trois phases importantes. D'abord, celle qui va jusqu'à la Conférence de Stockholm de 1972 : elle est caractérisée par les réticences et la méfiance des pays africains vis-à-vis du discours écologique (I). Ensuite, la phase intermédiaire entre la Conférence de Stockholm et celle de Rio : elle correspond à la période de prise de conscience africaine de la nécessité de préserver la nature dans l'intérêt même des pays du continent (II). Enfin, la troisième phase, celle de la conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement qui culmine avec le Sommet de Rio en 1992 : c'est la phase d'engagement nette de l'Afrique en faveur de la protection de l'environnement (III). Les réticences exprimées à Stockholm semblent désormais balayées, car Rio, c'est le Sommet du développement durable où l'environnement est pensé en rapport étroit avec le développement.

I. STOCKHOLM 1972 : LA MÉFIANCE AFRICAINE

Faisant écho à l'alerte donnée par les scientifiques à propos des menaces d'une catastrophe écologique au niveau planétaire, un groupe de pays industrialisés, conduit par la Suède, initia à l'Assemblée Générale du Nations Unies, le 3 décembre 1968, une résolution [13] réclamant la convocation d'une Conférence mondiale sur l'environnement humain qui se tiendrait à Stockholm en 1972. Si quelques pays ne marquèrent simplement pas d'intérêt pour la proposition, la plupart des pays en développement en général, et africains en particulier [14] virent dans la future Conférence une menace, tandis que d'autres y étaient franchement hostiles. Ces pays ne laissèrent passer aucune occasion d'exprimer leur crainte de voir l'idée de protection de l'environnement se transformer en un obstacle à leur développement. Peu avant la Conférence de Stockholm, qui se tint finalement du 5 au 16 juin 1972, la Conférence de Founex [15], pourtant chargée d'apaiser les craintes des pays en développement grâce à l'élaboration d'une déclaration rassurante, ne servit pas moins d'autel au credo anti-écologiste de représentants africains.

La crainte, au demeurant fort compréhensible, des pays africains tenaient à plusieurs raisons.

● D'abord, ils redoutaient que la priorité donnée aux problèmes de l'environnement n'entraîne une diminution des ressources affectées à l'aide au développement par les pays développés [16]. La protection de l'environnement devenant un problème sérieux dans ces pays, il y avait lieu de penser que ceux-ci distrairaient pour sa résolution, des ressources que d'autres besoins urgents réclamaient ailleurs [17].

---

13. Il s'agit de la Résolution 2398 (XXIII).
14. Ainsi que de nombreux spécialistes du nord s'occupant de développement du Tiers Monde (voir David RUNNALIS, p. 1.)
15. Organisée du 4 au 13 juin 1972 dans la ville Suisse de ce nom ; voir le texte du rapport de cette conférence dans PNUE : *Sauvegarde. Les textes fondamentaux sur l'environnement* Founex. Stockholm, Cocoyoc, Nairobi, PNUE-Environnement quatre-vingt un, pp. 1-44.
16. Voir David RUNNALIS, op. cit., p. 1.
17. Voir Alexandre-Charles KISS et Jean-Didier SICAULT, « La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972) », *AFDI*, 1972, pp. 603-628 ; p. 624 ; A.-Ch. KISS, La protection internationale de l'environnement...p. 8.

● Ensuite, les pays en développement, mais aussi certains pays développés craignaient que les dépenses d'environnement n'engendrent une hausse des coûts de production. Les pays africains en particulier ne pouvaient, en toute logique, manifester de l'enthousiasme pour des mesures de protection de l'environnement susceptibles d'entraîner des charges additionnelles et impliquant par conséquent un supplément de ressources dont ils ne disposaient pas.

● Enfin, pour les pays africains, les mesures de sauvegarde de l'environnement pouvaient constituer des obstacles non tarifaires à l'exportation de leurs produits vers les pays développés. L'insistance des pays développés à exiger que les produits circulant dans le commerce international respectent rigoureusement certains éco-standards pouvaient donner naissance à un « néo-protectionnisme » [18]. L'inquiétude des pays africains, et plus généralement du Tiers Monde, ne s'est point dissipée à cet égard, l'instauration du « label vert » pour l'exportation de certains produits tels que les bois tropicaux participant de la même démarche.

La Conférence de Stockholm servit donc de tribune à l'expression de cette défiance africaine et tiers-mondiste vis-à-vis de la croisade écologique qui s'engageait alors. La méfiance tourna parfois à l'hostilité et le ton devint incisif : « Notre pollution, c'est la misère », lança un délégué africain ; et poussant plus loin dans l'excès et l'énoncé formulaire, un autre n'hésita pas à déclarer, sentencieux : « Let me die polluted » [19]. Au fond, les pays du Tiers Monde dans leur ensemble « ne demandaient qu'à entrer dans le club des pollueurs industriels qui, pensaient-ils, n'étaient pas aussi blâmables... » [20]. Dans le domaine industriel en effet, ils se disaient « prêts à accepter un centième de la pollution totale des pays développés si cela signifiait pour eux une diversification de l'économie par l'industrialisation » [21]. Ils ne tenaient en tout cas pas du tout à être « distraits des impératifs de leur développement et de leur croissance par l'illusion d'une atmosphère exempte de fumée ou d'un paysage sans cheminées » [22].

Cette Conférence fut néanmoins un moment extrêmement important dans la stratégie mondiale de la protection de l'environnement global, non seulement parce qu'elle était la première du genre, et en raison de l'important corpus de principes qu'elle dégagea sous l'appellation de Déclaration de Stockholm, mais surtout parce qu'elle permit de mesurer l'ampleur des divergences entre le Nord et le Sud de la planète. Plus qu'un aboutissement, la Conférence de Stockholm ouvrait donc une période de réflexion en vue de trouver une approche des problèmes prenant mieux en compte les préoccupations des pays pauvres ou en développement.

II. ENTRE STOCKHOLM ET RIO : LA PRISE DE CONSCIENCE AFRICAINE

La prise de conscience africaine relativement à l'exigence de la protection de l'environnement ne s'est pas opérée instantanément, comme une illumination soudaine. Elle a suivi une progression due à divers facteurs et a trouvé son expression dans des formes variées.

---

18. V. PNUE, *Sauvegarde...*, *op. cit.*, p. 39.
19. Cité par A.-Ch. KISS et J.-D. SICAULT, *op. cit.*, p. 624.
20. Propos d'un délégué latino-américain à la conférence de Stockholm, cités par Mohamed Ali MEKOUAR, « Sur la contribution de l'ONU... » p. 175, note 13.
21. *Ibid.*
22. *Ibid.*

A. Le cheminement

La prise de conscience environnementale de l'Afrique a été le fruit d'une somme de contraintes et d'expériences de désastres écologiques extra-continentales d'une part, mais aussi d'un travail méthodique de réexplication de la problématique écologique entrepris à l'échelle internationale, mettant en relief les avantages d'un développement écologiquement équilibré, d'autre part.

● D'abord, à Stockholm même — et dans le prolongement du travail préparatoire effectué par un groupe de personnalités faisant alors autorité dans le domaine du développement convoqué en une réunion extraordinaire à Founex, en juin 1971 — des garanties furent données aux pays en développement en vue d'apaiser leurs inquiétudes quant aux obstacles que la protection de l'environnement pourrait constituer à leur développement :

1. L'aide ne serait pas réduite. Tous les organismes internationaux, régionaux ou nationaux d'aide au développement étaient invités à aider les pays non ou peu industrialisés à résoudre les problèmes environnementaux que posaient les projets de développement [23]. Les pays riches étaient invités à faire en sorte que leurs propres soucis écologiques ne portent pas préjudice à l'aide au développement, et surtout que cette aide suffise à faire face aux besoins accrus de ces derniers en matière d'environnement [24].
2. Les pays participant à la Conférence acceptaient de ne pas invoquer l'exigence de protection de l'environnement pour justifier des pratiques commerciales restrictives ou discriminatoires [25]. Dans les cas où une telle exigence constituerait un obstacle aux exportations des pays en développement, des mesures appropriées de compensation devraient être mises au point [26].
3. Il fut décidé que le siège du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) serait basé en Afrique, à Nairobi au Kenya, ce qui s'apparentait à un clin d'œil fait à l'Afrique, et aux pays en développement de façon générale. La localisation de cette importante institution des Nations Unies en Afrique permettait de penser qu'elle accorderait un intérêt particulier aux préoccupations spécifiques du continent et du reste du Tiers Monde [27].

● Ensuite, la perception progressive des dangers d'un développement irrespectueux du milieu naturel a été facilitée par la complexité et la gravité manifestes des problèmes d'environnement des pays industrialisés dues pour l'essentiel à une prise en compte tardive des données environnementales dans leur processus de développement. La situation écologique de ces pays avait donc valeur d'exemple, et les jeunes pays africains, au stade primaire du développement où ils se trouvaient, pouvaient en tirer partie pour poser les bases d'une industrialisation respectueuse du milieu naturel [28]. Car, en se livrant à une imitation servile des modes de développement des pays industrialisés, les pays en développement pourraient se trouver confrontés aux problèmes environnementaux des pays riches, sans toutefois disposer des ressources nécessaires pour les résou-

23. Voir Plan d'action de Stockholm, Recommandation 1.
24. *Ibid*, Recommandation 109 ; voir PNUE, *Sauvegarde..., op. cit.*, p. 9.
25. Voir Plan d'action de Stockholm, Recommandation 103 a).
26. *Ibid.*, Recommandation 103 b).
27. Voir D. RUNNALLS, *op. cit.*, p. 3 ; A.-Ch. KISS, *La protection internationale de l'environnement, op. cit.*, p. 12 ; KISS et SICAULT, *op. cit.*, p. 625.
28. PNUE, *Sauvegarde..., op. cit.*, p. 6.

dre [29]. Par ailleurs, l'intégration des préoccupations environnementales aux objectifs et politiques économiques offrait des possibilités de création d'emplois [30].

● Enfin, des contraintes extérieures durent amener les pays africains à réviser leur position initiale par rapport à l'exigence de protection de l'environnement. La plupart des institutions multilatérales ou bilatérales d'aide au développement ont créé en leur sein, au cours de la décennie qui a suivi la Conférence de Stockholm, des structures chargées spécifiquement des questions environnementales, notamment de veiller à la prise en compte de l'impact sur l'environnement de tous les projets de développement financés par elles (*cf. infra* Cinquième partie, chap. 14).

Quelques années après Stockholm, il était devenu manifeste que les pays industrialisés n'avaient pas le monopole de la défense de l'environnement. La session spéciale du Conseil d'Administration du PNUE, réunie en mai 1982 pour faire le bilan de la décennie écoulée, avait en effet mis en relief l'adhésion désormais claire des pays en développement aux principales thèses environnementales soutenues par la communauté internationale [31]. À Nairobi, on observera d'ailleurs un renversement des rôles entre pays développés et pays en développement. Les soucis écologiques des premiers semblaient s'être dissipés. Les ministères occidentaux de l'environnement se donnaient en effet de grands coups d'encensoir et laissaient même entendre dans certains cas que la plupart des problèmes d'environnement avaient été réglés. Les pays en développement, quant à eux, avaient pris conscience de l'urgence de la situation et réclamaient une intervention accrue pour les aider à faire face à leurs problèmes dans ce domaine [32]. L'Afrique, en l'occurrence, donna témoignage de son éveil à la problématique environnementale en des occasions et dans des cadres variés.

B. L'expression

La prise de conscience africaine en la matière s'est exprimée de diverses manières, aussi bien au niveau régional qu'au niveau mondial.

1. AU NIVEAU RÉGIONAL

Dès 1973, la Commission économique (des Nations Unies) pour l'Afrique (C.E.A) et l'OUA ont initié une Déclaration des Chefs d'États africains au sujet de l'environnement qui apportait, entre autres, son soutien à l'idée d'un « développement viable » [33]. Il y a lieu de mentionner également le Séminaire régional africain sur les « modes de vie et de développement de substitution » considéré comme thème essentiel de la relation environnement/développement, qui se tint du 5 au 9 mars 1979 à Addis-Abeba sous les auspices du PNUE et de la CEA. Dans une perspective normative, l'importante rencontre au sommet des chefs d'État et de gouvernement africains de Lagos (1979) vouée au développement économique du continent consacra tout le chapitre IX du Plan d'Action qui en résulta à « Environnement et Développement ». Ce thème fut repris par la première Conférence ministérielle africaine sur l'environnement tenue du 16 au

---

29. Voir PNUE, *choisir pour l'avenir. D'autres modes de vie et de développement,* Nairobi, PNUE, série cadres 2, 1982, p. 49.
30. PNUE, *Sauvegarde...*, *op. cit.*, p. 6.
31. Voir M. A. MEKOUAR, « Sur la contribution de l'ONU... » in *op. cit*, p. 177.
32. Voir D. RUNNALLS, *op. cit.*, p. 4.
33. Voir PNUE, *Choisir...*, *op. cit.*, p. 48.

18 décembre 1985 au Caire [34]. Le Programme du Caire concernant la coopération africaine dans le domaine de l'environnement et de l'éco-développement qui fut adopté par cette Conférence [35] constitue, avec le chapitre précité du Plan d'Action de Lagos, quelques-unes des principales normes incitatives africaines en matière d'environnement.

Cette dynamique de concertation africaine en cette matière se poursuivra, comme on le verra (*infra* III) dans le cadre de la préparation de la CNUED.

2. AU NIVEAU MONDIAL

L'Afrique fut, à ce niveau aussi, à l'origine d'initiatives importantes dont la moindre n'est pas la Charte mondiale de la Nature. C'est le président du Zaïre, Mobutu Sese Seko qui, en 1975, au cours de l'Assemblée Générale de l'Union pour la Conservation de la Nature (UICN) tenue cette année-là à Kinshasa, en lança l'idée pour la première fois, comme un défi [36]. Sur le modèle de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, l'UICN mit au point un projet de Charte, améliorée à partir des observations faites par les États ainsi que par des membres d'un groupe d'experts constitué par le PNUE. Ce projet fut soumis à l'Assemblée Générale des Nations Unies qui l'approuva quasiment à l'unanimité. On peut donc dire que la Charte mondiale de la Nature est d'origine africaine. Sur les 111 délégations qui votèrent en faveur de la résolution l'instituant, 75 représentaient des nations en développement dont 40 pays africains [37]. Il y a là, indéniablement, une traduction normative — certes de portée limitée — d'une prise de conscience qui est allée grandissant et qui allait s'exprimer dans d'autres forums internationaux.

La Conférence de Bâle pour l'élaboration d'une Convention mondiale portant sur les contrôles de mouvements transfrontières de déchets dangereux, réunie du 20 au 22 mars 1989 à Bâle en Suisse, fut une occasion importante pour l'Afrique de donner la mesure de son intérêt accru pour l'environnement. L'Afrique est allée unie à cette Conférence. D'entrée de jeu, un message du Président en exercice de l'OUA à la Conférence a été lu à la séance d'ouverture par le Ministre malien chargé de l'environnement [38] : « notre présence ici aujourd'hui, déclare le Président en exercice de l'OUA, est le témoignage de notre prise de conscience de la gravité et de la portée du problème du déversement de déchets toxiques et de déchets industriels sur notre continent ». L'essentiel de la position africaine contenue dans ce message se résume aux points suivants :

1. L'Afrique considère le déversement de déchets toxiques et de déchets industriels sur son sol « comme une conspiration » visant à porter atteinte à la santé de ses peuples et à déséquilibrer son environnement [39].

---

34. Voir PNUE, *Première Conférence ministérielle africaine sur l'environnement*, Le Caire, 16-18 décembre 1985, Le Caire, UNEP/AEC 1/2.

35. *Ibid.*, Annexe 1, pp. 1-9.

36. Le président Mobutu avait déclaré (en français, traduit en anglais par l'auteur de l'ouvrage d'où le propos est tiré) : « The seas, the oceans, the upper atmosphere belong to the human community... One cannot freely overaise (such) international ressources... That is why... I would suggest the establishment of a Charter of Nature... If we were asked to be a pilgrim for environmental protection this we would be willing to be ». Cité par Wolgang E. BURHENE et W.A. IRWIN, *World Charter of Nature*, Berlin, Erich Schmitt Verlag Gmblt, 1983, p. 14.

37. Sur les 42 pays africains votants, 40 approuvèrent en effet la résolution ; aucun ne vota contre. Voir W.E. BURHENE et W.A. IRWIN, *op. cit.*, p. 95.

38. Doc. sans cote, dactyl. 5ff.

39. « *Love Canal* » est une ville située non loin des chutes du Niagara aux États-Unis qui est devenue célèbre quand, vers la fin d'années 1970, les autorités américaines ont découvert 20 000 t de déchets chimiques qui y avaient été déposés. Ces déchets ont été à l'origine de beaucoup de cas de cancer et de malformation chez les enfants.

2. Les pays africains considèrent le déversement des déchets, qu'ils soient nucléaires ou industriels, comme « un acte moralement répréhensible », puisque dans tous les cas, les déchets sont des détritus ou des rebuts dont personne ne veut. Or, « dans la tradition africaine, c'est une insulte vis-à-vis de quelqu'un que d'aller déposer des déchets dans sa cour. Cela constitue une grave insulte et peut conduire à une sérieuse mésentente au sein de la communauté ».
3. En dépit de tous les efforts déployés par l'Afrique au cours des dernières années « en vue d'intégrer les problèmes de l'environnement à ceux du développement socio-économique », les pays industrialisés n'ont pas échappé à la tentation de transformer le continent en un dépotoir. Il s'agit d'une agression qui compromet sérieusement l'avenir des générations futures. Aussi les pays africains préconisent-ils une interdiction générale du dépôt de déchets industriels ou nucléaires ou de toute autre nature en Afrique.
4. Il est difficile pour l'Afrique d'être partie à une Convention alors qu'elle n'est pas suffisamment outillée pour en contrôler le respect tant au plan moral que juridique par les autres parties. Aussi ne signera-t-elle une telle convention que si elle est convaincue que ses intérêts seront sauvegardés.

Or lesdits intérêts ne paraissant pas préservés par une Convention qui ne prenait pas en compte certaines revendications essentielles des États africains (cf. *infra* Quatrième partie, chap. 1), ces derniers ne signèrent pas la Convention de Bâle et quelques-uns seulement signèrent l'Acte final de la Conférence [40]. La cohésion des États africains, qui leur permit de se présenter en un front uni, a indéniablement marqué cette Conférence de Bâle. Et si la fermeté de leur position n'a pas empêché la signature de la Convention, elle semble avoir brisé au moins provisoirement son universalité. Cette fermeté de l'Afrique sur un problème environnemental aussi sensible donnait toute la mesure de la prise de conscience des enjeux de l'environnement par le continent à la veille du démarrage de la préparation du « Sommet de la Terre ».

III. RIO 1992 : L'ENGAGEMENT DE L'AFRIQUE

Cet engagement transparaît à travers la participation active de l'Afrique aussi bien dans la phase préparatoire de la Conférence et au Sommet que dans les activités postérieures à Rio.

A. L'Afrique et la préparation de la CNUED

Cette préparation s'est faite parallèlement au niveau national et au niveau international. Elle s'inscrivait dans le cadre de l'application au niveau mondial de la résolution 44/228 et autres résolutions pertinentes de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur la CNUED et constituait un suivi du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dont les conclusions des travaux sont connues sous l'appellation de « Rapport Brundtland », ainsi que de la Perspective du PNUE pour l'environnement jusqu'en l'an 2000 et au-delà.

Au niveau national d'abord, chaque État a élaboré un rapport national sur l'environnement, document préparé à partir des travaux des ministères techniques et autres institutions publiques concernées d'une part, et des résultats des concertations avec les ONG nationales de l'environnement et du développement d'autre part. Cette démarche avait été préconisée par le Secrétariat de la CNUED et le PNUD qui ont apporté un concours financier et un appui technique non

40. 34 États seulement ont signé la convention de Bâle ; 105 États ont signé l'Acte final de la Conférence. En Afrique, le Congo, le Togo et le Gabon ont refusé de signer ce document final.

négligeables aux États africains pour la confection de ces rapports [41]. Ainsi, chaque État africain s'est-il présenté à Rio avec un rapport national faisant sous la forme d'une synthèse générale, le point sur l'état de l'environnement dans le pays, ces défis à relever, les moyens disponibles et les stratégies futures. Ces rapports nationaux devaient parvenir au Secrétariat de la CNUED avant le Sommet de Rio.

Au niveau international, la préparation de ce Sommet s'est faite parallèlement dans le cadre régional africain et à travers la participation des pays africains aux négociations portant sur les instruments juridiques et autres documents devant être approuvés à Rio.

1. LA PRÉPARATION AU NIVEAU RÉGIONAL AFRICAIN : L'ÉLABORATION D'UNE « POSITION COMMUNE AFRICAINE »

À ce niveau s'est imposée très vite la nécessité d'adopter une position commune africaine en tant que contribution du continent aux principales décisions d'ordre politique qui allaient être prises au Sommet de Rio. Dans cette perspective, les ministres et hauts fonctionnaires africains responsables de l'environnement et du développement se sont réunis au Caire (Égypte) du 11 au 16 juillet 1991 pour la première Conférence préparatoire régionale en vue de la CNUED [42]. Ils eurent à cette occasion des consultations avec les organisations de femmes et de jeunes de 48 pays sur les 51 du continent. Cette Conférence du Caire de juillet 1991 intervient après bien d'autres rencontres régionales qui ont balisé l'itinéraire conduisant à l'adoption d'une position commune africaine par rapport à la CNUED. La première Conférence régionale sur l'environnement et le développement durable en Afrique s'était tenue à Kampala (Ouganda) du 12 au 16 juin 1989.

Elle avait vu la participation de ministres de l'environnement de la planification économique et de l'éducation, ainsi que des représentants d'ONG, notamment de femmes et de jeunes. Cette Conférence avait permis de définir l'esprit et l'orientation de la Conférence panafricaine de l'OUA sur l'environnement et le développement durable qui s'est tenue à Bamako (Mali) du 23 au 30 janvier 1991. La Conférence de Bamako et la Déclaration de Bamako qui en est résultée ont permis d'enrichir le Programme de Kampala en y incorporant les concepts de croissance économique durable, de prévisibilité des ressources financières et d'amélioration de la qualité de la vie et de l'habitat en tant que domaines d'action prioritaires. Cette Conférence a débouché par ailleurs sur l'adoption par les chefs d'État et de gouvernement de l'Engagement de Bamako et de la Convention de Bamako relative à l'interdiction de l'importation en Afrique de déchets dangereux et au contrôle du mouvement transfrontières de ces déchets.

La « Position commune africaine sur l'Environnement et le Développement » [43], adoptée à la deuxième Conférence ministérielle régionale africaine préparatoire à la CNUED réunie à Abidjan (Côte-d'Ivoire) du 11 au 14 novembre 1991, s'est inspirée des conclusions contenues dans différents documents élaborés au niveau régional notamment : la Déclaration de Monrovia (1979), le Plan d'Action de Lagos (1980), les conclusions de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement tenue au Caire en 1985, les données d'expériences fondamentales qui

---

41. Voir par ex. le *Rapport national de la République Centrafricaine*, PNUD, Bangui, mars 1992, 170 p ; le Rapport national du Cameroun intitulé : *« L'état de l'environnement et du développement durable au Cameroun »* préparé par une équipe inter-ministérielle, Yaoundé, avril/mai 1992 ; et le Symposium des ONG, groupements de base, de femmes et de jeunes intitulé : *Environnement dans la perspective de Rio 92*, organisé à Yaoundé du 27 au 29 novembre 1991 avec l'appui du « Réseau Afrique 2.000 » (PNUD) ; etc.

42. Voir Commission Économique pour l'Afrique, Doc. ECA/UNCED CAIRO/PRECONF/91)

43. Voir Commission Économique pour l'Afrique : Doc. ECA/ENV. UNCED/AFRICOM/ABJ/1 novembre 1991.

ont permis d'adopter le Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique et le Programme des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique (PANUREDA), les conclusions de la réunion consultative des 22 pays soudano-sahéliens tenue au Caire du 8 au 10 juillet 1991, celles du Forum public ECO-92, la Déclaration des États membres de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC) faite lors de la troisième session du comité préparatoire de la CNUED, le rapport du Symposium panafricain sur la science et la technologie au service de l'environnement et du développement, tenu à Abidjan du 5 au 8 août 1991.

L'adoption d'une position commune a répondu à une exigence de l'Organisation de l'Unité Africaine. C'est, en effet, le Conseil des ministres de cette Organisation qui, à l'issue de sa cinquante-quatrième session ordinaire réunie à Abuja (Nigeria) du 27 mai au 1er juin 1991, avait demandé, dans une résolution CM/Res. 1361 (LIV), au Secrétaire général de l'OUA, de poursuivre les activités de la préparation de la CNUED, conjointement avec le Secrétaire Exécutif de la CEA et le Directeur Exécutif du PNUE, et de « prendre toutes les mesures nécessaires pour défendre la Position commune africaine aussi bien durant les réunions préparatoires que pendant la Conférence elle-même » [44]. Cette recommandation était conforme à la résolution 712 (XXVI) de mai 1991 de la CEA, qui invitait le Secrétaire Exécutif de cette Commission et le Secrétaire Général de l'OUA à se concerter pour une assistance aux pays africains en vue de la CNUED.

La Position commune africaine est un document d'une importance capitale dans l'étude de l'approche africaine des problèmes d'environnement aujourd'hui, et ce, non pas tant en raison de la force juridique — somme toute quasi nulle — de ce texte, que pour la densité de son contenu et son exhaustivité. Ce document comporte trois parties dont un préambule et des principes généraux, une première section définissant les « axes prioritaires de l'Afrique » et une seconde présentant le « programme africain en matière d'environnement ». Si cette Position commune n'est, à l'évidence, pas un traité international, il s'agit, à tout le moins, d'un engagement politique aux accents juridiques ; cet engagement politique paraît en effet si fort qu'il y a lieu de croire qu'il pourrait avoir quelque portée sur le plan juridique, d'autant plus que l'emploi fréquent de la formule *« nous nous engageons... »* revient tel un leitmotiv dans le texte, comme pour souligner la détermination des pays africains à donner suite à leur prise de position collective.

Le document d'Abidjan indique l'esprit dans lequel les pays africains allaient aborder les négociations de la CNUED. Ils entendaient le faire dans un esprit de coopération et de solidarité avec les autres nations qui composent l'humanité, sans toutefois compromettre leurs intérêts eu égard à la situation économique difficile du continent. Une fois fixée cette philosophie des négociations, la Position commune s'organise autour de deux axes majeurs. D'une part, elle expose les engagements des États africains en matière d'environnement, d'autre part, elle exprime leurs préoccupations et quelques exigences en la matière.

Leurs engagements portent sur les grands sujets qui animent aujourd'hui les débats internationaux dans le domaine de l'environnement. Ainsi les États africains reconnaissent l'existence d'un lien étroit indéniable entre le développement et l'environnement et réaffirment, pêle-mêle : le droit de leurs peuples à revendiquer les droits légitimes à la santé, au développement et à l'environnement ; la nécessité de la collaboration des gouvernements avec les ONG, les organisations de femmes et de jeunes, ainsi que du secteur privé pour la réalisation du développement durable ; le « droit légitime » des pays africains d'exploiter leurs ressources naturelles

44. *Ibid.* par 2.

à des fins de développement et de veiller à ce que les mesures de protection de l'environnement ne compromettent pas le processus de développement. Ils soulignent également que la démocratisation de la prise des décisions et la participation des différentes composantes de la société aux activités de développement sont parmi les moyens les plus sûrs permettant de mobiliser les ressources. Il s'agit de mettre en application ce que la Position commune appelle le « principe : Mettre le peuple d'abord ». Les États africains reconnaissent par ailleurs la nécessité de fonder les politiques de l'environnement sur « un principe de prudence », lequel devrait régir le développement et l'utilisation de la science et de la technique au service de l'environnement au moyen de la prévention et de l'élimination des causes de la dégradation de l'environnement, même en l'absence de preuve scientifique irréfutable car celle-ci risquerait d'arriver trop tard ; la nécessité de prendre en considération les problèmes environnementaux des petites îles appartenant à la région africaine ; ils s'engagent à élaborer et à exécuter des programmes de développement tenant compte du lien irréfutable entre le développement et l'environnement, à appliquer des politiques visant à assurer un développement durable et une utilisation écologiquement rationnelle des ressources, mais également à aborder les problèmes de développement et d'environnement en Afrique, notamment les activités et les négociations à entreprendre durant et après le processus préparatoire de la CNUED, dans l'optique définie par la Position commune.

Les préoccupations et exigences des États africains sont diverses et ont été énumérées dans l'Engagement de Bamako avant d'être reprises ensuite dans la Position commune d'Abidjan. Les préoccupations prioritaires de l'Afrique sont : la non-réalisation de la sécurité alimentaire, dont les conséquences sont la famine et la malnutrition ; l'absence de sécurité énergétique ; les problèmes liés à l'absence de croissance économique durable et d'emplois productifs ; l'insécurité et l'instabilité du flux de ressources financières pour le développement ; l'amélioration de la qualité de la vie et de l'habitat. La pauvreté apparaît en tout état de cause comme l'une des causes principales de la dégradation de l'environnement en Afrique et constitue, avec la surexploitation des ressources naturelles qui lui est étroitement liée, quelques-unes des entraves majeures à l'adoption de politiques efficaces pour une gestion rationnelle de l'environnement. La Position commune africaine préconisait alors que l'élaboration des mesures bien déterminées visant à éliminer la pauvreté et à surmonter d'autres obstacles en matière de développement devienne une préoccupation stratégique essentielle pour l'Afrique au cours du processus menant à la CNUED. Les États africains demandaient par ailleurs l'annulation de leur dette publique bilatérale ainsi que de la dette contractée sous la forme de crédits semi-publics à l'exportation, la réduction substantielle, avec l'aide des pays donateurs, de la dette contractée auprès d'institutions multilatérales de financement, l'octroi de ressources nouvelles et additionnelles pour la mise en œuvre du Programme d'Action 21, un aménagement des mécanismes des marchés qui conduise à un accroissement des valeurs économiques des produits africains et par suite à une utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles. En plus de l'annulation ou de la réduction de certaines dettes des pays africains, la Position commune estimait que le recyclage de la dette, en facilitant la constitution au niveau national de fonds orientés vers la mise en œuvre et la réalisation de programmes de protection de l'environnement, de l'amélioration de la qualité de la vie, de la promotion sociale et du développement durable, pourrait être un moyen et un mécanisme judicieux pour alléger le poids de la dette et faciliter l'engagement des pays africains dans la voie du développement durable et de la protection de l'environnement. Une solution idoine à ces problèmes de la pauvreté et de la dette paraissait d'autant plus cruciale pour les Africains qu'à leurs yeux ces problèmes constituaient, avec les conditions draconiennes du commerce international, les principaux obstacles à la conservation des forêts et de la biodiversité, ce « patrimoine national aux portées planétaires ».

Au regard de ces préoccupations et de ces attentes, l'Afrique fit des propositions précises tant pour la phase des négociations que pour le Sommet lui-même :

● *Sur le plan normatif*, outre le fait qu'ils étaient déjà acquis à l'idée d'une « Charte de la terre » (qui se transformera en une simple Déclaration), les États africains avaient recommandé l'élaboration et la signature d'une convention internationale en vue de stopper la désertification en Afrique grâce notamment à l'implantation, dans un effort collectif international, de ceintures vertes au nord et au sud du Sahara et du désert de Kalahari.

● *Sur le plan du développement économique*, ils recommandaient que le processus menant à la CNUED fût un moyen de renforcer les dialogues Nord-Sud et Sud-Sud et la coopération en matière de gestion de l'environnement, de faciliter la mobilisation des ressources à cette fin et de promouvoir l'interdépendance et la solidarité réelles à l'échelle planétaire. Les États africains préconisaient, par ailleurs, la création d'un fonds de diversification de la production tenant compte de préoccupations d'ordre écologique, afin de promouvoir les transformations structurelles des économies africaines, la réactualisation des Accords sur les produits de base et la recherche de solutions à ces produits en vue de garantir des cours minimum et d'accroître en conséquence la capacité des pays producteurs de générer des revenus.

● *Sur le plan de la préservation du milieu naturel*, ils recommandaient l'interdiction de déverser en Afrique des déchets toxiques et dangereux conformément à la Convention de Bamako, la mise en œuvre d'un transfert de technologies propres, la promotion et l'encouragement de la protection des ressources minérales et biologiques des pays africains, le renforcement de la recherche scientifique et de la recherche-développement ainsi que des capacités d'innovation technologique dans les différents domaines relatifs à l'environnement et au développement.

● *Sur le plan institutionnel*, les États africains recommandaient que des mesures soient prises pour encourager, appuyer et renforcer : les institutions et mécanismes nationaux pour l'application des programmes environnementaux ; les programmes régionaux et sous-régionaux africains portant sur le développement et l'environnement ; les institutions intergouvernementales africaines, notamment l'OUA, la BAD, la Conférence des ministres africains de l'environnement, le CILSS, l'IGADD et la SADCC ; les institutions des Nations Unies ayant leur siège en Afrique ; les bureaux régionaux en Afrique ; les institutions spécialisées et les institutions de développement travaillant en Afrique, afin qu'elles puissent accomplir leur mission dans le domaine du développement économique et social. Les États africains réitéraient, dans ce domaine institutionnel, leur demande pour le maintien du siège du PNUE en Afrique et recommandaient que le Sommet de la Terre adopte des mécanismes institutionnels et autres qui garantissent l'application des dispositions du Programme d'Action 21.

● *Sur le plan financier* enfin, outre la demande de création du fonds de diversification de la production sus-mentionné, les Africains recommandèrent le déblocage des ressources destinées à la protection de l'environnement, l'élargissement du mandat du mécanisme mondial de financement de l'environnement de façon à y inclure la diversification et d'autres sujets prioritaires pour l'Afrique. Ils demandèrent également que la gestion de ce fonds soit transparente et repose sur une base suffisamment large pour inclure des pays en développement, en particulier africains. Plus spécifiquement, ils appuyèrent l'idée de la création d'un fonds international pour le financement d'un développement durable en Afrique, ce fonds devant être financé par les institutions financières internationales, les pays créanciers qui y affecteraient un certain pourcentage de la dette extérieure non acquittée du Tiers Monde, et les contributions volontaires des pays africains et autres.

2. LA PRÉPARATION AU NIVEAU MONDIAL : LA PARTICIPATION DE L'AFRIQUE AUX NÉGOCIATIONS PRÉPARATOIRES DE LA CNUED

Les États africains n'ont pas participé de façon très active aux commissions préparatoires de la CNUED où ils auraient pu défendre avec des chances de succès leurs positions. Dans l'ensemble, ils ne se sont intéressés que très modérément aux discussions sur les grands principes et les nouvelles orientations écologiques mondiales qui se sont déroulées dans le cadre des différents comités préparatoires de la Conférence. Ils n'en étaient cependant pas totalement absents. Ils ont pris part aux négociations portant sur les divers instruments politiques et juridiques qui devaient être adoptés au Sommet de Rio. Il en est ainsi notamment des négociations sur le climat [45] : la première session de ces négociations eut lieu en février 1991 et ne connut qu'une faible participation des pays africains. La deuxième session du Comité intergouvernemental de négociation (CIN) se tint du 19 au 28 juin 1991 à Genève et connut une participation plus importante de l'Afrique : 39 gouvernements africains dont 30 envoyèrent des représentants de leurs ministères ou de leurs services météorologiques y prirent part ; c'est le double du nombre de pays africains représentés à la première session du CIN. Toutefois, plusieurs délégués africains venaient pour la première fois et ne participèrent pas toujours de façon active aux débats. Quatre ONG africaines — du Sénégal, du Zimbabwe et du Kenya — y ont assisté en tant qu'observatrices.

Cette session fit, malgré tout, plus de progrès que la première. Cependant les pays africains ne virent pas d'emblée l'objectif principal des négociations qui aurait dû être, pour eux, de persuader les gouvernements du Nord de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) [46]. Ils appuyèrent les positions embrassées par les pays en développement sous le parapluie du Groupe des « 77 » (G77). La déclaration de ce Groupe, présentée au CIN, réaffirmait la responsabilité majeure des pays développés dans le changement climatique et soulignait que les pays en développement devaient adopter des mesures pour combattre ce phénomène : « ces mesures peuvent leur imposer des fardeaux supplémentaires dans l'utilisation et la gestion de leurs ressources naturelles et ils doivent par conséquent recevoir des compensations financières. Ceci est raisonnable et juste parce qu'ils ont peu, ou point de responsabilité dans le changement climatique mondial »[47]. L'Afrique et le Tiers Monde en général formulèrent des positions très précises, en particulier sur les mécanismes financiers, le transfert des technologies et le problème des forêts.

● *Sur les questions financières*, ils demandaient un mécanisme de financement géré par les signataires de la Convention-cadre et qui serait indépendant des mécanismes ou des institutions déjà en place, en l'occurrence la Banque Mondiale et le Fonds Mondial pour l'Environnement (GEF) qu'ils considéraient comme non démocratiques et dominés par les pays riches. Ils étaient favorables à un modèle institutionnel semblable au Fonds multilatéral sur l'ozone, supervisé par un comité exécutif composé d'un nombre égal de pays développés et de pays en développement.

● *Sur le transfert des technologies*, le G77 insista également sur son fardeau pour les économies des pays du Sud et réclama une prise en compte de cet état de fait. Il déclara en l'occurrence : « Le coût de transfert des technologies peut être élevé. Si on veut que les pays en

---

45. Voir « Nouvelles des négociations sur le climat » par l'équipe d'Impact, *Impact/ Bulletin du Réseau Afrique Climat*, n° 2, sept. 1991, pp. 13-15.

46. Voir notamment les commentaires de Rindaye CHIMONYO représentant au CIN du ZERO (Organisation pour la Recherche sur l'Énergie du Zimbabwe) rapportés par *Impact, ibid.* p. 13.

47. Cité par *Impact, ibid.* p. 14.

développement intègrent les préoccupations environnementales dans leurs objectifs de développement, soutiennent la protection environnementale mondiale et prennent les mesures nécessaires à cet effet, il est impératif qu'ils aient accès aux technologies environnementales sûres à des coûts abordables pour leurs économies. C'est pour cela que l'Assemblée Générale [des Nations Unies] a lancé un appel pour que les transferts de technologie se fassent selon des modalités préférentielles et favorables aux pays en développement. Cela suppose qu'une approche purement orientée par les lois du marché, ne pourra pas nous aider à atteindre nos objectifs communs. Les pays développés doivent créer le cadre politique indispensable appuyé par des mesures propres à encourager le transfert des technologies ». Selon le G77, l'objectif global du transfert des technologies « est de permettre aux pays en développement d'internaliser complètement le savoir-faire technique et d'être capables de développer ces technologies et de les adapter aux conditions locales particulières » [48].

● *Au sujet des forêts*, les pays en développement en général et ceux d'Afrique en particulier prirent une position défensive lorsque les pays industrialisés déplacèrent le débat sur les émissions des GES dans le Nord pour parler plutôt de la déforestation dans le Sud. L'idée d'un protocole forestier attaché à la Convention sur le climat a vu le jour lors d'une réunion du Groupe intergouvernemental sur le changement climatique au Brésil. Par la suite, le Groupe des sept nations les plus industrialisées (G7), réuni à Houston (États-Unis) en 1990, lança un appel pour un accord sur les forêts. Cette appel fut immédiatement perçu comme une manœuvre des États-Unis qui voulaient avoir un résultat au Sommet de Rio sans toutefois signer la Convention sur le changement climatique. L'appel revint d'ailleurs avec instance tout le long des négociations de la CNUED, mais les pays en développement s'y opposèrent avec fermeté et une égale constance. Un délégué de la Malaisie fit à cet égard le commentaire suivant : « Il semble qu'il y ait une préférence pour les conventions qui placent les obligations sur les épaules des gouvernements du Sud (biodiversité et forêt) plutôt que sur celles des gouvernements du Nord (climat) » [49].

L'Afrique a, par ailleurs, participé à la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement qui s'est déroulée à Dublin (Irlande) du 26 au 31 janvier 1992. Cette Conférence qui était la plus grande rencontre internationale jamais organisée sur la question de l'eau depuis la Conférence des Nations Unies sur l'eau, tenue à Mar del Pata (Argentine) en 1977, réunissait 500 participants représentant 114 pays dont 34 pays africains [50], 38 organisations non gouvernementales, 14 organisations intergouvernementales dont l'OUA et 28 organes et institutions des Nations Unies. La Conférence avait été convoquée par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) au nom de la vingtaine d'organismes des Nations Unies représentés au sein du Groupe intersecrétariats sur les ressources en eau relevant du Comité administratif de coordination des Nations Unies. Ses travaux constituaient le principal élément d'information de la CNUED pour tout ce qui touche aux réserves d'eau douce. Ils ont débouché sur deux documents principaux, à savoir la Déclaration de Dublin et le Rapport de la Conférence. Ces deux documents ont été examinés par le Comité préparatoire de la CNUED à sa quatrième session (NewYork, mars-avril 1992). Bon nombre des recommandations formulées par la Conférence

48. *Ibid.*

49. Propos de M. Gurmit SINGH (Malaisie) cité par *Impact*, n° précité, p. 14.

50. Il s'agit des pays suivants : Bénin, Botswana, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte-d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigeria, Ouganda, République Centrafricaine, Sao Tome et Principe, Sénégal, Seychelles, Soudan, Tanzanie, Tchad, Tunisie, Zambie.

sur l'eau et l'environnement ont été reprises dans le Programme d'Action 21 de la CNUED dans le chapitre consacré à l'eau douce.

B. L'Afrique au Sommet de Rio

La Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED) s'est tenue à Rio de Janeiro au Brésil, du 3 au 14 juin 1992. Présidée comme la Conférence de Stockholm de 1972 par le Canadien Maurice Strong, elle a réuni 178 délégations parmi lesquelles les 52 États africains [51]. Au contraire de la Conférence de Stockholm qui fut une réunion de haut niveau rassemblant 113 délégations, la Conférence de Rio s'est achevée par un véritable Sommet avec la présence de 117 chefs d'États. Stockholm 1972 avait introduit l'environnement dans les préoccupations du monde ; Rio 1992 a jeté des bases sérieuses pour faire face aux défis multiformes que l'environnement lance à la communauté humaine d'aujourd'hui et de demain.

L'objectif général du Sommet qui était d'essayer de définir de nouvelles priorités après l'échec de la guerre froide, a été vidé de sa substance par l'inévitable affrontement entre pays riches et pays pauvres en particulier entre les États-Unis et les pays en développement sur le degré d'urgence des mesures écologiques à prendre et la question de savoir qui financera les efforts à fournir [52].

L'Afrique a affirmé ses positions à Rio, soit à travers le Groupe des « 77 » (qui compte aujourd'hui quelques 129 pays), soit directement, par elle-même.

● *Les positions communes de l'Afrique et du Groupe des « 77 »* portaient essentiellement sur les questions institutionnelles et de financement qui furent parmi les principales pommes de discorde entre le Nord et le Sud. Les États-Unis en particulier ne voulaient pas regarder la Conférence comme un « moment pour de grands engagements » de financement par le Nord au profit du Sud [53] ; le refus catégorique de fixer l'an 2000 comme date butoir pour la réalisation de l'objectif de 0, 7% du PNB des pays développés affecté à l'aide publique au développement illustre fort bien la résistance des pays riches à l'effort financier réclamé par les pays pauvres [54]. À la quatrième Commission préparatoire de la CNUED réunie à New York en mars et avril 1992, un accord était intervenu entre le Nord et le Sud sur ces questions de financement, le premier acceptant la démocratisation de la gestion du Fonds Mondial pour l'Environnement (FME), le second consentant à ce qu'il demeure l'organisme essentiel par lequel transitent les nouveaux flux financiers. On dut pourtant réouvrir le débat à ce sujet à Rio. Un texte de compromis intitulé *« Éléments pour la discussion sur les finances »*, tenant compte à la fois des positions du Nord et du Sud et présenté par le Brésil, fut rejeté par le Groupe des « 77 » qui le qualifia « d'inconsistant », précisément parce qu'il ne faisait aucune allusion à la quatrième Commission préparatoire [55]. Mais le Groupe des « 77 » qui revendiquait un « Fonds Vert » pour le finan-

---

51. Le Groupe africain désigna, comme les quatre autres groupes régionaux, deux « homologues » du Rapporteur Général de la Conférence. Il décida aussi de nommer comme Vice-Présidents de la Plénière, les représentants des pays suivants : Tanzanie, Kenya, Bénin, Guinée-Bissau, Sénégal, Tunisie, Nigeria, Zimbabwe, Mozambique, Gabon, Zaïre et Mauritanie (voir *Earth Summit Bulletin*, June 4, 1992) ; le 4 juin, le ministre des Affaires étrangères algérien, Lakhdar Brahimi, était élu Rapporteur Général de la Conférence (voir *Earth Summit Bulletin*, June 4, 1992).

52. Voir Peter EISNER, « Challenge for Earth Discussed in Rio'92 », *Jornal Do Brazil*, English édition, June 1, 1992 p. 8.

53. Voir la déclaration de William REILLY, chef de l'Agence américaine pour la protection de l'Environnement et chef de la délégation américaine à la Conférence, cité par Daniel ABBASI, « Financial debate assumes central role », *Earth Summit Times*, June 4, 1992, p. 4.

54. Seuls quelques pays nantis, parmi lesquels la France, se sont engagés individuellement à réaliser cet objectif.

55. Voir *Vivre Autrement*, Rio 92, publié par ENDA Tiers Monde à l'occasion de la CNUED, n° 7, 8 juin 1992, p. 2.

cement d'Action 21 y a renoncé finalement devant l'intransigeance des pays riches et s'est contenté de demander l'inclusion des pays en développement dans la gestion du Fonds Mondial pour l'Environnement qui, on le sait, est contrôlé par la Banque Mondiale et donc par les pays nantis, notamment le G7 [56].

L'accord financier intervenu le 12 juin 1992 entre les experts des différentes délégations, contenait quatre points en suspens qui devaient être réglés au niveau des ministères. Il fut critiqué par les pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique, qui estimaient qu'il ne donnait pas la réponse urgente dont avaient besoin les pays les moins avancés. Mais cet accord avait un mérite que l'on ne saurait mésestimer : c'est le premier document à consigner par écrit que le Nord s'engage à renverser le cours de la dégradation de l'environnement. De plus, en établissant que le Sud a besoin de fonds pour assurer un développement durable, il constitue un pas essentiel vers la reconnaissance de la dette écologique du Nord vis-à-vis du Sud. En outre, le texte adopté à Rio parle désormais de « tous les sources et mécanismes de financement à être utilisés » pour la mise en œuvre d'Action 21 après Rio, de 1993 à 2000. Au lieu du FME tout seul, le document énumère plusieurs sources et mécanismes parmi lesquels l'Association Internationale pour le Développement (AID), les banques régionales, les agences spécialisées des Nations Unies, les programmes d'aide bilatérale, les fonds privés et les mécanismes de remise de la dette extérieure des pays les plus pauvres [57].

● À Rio, l'Afrique a défendu séparément sa position au sujet de la désertification. Alors que la plupart de ses délégués craignaient, en arrivant à la Conférence, de jouer les figurants au cours de discussions « sérieuses » entre les pays riches sur les principaux points de l'agenda de la CNUED, beaucoup ont reconnu, à la fin de la Conférence, qu'ils avaient obtenu des résultats somme toute appréciables, et qu'ils avaient gagné plus qu'ils ne le pensaient. Si on peut le déplorer, on comprend néanmoins que les représentants africains se soient désintéressés de la lutte contre les risques planétaires globaux pour mettre l'accent sur leurs propres problèmes [58]. En dehors de la reconnaissance de la pauvreté comme un obstacle majeur au développement durable et du problème du financement de l'Agenda 21, l'un des objectifs prioritaires de l'Afrique à Rio était d'obtenir un engagement des États participants sur le principe d'une Convention sur la désertification. L'Agenda 21, en dépit de son énorme volume, était considéré comme incomplet par plusieurs délégations de pays menacés par la perte des vies humaines et des moyens d'existence à cause de l'avancée inexorable du désert. Ces pays voulaient donc une convention internationale pour faire face à ce problème.

L'idée d'une telle convention avait été fortement suggérée, notamment par certaines ONG du droit de l'environnement [59], et le Groupe africain ne l'a fait sienne qu'à la troisième Commission préparatoire réunie à Genève en août 1991. Il l'a ensuite soutenue à la quatrième Commission préparatoire réunie à New York en mars 1992 où celle-ci a commencé à avoir un écho auprès de certains États, notamment de la France. Mais cette convention ne faisait pas partie des sujets à débattre à la CNUED. Pour y parvenir, le Groupe africain mit au point une stratégie diplomatique qui s'est révélée efficace. Il constitua un groupe de pression conduit par le

56. Voir *Jornal Do Brazil*, June 1, 1992, p. 6.

57. Voir « The financial accord is ready » in *Terra Viva*, quotidien de Rio de Janeiro, n° 9, 12 juin 1992, p. 5.

58. Voir « L'Afrique a sauvé les meubles », *Vivre Autrement*, n° 11 du 12 juin 992, p. 1.

59. Nous avons été — sauf contredit — un des précurseurs, dès 1990 à Limoges, de l'idée de la nécessité d'une convention sur la désertification. C'était à l'occasion de la Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement qui y avait été organisée par le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE) du 13 au 15 novembre 1990.

Ministre des Ressources naturelles et de l'environnement de la Gambie [60], chargée de faire inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence. L'Afrique fut rejointe dans sa démarche par d'autres régions du monde menacées par la désertification, notamment l'Europe de l'Est, l'Asie et l'Amérique latine, en particulier le Brésil. Les États-Unis s'opposèrent à une telle Convention car bien que souffrant quelquefois de sécheresse, ils sont en mesure de s'occuper tout seuls de leur problème dans ce domaine [61]. Après quelques résistances et tergiversations de la part de certains États européens, en particulier de la Grande-Bretagne, la Commission des communautés européennes annonça son soutien au principe d'une Convention sur la désertification. Le Directeur Général de la Commission pour l'Environnement, la Sécurité nucléaire et la Protection civile expliqua : « Il est très clair pour l'Afrique, en particulier, que c'est important qu'il y ait un engagement que quelque chose de sérieux serait fait au sujet de la désertification » [62]. La Conférence de Rio fut plus précise encore dans ses engagements à ce sujet. Elle décida qu'un Comité intergouvernemental de négociation en vue de l'élaboration d'une Convention sur la désertification serait créée dès la 47e session de l'Assemblée Générale des Nations Unies en décembre 1992 et que la Convention elle-même devrait être adoptée vers juin 1994 [63].

On a vu dans cette décision de la CNUED une victoire importante pour l'Afrique, car comme le faisait remarquer le ministre gambien de l'Environnement, les « conventions constituent l'engagement politique le plus élevé sur un sujet ». En outre, vu la gravité de la situation de l'Afrique dans ce domaine, une convention en la matière lui serait profitable au premier chef, dans la mesure où elle impliquerait un accroissement de l'aide aux pays affectés ainsi que la mise en place de systèmes de gestion et de suivi des problèmes permettant de donner suffisamment tôt l'alerte en vue de contenir le désastre.

C. L'après Rio

Il a consisté principalement en la mise sur pied de la Commission du Développement Durable, institution dont le principe de la création a été arrêté au Sommet de Rio (*cf. infra*, Cinquième partie, chap. 14, sect 2) et l'enclenchement du processus de la négociation de la Convention sur la désertification.

Lors de sa 47e session, l'Assemblée Générale des Nations Unies adopta une série de textes donnant suite au Sommet de Rio, parmi lesquels la résolution 47/188 demandant la mise sur pied du Comité Intergouvernemental de Négociation pour l'élaboration d'une Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (CIND), avec pour objectif de finaliser une Convention en juin 1994. Cette résolution décida, entre autres, qu'il y aurait une session d'organisation et cinq sessions de fond du CIND ; que le Secrétariat Général des Nations Unies constituerait un panel d'experts pour conseiller le Secrétariat du CIND sur les aspects techniques en matière de désertification ; et que le CIND établirait un fonds bénévole pour assurer la participation des pays en développement [64].

---

60. Il s'agissait de M. Bolong SONKO.
61. Voir Joy ELLIOTT, « Urgent need for convention on deserts », *Earth Summit Times*, June 4, 1992, p. 5.
62. Déclaration de M. Laurens Jan BRINKHORST. La traduction est de nous. Texte en anglais : « It is very clear that for Africa, in particular, it is important that there's a commitment that something serious should be done about desertification ». Cité par JOY ELLIOTT « Desertification Convention supported by Europe », *Earth Summit Times*, June 10, 1992, p. 16.
63. *Ibid.*
64. Voir *Bulletin de négociation de la Terre*, vol 4, n° 11, 11 juin 1993.

La session d'organisation du CIND s'est tenue du 26 au 29 janvier 1993 au siège des Nations Unies à New York. Elle avait pour objectif d'adopter les règles de procédure et le calendrier des réunions, d'élire les membres du Comité, de constituer les deux groupes de travail, d'adopter l'ordre du jour de la première session de fond et de discuter des aspects financiers du processus. Lors de cette réunion, l'Ambassadeur Bokjellén de Suède fut élu Président du Comité et les Ambassadeurs René Valéry Mongbe du Bénin, T.P. Sreenissan de l'Inde et José Urrutia du Pérou furent élus Vice-Présidents. Déjà ainsi représentée au sein du bureau du Comité, l'Afrique joua également un rôle de premier plan au sein des bureaux des deux groupes de travail créés lors de cette première session du Comité. Elle assura la présidence du Groupe de Travail I à travers le délégué de l'Algérie [65] et la présidence du Groupe de Travail II à travers celui de la Tanzanie [66]. Cette forte implication de l'Afrique dans les structures de négociation de la Convention s'explique par la situation particulière de l'Afrique au regard de la désertification au reste soulignée par l'Assemblée Générale elle-même dans sa résolution précitée. L'Afrique est assurément le continent le plus touché par ce phénomène et certainement celui qui en subit le plus dramatiquement les conséquences.

L'ouverture des négociations au fond portant notamment sur la structure et les éléments constitutifs de la future convention donna l'occasion aux pays africains d'exprimer leurs vues sur ces questions. Cinq points majeurs constituaient la base des discussions :

1. le processus de négociation ne commence pas *ex nihilo*, mais doit se fonder sur les efforts, recherches et négociations passées ;
2. il existe un lien entre les aspects globaux de la désertification et les problèmes particuliers auxquels fait face l'Afrique ;
3. le chapitre 12 du Programme d'Action 21 contient un ensemble d'éléments négociés qui devraient être utilisés de manière constructive ;
4. les liens horizontaux avec d'autres chapitres d'Action 21 doivent être pris en compte ;
5. il est nécessaire d'encourager la participation locale et d'écouter les populations villageoises.

Contrairement à son habitude, l'Afrique ne présenta pas une position commune unique. Il est vrai qu'à ce stade des négociations, il s'agissait encore de commentaires initiaux sur le projet de convention.

Quoiqu'il en soit, des désaccords sur un certain nombre de questions fondamentales sont apparus, y compris quelquefois entre pays africains.

● *Sur la structure formelle de la Convention*, le Bénin suggéra que celle-ci pourrait suivre le format d'autres accords internationaux tels que la Convention de Lomé IV et celles sur les Changements climatiques et la Biodiversité ; il ajouta que cette structure devrait mettre l'accent sur l'universalité du problème en accordant une considération spéciale au problème africain. De plus, le Bénin et le Sénégal, mais aussi d'autres pays tels que la Pologne et la Finlande déclarèrent que la Convention devrait contenir des annexes sur des programmes régionaux et nationaux négociés séparément de la Convention principale.

● *Sur les éléments d'introduction de la Convention*, des États africains tels la Guinée, la Tanzanie, le Burkina Faso, la Tunisie, mais aussi l'Autriche, la Bolivie, la Malaisie, le WMO, l'UNSO, l'IGADD et les ONG proposèrent que la Convention prenne en considération les causes de la désertification résultant de la pauvreté, la dette extérieure, le commerce, la fixation des

65. M. Ahmed DJOGHLAD.
66. M. Fredérich MALLYA.

prix de marchandises et d'autres facteurs économiques extérieurs [67]. De nombreux pays parmi lesquels la Tanzanie, le Tchad, le Ghana, Madagascar, le Lesotho, le Kenya, le Burkina Faso mirent l'accent sur le rôle des communautés locales, des ONG, des femmes, ainsi que sur l'importance de la participation populaire.

— En ce qui concerne le préambule, le Bénin proposa qu'il couvre toutes les préoccupations de toutes les régions (*contra* : Chili), et le Botswana avança qu'il devrait mettre en avant la dégradation des terres ainsi que la gestion adéquate, l'utilisation et la conservation des ressources et de la faune sauvage.
— S'agissant des définitions, le Mali, le Ghana et la Tunisie, mais aussi le Canada étaient d'avis qu'il fallait commencer avec la définition de la désertification contenue dans le Programme d'Action 21 ; la Gambie déclara, au contraire, que la définition de l'Action 21 n'était pas sacro-sainte et pouvait être révisée, cependant que le Bénin et le Soudan démandèrent que cette définition soit élargie afin d'y inclure les causes économiques et sociales de la désertification.
— Quant aux objectifs de la Convention enfin, le Burkina Faso et la République Centrafricaine insistèrent sur le fait que la Convention devait prendre en compte la nécessité de la prévention et de l'atténuation de la désertification, et le Kenya souligna qu'il fallait renforcer la coopération régionale dans ce domaine.

● *Sur les programmes d'actions nationaux et sub-régionaux*, l'idée de tels programmes reçurent l'appui favorable de nombreux délégués ; l'Algérie et le Bénin, mais aussi l'Iran mentionnèrent la nécessité d'assister les Parties dans la présentation de ces plans à la Conférence des Parties, et le Botswana déclara que la préparation desdits plans devait être décrite par la Convention.

● *En ce qui concerne les engagements globaux*, l'Algérie déclara qu'il devrait y avoir à la fois des engagements mondiaux et des engagements propres à chaque pays, ainsi qu'une coopération multilatérale accrue grâce à l'ONU et aux réseaux d'ONG. Le Mali, quant à lui, cita quatre types d'engagements mondiaux devant être inclus dans la Convention : engagements scientifiques (y compris le renforcement des capacités nationales et la création des centres internationaux), techniques, économiques (y compris la réduction du poids de la dette et les déséquilibres du commerce international) et financiers (y compris l'amélioration des mécanismes existants).

— En matière de recherche, de contrôle et de collecte d'informations, le Maroc ainsi que le Japon, l'UNSO et le WMO lancèrent un appel pour soutenir le contrôle et l'évaluation de données au niveau international de façon efficace ; l'Égypte, appuyée par Israël, demanda la constitution d'un réseau de contrôle basé sur une répartition des zones écologiques ; l'Algérie et le Cameroun, mais aussi l'Ouzbékistan sollicitèrent l'établissement d'un système d'alarme avancé.
— Sur le transfert de technologie et la coopération, le Cameroun et le Tchad, de même qu'Israël, soulignèrent que la technologie devait être adaptée avant de pouvoir être transférée.
— À propos de l'infrastructure, l'éducation et la prise de conscience, le Maroc ainsi que le Pérou et le Chili mirent l'accent sur la nécessité de la prise de conscience populaire ; le Burkina Faso, mais aussi l'Iran remarquèrent que la formation était essentielle ; et l'Algérie proposa des programmes d'éducation ainsi qu'un Centre de formation dont le siège serait en Afrique.
— S'agissant du lien avec d'autres conventions, le Botswana mais aussi la Suisse, l'Australie, le Brésil, l'Espagne, le Portugal et un certain nombre d'organisations soulignèrent la nécessité

67. Le Royaume Uni, l'Australie et le Portugal s'opposèrent à ce que les problèmes tels que le commerce et la dette soient abordés dans la mesure où ils sont traités dans d'autres forums.

d'assurer la complémentarité et la coordination entre la convention sur la lutte contre la désertification et d'autres instruments juridiques internationaux de protection de l'environnement en particulier les conventions sur les Changements climatiques et la Biodiversité.
— Quant aux ressources et mécanismes financiers, l'Algérie, le Cameroun, le Kenya, le Lesotho, la Tanzanie et la Tunisie, de même que le Brésil, la Chine et l'Iran demandèrent des ressources financières additionnelles, cependant que l'Égypte, mais aussi le Japon, les États-Unis et la Norvège recommandaient une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Le Nigeria, suggéra que le financement initial de la Convention se fasse à travers le FME et rappela que le Programme d'Action 21 prévoyait que le FME serait un Fonds de Financement pour les Conventions de protection de l'environnement. Le Maroc, pour sa part, mit l'accent sur la nécessité d'un financement à long terme.

La question qui sema le plus de trouble pendant toute la session fut celle du délai à accorder à la négociation des protocoles régionaux tout en assurant une priorité à l'Afrique. La résolution 47/188 inclut dans l'appellation officielle du Comité de Négociation l'expression « particulièrement en Afrique », indiquant de ce fait qu'une priorité d'action devrait être donnée à cette région. Le Président du CNID proposa à l'origine qu'un protocole sur l'Afrique, telle une annexe faisant partie intégrante de la Convention, fût négocié dès que la structure principale de la Convention serait définie. Il proposa également que des protocoles similaires, pour d'autres régions, soient négociés par la suite. Cette proposition se heurta à l'opposition de certains pays des régions autres que l'Afrique qui estimaient que leurs propres problèmes de désertification méritaient plus d'attention, et que des protocoles similaires à celui de l'Afrique devaient être négociés simultanément à celui-ci. Le président du CNID proposa un compromis ainsi libellé : « Des protocoles similaires pour d'autres régions seront négociés sans délai, selon des modalités qui seront décidées par le Comité lors de sa seconde session ». Le Groupe asiatique, appuyé par le Groupe d'Amérique Latine, proposa d'amender ce texte en ajoutant la phrase suivante après le terme « délai » : « dans les limites de temps du processus de négociation ». Toutefois au cours des débats, l'Inde proposa de modifier cet amendement avec la formule : « dans les limites du temps du CNID ». Cependant, le Président du Comité de Négociation, le Groupe africain, mais aussi le Japon, l'Australie, la Norvège et d'autres pays encore soutinrent la formulation originale étant donné que le CNID n'avait pas mandat après juin 1994 tandis que le processus de négociation pouvait se poursuivre après que la Convention eut été adoptée à cette date. Afin de sortir de l'impasse, le Président du CNID proposa néanmoins un nouveau texte ainsi libellé : « ... afin de permettre au CNID de négocier rapidement des protocoles similaires pour d'autres régions, le secrétariat devra préparer le matériel de fond pour que de telles négociations soient initiées sans délai et selon les modalités qui seront décidées lors de la troisième session. L'Assemblée Générale sera invitée lors de sa 48^{e} session à considérer l'extension du processus de négociation afin de permettre à des protocoles additionnels d'être adoptés. La Convention et le protocole régional sur l'Afrique seront adoptés en juin 1994 et les autres protocoles régionaux qui auront le même statut légal que celui pour l'Afrique entreront en vigueur selon les modalités qui seront spécifiées dans la Convention ».

Ce texte de bon sens ne permit pas davantage de réaliser le consensus espéré. Alors qu'il fut appuyé par de nombreuses délégations incluant le Bénin, la Côte-d'Ivoire, le Kenya, la Mauritanie de même que l'Australie, l'Autriche, la France, la CEE..., il se heurta à l'opposition résolue du Brésil et du Mexique secondés par le Pérou et le Pakistan. Devant l'échec de toutes ces tentatives en vue d'arracher un consensus, le Président du CNID constata qu'un consensus ne pouvait être obtenu, mais que le rapport inclurait à la fois la dernière proposition ainsi qu'une proposition alternative reflétant les vues des pays opposés à ses différentes propositions.

Lors de la session suivante, en septembre 1993 à Genève, la décision fut prise de négocier à la fois la Convention et des protocoles régionaux. La suite des négociations ne fut pas plus aisée, les discussions achoppant souvent sur les dispositions financières. Ces dispositions étaient encore en cours de rédaction à l'issue de la 5e session du CIND tenue à Paris en juin 1994. Le texte définitif de la Convention, assorti de trois Annexes dont le premier pour l'Afrique, le deuxième pour l'Amérique Latine et le troisième pour l'Asie, a cependant été adopté dans le délai figurant dans le mandat de la CIND et est désormais ouvert à la signature et la ratification des États.

Le niveau d'engagement des États africains dans les négociations de cette Convention montre bien l'intérêt primordial qu'ils y attachent et l'importance que cette Convention représente pour l'avenir économique et surtout agricole du continent. Mais sans doute aussi l'Afrique a-t-elle tiré les enseignements de sa faible participation aux négociations préparatoires de la CNUED, notamment de ce qu'elle a probablement perdu là une occasion précieuse de faire prendre en compte plus sérieusement qu'elle ne l'a fait ses préoccupations et ses positions sur les principaux sujets qui furent examinés alors.

Section 3 : La contribution de l'Afrique à la promotion des « droits de la troisième génération »

L'idée qu'il y aurait une troisième génération des droits de l'homme a été lancée au cours des années 1970 et visait à appréhender un ensemble de droits nouveaux sécrétés par la communauté internationale et liés à son évolution. Cette troisième génération des droits de l'homme est destinée à réaliser la conciliation des droits civils et politiques, constitués de libertés dites formelles (droits de la première génération), et des droits économiques et sociaux, constitués de libertés dites réelles (droits de la deuxième génération), qui font l'objet des deux pactes internationaux adoptés par les Nations Unies en décembre 1966. Elle inclut entre autres, le droit à la paix, le droit à la culture, le droit à un environnement sain et équilibré et le droit au développement [68]. L'Afrique a contribué à la promotion de ces deux derniers droits en particulier, d'une part grâce à la consécration juridique du droit au développement (I), d'autre part, à travers la défense de l'idée qu'il y a un lien étroit entre le droit à l'environnement et le droit au développement (II).

I. LA PROMOTION DU DROIT À L'ENVIRONNEMENT

L'idée d'un droit de l'homme à l'environnement [69] est admise au plan international dans de nombreux textes déclaratoires, sans d'ailleurs que l'expression « droit à l'environnement » soit

68. Voir Karel VASAK, « A 30 years struggle - The sustained efforts to give force of law to the universersal Declaration of Human Rights », *Unesco Courrier*, november 1977, p.29.

69. Sur cette notion de « droit à l'environnement », voir notamment : M. BORYSEWICZ, « La qualité de la vie, une finalité nouvelle de la règle de droit », *Mélanges A. JAUFFRET*, 1974 ; A.Ch. KISS, « Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 1976-1, p.15 ; J. UNTERMAIER, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *RJE*, 1978-4, p.329 ; G. MARTIN, Le droit à l'environnement, PPS, 1978 ; M. PRIEUR, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », RJE, 1988-4, p.397 ; M. DEJEANT-PONS, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes de protection des droits de l'homme », *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 2, n° 11-1991, p.461 ; Abdelfattah AMOR, « Existe-t-il un droit de l'homme à l'environnement ? » in *La protection juridique de l'environnement*, Actes du colloque organisé par la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis II, mai 1989, pp. 23 et s. ; Amedio POSTIGLIONE, « Le droit de l'homme à l'environnement. Reconnaissance nationale et internationale » in *Déclaration de Limoges, Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement*, 13-15 déc. 1990, PUF, 1992, pp. 39 et s.

toujours employé. On pense généralement que ce nouveau droit a été proclamé pour la première fois dans le Principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972 selon lequel « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisante, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

La Déclaration de Rio de 1992 apparaît à cet égard comme un recul dans la mesure où elle se contente d'une formulation dans laquelle l'idée du droit à l'environnement est par trop implicite. Le Principe 1 de cette Déclaration proclame en effet : « Les êtres humains ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ». Rio 92 fait, à cet égard, moins bien que Stockholm 1972. La notion de droit à l'environnement n'en a pas moins conservé tout son intérêt au niveau international puisque, depuis 1990, la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social des Nations Unies élabore un rapport spécial sur « Droit de l'homme et environnement » [70], et que certains participants non officiels à la CNUED ont suggéré, notamment au Forum Global à Rio, d'introduire le droit de l'homme à l'environnement dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques [71].

Mais c'est l'Afrique qui, la première, a donné une consécration juridique formelle au droit à l'environnement à travers la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi (Kenya) le 28 juin 1981, dont l'article 24 dispose que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Cette Charte, entrée en vigueur le 21 octobre 1986, a introduit désormais le droit à l'environnement dans le droit international positif, fût-il de portée régional.

Le droit à l'environnement est par ailleurs consacré par un certain nombre de constitutions africaines récentes, soit indirectement à travers la référence à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ex. art. 7 Constitution du Bénin de 1990 ; préambule Constitution nigérienne du 26 décembre 1992), soit directement en lui consacrant une disposition explicite (ex. art. 29 Constitution sud-africaine de 1983 amendée plusieurs fois depuis lors), soit enfin en utilisant les deux techniques à la fois : ainsi du préambule et de l'article 29 de la Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 qui dispose : « Le droit à un environnement sain est reconnu... » ; du préambule et de l'article 46 de la Constitution du Congo du 15 mars 1991 qui énonce : « chaque citoyen a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre » ; du préambule et de l'article 28 de la Constitution nigérienne du 26 décembre 1992 qui dispose que : « toute personne a droit à un environnement sain ». Certains pays africains paraissent ainsi, sur un plan purement formel bien sûr, bien en avance sur de nombreux pays développés où la constitutionnalisation du droit à l'environnement, voire sa simple consécration juridique au moyen même des catégories normatives inférieures à la constitution, demeure une revendication ; en dépit de la multitude des règles et procédures existantes en matière de droit de l'environnement, celui-ci est encore dans ces pays, au stade du « non droit » [72].

Reste une question sous-jacente à cette consécration d'un droit de l'homme à l'environnement. Ce droit est-il promis à être un droit humain ordinaire, semblable dans sa nature et dans ses conséquences à ceux qui l'ont précédé ? L'hésitation est permise, car la mise en œuvre du droit à l'environnement s'avère d'autant plus malaisée que son contenu est mal défini et paraît

---

70. Voir Fatma ZOHRA KSENTINI, « Droits de l'homme et environnement », Conseil économique et social des Nations Unies, 2 août 1991.

71. Voir M. PRIEUR, « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », art. précité p. 26.

72. Voir par ex. pour la France, M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p.130.

en tout cas trop englobant, donc extrêmement large : il tend à recouvrir la plupart des droits économiques et sociaux en plus des droits proprement écologiques. Certes, il existe quelques efforts de définition plus ou moins élaborée sur le plan doctrinal. Mais la difficulté de cerner « les contours mouvants et ambigus de ce droit dont le contenu varie au gré des découvertes scientifiques et en fonction des contextes socio-économiques » demeure. Il faudrait en tout état de cause comprendre le droit à l'environnement comme un « droit bidimensionnel », c'est-à-dire à la fois comme un droit humain et un droit de la nature. Cette approche écarte l'anthropocentrisme juridique si fréquent en droit de l'environnement qui, par son objet même, devrait mettre en avant la nature dans toutes ses composantes.

Si le droit à l'environnement s'entend uniquement comme un droit humain, il finira par conduire à un résultat opposé à celui recherché, c'est-à-dire à la dégradation d'une nature mise exclusivement au service de l'espèce humaine. Il s'agit donc de décoloniser la nature dans les esprits afin d'opérer une manière d'appropriation pour cause d'utilité écologique des droits que l'homme croit détenir sur la nature. Revendiquer le droit à l'environnement, c'est aspirer à un milieu sain et équilibré, aspiration universelle qui ne peut cependant être pleinement réalisée que dans un contexte de développement économique harmonieux. De ce point de vue, le droit à l'environnement ne peut se concevoir, pour le pays en développement en particulier, qu'en articulation avec le droit au développement.

II. LA DÉFENSE DE LA RELATION ENTRE DROIT À L'ENVIRONNEMENT ET DROIT AU DÉVELOPPEMENT

Dans la société internationale, le village économique a précédé le village écologique, en sorte qu'il est difficile d'envisager le second en ignorant le premier. C'est, en effet, une certaine conception de l'économie et du progrès qui est à l'origine de la plupart des problèmes écologiques auxquels le monde est confronté aujourd'hui. Mais le village économique est un lieu des inégalités, où les plus pauvres côtoient les plus riches et aspirent légitimement à accéder, eux aussi, au niveau du progrès atteint par ces derniers. Dans cette perspective, l'environnement apparaît étroitement lié au développement, d'une part, parce qu'un certain mode de développement — notamment celui pratiqué jusqu'aux années récentes par les pays du Nord — est destructeur de l'environnement, d'autre part, parce que la pauvreté est l'un des principaux facteurs de la dégradation de la nature par l'homme et que les pays sous-développés se livrent à une surexploitation des ressources naturelles afin de se donner les moyens de réaliser leurs objectifs de développement économique et social. La problématique s'énonce en des termes fort simples : si l'environnement n'est pas protégé, le développement sera compromis ; sans développement, il ne sera pas possible de protéger l'environnement [73].

Si l'Afrique a été la première à consacrer formellement le droit à l'environnement dans un instrument juridique régional ayant force contraignante, elle a été aussi à l'origine de la notion de droit au développement. C'est, en effet, M. Keba M'Baye, alors premier président de la Cour Suprême du Sénégal qui a été le promoteur de l'expression dans son cours inaugural [74] à la

---

73. Voir notamment, G. MARTIN, *Le Droit de l'environnement. De la responsabilité pour fait de pollution au droit à l'environnement*, Lyon, Publications périodiques spécialisées, 1978, p. 128 et s. ; Ali MEKOUAR, « Le Droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits humains », in *Études en Droit de l'environnement*, Rabat, Editions OKAD, 1988, p. 61. ; Adrew STEER, « L'Union de l'environnement et du développement », *Finances et Développement*, juin 1992, pp.18 et s.

74. Intitulé : « Le Droit au développement comme un droit de l'homme ». Cours publié dans la *Revue des Droits de l'homme*, vol. V., n∞2-3 pp.505-534.

session de 1972 de l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg. Cette problématique du droit au développement sera portée par le mouvement de revendication d'un nouvel ordre économique international (NOEI) dont l'un des temps forts fut la VI^{e} session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies de mai 1974. Entre 1971 et 1974, tous les documents importants issus de rencontres internationales ont souligné avec force le lien étroit entre l'environnement et le développement : le rapport de Founex (Suisse) de juin 1971, le Plan et la Déclaration de Stockholm (Suède) de juin 1972 et la Déclaration de Cocoyoc (Mexique) d'octobre 1974. C'est en effet à Founex que l'environnement et le développement se sont révélés être deux aspects de la même question, et c'est grâce aux pays en voie de développement qu'une telle réalité devint une évidence pour tous : « Reconnaître qu'il existe des problèmes d'environnement dans les pays en développement, c'est concevoir plus largement la notion de développement, c'est avoir une vue plus complète ou plus synthétique de l'objet du développement. »[75] est-il écrit dans le Rapport. Ce document souligne par ailleurs « l'urgence impérieuse des problèmes d'environnement qui naissent de la pauvreté, de la nécessité de prendre à nouveau conscience de l'importance des mesures correctives, et par dessus tout, l'obligation nationale aussi bien qu'internationale de se consacrer au développement en tant que tel » [76].

Comme on l'a vu précédemment, les pays en développement, en particulier ceux d'Afrique, ont, par la suite, insisté lourdement sur ce lien indissoluble entre l'environnement et le développement, notamment à travers leurs réticences et leurs inquiétudes exprimées à la Conférence de Stockholm, et la Déclaration de Cocoyoc fut une expression assez nette de leur volonté de recentrer la problématique de la protection de l'environnement sur celle du développement. Cette liaison environnement/développement constitue le thème central du Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous* [77], plus couramment appelé le Rapport Brundtland [78]. On a déjà indiqué qu'elle a été également la pierre angulaire de la « Position commune » adoptée par les États africains dans la perspective de la Conférence de Rio.

Ces États insistent d'autant plus sur la relation entre le droit à l'environnement et le droit au développement que la reconnaissance d'une telle relation par la communauté internationale, en particulier par les pays développés, pourrait leur permettre de réaliser des objectifs qu'ils n'avaient pu atteindre par le biais du NOEI. Droit à l'environnement et droit au développement présentent en effet des similitudes d'approche en terme de rapport Nord-Sud et de doctrine de solidarité. Le droit au développement impose d'éliminer, au niveau international, tous les obstacles d'ordre juridique qui se dressent devant les efforts des peuples pour sortir du sous-développement ; surtout, comme le droit à l'environnement vu sous l'angle du principe de la responsabilité commune mais différenciée promu par la Déclaration de Rio (cf. *infra*, chap. 3), il met à la charge des pays développés des efforts financiers plus importants comme réponse à l'obligation de réparer les préjudices et dommages qu'ils ont causés aux pays du Sud notamment par l'exploitation coloniale [79]. Quant à la solidarité, elle trouve, en matière de protection de l'environnement comme en matière de développement, son fondement dans l'exigence pour les

---

75. Rapport de Founex, chap. 2, in *Sauvegarde...*, *op. cit.*, p.5.

76. *Ibid.* chap 2, doc. cit., p.11.

77. C'est sous ce titre que la traduction française de « Our Commun Future » — paru en 1987, a été publiée en 1988 par les Éditions du Fleuve à Montréal (Québec, Canada).

78. Du nom du Premier Ministre de Norvège, Mme Gro Harlem BRUNDTLAND, qui fut chargée par les Nations Unies de présider la Commission, laquelle fut finalement baptisée « Commission Brundtland ».

79. Voir Mohamed BENNOUNA, *Droit international du développement. Tiers monde et interpellation du droit international*, Paris, Berger - Levrault, 1983, pp.20-22.

acteurs internationaux de déployer une action collective par voie de concertation et de négociation permanentes, dans le but de réduire les inégalités de développement entre nations et d'abaisser les barrières des souverainetés afin de rendre possible des actions communes pour une meilleure conservation de la nature.

Si ces notions paraissent ainsi avoir un contenu assez précis, il n'en est pas de même de diverses autres notions qui ont émergé récemment à la faveur du développement du droit de l'environnement au niveau international.

Section 4 : Les notions en débat

Le droit de l'environnement est un terrain idéal pour l'innovation juridique. Sa fertilité le prédispose à un foisonnement conceptuel d'autant plus riche que les sciences de la nature lui apportent régulièrement des données nouvelles. Seulement, ce foisonnement d'idées et de notions en vient quelquefois à dérouter le juriste, car les notions nouvelles suggérées à partir de considérations écologiques ne sont pas toujours faciles à appréhender sur le terrain juridique. C'est le cas en particulier du concept de développement durable qui est au cœur de la problématique environnement et développement aujourd'hui. La science du droit se doit de construire cette notion sur le plan juridique en donnant au concept un contenu technique, c'est-à-dire une signification juridique précise (I).

Parallèlement, se pose le problème de la réception en droit de l'environnement de notions, certes consacrées par ailleurs, mais dont l'application en matière d'environnement apparaît malaisée, suivant le domaine en cause. Il en est ainsi de la notion de « patrimoine commun de l'humanité » dont l'application à certaines ressources de la nature reste débattue et apparaît à bien des égards comme un sujet de controverse (II). S'y ajoutent le problème de l'échange de la dette des pays en développement contre la protection de la nature.

I. UN DÉFI AU DROIT : CONSTRUIRE UNE NOTION JURIDIQUE DE « DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Le concept de développement durable a été formulé dès 1980 dans le cadre de la Stratégie mondiale de conservation, puis repris, développé et popularisé par le Rapport Brundtland en 1987, et consacré solennellement par la Déclaration de Rio en son point 3 à travers la formule suivante : « Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Il s'agit d'un concept difficile à transcrire en droit et *a fortiori* dans la pratique juridique. Il apparaît d'emblée comme une notion économique et a d'ailleurs été appréhendé jusque-là comme telle. La notion de développement durable a, sous ce rapport, un champ plus vaste que celle, initiale, de développement économique : elle propose un modèle de croissance et d'activité humaine qui inclut explicitement les considérations environnementales et le principe d'une allocation et d'une utilisation progressive, et donc durable, des ressources. Selon la Commission mondiale pour l'environnement, les objectifs essentiels des politiques de développement économique visant à promouvoir un développement durable sont : relancer l'économie ; induire une modification qualitative de la croissance ; répondre aux besoins essentiels de l'emploi, d'alimentation, d'énergie, d'eau et d'assainissement ; assurer un niveau de population durable ; conserver et développer la base de ressources ; réorienter les techniques et gérer les risques ;

allier environnement et économie dans les prises de décisions. Afin d'inscrire cette nouvelle conception du développement dans la réalité des activités de production, la Chambre de Commerce Internationale (CCI) a rédigé en 1990 une « Charte des entreprises pour le développement durable » qu'elle a lancée à la deuxième Conférence mondiale de l'industrie sur la gestion de l'environnement (WICEM) en avril 1991. Cette Charte contient 16 principes de gestion de l'environnement devant permettre aux entreprises de contribuer à un développement durable.

Si la notion de développement durable paraît ainsi relativement aisée à circonscrire du point de vue économique, le problème reste entier sous l'angle juridique. On peut d'ailleurs se demander s'il est possible de l'appréhender sous cet angle et comment. À cette interrogation il convient de répondre que tout phénomène peut être saisi par le droit. Une donnée technique, économique, sociale ou culturelle est susceptible de devenir une chose juridique dans un ordre juridique donné, dès lors que cet ordre juridique y attache signification conventionnelle prêtant à conséquence juridique, c'est-à-dire dès l'instant où, par convention entendue comme une acception partagée, l'on décide par le biais d'une règle de droit qu'elle est devenue un objet juridique. Sous ce rapport, la notion de développement durable est susceptible de devenir une notion juridique. Mais elle doit être construite comme telle, et pour se faire, on doit commencer par déconstruire l'expression. Un constat s'impose dès lors : on recense aujourd'hui d'après un auteur [80] plusieurs centaines de définitions de la notion de développement durable parmi lesquelles aucune définition juridique. Peut-être l'entreprise s'avère-t-elle simplement impossible ; elle est à tout le moins difficile, d'autant que la notion de développement est, même sur le terrain économique où elle a fait en premier son apparition, une notion controversée, impliquant en tout état de cause des éléments non matériels et non quantifiables. Il est sans doute bien plus aisé en droit de dire quelles sont ses implications juridiques, que ce soit au niveau interne d'un État ou au niveau international .

La Convention sur la diversité biologique propose en revanche une définition juridique de l'expression « utilisation durable ». Celle-ci signifie « une utilisation qui maintient et renforce les ressources naturelles renouvelables d'une façon qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins à partir des mêmes ressources » [81].

Quant à l'expression « développement durable » proprement dite, elle a donné lieu à d'importantes discussions durant le processus préparatoire de la CNUED. Pour les ONG, le terme développement contenu dans cette expression s'entend par opposition à la croissance, et vise un développement socialement juste et écologiquement sain. La définition de la Commission Brundtland qui entend par « développement durable » celui qui est susceptible de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre ceux des générations futures a manifestement inspiré celle sus-rapportée proposée par la Convention sur la diversité biologique et reprise dans le projet de Pacte de l'UICN [82]. Elle est également considérée comme la plus acceptable au niveau intergouvernemental. Ces définitions sont à base de deux constituants implicites

---

80. Voir L. BOUTHILLER, « Les forêts : un riche champ d'application du développement durable » Rapport au Colloque de Limoges des 7 et 8 novembre 1994 sur *Les forêts*.

81. Voir Nations Unies, CNUED Rio de Janeiro 3-14 juin 1992, A/CONF. 151/6 21 avril 1992.

82. Cf. article 1(n) de la 4[e] version dudit projet de Pacte telle qu'elle résulte de la réunion du Groupe de travail réuni à Bonn du 7 au 9 septembre 1992. La traduction en français est de nous. Le texte original en anglais est le suivant : « (n) »sustainable use « of renewable natural ressource means a use which maintains and enhances the renewable natural ressource base in a manner which meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs from the same ressource base ».

qui fondent leur juridicité : l'idée d'une obligation de gestion écologiquement rationnelle et celle d'une responsabilité intertemporelle [83].

A. Une obligation de gestion écologiquement rationnelle des ressources de l'environnement

Le développement durable est un développement global tel qu'il apparaissait déjà lors des négociations de la III[e] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer à travers l'idée de gestion commune des ressources des fonds marins. S'il s'agissait en l'espèce d'une gestion économique rationnelle faisant appel à une planification de l'exploration et de l'exploitation des ressources, de façon plus générale, le développement durable met l'accent sur la prise en compte des impératifs environnementaux dans tout projet de développement économique, l'objectif ultime étant d'atteindre à un développement total, sain, alliant croissance et respect de la nature.

Le développement durable impose, d'une part, une exploitation durable des ressources naturelles, d'autre part, une gestion écologique et non pas essentiellement économique des déchets. L'exploitation durable consiste à ne prélever des ressources renouvelables qu'en quantités qui n'affectent pas leur aptitude à se renouveler mais aussi à utiliser rationnellement les ressources non renouvelables et à affecter les bénéfices tirés de leur utilisation à la recherche de matériaux de remplacement ainsi que de techniques de réutilisation et de recyclage des ressources. La gestion écologique des déchets consiste, d'une part à ne pas dépasser la capacité de l'environnement à assimiler les déchets, d'autre part à ne rejeter dans l'environnement que les déchets assimilables par ce dernier suivant un processus naturel.

Cet impératif de la gestion écologiquement rationnelle des déchets induit un principe de précaution. Ce principe énoncé au point 15 de la Déclaration de Rio repose sur l'idée essentielle d'une nécessité d'adopter diligemment des mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement même en l'absence de certitude scientifique absolue. Il englobe ainsi un autre principe de gestion écologiquement rationnelle : celui de prévention (cf. *infra* Chap. 3). On peut en inférer également une obligation de s'abstenir de faire ou d'agir, lorsque l'action comporte pour l'environnement des risques graves connus ou simplement prévisibles. Elle induit aussi l'idée d'une équité intergénérationnelle en ce qu'elle impose à chaque génération de gérer les ressources de la nature en ayant à l'esprit le droit des générations futures à jouir au moins autant qu'elle desdites ressources.

L'obligation de gérer l'environnement de façon écologiquement rationnelle a pour destinataires aussi bien les individus, les entreprises, que les États, et de façon globale, l'ensemble de la communauté humaine en ce qu'elle a collectivement la charge du riche patrimoine que nous a légué la nature. Une telle obligation est forcément source de responsabilité.

B. Une responsabilité intertemporelle

L'objectif visé par le développement durable est de léguer aux générations à venir un patrimoine de ressources égal ou supérieur à celui qui nous est échu. Ainsi, il prend en compte le futur sans ignorer les générations présentes. Il fait de la communauté internationale dans son

83. Wouter VEENING, Simone BILDERBEEK, Ankie WIJGERDE, Arthur Van BUITENEN, « Institutionnal Change for sustainable developement. The challenge of the nineties », Repport on the consultation and Worshop of the Working Group on Institutional Change, January-November 1992, 35 p. ; p.10.

ensemble — des États mais aussi des individus — les gardiens du patrimoine naturel mondial. Ces gardiens sont comptables de ce patrimoine environnemental non seulement pour les habitants actuels de la planète, mais aussi pour ceux qui naîtront demain, dans les années et peut-être dans les siècles qui viennent, en tout cas aussi longtemps que vivra la planète.

La responsabilité qui en découle n'est pas circonstancielle. Elle est imprescriptible. Seule la disparition de la planète pourrait l'éteindre. C'est en cela qu'elle est intertemporelle. Parce qu'elle n'est pas l'affaire d'une époque ni d'une génération. Elle est dans son principe, contraire au principe classique de la responsabilité qui met celle-ci à la charge d'un auteur précis d'une infraction ou d'un dommage et ce dans un temps déterminé qui est le délai de prescription.

La responsabilité pour cause de gestion écologiquement irrationnelle de l'environnement est d'abord fondamentalement de nature morale ; c'est une responsabilité qui donne mauvaise conscience indépendamment de toute sanction matérielle qu'elle pourrait entraîner. Mais cette responsabilité pourrait être aussi de nature juridique si l'auteur du dommage écologique préjudiciable pour les humains d'aujourd'hui et pour les générations futures, ou même uniquement pour ces dernières, était clairement identifiable et s'il existait au niveau mondial une entité représentative de l'humanité d'aujourd'hui et de demain. Il se pose ainsi, à ce niveau, le même problème que celui que l'on rencontre à propos de la gestion du patrimoine naturel au profit de l'humanité.

II. DEUX NOTIONS EN CONFLIT : SOUVERAINETÉ DES ÉTATS SUR LEURS RESSOURCES NATURELLES ET ENVIRONNEMENT COMME « PATRIMOINE COMMUN DE L'HUMANITÉ »

Le droit international de l'environnement a émergé dans une société internationale déjà travaillée par d'autres préoccupations liées à l'émergence de nouveaux États et à leurs soucis de développement. Nouveaux venus sur la scène internationale, ces États avaient à cœur d'affirmer leur souveraineté en tant qu'entités indépendantes. Confrontés aux difficultés du sous-développement, ils tenaient à avoir la maîtrise juridique de leurs richesses afin de les mettre au service de leur essor économique. Le principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles est né de la rencontre de ces deux préoccupations. Parallèlement, s'est développée la conscience que les problèmes environnementaux ne peuvent être résolus efficacement au niveau d'un seul État, mais, en bien des domaines, au niveau régional ou planétaire. L'essor fulgurant du droit international de l'environnement tient sans doute à cela. La progression au sein de la communauté internationale de l'idée majeure selon laquelle l'environnement doit être préservé non seulement dans l'intérêt des habitants actuels de la planète mais aussi dans celui des générations futures a conduit à la nécessité d'ériger l'environnement en un « patrimoine commun de l'humanité ».

Il faut indiquer d'emblée que cette expression très usitée, empruntée manifestement au droit de la mer, est critiquable, et d'abord sur le plan de la terminologie. Elle est redondante dans la mesure où l'humanité étant formée de l'ensemble de l'espèce humaine regroupée au sein des États, son patrimoine est nécessairement commun. L'épithète « commun » est donc de trop et inutilement emphatique. Il suffit de parler de patrimoine de l'humanité, ou alors de « patrimoine commun de toute l'espèce humaine » [84].

84. Voir M. KAMTO, « Les forêts, « partrimoine commun de l 'humanité et droit international », rapport introductif au colloque international de Limoges (8-9 novembre 1994) sur le thème : *Forêts, droit et développement durable,* organisé par le réseau « ∂roit de l'environnement » de l'AUPELF/UREF »

Cela étant dit, on constate donc que deux logiques contradictoires s'affrontent en permanence en droit international de l'environnement : « celle issue de la pente naturelle des souverainetés qui conduit à l'accaparement prédateur des ressources prises dans la nasse du territoire et enserrées dans ses frontières ; celle qui résulte au contraire du constat lucide des faillites auxquelles mène la première tendance, et engendre non plus la dynamique de l'accaparement mais celle de la coopération et de la coordination internationales des usages d'un environnement perçu comme un bien collectif » [85]. Cette contradiction fondamentale est encore irrésolue, en particulier lorsque les aspects en cause de l'environnement concernent des ressources naturelles situées sur le territoire des États.

L'érection de l'environnement en patrimoine de l'humanité implique en effet que de chose d'un seul (État) les ressources concernées deviennent un « bien » collectif. Or ces ressources (c'est en particulier le cas des forêts) sont avant tout des ressources naturelles à valeur économique. Elles constituent par conséquent des richesses nationales au même titre que d'autres richesses, les États qui, par le hasard de la géologie et de la géographie abritent ces richesses sur leurs territoires les percevant d'abord sous cet angle avant toute autre considération. Dès lors, déclarer ces ressources patrimoine de l'humanité apparaît à leurs yeux comme une spoliation de leurs richesses naturelles nationales, la notion de patrimoine commun entrant alors directement en conflit avec le principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles.

Ce principe, consacré par la résolution 1803 (XVII) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 14 décembre 1962, est considéré comme un des principes fondamentaux du nouvel ordre économique international (NOEI) [86]. Le recul du NOEI n'a pas entamé ce principe qui fait désormais partie intégrante du droit international positif [87] au même titre que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [88] dont il constitue un « élément fondamental » (cf. préambule de la résolution 1803). Cette résolution indique d'ailleurs que toute mesure prise aux fins de la résolution 1514 (XV) « doit se fonder sur la reconnaissance du *droit inaliénable* qu'a tout État de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles, conformément à ses intérêts nationaux et dans le respect de l'indépendance économique des États ». L'Assemblée Générale des Nations Unies déclare par ailleurs dans la même résolution que « le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien être des populations de l'État intéressé ». Elle ajoute par ailleurs que « la violation des droits souverains des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles va à l'encontre de l'esprit et des principes de la Charte des Nations Unies et gêne le développement de la coopération internationale et le maintien de la paix. »

La souveraineté contrarie donc, au moins sur certains points, les desseins écologiques planétaires, et la difficulté n'est pas aisée à surmonter sur le plan des principes. Il convient alors d'imaginer une formule juridique susceptible de concilier le principe de la souveraineté des États sur les ressources en cause, considérées comme richesses naturelles nationales, et l'exigence de la gestion écologiquement rationnelle de ces ressources dans l'intérêt des générations

---

85. Pierre Marie DUPUY « Le droit international de l'environnement et la souverainété des Etats » in *L'avenir du droit international de l'environnement*, Colloque de la Haye 12-14 novembre 1984, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p.29.

86. Voir entre autres Mohammed BEDJAOUI, *Pour un nouvel ordre économique international,* Paris, UNESCO, 1979, et pour les principaux textes de ce NOEI, voir Brigitte STERN, *Un nouvel ordre économique international ?*, Paris, Economica, 1983.

87. Voir sur ce principe, Dominique ROSENBERG, *La souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles,* Thèse, Paris, LGDJ, 1986.

88. Consacré par la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 de l'Assemblée Générale de l'ONU.

actuelles et futures. Il nous a semblé que la notion de *patrimoine national d'intérêt écologique commun ou mondial* pouvait satisfaire à ces deux exigences *a priori* contradictoires, mais tout aussi importantes l'une et l'autre [89].

Ce correctif juridique apporté à la notion de « patrimoine commun de l'humanité » ne porte nullement préjudice à la nécessité de préserver les droits des générations futures; Il permet au contraire de situer de façon plus précise les responsabilités en la matière : les États, les collectivités infra-étatiques, les groupements et les individus ayant la responsabilité première et immédiate, la communauté internationale intervenant au second degré comme une sorte de directeur de la conscience écologique mondiale.

Cette notion de droit des générations futures introduit une innovation non négligeable dans la théorie du droit. Elle bat en brèche la théorie contractualiste qui est à la base de toute la pensée juridique occidentale, et que l'on retrouve chez des auteurs comme Locke, Hobbes, Rousseau, etc. Par rapport à la théorie classique, le droit des générations futures pourrait éventuellement être rattaché à la théorie de la stimulation pour autrui. Mais un des aspects de son originalité, c'est qu'il stipule pour un autrui inexistant, un autrui hypothétique ; c'est aussi un autrui sans âge, et donc non soumis à l'exigence de la capacité juridique puisque la notion de génération future recouvre ici aussi bien les jeunes que les vieux, les enfants nés ou à naître, comme les adultes.

Section 5 : Perspectives internationales et situation de l'Afrique

La question environnementale se pose en terme global, planétaire, parce que la menace écologique ignore les frontières. Cependant, elle se pose dans un monde hérissé de souverainetés étatiques, où le rêve d'une communauté mondiale solidaire aux intérêts (écologiques) convergents se heurte aux murs encore solides qui ceinturent les nations. Pourtant, face à l'internationalisation des problèmes environnementaux et au risque de propagation transfrontalière d'une catastrophe écologique, l'idée d'une ingérence verte (I) semble trouver un certain écho au niveau international. Simple phénomène d'époque à la suite de la notion d'« ingérence humanitaire », ou réponse adaptée à un problème réel ? La question mérite d'autant plus d'attention, en particulier en Afrique, que nombre d'États du continent pourraient être parmi les premières « victimes » d'une telle ingérence. Plus encore, elle est particulièrement interpellante en un moment où l'on observe un phénomène qui lui est apparemment opposé mais qui, à l'analyse, semble participer d'une seule et même vision de la problématique de gestion de l'environnement au niveau mondial : la domination des bailleurs de fonds, qu'ils soient des institutions ou des États, dans la prise de décisions environnementales. Allons-nous donc vers une marginalisation verte de l'Afrique (III) à qui le mécanisme de l'échange dette contre protection de l'environnement (II) n'a guère profité ?

I. L'INGÉRENCE VERTE

Après la guerre froide, la guerre verte ? Incontestablement, le défi Nord-Sud a remplacé la confrontation Est-Ouest, le Sommet de Rio ayant été, de ce point de vue, une pierre supplémentaire dans l'édifice incertain du « nouvel ordre mondial » de l'après-guerre froide. À Rio, on est

89. Voir M. KAMTO, « Les forêts, « patrimoine commun de l'humanité » et droit international », étude précitée.

entré de plain-pied dans le « village global » où la sécurité collective peut autoriser une ingérence chez le voisin. On comprend alors que les débats se soient portés largement sur le problème des limites de la sacro-sainte souveraineté nationale. Ce concept a connu une érosion consécutive à l'émergence de formes d'intervention qui ont donné naissance à la notion, combien controversée, de « droit d'ingérence » humanitaire dont les contours restent imprécis.

Le « droit d'ingérence écologique » se situe dans son sillage. Comme l'ingérence humanitaire, l'ingérence verte est une construction des pays du Nord : « Le monde a le plus grand besoin que s'impose à tous une obligation d'assistance mutuelle écologique » [90], déclarait à Rio le chef d'État français, M. François Mitterrand, dans un style œcuménique ; et le Commissaire à l'environnement de la Communauté économique européenne (CEE), M. Laurens Jan Brinkhorst, remarquait : « La souveraineté doit être limitée pour qu'on puisse avoir un développement durable », critiquant ainsi le refus de certains pays du Sud comme le Brésil et la Malaisie de tout contrôle international sur la gestion de leurs forêts [91]. Le véritable cœur du débat à ce Sommet de la Planète a été, en définitive, l'idée que des accords internationaux, répondant à des préoccupations globales, doivent pouvoir s'imposer aux États et déterminer leurs politiques nationales. Les normes internationales universelles de protection de l'environnement deviendraient des sortes d'obligations *erga omnes*.

L'ingérence verte ou le « droit d'ingérence écologique » s'entendrait de la faculté pour un ou plusieurs États de s'immiscer, sans en être requis, dans le territoire d'un autre État pour protéger ou restaurer une partie du patrimoine commun détruit ou en danger de destruction [92]. Bien qu'elle soit partie de considérations apparemment généreuses de solidarité écologique, l'ingérence verte ainsi entendue ne peut que susciter des réserves. Certes, sa mise en œuvre pourrait permettre de faire échec même à certaines formes de coopération qui conduisent à une exploitation effrénée et écologiquement irrationnelle des ressources naturelles dans certains pays africains. Mais il y a un grand risque que cette manière d'« assistance à nature en danger » ne soit que le « cache-sexe » d'une sorte d'impérialisme écologique. On peut craindre en effet, que le « droit d'ingérence verte » ne transforme le Sud, et tout particulièrement l'Afrique, en une « immense arrière-cour écologique des pays occidentaux, en une réserve où ils n'hésiteront pas à intervenir pour redresser des gouvernements ou des peuples « braconniers », dont les délits s'apprécieront à l'aune de leur réticence à apporter, par une application prompte et aveugle sur leur territoire, la légitimité qui fait tant défaut aux solutions que la « Société Internationale » propose pour résorber la crise écologique [93]. Le danger est là : celui de voir institutionnaliser une sorte de « gendarmerie écologique mondiale » [94] qui érigerait les pollueurs en gardiens du temple et condamnerait les seuls pays pauvres pour délinquance écologique [95].

L'ingérence verte n'est plus de l'ordre des hypothèses ou de la conjecture, elle a déjà commencé à se manifester, allant de l'injonction à peine voilée [96] à des formes plus subtiles,

---

90. Voir *Le Monde*, 16 juin 1992, p. 14.
91. Voir Patrick SABATIER, « Vers un droit d'ingérence écologique », *Libération*, 15 juin 1992, p.3.
92. Voir Alain Serge NGUIFFO TENE, « L'exclusion verte de l'Afrique », étude inédite, 1993, p.13.
93. *Ibid.*
94. L'expression est d'Alain LIPIETZ Berlin, Bagdad, Rio, Ed. Quai Voltaire, Paris, 1992, p. 138, cité par A.S. NGUIFFO TENE, étude précitée.
95. Voir Chantal CANS, « L'ingérence verte. Assistance ou intervention ? », *Les Cahiers du futur*, n°2, août 1992, pp.12-13 ; et A. S. NGUIFFO, *op. cit.*, .
96. L'exemple des quelques sénateurs américains séjournant au Cameroun en mars 1992 est illustratif à cet égard. Ils n'avaient pas hésité à dénoncer vivement l'exploitation anarchique de la forêt tropicale et équatoriale camerounaise (par la France) en déclarant que cette situation constituait une préoccupation pour les États-Unis.

telle que la nouvelle conditionnalité verte qui a déjà été appliquée dans les relations de la Banque Mondiale avec certains pays africains [97]. Ainsi, comme l'ingérence humanitaire, l'ingérence verte ne peut être utilisée que contre les pays en développement, et apparaît par suite irrecevable, parce que d'une inacceptable iniquité. Mais, comme l'ingérence humanitaire, elle peut s'avérer la seule solution efficace pour faire face à certaines situations écologiques critiques. Le principe n'est donc pas mauvais en soi. Seuls pourraient l'être ses mobiles inavouables et les risques de manipulations politiques entourant sa mise en œuvre.

II. LE MÉCANISME D'ÉCHANGE DETTE-NATURE

L'idée de convertir la dette en nature ou *debt swap* est d'origine anglosaxone. C'est en 1984 en effet, que Thomas E. LOVEJOY, alors Vice-président de WWF, a, le premier, proposé dans un article paru dans le *New York Times*, la conversion de la dette au profit des activités de conservation [98]. De là naquit le concept d'échange de la dette contre la protection de la nature (*debt-for-nature swaps*) qui a trouvé un terrain de prédilection en Amérique Latine. Il consiste à échanger la dette d'un pays en développement ayant des ressources écologiques importantes mais menacées, en programme précis d'investissement aux fins de préservation desdites ressources. L'idée avait déjà été expérimentée en Amérique Latine dans des projets de financement du commerce et de l'industrie permettant d'échanger les dollars locaux contre les dollars américains.

Dans le même esprit, des associations écologiques rachètent à bas prix des créances sur un marché de seconde main (*second hand market*), et les transforment en valeurs : exprimées en monnaie du pays concerné. Les sommes correspondantes sont directement investies dans des travaux de protection ou de conservation de l'environnement et ne donnent lieu à aucune création de dette nouvelle. Autrement dit la dette de l'État concerné, ainsi rachetée, est épongée par son nouveau créancier — l'ONG de l'environnement — qui investit le montant de sa créance dans la protection de l'environnement dans le pays débiteur. En 1987, 6 000 millions de dollars des États-Unis de dette des pays en développement ont été convertis en investissements écologiques, et ce montant aurait atteint 10 000 millions de dollars en 1988 [99].

Quelques pays d'Amérique Latine ont bénéficié de ce mécanisme. Ainsi, la Bolivie a signé en juillet 1987 un accord avec la Conservation Internationale, une organisation américaine de protection de l'environnement qui a racheté 650 000 dollars de la dette commerciale bolivienne par la Citicorp Investment Bank pour 100 000 dollars (soit 15 000 dollars de dette pour un dollar). En contrepartie, le Gouvernement bolivien a donné 15 millions d'hectares autour d'une réserve, le *Beni Biosphère Reserve*, comme aire protégée et 250 000 dollars de monnaie locale pour établir le projet. D'autres pays lui ont emboîté le pas : ce fut le cas de l'Équateur et du Costa Rica avec le WWF, des Philippines, avant que le Brésil, le Pérou et le Mexique ne s'intéressent à leur tour à ce mécanisme.

---

97. On citera à cet égard l'exemple du Cameroun dont une tranche du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) a été bloquée, tant que le gouvernement n'avait pas adopté une nouvelle législation forestière moins laxiste que celle en vigueur, comme l'exigeait la Banque Mondiale.

98. Voir FULLER, « Debt for nature swaps : A new conservation tool », *Impact*, n°65, 1988/4, p. 40.

99. Paul BATIBONAK, « Coopération internationale et protection de la forêt au Cameroun », Thèse de troisième cycle, Yaoundé II, IRIC, 1995 (à soutenir), p. 182-183.

En revanche, aucun pays africain n'a encore bénéficié de ce mécanisme en tant que tel. Toutefois, la Caisse Française de Développement (CF) finance certains projets environnementaux suivant une philosophie quelque peu comparable.

Au-delà de ses résultats mitigés, ce mécanisme révèle l'extraordinaire créativité des pays endettés. Son principal avantage, c'est d'avoir attiré l'attention sur les programmes de protection de la biodiversité, de reforestation, et d'éducation environnementale qui ont reçu des financements qu'ils n'auraient pu obtenir autrement [100].

III. VERS LA MARGINALISATION VERTE DE L'AFRIQUE ?

Il était courant d'entendre parler de la marginatlisation économique de l'Afrique en raison notamment de sa participation trop insignifiante aux échanges internationaux. Or de la marginalisation verte du continent, il en est de plus en plus question [101]. La nature de ce phénomène n'est cependant pas toujours exposée avec suffisamment de clarté.

Cette nouvelle tendance induite par l'écologie en tant que variable des relations internationales contemporaines peut être appréhendée à trois niveaux : au niveau mondial, au niveau national et au niveau local.

Au niveau mondial d'abord, elle se perçoit à la fois au travers des règles du commerce international et de la gestion des mécanismes de financement de l'environnement. D'une part en effet, on observe une application discriminatoire dans certains pays développés des mesures de contrôle sanitaire des produits importés préjudiciables aux produits africains [102] ; et le refus par le GATT d'internaliser les coûts environnementaux dans le prix des matières premières, africaines notamment, ne peut qu'accentuer la détérioration des termes de l'échange, sur un marché où ce sont les consommateurs qui déterminent les prix. D'autre part, on note une exclusion des pays africains du processus décisionnel au sein du Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM). Ces pays sont totalement absents de l'administration de cette institution alors même qu'ils sont, en principe, les principaux bénéficiaires de son financement. Il en résulte un manque de concertation entre bailleur et bénéficiaires qui gêne sérieusement les rapports entre les deux parties. Il est significatif à cet égard que les pays industrialisés, en particulier le G7 qui domine le financement et la gestion du FEM, se soient si fermement opposés à toute réforme susceptible de faire entrer les pays en développement dans la gestion des mécanismes de financement de la protection de l'environnement. Sous prétexte d'éviter une inflation de tels mécanismes, ils ont défendu sans concession la GEF, celle-ci s'imposant en définitive comme la rivale vitorieuse du « Fonds vert » (« Green Fund ») proposé par le Groupe des « 77 ».

Cette exclusion institutionnelle au niveau mondial se prolonge au niveau national par la marginalisation des pays africains dans l'exploitation des richesses de leur environnement. En

---

100. Voir Diana PAGE, « Debt-for-nature swaps : Experience dained, lessons learned », *International Environmental Affairs*, Vol. n°4, Fall 1989, pp 275-288.

101. Voir notam. : A.S. NGUIFFO TENE, « L'exclusion verte de l'Afrique », étude précitée ; Paul BATIBONAK, « Coopération internationale et protection de la forêt au Cameroun », Thèse précitée, pp. 154 et s.

102. Un exemple : le refus de commercialisation des oléagineux sénégalais aux États-Unis pour cause de détoxication à l'aflatoxine, une substance déclarée cancérigène. Sous la pression des producteurs américains, la Food and Drug Administration avait permis la distribution sur le territoire américain de produits traités avec la même substance, à des doses similaires (Voir dépêche de l'Agence SYFIA, reprise dans *Le Courrier de la Planète*, n°7 mai 1992, p. 15 et évoquée par NGUIFFO TENE, étude précitée) ; pour une autre illustration, voir Massive COREA « Un chocolat amèrement toxique ? », *Africa International*, n°260, avr. 1993, p. 55.

dehors du pillage décrié des produits ligneux des forêts africaines, on assiste aujoud'hui à une spoliation de ces pays des richesses insondables de leurs ressources biologiques et génétiques, sans considération aucune des règles posées en ce domaine par la Convention de Rio sur la diversité biologique. L'exemple le plus récent et sans doute le plus significatif est survenu dans le cadre du « projet Korup » au Cameroun. Dans cette forêt, qui est considérée comme une des plus vieilles de la planète et où le taux d'endénisme est parmi les plus élévés du monde, une espèce rare, l'*Antrocladus Korupensis,* a été découverte par un chercheur étranger. Après analyse, il s'est avéré que la molécule de cette plante, la Michelamine B, donnait des résultats intéressants sur certains virus. Des tests à ce sujet sont en cours au National Cancer Institute aux États-Unis. D'après un consultant de la Banque Mondiale à Yaoundé, le brevet serait déjà américain. Sous prétexte de tests, 350 kg de feuilles de cette plante ont été exportés illicitement aux États-Unis. Tout ce trafic s'est fait à l'insu du Gouvernement camerounais et sans autorisation d'aucune sorte ; les négociations à ce sujet n'auraient été engagées qu'après coup. Au surplus, les gestionnaires du projet essaieraient de faire des transferts d'espèces dans d'autres forêts de montagnes en Afrique, notamment au Kenya [103]. Sous prétexte de protéger, on pille. Le « découvreur » américain [104] est-il prêt à partager avec le Cameroun les dividendes du brevet de l'*Antrocladus Korupensis* ? Il faudra pourtant que s'appliquent les règles internationales les plus actuelles traduisant le consensus international en la matière, notamment les dispositions pertinentes de la Convention de 1992 sur la biodiversité.

La marginalisation de l'Afrique descend enfin jusqu'au niveau local. Elle se traduit par l'exclusion des populations des projets environnementaux mis en œuvre dans leur milieu de vie. Tout est résumé dans les propos suivants du Maire de Dimako une petite localité de la région forestière de l'Est-Cameroun : « Ils sont venus protéger la forêt contre les populations » [105]. De fait, la plupart des projets d'aménagement et d'exploitation forestiers sont conçus pour eux-mêmes, ou plus souvent dans l'intérêt des aménageurs et des exploitants forestiers et très rarement dans celui des populations locales. Ainsi, ce n'est pas seulement l'Afrique officielle ou l'Afrique des États qui est exclue du jeu des relations écologiques mondiales, c'est aussi l'Afrique profonde, celle des paysans et des villages qui vit en spectatrice des programmes de gestion ou de transformation de son milieu de vie.

103. Lire P. BATIBONAK, Thèse précitée, pp. 150-151.

104. Encore faut-il qu'il en soit réellement le découvreur. Car la plupart de ces chercheurs occidentaux, qui ne connaissent nullement ou si peu les plantes africaines s'approprient le savoir des herboristes africains et autres guérisseurs traditionnels qui seuls, souvent, les aident à explorer telle piste ou telle autre. En sorte qu'il s'agit bien souvent d'une découverte partagée.

105. Cités par P. BATIBONAK, *op. cit.*, p. 156.

Chapitre 2

Les sources du droit de l'environnement en Afrique

Les sources du droit de l'environnement en Afrique apparaissent nombreuses et variées, associant normes du droit international et règles des droits internes. Il faut rappeler que l'expression « source du droit » est justiciable de deux acceptions dont l'une est non juridique et l'autre juridique. Au sens non juridique, elle désigne « toutes les représentations qui influencent effectivement les fonctions de création du droit et d'application du droit » [1], c'est-à-dire le substratum moral, politique, économique et social, les théories juridiques et les avis d'experts, bref la doctrine, dans lesquels toute règle de droit ou tout ordonnancement juridique plonge ses racines. Suivant cette signification, le droit de l'environnement serait fondé, d'une part sur une sorte de morale écologique inspirée par la redécouverte par l'homme de la beauté et des richesses de la nature et, parallèlement, des menaces graves qui pèsent sur elles ; d'autre part, sur un réalisme économique dicté par les perspectives catastrophiques d'une croissance échevelée fondée sur une exploitation anarchique et irrationnelle des ressources naturelles — pour la plupart non-renouvelables — susceptibles d'hypothéquer tout développement durable.

Cette acception de la notion de « sources du droit » est nettement distincte de son sens juridique dans lequel elle désigne les sources du droit positif, celui-ci s'entendant comme l'ensemble des règles juridiques applicables ou en vigueur dans un État ou en une matière à un moment donné. Au sens juridique, l'expression « sources du droit » désigne alors le socle juridique sur lequel repose un système de normes. Plus précisément, c'est le fondement de la validité d'un ordre juridique donné, c'est-à-dire ses bases juridiques positives.

Au contraire des sources non juridiques, ces « sources du droit positif », dites sources juridiques, sont obligatoires, c'est-à-dire juridiquement contraignantes. C'est dans cette acception que la notion de « sources » est employée ici. Sous ce rapport, on peut distinguer entre les sources internes (sect. 1) et les sources internationales (sect. 2) du droit de l'environnement.

Section 1 : les sources internes

En Afrique, le droit de l'environnement puise aux trois sources traditionnelles du droit africain : le droit coutumier traditionnel (I), le droit colonial (II) et le droit écrit post-colonial (II).

1. HANS KELSEN, *Théorie pure du droit*, Trad. française de la 2e éd. par Ch. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1961, p. 314.

I. LE DROIT COUTUMIER TRADITIONNEL

Suivant une perspective historique, il constitue la première source du droit de l'environnement dans les États africains. La protection de la nature et le souci de préserver l'équilibre du milieu sont une préoccupation constante de la plupart des sociétés africaines traditionnelles dans la mesure où l'homme y vit généralement en harmonie avec la nature dont il se conçoit comme un des éléments. Cette préoccupation se traduit sur le plan juridique par des prescriptions du droit coutumier réglementant, suivant les zones considérées, la coupe de l'arbre, l'utilisation des cours d'eau communs, la chasse, les feux de brousse, l'affectation et l'utilisation des sols... Bien que battu en brèche en bien de ses aspects par les législations dites modernes, ce droit coutumier traditionnel reste encore d'un très grand secours dans la protection juridique de l'environnement en zones rurales, et joue dans certains cas le rôle de droit supplétif.

II. LE DROIT COLONIAL

Ce droit colonial, dont les normes directrices étaient édictées en métropole et les mesures d'application dans chaque territoire, s'appuie en la matière sur des réglementations sectorielles. Ainsi en est-il en Afrique noire sous administration française par exemple, du régime domanial, du régime forestier, du régime minier [2]. Le droit colonial assure une protection indirecte et essentiellement utilitariste de l'environnement, d'une part parce qu'il ne pourvoit pas en normes spécifiques de protection de l'environnement, d'autre part parce que, en fait de protection, il organise l'appropriation publique ou privée et une exploitation absolument libérale des ressources naturelles. En bien des aspects, ce droit colonial est resté en vigueur dans la plupart des pays africains, même après leur accession à la souveraineté internationale, et fait encore souvent partie du droit positif.

III. LE DROIT ÉCRIT POST-COLONIAL

On peut distinguer ici, suivant l'ordre chronologique de leur formation, les sources législatives et réglementaires d'émergence plus ancienne des sources constitutionnelles d'apparition plus récente.

A. Les sources législatives et réglementaires

C'est d'abord de façon inconsciente et par des voies détournées que le droit africain post-colonial s'est intéressé à la protection de l'environnement. Certes, depuis la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement et quelquefois avant, de plus en plus de pays africains ont édicté des réglementations relatives aux parcs et réserves naturelles, à la protection des sites et de certaines espèces fauniques. Mais c'est seulement depuis la fin des années 1980 qu'apparaissent dans les droits des pays africains des normes spécifiques à la protection de l'environnement. Plus couramment, la question était abordée indirectement à travers certaines branches du droit liées à la gestion des ressources et de l'espace, tels que le droit de l'urbanisme, le droit de l'aménagement du territoire, le droit minier et le droit forestier, etc. Il en est résulté un éparpillement des normes juridiques relatives à la protection de l'environnement tenant à leur fragmentation sectorielle.

---

2. Voir à ce sujet, M.G. LAWLESS, *Le Principe de l'égalité économique dans les pays sous mandat*, S. n. d., pp. 233-294.

Le droit de l'environnement apparaît ainsi, dans la plupart des pays africain, comme un droit éclaté, fragmenté et vétuste. La prise de conscience par les États africains de la nécessité impérieuse d'assurer, dans leur intérêt et dans celui du « village planétaire », la protection de l'environnement par une gestion écologiquement rationnelle de leurs richesses naturelles a enclenché, tout récemment, un mouvement généralisé d'édiction de codes nationaux de l'environnement ou de législations environnementales spécifiques et adaptées qui fait de l'Afrique un vaste chantier normatif en cette matière. Ces codes et lois auront d'ailleurs de fortes ressemblances d'un pays à l'autre dans la mesure où ils puisent, pour l'essentiel, aux mêmes sources internationales.

B. Les sources constitutionnelles

Il y a lieu désormais de parler des sources constitutionnelles du droit de l'environnement en Afrique. Jusque dans les années 1980, les constitutions africaines ne contenaient pas de dispositions relatives à l'environnement. Seule la Constitution ghanéenne de 1979 disposait d'une déclaration sur une politique nationale de l'environnement, cependant que la Constitution gambienne datant de la même époque donnait, quant à elle, des pouvoirs implicites au gouvernement pour assurer une gestion rationnelle des ressources de l'environnement. Globalement donc, les constitutions africaines des trois premières décennies post-indépendance étaient oublieuses de l'environnement.

En revanche, le renouvellement du constitutionnalisme africain, consécutif aux mutations politiques en cours depuis le début des années 1990, révèle une plus grande attention des constituants africains aux considérations environnementales. Cette attention est liée à une prise de conscience exceptionnelle enclenchée par la CNUED et galvanisée par le Sommet de Rio. La plupart des constitutions africaines adoptées depuis lors consacrent une ou plusieurs dispositions à l'environnement, soit dans leurs préambules, soit dans leurs dispositifs mêmes (cf. *supra* chap 1, sect. 3, I). Ainsi, de la Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 qui reconnaît le droit à un environnement sain pour tous les Burkinabé (préambule et art. 29) et met à la charge de tous la protection, la défense et la promotion de l'environnement (art. 29); de la Constitution du Congo du 15 mars 1991 qui affirme le droit de chaque citoyen à un environnement sain, satisfaisant et durable et lui impose le devoir de le défendre (art. 46) ; de la Constitution du Niger du 26 décembre 1992 qui non seulement proclame le droit à l'environnement et confie à l'État la charge de veiller à la protection de l'environnement, mais insiste tout particulièrement sur le problème des déchets toxiques ou polluants (art. 28) ; de la Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1983, amendée à plusieurs reprises, qui, en énonçant le droit de toute personne à un environnement qui ne nuise pas à sa santé et son bien-être (art. 29), jette du même coup les bases constitutionnelles du droit de l'environnement dans ce pays ; de la Constitution camerounaise du 2 juin 1972, révisée par la loi n° 06 du 18 janvier 1996 qui proclame, à l'instar de certaines constitutions précitées, le droit de toute personne à un environnement sain, fait de la protection de cet environnement un devoir pour tous et engage l'État à veiller à la défense et à sa promotion (Préambule).

Peut-on voir également dans la volonté du constituant rwandais de 1991, « Décidé à garantir aux générations présentes et futures les bienfaits de la liberté, de la prospérité et de l'épanouissement de chaque individu » une base possible pour l'affirmation de l'existence dans ce pays d'un ancrage constitutionnel du droit de l'environnement ? Ce ne serait pas trop solliciter le texte que de l'affirmer, tant il est vrai que l'on ne peut garantir la prospérité pour les générations futures qu'en réalisant un développement durable et donc respectueux de l'environnement, et que l'épanouissement de l'homme ne peut être effectif et total que dans un environnement sain.

Ainsi donc, se dessine un fort mouvement de constitutionnalisation du droit de l'environnement en Afrique, certes encore relativement limité au regard du nombre des nouvelles constitutions africaines adoptées depuis la fin des années 1980 ; mais assurément, la dynamique est en cours.

Section 2 : les sources internationales

Bien qu'il soit encore de formation toute récente au plan interne, le droit de l'environnement en Afrique s'appuie sur des sources internationales riches et toujours plus étoffées. Le droit international, de l'environnement, dont on situe la « préhistoire » au début du XX^{e} siècle et la formation à partir des années 1960 [3], inspire et informe les normes juridiques africaines de protection de l'environnement, qu'il s'agisse des règles du droit national ou du droit régional. Il n'est pas question ici de revenir sur la présentation de ces sources du droit international de l'environnement qui ont été amplement exposés par ailleurs [4]. Il suffira de rappeler qu'il existe aujourd'hui plus de 300 conventions multilatérales consacrées entièrement ou partiellement à l'environnement et quelque 900 traités bilatéraux ayant un objet similaire [5], les États africains étant Parties à la plupart de ces accords internationaux.

Cela étant dit, il convient d'examiner plus spécifiquement les sources du doit régional africain de l'environnement. Comme le droit international général de l'environnement, elles sont formées du droit conventionnel régional (I) et d'un bon nombre de textes de caractère déclaratoire ou programmatoire (II) : déclarations de toutes sortes, programmes d'action, résolutions des organisations régionales, en particulier celles de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

I. LE DROIT CONVENTIONNEL RÉGIONAL

Les sources conventionnelles régionales remontent à la période coloniale et plus précisément au début du XX^{e} siècle. La première convention coloniale relative à la protection de l'environnement est la Convention signée à Londres le 19 mai 1900 — mais jamais entrée en vigueur — ayant pour objet la préservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique. Suivent la Convention de Londres du 8 novembre 1933, entrée en vigueur le 14 janvier 1939, relative à la protection de la faune et de la flore à l'état naturel et la Convention phytosanitaire de Londres du 29 juillet 1954, modifiée par un protocole du 11 octobre 1961. Certaines de ces conventions qui ont jeté les bases du droit de l'environnement en Afrique ont contribué substantiellement à la conservation de la faune africaine [6] et, par suite, au développement des législations nationales en la matière. Ces traités coloniaux ont été relayés dans l'Afrique post-coloniale par diverses conventions couvrant un champ plus varié que leurs devancières. Quelques-unes seulement ont une portée continentale : il s'agit de la Convention d'Alger du 15 septembre 1968 relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles, qui est la première du genre dans l'Afrique indépendante, et de la Convention de Bamako du 31 janvier 1991 sur les mouve-

3. Voir Alexandre KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, A. Pedone (Coll. Études internationales), 1989, pp. 27 et s., et pp. 49-8.
4. *Ibid.*
5. Chiffres donnés par M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p.17.
6. Voir M. KAMTO, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, n° 41991, pp. 417-418.

ments transfrontières des déchets dangereux, auxquelles on peut ajouter le Traité d'Abuja du 3 juin 1991 instituant la Communauté Économique Africaine (CEA), notamment dans ses articles 25, 26, 46, 51, 54, 55, 56, 58 et 59. L'article 58 en particulier, dispose que les États membres sont tenus de promouvoir un environnement sain, et à cet effet, d'adopter sur le plan national, régional et continental, des politiques, stratégies et programmes et de créer des institutions appropriées pour la protection et l'assainissement.

De façon générale, les conventions régionales africaines relatives à l'environnement ne diffèrent pas dans leur technique juridique des autres conventions en la matière [7]. Elles sont pour la plupart des conventions mixtes associant règles de droit contraignantes et normes programmatoires ou prospectives en général faiblement contraignantes. Par suite, ces conventions prescrivent généralement des obligations de résultat et rarement des obligations de moyen. Elles apparaissent ainsi comme des accords-cadres, ou plus précisément des « traités-lois » par opposition aux « traités-contrats ». Car, pour la plupart, elles fixent des orientations et édictent des principes, à charge pour les États de prendre des mesures d'application. Cette distinction courante ne peut d'ailleurs être généralisée dans la mesure où quelques-unes de ces conventions prévoient des modalités d'application. Il reste que les obligations de résultat sont les plus nombreuses. Il ne peut d'ailleurs en être autrement en l'état actuel de la société internationale, car on ne pourrait prescrire aux États des obligations extrêmement précises en vue d'un résultat déterminé sans porter à leur souveraineté une atteinte qui leur paraîtrait inadmissible. Il n'en demeure pas moins que les obligations de résultat ont tendance à affaiblir la force contraignante des conventions qui les édictent, notamment en réduisant le poids de la contrainte des engagements conventionnels sur les États contractants [8].

II. LES INSTRUMENTS DE PORTÉE JURIDIQUE INCERTAINE

Il en est ainsi au niveau mondial des diverses Déclarations, Stratégies, Programmes, et Charte, à l'instar de la Charte de la Nature de 1982 ou de la Charte de l'Environnement des États du Maghreb adoptée par les Chefs d'États de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) en 1991. Ces documents sont généralement considérés comme de simples engagements politiques. Toutefois, ils ont acquis dans certaines législations une valeur juridique indirecte. Ainsi, au Cameroun, le décret n°94/259/PM du 31 mai 1994 portant création d'une Commission Nationale Consultative pour l'Environnement et le Développement Durable dispose en son article 2 que ladite Commission « veille sur la réalisation des activités découlant de l'Agenda 21, tel qu'adopté à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement Durable, tenue du 03 au 14 juin 1992 ». Ce disant, le gouvernement camerounais reconnaît à ce texte une force et une autorité supérieures aux autres engagements politiques internationaux ou de caractère programmatoire. En ce qui concerne les résolutions des organisations régionales, les recommandations, déclarations de principe et programmes d'action des conférences internationales africaines, elles font partie de ces « nouvelles sources de droit », dont on signale des traces au XIX^{e} siècle déjà, et qui n'ont cessé de prendre de l'importance dans le droit international contemporain, en particulier en droit international de l'environnement où elles foisonnent. L'OUA, soit par elle-même, soit à travers divers conférences réunies sous son égide, en a produit un bon nombre touchant aux aspects les plus divers de la protection de l'environnement en Afrique. Il en est

7. Voir A. KISS, *op. cit.*, p. 52-58.

8. Voir M. KAMTO, *op. cit.*, p. 61 ; *contra* : M. REMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement,* Paris, PUF, 1989, p. 300.

ainsi de ses nombreuses résolutions sur la sécheresse et les autres calamités naturelles [9], sur la lutte contre l'invasion des criquets [10], sur les cataclysmes naturels [11], sur l'environnement et les établissements humains [12] ou encore sur les déchets dangereux [13] ; du Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique de 1980 [14] dans ses dispositions relatives à la protection de l'environnement ; du Programme du Caire concernant la coopération interafricain du 18 décembre 1985 [15] ; de la Position commune africaine sur l'Environnement et le Développement adoptée à Abidjan en novembre 1991 [16], etc.

On ne peut cependant éviter de s'interroger sur la valeur juridique de tels instruments. Question désormais classique, le problème de la valeur juridique des résolutions des organisations internationales divise les auteurs, sans qu'il soit possible de le régler autrement qu'en se réfugiant dans la casuistique : il est prudent d'examiner cas par cas dès lors qu'il paraît impossible de dégager une réponse générale universellement applicable à tous les types de résolutions. En l'occurrence, le problème est compliqué du fait que, en plus des résolutions classiques, on a affaire à des documents de nature très variée tels que les « Programmes », les « Positions communes », les « Déclarations », les « Plans d'action », auxquels il faut ajouter des textes plus explicites, ou à tout le moins plus suggestifs, soit dans leur intitulé tel que l'« Engagement de Bamako », soit dans leur contenu telle que la Position commune Africaine d'Abidjan où l'on trouve la formule suivante : « Nous nous engageons à ... ». Ces documents, quelle que soit leur dénomination, font partie de ce que l'on a qualifié de *soft law* ou « droit mou » [17] dans le cadre du droit international contemporain.

Du point de vue de leur force contraignante, on peut diviser ces documents en trois groupes :

- Ceux qui constituent de simples réactions ou prises de positions politiques par rapport à des événements d'actualité : ils sont dépourvus de force contraignante ; ce sont de simples recommandations (ou résolutions-recommandations ou encore résolutions incitatives) qui, comme telles, ne peuvent être considérées comme des sources du droit positif.

- Ceux qui apparaissent comme des documents préparatoires annonciateurs d'engagements juridiques de nature conventionnelle : ils peuvent être considérés comme participant du processus coutumier. Autrement dit, si par la suite la convention qu'un tel document prépare ou annonce n'est pas élaborée, ces résolutions ou déclarations pourront constituer, avec le temps, des normes de valeur coutumière ; ce sont donc des sources potentielles du droit positif.

- Ceux, enfin, qui expriment un engagement libellé en termes suffisamment normatifs : ils constituent une sorte de « coutume instantanée » ayant une force contraignante si leur adoption traduit un consensus général, et se distinguent de la coutume classique par l'absence d'une pratique répétée dans le temps. De tels textes lient les États qui se sont ainsi « engagés » ; on peut donc les qualifier de résolutions-accords et les considérer comme une source du droit positif.

---

9. Voir Résolution CM/Res. 743 (XXIII), CM/Rés 450 (XXV), CM/Rés 924 (XXVIII).
10. Voir Résolution CM/Rés. 650 (XXXI).
11. Voir Résolution CM/Rés. 908 (XXXVIII).
12. Voir Résolution C/Rés. 893 (XXXVIII).
13. Voir Résolution CM/Rés. 1153.
14. Voir OUA : *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000*, Genève, Institut international d'études sociales, 1982.
15. Voir *Première conférence ministérielle africaine sur l'environnement*, Le Caire, 16-18 décembre 1985, PNUE, UN EP/AEC, 1/2 Na-85-2007-63656.
16. Voir Doc ECA/ENV. UNCEP/AFRICOM/ABJ/1, nov. 1991.
17. Voir R-J. DUPUY, « Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la soft law » in *L'élaboration du droit international public*, Actes du colloque de la Société Française de Droit international (SFDI), A. Pedone, 1975, p.132.

Chapitre 3

Les principes fondamentaux du droit de l'environnement

Le terme « principe » est polysémique dans le vocabulaire juridique. Mais il fait l'objet d'une utilisation trop laxiste en droit de l'environnement au point d'y apparaître comme une nébuleuse conceptuelle. C'est pourquoi il importe de préciser sa signification juridique (sect. 1) afin de mieux cerner l'éventail des principes existant aujourd'hui en cette matière ainsi que leur portée juridique (sect. 2).

Section 1 : La notion de principe en droit de l'environnement

On illustrera d'abord la confusion qui règne autour du concept (I) avant de donner sa signification juridique (II).

I. L'IMPRÉCISION DU CONCEPT

On emploie indifféremment le concept de « principe » pour désigner un constat d'évidence, la conclusion d'une analyse, une norme non juridique ou une règle juridique obligatoire. Ainsi, sous le titre de « Principes directeurs », la Déclaration de Dublin de janvier 1992 sur l'eau [1] énonce quatre « principes » de nature et de portée très différentes ; la Déclaration de Rio de juin 1992 [2] en compte 27 conçus de façon similaire. Ces deux Déclarations ont une prétention juridique alors pourtant que leurs énoncés ne sont pas tous libellés en termes normatifs [3] : certains sont de simples constats (constat d'évidence ou constat d'observation) cependant que d'autres ont un caractère normatif qui se manifeste à travers l'utilisation récurrente du verbe « devoir », verbe impératif ou prescriptif. Certains énoncés à prétention principielle combinent la formulation constatative sans conséquence juridique avec un énoncé ayant une identité normative ; il y a donc soit une absence de rigueur juridique, soit un almalgame. Dans tous les cas, s'impose la nécessité d'une clarification.

1. Voir *Conférence internationale sur l'eau et l'environnement : le développement dans la perspective du XXI^e siècle*, 26-31 janvier 1992, Dublin, Irlande-Déclaration de Dublin et Rapport de la Conférence.
2. Voir Nations Unies, C.N.U.E.D., doc. A/CONF. 151 D, 7 mai 1992.
3. Voir Maurice KAMTO, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement après la conférence de Rio de 1992 », *RJE.*, 1993.

II. LE SENS JURIDIQUE DU CONCEPT

En droit, le concept de « principe » est autre chose qu'un simple énoncé constatatif ou axiomatique. Il signifie [4] :
— soit une règle ou une norme générale de caractère non juridique d'où peuvent être déduites des normes juridiques : ainsi en est-il du principe de la souveraineté de l'État ou du principe de coopération par exemple ;
— soit une règle juridique établie par un texte en termes assez généraux, destinée à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure. Le terme principe renvoie dans ce cas au « principe positif du droit », c'est-à-dire à une norme explicitement formulée dans un texte de droit positif, à savoir, soit une disposition légale, soit une norme construite à partir des éléments contenus dans ces dispositions. Ainsi parlera-t-on de principe à propos d'une maxime générale juridiquement obligatoire bien que non écrite dans un texte (par exemple les principes généraux du droit) ou à propos d'une règle générale qui doit, à défaut de texte spécial, régir une sorte de cas, par opposition à une exception.

Ainsi approchés, les principes constituent des outils conceptuels d'un intérêt et d'une utilité essentiels dans la science du droit. Ils sont une définition et une cristallisation normatives des valeurs fondamentales de la société ; ils indiquent les objectifs fondamentaux ou la doctrine de l'État et de la société en une matière donnée : ce sont des normes programmatoires dont le législateur ou le juge auront la charge de préciser le contenu.

Sous ce rapport, les principes jouent un double rôle dans l'univers juridique : d'une part, un rôle de médiation ou d'instrumentation normative, permettant aux normes de l'ordre moral, politique, économique, social, d'entrer dans l'ordre juridique ; d'autre part, un rôle supplétif en ce sens qu'ils peuvent aider, soit à combler les lacunes en cas de vide juridique, soit à interpréter une règle obscure. Ils renvoient alors, au plan international, à la fois aux principes tels qu'énoncés par les textes déclaratoires ou par les préambules de certaines conventions, et aux principes généraux du droit international public tels qu'ils ont été définis par la C.I.J ; au plan interne, au *Staatszielbestimmung* de la Constitution allemande, aux *Policy principles* du système juridique américain, aux « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » et aux « *principes politiques, économiques et sociaux... particulièrement nécessaires à notre temps* » proclamés dans le préambule de la Constitution française de 1946, lesquels ont donné lieu à une interprétation féconde par le juge constitutionnel français depuis 1971.

Mais quelle que soit sa valeur juridique, ou plus exactement qu'il ait une valeur juridique ou non, un principe doit avoir, nécessairement, un caractère normatif. Ainsi, lors même que les principes de souveraineté et de coopération n'auraient pas en eux-mêmes un caractère juridique, ils induisent respectivement une obligation de ne rien entreprendre contre la volonté d'un État ou sans son accord d'une part, et une obligation pour les États de conjuguer leurs efforts dans la protection de l'environnement, d'autre part. Constater par exemple que « L'eau douce [...] est indispensable à la vie » (Principe 1 de la Déclaration de Dublin) ou que « Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau » (Principe 3 de la même Déclaration) n'a dès lors aucune signification ni portée en droit. De tels énoncés ne sauraient donc être considérés comme des principes au sens juridique.

---

4. Voir *Le vocabulaire juridique de l'Association Henri Capitant* (sous la direction de Gérard CORNU), Paris, PUF, 1987, notamment p.613, et le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, L.G.D.J., Story-Scienta, 1988.

L'étude des principes du droit de l'environnement exige en conséquence que soient triés dans l'amas actuel des énoncés à prétention principielle, ceux qui constituent réellement des principes au sens où l'entend la science du droit.

Section 2 : l'éventail des principes et leur portée juridique

On examinera successivement les principes (I) et leur portée (II).

I. L'ÉVENTAIL DES PRINCIPES

Au regard de l'explication de la signification du terme principe exposée ci-avant, il serait bien difficile de procéder à un recensement exhaustif de tous les principes du droit de l'environnement. Il paraît au demeurant sans intérêt d'en dresser un catalogue car ils ne sont pas tous du même niveau. Il se dégage en effet quelques principes fondamentaux de portée plus générale autour desquels peuvent s'agréger des sous-principes. Certains de ces principes sont relativement anciens en tout cas bien établis, et font désormais partie du droit coutumier quand ils ne sont pas consacrés conventionnellement. Il s'agit principalement du principe « pollueur-payeur » et du principe de la participation et de l'information des citoyens ou du public. D'autres, au contraire, sont plus récents et émergent soit des instruments juridiques précédant la CNUED et adoptés dans la dynamique de sa préparation, soit des documents diplomatiques et autres textes juridiques adoptés au Sommet de Rio [5] . Leur présentation ne suivra pas ce découpage chronologique mais une logique gouvernée par l'idée que le principe qui précède conditionne celui qui le suit, et sera close par un principe général englobant dont le contenu juridique est bien moins précis que les précédents : le principe de l'interdépendance entre l'environnement et le développement.

A. Le principe de la gestion écologiquement rationnelle et efficace

Ce principe, appliqué en matière de déchets dangereux par exemple, signifie que ces déchets doivent être traités ou éliminés par les pays qui sont technologiquement les plus aptes à le faire sans danger.

Il induit plusieurs sous-principes ou principes secondaires, notamment :

● *Un principe de traitement préférentiel* des déchets sur le lieu ou le plus près possible du lieu de production. Il se ramène dans certains cas à ce que l'on pourrait appeler « principe producteur/traiteur »(ou « producteur/éliminateur »). Ce principe énoncé en termes extrêmement prudents au « Principe 14 »de la Déclaration de Rio [6], et que l'on trouve aux points 8 des préambules de la Convention de Bâle du 22 mars 1989 [7] et de la Convention de Bamako

5. Voir notre étude précitée.

6. Ce « principe 14 » énonce en effet, sur un mode conditionnel et dans un style exhortatif : « Les États devraient concerter efficacement leurs efforts, pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres États de toutes activités et substances qui provoquent une sérieuse dégradation de l'environnement ou sont jugée nocives pour la santé de l'homme ».

7. Voir le texte Convention dans, *World Treaties for the Protection of the Environnement*, recueil de textes publiés sous la direction de T. SCOAZZI et T. TREVES, Institut Per l'Ambiente, Milan, 1992, pp. 431 et s.

du 30 janvier 1991 [8], s'exprime à travers l'idée selon laquelle « les déchets dangereux et autres déchets devraient dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace, être éliminés dans l'État où ils ont été produits ». En élargissant le champ d'application territoriale de ce principe, on peut parler d'ailleurs « d'un principe de proximité » [9] selon lequel les déchets doivent être traités le plus près de leur lieu de production. L'idée qui le sous-tend est que moins les déchets se déplacent moins il y a de risques qu'ils se « perdent »en route.

● *Le principe de la non-discrimination* dans le traitement des déchets. Cet autre principe secondaire signifie qu'un État qui dispose des équipements ou des installations techniques adéquats pour le traitement ou l'élimination des déchets ne peut exprimer des préférences autrement que sur la base de considérations techniques.

Le principe de la gestion écologiquement rationnelle ne s'applique cependant pas qu'aux déchets dangereux. Il s'étend à d'autres domaines de l'environnement, notamment aux forêts. La Déclaration de principes sur les forêts parle de « la conservation et l'exploitation écologiquement viable des forêts » (Préambule, paragraphe b et Principe 2 §a) ou encore de « la gestion rationnelle et de la conservation des forêts » (paragraphe f du Préambule).

B. Le principe d'anticipation et de prévention

Ce principe formulé au point 8 du préambule de la Convention de Rio de juin 1992 sur la diversité biologique souligne qu'il « importe au plus haut point d'anticiper et de prévenir les causes de la réduction ou de la perte de la diversité biologique à la source et de s'y attaquer ».

Il s'agit, au-delà de la diversité biologique, d'un principe de portée générale dans la mesure où il peut et doit s'appliquer à tous les domaines de l'environnement. Ainsi pourrait-on le faire valoir en matière de climat, de pollution, de protection de la couche d'ozone, de la désertification, etc.

Il y a lieu d'ailleurs d'y rattacher *le principe de précaution* : celui-ci participe de la même démarche que le principe précédent dans la mesure où il vise également à protéger l'environnement par la prévention. Ce principe de précaution, énoncé sur un plan général dans la Déclaration de Rio dont il constitue le « Principe 15 », est formulé en ces termes : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant la dégradation de l'environnement ».

Ce principe est repris sur un plan plus spécifique dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique où il est déclaré en préambule que « lorsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique, l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets ».

---

8. Le texte de cette Convention est diffusé comme document officiel de l'Organisation de l'Unité Africaine sous la référence OUA/CONF/PANCOOR/ENN/MIN/AFRI/CONV. 1(1).
9. Voir Jacques VERNIER, « Les limites du principes de proximité », *Le Monde*, 12 sept. 1992, p.10.

Ce principe est également affirmé au paragraphe 3 de l'article 3 de la Convention sur les changements climatiques où d'ailleurs le terme précaution est employé dans un sens nettement plus proche de l'idée de prévention.

En tout état de cause, il s'agit également d'un principe d'application générale en tant qu'il est aisément transposable dans d'autres domaines de l'environnement. Ainsi, par exemple, en matière d'élimination des déchets nucléaires ou radioactifs, on ne peut prétexter de ce que l'état actuel des connaissances scientifiques ne permet pas d'apprécier les risques que comporte l'enfouissement de tels déchets pour les générations futures pour persister dans cette méthode d'élimination d'autant plus aléatoire qu'elle n'élimine rien du tout, puisqu'elle se contente d'éloigner les déchets de l'environnement immédiat de l'homme, mais les conserve en l'état dans le sol.

Un tel principe est prescriptif de normes de comportement exprimant soit une obligation d'entourer l'opération à entreprendre de garanties, soit une obligation de s'abstenir, c'est-à-dire de ne pas faire ou *stand still.*

Enfin, peut être considéré comme un sous-principe au principe général d'anticipation et de prévention, le principe de l'étude d'impact (cf. *infra*, sect. 3) énoncé, sans doute comme un rappel d'un principe faisant désormais partie du droit coutumier, par le « Principe 17 » de la Déclaration de Rio.

C. Le principe pollueur-payeur

Ce principe est d'origine occidentale. Il a été énoncé en premier probablement par l'OCDE dans sa recommandation C(72) 128 du 26 mai 1972, puis repris dans le premier programme d'action des Communautés européennes du 22 novembre 1973. Le principe pollueur-payeur exprime, en une expression lapidaire, l'idée que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives non seulement à la lutte contre la pollution mais aussi aux mesures préventives engagées par les pouvoirs publics [10].

Ainsi entendu, le principe a certes l'avantage de faire supporter par l'auteur réel ou potentiel de la pollution la réparation ou la prévention du dommage causé par son activité. Il n'en reste pas moins pernicieux dans la mesure où il suggère que l'on peut payer pour polluer. C'est pourquoi ce principe n'agrée pas à tous les environnementalistes. On ne peut s'empêcher en effet d'y voir une certaine dictature de l'argent sur les considérations écologiques. D'aucuns préfèrent donc à ce principe, le principe de non-pollution [11] en ce qu'il serait plus strict et plus préventif. Mais est-il réaliste dans un monde ou la majeure partie des activités humaines est inévitablement polluante ? Est-il vraiment possible de viser et surtout d'atteindre la pollution zéro ?

Le principe pollueur-payeur s'est donc imposé par nécessité, comme un pis-aller. À force de répétition, il est devenu un principe du droit coutumier en l'absence d'une codification internationale. On constate, en droit comparé, une large réception du principe notamment dans les pays industrialisés [12]. Ainsi, est-il largement utilisé en France — où un auteur a accentué son côté « slogan » en le rebaptisant principe « qui nuit paie » [13] — cependant qu'aucune réglementation ne l'a expressément repris à son compte [14] ; le Japon utilise la formule « pollution-taxation » ;

---

10. Voir Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 2e éd., *op. cit.*, p. 90.
11. Voir Raphaël ROMI, *Droit et Administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 1994, p.101.
12. Voir M. PRIEUR, *op. cit*, p. 124.
13. Voir F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, L.G.D.J., 1981, p.320.
14. Voir M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 125.

la Hollande, quant à elle, applique le principe d'une manière originale en exigeant par exemple une compensation en nature en plus d'une amende [15]. Ce principe s'introduit aussi progressivement dans certaines législations africaines. Il en est ainsi notamment de la loi congolaise n° 003/91 sur la protection de l'environnement dont l'article 38 impose à toute personne coupable de pollution des sols de payer les dommages qui en résultent (cf. *infra*, Troisième partie, chap. 2, Sect. 1).

D. Le principe des responsabilités communes mais différenciées

Ce principe est proclamé par le « Principe 7 » de la Déclaration de Rio en ces termes : « Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés reconnaissent la responsabilité qui leur revient dans la recherche internationale du développement durable eu égard aux pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et aux technologies et ressources financières dont ils disposent ».

La formulation de ce principe en fait l'illustration parfaite d'un texte de compromis comme on en trouve dans la plupart des instruments juridiques récents adoptés par les conférences de codification. Elle dissimule à peine les divergences qui existent entre les pays développés et les pays en voie de développement au sujet de la responsabilité en matière de dégradation de l'environnement mondial. Alors que les pays sous-développés rejettent l'entière responsabilité sur les seuls pays industrialisés, ceux-ci soutiennent au contraire l'idée d'une responsabilité partagée, même si cette dernière se situe à des niveaux différents. Ils estiment que les pays en développement participent à cette dégradation du milieu, soit par la pollution industrielle pour certains, soit par la déforestation ou une mauvaise gestion des sols et l'atteinte à la diversité biologique pour d'autres. Il s'en suit donc une responsabilité commune qui implique une obligation de « coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre », même si des obligations plus importantes incombent aux pays développés en raison des ressources financières dont ils disposent et de la responsabilité plus grande qui leur échoit dans la dégradation de l'environnement.

E. Le principe de la participation et de l'information

La philosophie de l'environnement implique l'information et la participation de tous à la préservation du milieu et des ressources. En ce sens, la protection de l'environnement est, non seulement une obligation de l'État, mais avant tout un devoir de tous les citoyens [16] comme l'affirment certaines législations nationales (cf. par ex. art. 1, al. 2 de la loi française du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature). La participation s'impose comme une méthode de recherche d'une acceptabilité des décisions prises en une matière qui touche le plus souvent directement à la vie et aux modes d'existence des populations. L'information est le plus sûr moyen d'éclairer les choix et de persuader du bien-fondé des décisions à prendre. Les deux se combinent pour faire du droit de l'environnement un droit de conciliation, un droit consenti plutôt qu'imposé.

---

15. Voir *Évolution et perspectives du droit de l'environnement en droit comparé.* Actes du Séminaire organisé les 23, 24 et 25 avril 1986. Université de Limoges, Fac. Droit et Sc. Eco, p. 125.
16. *Ibid.*

La revendication de la participation trouve sa source dans un certain nombre de textes et documents internationaux de caractère politique ou juridique : Principes 4 et 9 de la Déclaration de Stockholm, mais aussi Principe 20 de la même Déclaration qui vise à encourager et faciliter dans tous les pays la libre circulation des informations ; Point 5 du Chapitre de l'économie, de la science et de la technique de l'Acte final d'Helsinki de 1975 qui déclare que « le souci d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de population et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités contribuent à protéger et à améliorer l'environnement » ; la Stratégie mondiale de conservation de 1980, qui affirme avec force le caractère impérieux de la participation (section 13) [17].

Ce principe est réaffirmé en des termes aussi convaincus dans les instruments déclaratoires de la Conférence de Rio. Sur un plan général, le Principe 10 de la Déclaration de Rio l'énonce en ces termes : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Cette participation concerne les femmes (« Principe 20 »), les jeunes (« Principe 21 ») aussi bien que les populations et communautés autochtones (« Principe 22 »).

Sur un plan spécifique, la Déclaration sur les forêts insiste également sur ce point en indiquant d'une part, que des conditions appropriées doivent être faites aux populations autochtones, à leurs collectivités et aux autres collectivités ainsi qu'aux habitants des forêts « pour leur permettre d'être économiquement intéressés à l'exploitation, de mener des activités rentables et de jouir de moyens d'existence et d'un niveau de vie adéquats notamment grâce à des régimes fonciers incitant à une gestion écologiquement viable des forêts »; d'autre part, que doit être activement encouragée, « la participation intégrale des femmes à tous les aspects d'une gestion, d'une conservation et d'une exploitation écologiquement viable des forêts » (Principe 5 a) et b)).

La participation des communautés locales et des populations autochtones à la préservation ou à la gestion écologiquement rationnelle des ressources environnementales telle qu'affirmée par le « Principe 22 » de la Déclaration de Rio est conditionnée par une reconnaissance de « leur identité, leur culture et leurs intérêts » par les États, lesquels doivent d'ailleurs leur accorder tout l'appui nécessaire afin de rendre efficace leur participation à la réalisation d'un développement durable. Cette participation à la protection de l'environnement implique en contrepartie une participation aux avantages qui pourraient en découler. C'est ce qui ressort du point 12 du préambule de la Convention sur la diversité biologique qui s'accorde à cet égard avec le Principe 5 a) sus-évoqué de la Déclaration sur les forêts.

Ce principe de participation induit logiquement le principe de l'information des citoyens concernés, qu'il s'agisse du droit reconnu à chaque individu d'« avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent leurs autorités publiques », ou de l'obligation pour les États de mettre ces informations à la disposition des citoyens (Principe 10) ; car l'on ne peut participer pleinement et valablement que si l'on est bien informé.

Enfin, le principe de participation se prolonge naturellement par le principe secondaire de l'« accès effectif à des actions judiciaires et administratives, y compris à des sanctions et réparations » (Principe 10).

17. Voir *Évolution et perspectives du droit de l'environnement...* p.125.

F. Le principe de l'interdépendance entre l'environnement et le développement

Ce principe de l'articulation des mesures de protection de l'environnement avec les exigences du développement apparaît comme une manière de réconciliation entre le Nord et le Sud sur les questions environnementales, et l'énonciation du principe des responsabilités communes mais différenciées préfigurait déjà ce rapprochement doctrinal. Il fait l'objet d'une énonciation sous la forme d'une simple affirmation dans la Déclaration de Rio qui adjoint d'ailleurs à l'environnement et au développement, une troisième composante de l'interdépendance : la paix. Le « Principe 25 » de cette Déclaration énonce en effet : « La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables ».

Mais c'est à travers son application dans des domaines précis de la protection de l'environnement que cette affirmation trouve une formulation normative. Il s'agit en tout état de cause d'un principe à deux versants dont l'un exprime l'idée chère aux pays en voie de développement selon laquelle la protection de l'environnement ne doit pas constituer un obstacle pour le développement, et dont l'autre souligne l'idée largement soutenue par les pays développés selon laquelle il ne peut y avoir un développement durable sans une prise en compte de l'environnement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du développement.

Par rapport au premier versant du principe, le paragraphe 21 du préambule de la Convention sur les changements climatiques déclare précisément que « les mesures prises pour parer aux changements climatiques doivent être étroitement coordonnées avec le développement social et économique afin d'éviter toute incidence néfaste sur ce dernier, compte pleinement tenu des besoins prioritaires légitimes des pays en développement, à savoir une croissance économique durable et l'éradication de la pauvreté ». De même, le Principe 2 a) de la Déclaration sur les forêts reconnaît le droit souverain et inaliénable des États « d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins en matière de développement et à leur niveau de développement économique et social... »

Relativement à la seconde face du principe, le « Principe 4 »de la Déclaration de Rio affirme que « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

Ainsi, le pont est-il jeté entre l'environnement et le développement, entre la nécessité présente de préserver la planète d'une catastrophe écologique générale et l'urgence de l'éradication de la pauvreté et de la promotion du développement.

Mais quelle est la portée de ces principes proclamés dans des instruments de nature aussi différente ?

II. LA PORTÉE DES PRINCIPES

Dans le champ juridique, une norme n'a pas d'autorité en soi. L'autorité de la norme est tributaire de son mode de production, lequel détermine la force de celle-ci vis-à-vis de ses adressataires. L'analyse de la portée des normes principielles précédemment dégagées commande alors que l'on détermine d'abord leur valeur juridique avant d'examiner ensuite leur valeur opératoire.

A. La valeur juridique des principes

1. On peut l'apprécier à partir de *l'instrumentum*, c'est-à-dire de l'enveloppe formelle contenant l'énoncé normatif. Il serait alors aisé de distinguer entre les normes contenues dans un acte de nature conventionnelle et les autres. Suivant cette distinction, seuls les principes contenus dans des conventions constitueraient des normes juridiques au sens du droit international avec une force contraignante pour leurs producteurs. On pourrait alors en conclure que parmi les principes dégagés, ceux qui sont énoncés dans des conventions sont des principes et dans certains cas même potentiellement des principes du droit positif (ainsi, par exemple, le principe de la gestion écologiquement rationnelle, contenu dans les conventions sur les déchets dangereux), alors que ceux qui sont contenus dans des déclarations ou dans d'autres types de documents normatifs sont sans valeur juridique, sauf à leur reconnaître une valeur juridique potentielle.

Il serait illusoire de vouloir distinguer en l'occurrence entre la juridicité d'une norme et sa force obligatoire. Et comment d'ailleurs considérer comme principes juridiques des principes contenus dans une Déclaration qualifiée explicitement de « non juridiquement contraignante » même s'il est indiqué par ailleurs qu'elle fait « autorité » ? Car si les principes sont juridiquement non contraignants, ils ne peuvent avoir d'autorité dans la sphère juridique. Dans le cas contraire l'autorité de ces principes se situe dans les sphères extra-juridiques (sphère morale, politique, économique etc.). Mais dans ce cas, ces principes sont sans pertinence dans l'ordre juridique et n'intéressent alors qu'indirectement, et fort modestement, le juriste. Il y a là, au demeurant, dans l'intitulé de cette Déclaration sur les forêts [18], une curiosité juridique d'autant plus révélatrice de l'embarras des États devant l'impossibilité de concilier les tendances contradictoires sur cette question.

Mais, est-ce à dire qu'en qualifiant de la sorte la Déclaration sur les forêts on a voulu, *a contrario*, reconnaître une valeur juridique à la Déclaration de Rio ? Rien ne permet de l'affirmer formellement. Il est cependant clair qu'on n'a pas voulu et qu'on ne saurait mettre sur un même plan ces deux Déclarations. La Déclaration sur les forêts est une esquisse de quelques lignes directrices susceptibles d'inspirer le comportement des États en un domaine où l'on a constaté un échec total de toute tentative d'élaboration d'un instrument juridique international liant les États. Suivant son intitulé même, il s'agit d'une Déclaration « pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ». Les principes de cette Déclaration doivent donc être considérés comme des principes non juridiques d'origines diverses (politique, économique, sociale, anthropologique...) pouvant inspirer, soit les normes des législations nationales, soit celles d'une convention future sur les forêts.

Au contraire, la Déclaration de Rio est dans la forme et dans le fond comparable à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. Comme cette dernière, elle a une portée plus générale et une plus forte prétention juridique. Certes, elle n'est pas davantage contraignante sur un plan formel. Mais sans doute peut-on y voir, au contraire de la Déclaration sur les forêts, un vivier de normes coutumières potentielles, ne serait-ce que parce qu'elle est une œuvre éminemment universelle. Car au contraire de la Déclaration de 1948 qui fut l'œuvre d'une fraction de la Communauté internationale seulement, la Déclaration de Rio est vraiment une production de la Communauté des États dans son ensemble. Cela accroît les potentialités de ses principes à devenir des normes coutumières à défaut d'en faire immédiatement des normes juridiques de nature conventionnelle.

2. L'appréciation de la valeur juridique des principes étudiés à travers la distinction entre principes énoncés dans des conventions et principes formulés dans des déclarations doit être fortement tempérée en l'occurrence. Il apparaît, en effet, que chacun des principes examinés, lors

18. Son intitulé complet est : « Déclaration de principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologique viable de tous les types de forêts ».

même qu'il est énoncé, soit sur un plan général dans la Déclaration de Rio soit sur un plan spécifique dans la Déclaration sur les forêts, est repris dans l'une ou l'autre convention adoptée à Rio. S'agissant plus particulièrement du principe de la gestion écologiquement rationnelle, il était déjà énoncé dans les Conventions de Bâle et de Bamako sur les déchets dangereux, comme on l'a relevé précédemment.

3. La valeur juridique de ces principes doit enfin s'apprécier relativement à l'endroit où ils figurent dans les conventions où ils sont énoncés. Certains de ces principes sont proclamés dans le préambule, sans toutefois être repris dans le dispositif de ces conventions. Il s'agit dans les deux cas de principes juridiques ; la valeur juridique du préambule d'une convention n'étant ni présumée, ni acquise en soi, mais dépendant toujours de la façon dont il est libellé ainsi que du contenu normatif ou non des énoncés qui y figurent.

Toutefois, les principes repris dans le dispositif des conventions sont des principes du droit applicables en eux-mêmes, alors que ceux mentionnés dans le préambule constituent généralement des principes inspirateurs d'autres normes juridiques plus précises. Il en est ainsi par exemple du principe d'anticipation et de prévention contenu dans le préambule de la Convention sur la diversité biologique.

Ainsi, coexistent souvent dans un même texte conventionnel, notamment dans le domaine du droit international de l'environnement, des règles juridiques directement applicables parce qu'ayant un contenu normatif précis, et ce que la terminologie anglo-américaine nomme, d'un terme intraduisible en français, *soft law*, consistant en des principes qui, par leur généralité et leur imprécision, ne peuvent être directement appliqués comme des règles de droit, mais peuvent inspirer l'édiction de telles règles. Il apparaît de la sorte qu'un seul et même instrument juridique peut contenir des normes ayant des statuts juridiques différents mais participant toutes de la normativité juridique.

Il n'est certes pas juridiquement acceptable de situer sur le même plan normes déclaratoires et normes conventionnelles. Mais ne peut-on voir dans les déclarations de principes — qui s'inscrivent dans la lignée des chartes et proclamations solennelles qui se succèdent depuis la Déclaration de Stockholm — que de « fausses sources » [19] ? La force obligataire de tous ces textes déclaratoires est-elle vraiment « nulle » et sont-elles réellement condamnées à se confiner uniquement à un rôle « philosophique ou politique » [20] ?

On peut en douter. Sans chercher à relancer ici le débat jamais clos sur le problème de la normativité en droit international [21], l'on doit bien constater que le droit international du développement hier, et le droit international de l'environnement aujourd'hui ont bousculé les modes traditionnels de formation des normes juridiques dans l'ordre international. Désormais la frontière entre le droit et le non-droit ne peut plus se concevoir en terme de ligne séparative mais sous forme de zone de démarcation. Dans cette dernière on glisse de manière imperceptible d'une prétention de droit à une authentique règle de droit, grâce à une dynamique à la fois nor-

---

19. C'est ce que pense Martine REMOND-GUILLOUD, *Du droit de détruire, Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, P.U.F., 1989, p. 36.

20. *Ibid*, p. 37.

21. Deux contributions majeures, néanmoins divergentes, ont à ce débat : l'une par M. René-Jean DUPUY (« Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la soft law » in *L'élaboration du droit international public*, Actes du colloque de la S.F.D.I., Paris, A. Pedone, 1975) qui introduit la notion anglo-saxonne de *soft law* - traduit approximativement par « droit mou », « droit vert », « droit doux », - dans la doctrine française ; l'autre par M. Prosper WEIL (« Vers une normativité relative en droit international ? », *R.G.D.I.P.*, n° 1, 1982, pp. 5-47) qui conclut, dans la perspective du positivisme classique, que la notion de droit ne saurait être relative, qu'il n'y a ni du pré-droit ni du quasi-droit, mais seulement du droit ou du non-droit.

mative et politique qui transforme les exigences d'équité et de justice, de survie et de bien-vivre en normes contraignantes pesant sur l'ensemble des sujets du droit international. Aussi, plutôt que de jeter ces prétentions de droit dans l'ornière du non-droit, convient-il de guetter les signes de leur mutation en des normes juridiques. Bien sûr la jurisprudence reste le plus sûr moyen d'instrumentation de cette mutation parce que le juge demeure l'autorité habilitée à consacrer l'entrée d'un principe ou de toute autre norme dans le champ du droit coutumier.

Reste alors à s'interroger sur l'efficience pratique de ces normes de caractère principiel, et, au-delà, sur les modes d'instrumentation des normes en droit international de l'environnement.

B. La valeur opératoire des nouveaux instruments normatifs consacrant ces principes

La plupart des principes ci-dessus identifiés sont d'abord consacrés par des instruments normatifs internationaux avant d'être reçus par les législations nationales. On ne peut nier le caractère novateur de certains de ces principes au regard du droit international classique. Le principe de la participation, par exemple, que l'on retrouve aussi bien dans les deux Conventions et les deux déclarations de Rio que dans le Programme d'Action 21 (chap. 12 paragraphe 12.4 f par ex.) traduit une prise en compte des acteurs infra-étatiques par le droit international de l'environnement et l'insistance sur la reconnaissance de « leur identité, leur culture et leurs intérêts ». Il suggère une approche totalisante de l'environnement dans laquelle l'homme est intégré à son milieu de vie, et où la culture et les préoccupations identitaires et existentielles apparaissent comme les éléments d'un tout à préserver.

Mais l'attrait du droit international de l'environnement pour les principes ne traduit-elle pas un malaise, à savoir l'incapacité des États à aller au-delà de la prise de conscience des menaces qui pèsent sur l'humanité du fait de la dégradation de l'environnement pour traduire en règles de droit leur volonté de sauver l'avenir ? Le caractère parfois trop général des principes n'aggrave-t-il pas la faiblesse d'un droit déjà si décrié pour son caractère insuffisamment prescriptif et rarement sanctionnateur ?

Il est à redouter que cette inclination pour les principes, pour la plupart non juridiques, cache un refus d'engagement juridique des États, car alors le droit international de l'environnement tomberait dans la même ornière que le droit international du développement, à savoir celle du non-droit ou d'un droit sans valeur où les normes à prétention juridique ne sont rien de plus qu'un ensemble d'énoncés normatifs exprimant les préoccupations communes d'une époque.

Pourtant, comment ne pas voir, dans le Programme d'Action 21 notamment, une tentative originale d'embarquer la communauté internationale dans son ensemble dans une aventure juridique commune ? Mais comment qualifier en droit un tel Programme ? De « droit programmatoire » ? Ce serait diluer par trop la notion de droit. De droit gestationnaire peut-être ; ou plus exactement de vivier de normes juridiques potentielles ? C'est le terrain sur lequel germeront peut-être demain de nouvelles normes du droit positif [22]. Mais nul ne peut dire le temps que prendra le passage de ces normes larvées dans l'ordre juridique. Pour l'instant elles assurent seulement une fonction symbolique de représentation d'une axiologie commune et révèle la difficulté qu'il y a de bâtir un droit nouveau dans un ordre juridique ancien.

22. On pourrait dire, par métaphore, que le Programme d'Action 21 est à l'image de ces zones humides, verdoyantes, que s'efforce de protéger le droit de l'environnement. C'est un trésor de mesures pratiques dont la mise en œuvre entraînera nécessairement l'élaboration de nouvelles normes du droit international de l'environnement.

Chapitre 4

Techniques et outils de gestion de l'environnement en Afrique

La gestion de l'environnement requiert un certain nombre d'instruments et de techniques appropriés qui pour la plupart existent dans l'arsenal des outils traditionnels de l'aménagement du territoire. Comme pour ce dernier, la gestion efficace de l'environnement exige un minimum de prévision et d'anticipation. D'où la nécessité de la planification environnementale qui apparaît aujourd'hui comme un instrument privilégié des politiques environnementales en Afrique (sect. 1). Mais la planification a pour socle le territoire. Elle ne peut donc ignorer les problèmes fonciers d'autant plus aigus qu'en Afrique les statuts fonciers (sect. 2) mettent en concurrence sinon en opposition les droits fonciers traditionnels et les droits fonciers modernes. Elle serait par ailleurs d'une utilité douteuse si les activités qu'elle planifie ne faisaient pas l'objet d'une étude d'impact (sect. 3) préalablement à leur exécution. L'autre instrument de gestion de l'environnement plus ou moins lié aux précédents est la fiscalité (sect. 4). Traditionnellement elle est apparue par le biais du foncier ; mais elle va bien au-delà aujourd'hui, même si elle reste peu usitée en Afrique comme moyen spécifique de régulation pour une gestion écologiquement rationnelle des ressources naturelles. Les pays africains sont , pour la plupart, dans ce domaine en période d'apprentissage du management d'une fiscalité écologique. De même sont-ils en pleine période d'expérimentation institutionnelle, le problème étant de trouver le type d'institutions nationales adaptées à l'objectif de préservation de l'environnement (sect. 5).

Section 1 : Les techniques de planification

La planification environnementale est fort récente en Afrique. En dépit de la préoccupation de quelques spécialistes à propos de l'impact des projets dits d'amélioration de l'élevage, des tentatives de lutte contre la mouche tsé-tsé et d'autres grands projets agricoles pendant la période coloniale, on ne peut parler de planification environnementale à cette époque. Et si après les indépendances la planification économique est abondamment employée dans presque tous les pays africains, c'est en tant qu'instrument de développement économique et non pas comme outil de gestion de l'environnement. Certes, une planification même essentiellement économique n'est pas totalement sans incidence sur l'environnement dans la mesure où elle intègre une dimension d'aménagement du territoire. Mais, le fait est que cette incidence s'est avérée la plupart du temps négative, la primauté de l'économisme dans la planification laissant peu de place — sinon aucune — aux considérations environnementales. De fait, un examen des cinq ou six premiers plans quinquenaux dans les pays qui les pratiquaient révèle une absence totale des mots « environnement » et « écologie » chez les planificateurs. Au demeurant, les agences bilatérales ou multilatérales d'aide n'étaient pas non plus préoccupées par ces problèmes, notamment par l'impact écologique des projets qu'elles finançaient.

La préoccupation de l'impact environnemental apparaîtra bien plus tard. Mais elle s'exprime à l'occasion d'un projet et manque par conséquent de vision globale. Le constat des limites de cette approche conduira aux premiers efforts de planification stratégique. L'USAID, l'agence américaine d'aide, fera œuvre de pionnière dans ce domaine en réalisant des profils environnementaux par pays. Cette première tentative sera suivie d'efforts parallèles des autres agences d'aide. Les premiers modes de planification environnementale apparaissent dans les années 1970-80. On parvient alors à des modes de planification stratégique plus élaborés, les progrès accomplis étant dus à une large concertation entre les agences d'aides, certaines ONG et les gouvernements. C'est à cette période qu'apparaissent les Stratégies Nationales de Conservation promues par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), les études des mers régionales du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et les Plans Nationaux Anti-Désertification lancés à l'époque des grandes sécheresses du Sahel par le Bureau des Nations Unies pour les régions Soudano-Saheliennes (UNSO), le Comité Inter-États de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et le Club du Sahel [1]. Des efforts plus sectoriels de planification tels que les Plans d'Action Forestier et Tropical (PAFT) et les plans d'urbanisme ont vu le jour. Parallèlement, se généralisaient les schémas (ou plans) d'aménagement du territoire. Ces diverses initiatives de planification prirent progressivement en compte les liens essentiels qui unissent l'environnement et le développement ainsi que la nécessité d'aller des approches sectorielles vers une approche globale intersectorielle. Dès lors le terrain était tout préparé pour l'émergence des Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement, processus de planification résultant des expériences acquises et intégrant les exigences nouvelles de prévention et de précaution ainsi que des interactions environnement/développement dans les actions environnementales.

Cette évocation de la planification environnementale en Afrique suggère une distinction par regroupement entre les techniques de planification globale (I) et les techniques de planification sectorielle (II).

I. LES TECHNIQUES DE PLANIFICATION GLOBALE

On en distingue deux formes. Les unes sont plus classiques et ne s'attachent pas exclusivement à la gestion de l'environnement : les schémas d'aménagement du territoire ; les autres sont plus récentes et se conçoivent comme des instruments d'un développement durable, intégrant préoccupations du développement et considérations environnementales : les Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement (PNAE).

A. Les Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement

D'origine africaine, où leur élaboration débute en 1987, ces plans constituent des outils efficaces de gestion de l'environnement pour un développement durable.

1. Voir François FALLOUX et Lee TALBOT, *Environnement et Développement-Crise et Opportunité*, Paris, Maisonneuve & Larose, 1992, pp. 16-17.

1. UNE INVENTION AFRICAINE

Les PNAE sont des instruments de gestion de l'environnement inspirés de la tradition de la planification bien ancrée dans les pays africains. Il sont en tout état de cause une invention africaine : par son sigle d'abord, qui a été forgé en Afrique, par des Africains : ce sigle PNAE est dû aux Malgaches qui voulaient sortir de la pratique des évaluations ponctuelles pour concevoir des actions programmées réalisables avec une certaine prévisibilité ; ensuite par leur processus qui a été défini sur le tas, par apprentissage et ajustements successifs des approches à partir desquels se sont forgées des méthodes [2].

Trois pays ont été les pionniers des PNAE en Afrique : Madagascar, l'Ile Maurice et le Lesotho. Mais plus de la moitié des États du continent sont aujourd'hui dotés d'un PNAE ou engagés dans son élaboration. Le processus a d'ailleurs tendance à se généraliser depuis le Sommet de Rio [3]. L'appellation de ces plans, elle-même, a désormais tendance à varier d'un pays à l'autre. Si le sigle PNAE était utilisé dans presque tous les pays qui se sont engagés les premiers dans cette entreprise de planification environnementale, certains pays qui y sont arrivés plus récemment font des innovations de forme sans pour autant changer réellement le contenu et encore moins les objectifs généraux. Ainsi, parle-t-on de Plan National de Gestion de l'Environnement (PNGE) au Cameroun [4], de Plan d'Action Environnemental (PAE) au Bénin [5]...

C'est à la suite des premières expériences africaines de PNAE, et avec un certain décalage dans le temps, que quelques pays développés se sont lancés à leur tour dans la planification verte, sans du reste se concerter avec les pionniers. On note néanmoins que, malgré les différences tant de niveau de développement que de type de problèmes environnementaux, « le processus suivi au Nord ressemble à s'y méprendre à celui mis au point par les trois pionniers d'Afrique »[6]. On ne doit pas s'en étonner car l'objectif du développement durable poursuivi au Nord comme au Sud implique une véritable révolution culturelle et des changements sociaux qualitatifs qui se posent en des termes quasi identiques dans toutes les sphères de la Planète. Si les pays développés se sont ainsi mis à l'école africaine, c'est assurément parce les PNAE se sont révélés être des outils opératoires dans la conduite des politiques environnementales.

2. UN OUTIL EFFICACE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'attrait et l'efficacité du PNAE viennent à la fois de son approche et de sa méthode. Il privilégie une approche concertée que l'on pourrait qualifier de démocratie verte, associant dans un effort commun de réflexion et d'échange les différentes composantes de la société. Le cas des trois pays pionniers est exemplaire à cet égard. Les PNAE de ces pays ont été soutenus par les plus hautes instances de l'État (notamment le Roi au Lesotho) et son élaboration a impliqué l'ensemble des ministères techniques et autres organismes publics. Le secteur privé y a été associé

---

2. *Ibid.* pp. 4-5.

3. Les trois pays pionniers (Madagascar, Maurice, Lesotho) étaient suivis du Ghana, Burkina-Faso, Rwanda, Seychelles... Présentement d'autres pays comme le Bénin, le Cameroun, la Centrafrique... sont en cours d'élaboration ou d'achèvement de leurs plans nationaux.

4. Dans le cadre de la préparation de ce plan deux séminaires nationaux et quatre séminaires provinciaux ont été organisés par les pouvoirs publics.

5. La référence y est faite dans le rapport de consultation sur l'inventaire et l'analyse de la législation environnementale au Bénin, consultation effectuée pour le compte du « Plan d'Action environnemental » par Sylvain F. ADOKPO et Théodosie FANOU, *juil-août* 1992.

6. F. FALLOUX et L. TALBOT, *op. cit.*, p. 10.

et en particulier les professionnels du tourisme et des transports qui y ont apporté leur contribution à Madagascar. L'université y a pris une part active, généralement à travers ses experts, de même que les ONG nationales associées à celles de l'étranger. Certes, dans certains cas, comme ceux du Ghana, de la Guinée et de l'Ouganda, la concertation n'a pas été aussi large que dans les cas précédents, soit parce que l'élaboration du PNAE a été confiée à un organisme spécifique n'ayant pas assez de pouvoir pour inciter les départements ministériels et les autres organismes publics à y participer pleinement (cas de *l'Environnement Protection Council* au Ghana), soit parce que l'enthousiasme populaire initial est vite retombé par manque de consensus au sein d'un gouvernement peu habitué à ce type d'exercice démocratique (cas de la Guinée), soit encore en raison des séquelles laissées par une longue dictature dans des pays dépourvus de société civile (cas de l'Ouganda). Mais en règle générale, le processus d'élaboration des PNAE se déroule à peu près partout sur le modèle de la concertation et de la participation des acteurs de terrain (communautés de base, collectivités locales) comme l'illustrent parfaitement les cas les plus récents dont celui du Cameroun. Élaborés dans ces conditions d'ouverture et de participation, les PNAE ont une plus grande chance de succès dans leur application dans la mesure où chaque catégorie ou couche sociale impliquée s'y reconnaît et le considère comme son propre produit.

En ce qui concerne sa méthode, l'élaboration du PNAE utilise en général les préceptes classiques de la planification consistant en la définition des objectifs sectoriels et globaux puis en la détermination des moyens pour les atteindre. Ces préceptes sont systématisés dans le cadre de la méthode allemande de planification par objectifs proposée par la GTZ, à laquelle certains pays africains ont eu recours pour l'élaboration de leur plan (cas du Cameroun par exemple). Cette méthode introduit un surcroît de rationalité dans la planification en permettant d'identifier clairement et les causes, et les objectifs (à court, moyen et long terme), et les obstacles, puis de dégager les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs ciblés.

Conçue pour résoudre un problème déterminé, cette méthode, qui a le mérite d'une très grande rationalité, montre néanmoins ses limites dès qu'elle affiche une prétention à l'universalité, c'est-à-dire lorsqu'on s'efforce de l'appliquer à toutes les situations.

B. Les schémas d'aménagement du territoire

Les schémas d'aménagement du territoire sont des documents techniques et non pas juridiques, fixant les orientations fondamentales des territoires qu'ils couvrent. Ils se distinguent des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) ou schémas directeurs (d'urbanisme) qui sont des instruments de planification urbaine, donc sectorielle (cf. *infra* II. B) et pourraient au plus être rapprochés du plan national d'aménagement du territoire tel qu'il s'est développé dans certains pays [7] et qu'un ministère du Plan, un Commissariat au Plan ou un Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire était chargé d'élaborer et de mettre en œuvre. Les schémas d'aménagement du territoire peuvent consister soit en un schéma unique couvrant l'ensemble du territoire national : c'est le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), soit au contraire en une série de schémas couvrant des portions données de territoire définies en fonction de leur unité géophysique et géo-climatique, de leur spécificité faunique et floristique, bref de leur spécificité écosystémique et leur unité socio-culturelle : ce sont les schémas régionaux.

7. Cas de la planification française de l'aménagement du territoire qui a reçu un sérieux « coup d'accélérateur » avec la loi du n°82-653 du 29 juil. 1982 portant réforme de la planification. Voir Yves MADIOT, *Aménagement du territoire. Recueil de textes commentés*, Paris, Litec, 1986, pp. 64 et s.

Le schéma national d'aménagement du territoire est, à l'origine, une approche globale et prospective permettant de mieux maîtriser le phénomène de développement et d'urbanisation puisqu'il constitue le cadre de cohérence pour le développement harmonieux et concerté de tous les secteurs. Il participe donc au départ de la même philosophie que les plans (quinquenaux) nationaux de développement. Le schéma d'aménagement régional (SAR) participe d'ailleurs du même esprit puisqu'il a pour objectif de servir de cadre directeur au développement à long terme de la zone considérée en permettant une planification de l'utilisation de l'espace et des ressources. Les pays du Maghreb (Libye, Maroc, Tunisie) ont chacun un SNAT ; celui de la Tunisie par exemple fut achevé en mars 1985. D'autres pays, au contraire, essaient d'arriver à un SNAT par le truchement des SAR ; c'est par exemple la démarche adoptée par le Cameroun qui a prévu cinq SAR dont deux ont été réalisés [8] : la synthèse de ces cinq schémas régionaux doit aboutir à l'élaboration d'un SNAT. Cette démarche est inverse de celle de la plupart d'autres pays où le SNAT précède les SAR. Il s'agit d'une démarche économiquement avantageuse, mais qui présente plusieurs inconvénients : la synthèse n'est pas aisée ; les schémas se superposent quelquefois, sans cohérence ; la complémentarité n'est pas toujours respectée dans les approches ; certains SAR sont dépassés avant que ne soit réalisée la synthèse. Les SAR présentent néanmoins, au plan technique, l'avantage considérable de donner des photographies détaillées et assez précises des régions à aménager, ce qui n'est pas toujours le cas dans un SNAT qui est un plan global.

Dans certains pays, le schéma d'aménagement du territoire se fait par le biais de la planification foncière. Il en est ainsi au Niger où il existe des schémas d'aménagement foncier élaborés suivant une procédure qui comporte et l'« étude d'impact » et la « consultation des populations rurales et de leurs représentants ». Ces schémas ont une valeur réglementaire puisque l'accès aux ressources agricoles, sylvicoles et pastorales doit se faire conformément à leurs prescriptions [9]. Il en est généralement ainsi des divers plans d'aménagement sectoriels *(cf. infra)*.

Les SNAT comme les SAR prennent désormais en compte les préoccupations environnementales. À titre illustratif, le Schéma d'aménagement de la zone soudano-sahélienne du Cameroun consacre un volume entier du rapport final aux problèmes de l'environnement [10], et les termes de référence pour le Schéma d'aménagement des Hauts-Plateaux à risques volcaniques indique qu'un tel schéma sera « la manifestation de la volonté politique de répondre à la problématique du développement durable, intégrant la gestion de l'environnement et des ressources, l'organisation spatiale de l'économie et la sécurité des populations » [11]. Par ailleurs, il est envisagé pour cette région des Hauts-Plateaux, « une stratégie de développement à long terme qui intègre la prévention des risques naturels, l'organisation des populations et des activités économiques, ainsi que la préservation des écosystèmes régionaux (forêt dense humide, parcs et réserves, aires lacustres...) dans une programmation globale cohérente » [12]. L'objet des schémas d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des schémas nationaux ou des schémas régionaux, recoupe ainsi celui des plans d'aménagement sectoriels.

---

8. Les cinq SAR prévus sont : 1) Schéma d'aménagement du Littoral Camerounais, 2) Schéma d'aménagement de la zone soudano-sahélienne, 3) Schéma d'aménagement de la zone forestière, 4) Schéma d'aménagement des hauts-plateaux à risques volcaniques, 5) Schéma d'aménagement du plateau de l'Adamaoua. Les deux premiers sont actuellement réalisés.

9. Voir rapport de synthèse de E. ORBAN de XIVRY, « Les instruments d'aménagement et de protection (les plans d'aménagement, la protection des espaces et des espèces, la lutte contre les incendies de forêts) » au Colloque de Limoges des 7 et 8 novembre 1994 sur le thème Droit, Forêts et Développement durable organisé par le Réseau « Droit de l'environnement » de l'AUPELF/UREF.

10. Cf. l'Annexe 4 concacrée à la pêche, et surtout l'Annexe 5 intitulée « Forêts, Environnement et Aires protégées », doc. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire du Cameroun.

11. Cf. Termes de référence de ce projet, doc. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire du Cameroun, p. 1.

12. *Ibid.*, pp. 14-15.

II. LES TECHNIQUES DE PLANIFICATION SECTORIELLE

La plupart des grands secteurs d'activité d'une nation font ou peuvent faire l'objet de planification. Ainsi existe-t-il dans certains pays des plans de développement agricole, des plans de développement industriel (exemple du PDI du Cameroun), des plans de la pêche, des plans d'action forestière, des plans d'aménagement forestier, des plans d'urbanisme, etc. Seuls ces trois derniers types de plans retiendront plus particulièrement notre attention, d'une part parce qu'ils existent dans la plupart des pays africains, d'autre part parce qu'ils portent sur des secteurs ayant un lien étroit avec l'environnement.

A. Les plans d'action et d'aménagement forestier

Les forêts sont un secteur où les expériences de planification sont d'autant plus nombreuses et variées qu'elles satisfont à une exigence de plus en plus ressentie au niveau national et rappelée avec insistance par la communauté internationale, en particulier par les bailleurs de fonds, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Désormais, de nombreux États africains ont pris conscience de la nécessité de procéder à l'élaboration — et d'exiger le respect — d'un plan d'aménagement forestier qui n'est rien d'autre qu'un plan de gestion des forêts.

Les plans d'aménagement forestier ont généralement une valeur réglementaire dans la mesure où ils contiennent des prescriptions auxquelles les exploitants sont tenus de se conformer. Ils sont au demeurant abordés et les conditions de leur adoption précisées dans la législation forestière (cf. par exemple articles L6 à L12 du Code forestier du Sénégal). Ces plans s'intègrent généralement dans les plans d'action forestiers nationaux, lesquels s'inscrivent eux-mêmes dans le Plan d'action forestier tropical (PAFT), programme international conçu comme la clé de voûte d'une nouvelle approche coordonnée visant à résoudre la crise des forêts tropicales (cf. *infra*, Deuxième partie, chap. 6). Il en est ainsi du plan d'action forestier national du Togo par exemple.

L'élaboration du Plan d'action forestier national passe dans certains pays par le zonage. Le Plan de zonage est une approche canadienne de conservation des forêts dont l'objectif principal est de procéder à la constitution d'un domaine forestier permanent dans lequel on doit délimiter des massifs forestiers de protection intégrale et des massifs à affectation particulière, et d'un domaine forestier non permanent. L'élaboration d'un tel plan obéit à une méthodologie très précise fondée sur des considérations bioclimatique, géologique, géographique et floristique. Au Cameroun, où ce type de plan a été réalisé, le plan de zonage distingue une vingtaine de types d'espaces forestiers à affectation particulière.

B. Les plans d'urbanisme

La planification urbaine consiste en la détermination par les pouvoirs publics de la configuration de la ville ainsi qu'en la définition des usages sociaux de l'espace urbain. Il s'agit par cette technique de fixer, de façon prévisionnelle, l'utilisation ou l'affectation des sols, le développement et l'implantation des équipements afin de soustraire l'aménagement urbain à l'empirisme ou à l'improvisation dans des contextes d'explosion démographique. La planification urbaine permet la protection de certaines valeurs d'usage, notamment les sites, les perspectives et les paysages. Elle vise un aménagement global permettant à la puissance publique d'assurer une meilleure régulation des conflits d'intérêts dont la ville est l'enjeu, et d'offrir, en définitive, un cadre normatif au développement urbain. Son principal support est le plan d'urbanisme. Celui-

ci s'entend d'un document destiné à fixer, soit dans les grandes lignes, soit en détail, les règles qui permettent d'organiser la vie collective (occupation et usage de l'espace) d'une agglomération donnée.

L'appelation de plan d'urbanisme recouvre donc deux types d'instruments participant du même souci de planification et donc de rationalisation de la gestion de l'espace urbain :
— Les instruments traçant un cadre général de l'aménagement d'une partie du territoire considéré dont ils fixent les éléments essentiels. Les instruments constituent une prévision à long terme sur les formes et les étapes du développement de la modernisation de ce territoire [13]. Dans certains pays — cas du Cameroun par exemple [14] — on les appelle des Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U), instrument de planification urbaine imaginé en France où ils ont été institués par la loi d'orientation foncière de 1967 avant d'être abandonnés par la loi du 7 janvier 1983 au profit des schémas directeurs dont le domaine d'application est plus large [15] ; dans d'autres pays — cas de la Côte-d'Ivoire par exemple [16] — on les appelle des plans d'urbanisme directeur (PUD).
— Les instruments précisant pour certains secteurs ou quartiers le détail de l'organisation urbaine et les règles d'utilisation des sols. On les appelle généralement des plans d'urbanisme de détail (PD). Ils complètent au fur et à mesure des besoins les instruments généraux. Dans certains pays, seuls ces plans de détail ont un caractère réglementaire, cependant que les schémas directeurs ou plans directeurs ont un caractère indicatif et n'ont par conséquent aucune force juridique. Dans d'autres pays, au contraire, ces deux types d'instruments sont des instruments juridiques ayant un caractère contraignant.

En tant qu'instruments d'aménagement urbain, les plans d'urbanisme prennent généralement en compte l'environnement à travers l'allocation des espaces. Ainsi, à côté des terrains destinés à la construction des habitations et des infrastructures collectives sont prévus des espaces verts, des jardins publics de toutes sortes, voire des bois, destinés à servir de lieux d'agrément mais aussi de réserve d'oxygène pour la ville.

On constate cependant, dans la plupart des pays africains, une inefficacité choquante des instruments d'aménagement de l'espace urbain. D'une part, la plupart d'entre eux restent lettre-morte. Peu connus des personnels de l'administration elle-même et *a fortiori* du grand public, ils s'empilent dans les locaux des administrations qui les ont élaborés, la rationalité de leur contenu et la ville idéale qu'ils projettent contrastant avec la réalité sordide de cités anarchiques, encombrées et insalubres, et sans esthétique pour la plupart. Ces documents de la planification urbaine restent donc de beaux ouvrages théoriques mais parfaitement inutiles parce que non appliqués. D'autre part, la plupart des villes africaines, en dehors des capitales et de quelques métropoles économiques d'importance nationale ne disposent même pas de tels instruments, ou, quand existent des plans généraux tels que les SDAU, ils ne sont pas assortis de plans de détail. Ce qui en tient lieu ce sont de vieux plans non actualisés datant de la période coloniale (par exemple Plan Bardani de 1952 pour Abidjan, Côte-d'Ivoire, du moins jusqu'en 1984), ou de l'immédiat après indépendance (plan directeur d'urbanisme de Yaoundé, Cameroun, de 1963,

---

13. Cf. La définition donnée par l'article 3 de la loi ivoirienne n°62-253 du 31 juillet 1962.
14. Voir M. KAMTO, « Introduction au droit de l'urbanisme du Cameroun », *Revue du Droit Public et la science Politique en France et à l'Étranger (R.D.P)*, n°6, 1988, pp.1609 et s.
15. Voir entre autres : Henri JACQUOT, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz 1987, pp.134 et s. ; R. CRISTININ, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Economica, 1985, pp. 55 et s. ; J de LANVERSIN, « Les Schémas directeurs », *Actualité juridique du Droit Administratif, (A.J.D.A.)*, 1984, p.276.
16. Voir P. C. KOBO, *Droit et ville en Afrique Noire. Essai sur le Droit de l'urbanisme en Côte-d'Ivoire*, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit, Nice, 1984, p.109.

revu en 1973). Dans ces conditions de laxisme ou d'indifférence administrative dans un cas, de carence instrumentale et du triomphe de l'urbanisme au coup par coup dans l'autre, les acteurs urbains publics œuvrent de façon désordonnée et incohérente et les acteurs privés opèrent dans l'anarchie la plus totale, injectant jusqu'au cœur même les cités le cancer des bidonvilles, et les ceinturant des cordons de la misère. Un urbanisme africain rationnel, soucieux de l'articulation des espaces, de l'esthétique urbaine et de façon générale de l'environnement en devient simplement impossible à de rares exceptions près. La détérioration dramatique de la situation économique de la plupart des pays du continent et la dégradation des conditions de vie qui en résulte n'arrangent nullement la situation.

On doit pourtant réaliser que, dans le contexte africain, la maîtrise de l'urbanisme reste indissociable de l'aménagement du territoire et plus largement d'une politique de développement durable. Elle passe nécessairement, d'une part, par une planification réaliste, applicable et effectivement appliquée, et suffisamment anticipatrice pour devancer les demandes d'urbanisme ; d'autre part, par des politiques foncières plus adaptées, tenant compte des réalités traditionnelles locales mais subordonnant les préférences individuelles au choix collectif chaque fois qu'est en jeu l'intérêt public urbain.

Section 2 : Les statuts fonciers

Il existe un lien étroit entre le statut des sols et la protection de l'environnement, en particulier la gestion écologique des espaces et la conservation de la biodiversité. Problème sensible et combien épineux, la question foncière en Afrique reste un défi pour la plupart des pouvoirs publics africains, les solutions proposées ou imposées se heurtant souvent aux réalités rebelles des terroirs dont elles ne tiennent pas toujours suffisamment compte. La permanence de ce problème traduit à l'évidence l'inadaptation des réponses fournies par les législations modernes. Les régimes fonciers établis dans la plupart des pays africains se caractérisent en effet par une tendance marquée à l'étatisation des sols, par la primauté du formalisme moderne dans l'accès au titre de propriété de la terre et par la disqualification conséquente de la propriété coutumière (I). Il en résulte des conflits des droits de nature à affecter la protection de l'environnement (II).

I. RÉGIMES DE LA DOMANIALITÉ ET ENVIRONNEMENT

Il n'est certainement pas question de procéder, même par survol, à une analyse exhaustive des régimes fonciers des différents pays africains. De nombreuses monographies nationales leur ont été consacrées [17]. Il suffira ici de dégager les lignes de force du statut des droits fonciers africains et de les analyser en rapport avec les préoccupations environnementales.

De façon générale, on observe en Afrique une prédominance de la propriété étatique des terres. Cela n'exclut pas du reste, dans une mesure et des conditions variables d'un pays à l'autre, qu'une place puisse être conjointement faite à des formes d'appropriation privative de certaines terres. Dès la période coloniale, apparaît une volonté manifeste d'une gestion centrale des terres

17. Voir par exemple : pour le Sénégal, M. CAVERIVIERE et M. DEBENE, *Droit foncier sénégalais*, Paris, Berger-Levrault, 1988 ; pour la Côte-d'Ivoire, A. LEY, *Le régime domanial et foncier et le développement de la Côte-d'Ivoire*, Paris, L.G.D.J. 1972 ; pour le Cameroun, A-D TJOUEN, *Droits domaniaux et techniques fonciers en Droit camerounais*, Paris, Econonica, 1982 ; et pour les synthèses générales ; V. GASSE, *Les régimes fonciers africains et malgache. Évolution depuis l'indépendance de l'Afrique* (sous la dir. de G.A. KOUASSIGAN) NEA, 1982.

par les puissances administrantes sur la base d'une dépossession des indigènes fondée sur la théorie d'une appropriation automatique par le colonisateur de toutes les terres réputées *vacantes* et *sans maître*, c'est-à-dire, selon la législation foncière coloniale allemande de la fin du siècle dernier, toutes les terres non occupées à l'exception de celles appartenant aux chefs et leurs communautés [18]. On note, certes, une différence dans l'approche de la propriété foncière par le colonisateur britannique : il déclare que toutes les terres qu'elles soient occupées ou non appartiennent aux indigènes mais souligne qu'elles sont placées sous le contrôle et à la disposition du Premier Ministre (Gouverneur) qui les administre au profit de tous, aucun titre d'occupation et de jouissance ne pouvant être valable sans son consentement [19]. Quant au colonisateur français, il applique simplement, à l'instar de l'Allemagne, le principe suivant lequel « les terres vacantes et sans maître appartiennent au Territoire », c'est-à-dire à l'Administration française qui est en l'occurrence maîtresse du Territoire [20].

La volonté étatique de maîtriser le foncier remonte donc à la période coloniale. Elle sera au cœur des politiques foncières dans l'Afrique indépendante, notamment dans les pays africains francophones [21]. L'obtention de droits réels sur la terre est généralement subordonnée à des conditions pour le moins rigoureuses et contraignantes face aux prérogatives régaliennes reconnues à la puissance publique par législateur, qui en limitent la portée de façon non négligeable. La théorie du domaine (foncier) national, qui consiste en une étatisation des terres même coutumières non immatriculées à une date critique fixée par la loi, a fait fortune dans plusieurs pays (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Burkina Faso, Cameroun, Mali...). Le régime de la domanialité des terres est ainsi bien souvent devenu le droit commun du régime foncier, cantonnant en contre-point, *de jure* ou *de facto*, les particuliers au bénéfice de simples droits de jouissance ou à des droits réels conditionnels. Cette étatisation des sols a pris, selon les cas, la forme de la nationalisation de l'ensemble des terres, ou plus simplement d'une appropriation prioritaire par l'État. Ainsi, en dehors des pays sus-cités qui consacrent la notion de domaine national faisant de l'État le maître des terres en sa qualité de propriétaire ou gestionnaire exclusif de la quasi-totalité du territoire national, on note que la récente législation fixant depuis 1993 les principes d'orientation du Code rural du Niger accorde une place prépondérante aux terres domaniales, que celles-ci soient forestières ou autres. La réforme socialiste (marxiste-léniniste) congolaise de 1981 était bien plus radicale à cet égard. Elle a consacré le monopole de la propriété de l'État sur le sol et le sous-sol par l'abolition absolue des droits coutumiers et de la propriété privée sur le foncier.

La maîtrise ou le monopole étatique du foncier par le biais de la domanialité ou de la nationalisation aurait pu constituer un excellent instrument pour une protection efficace de l'environnement. En effet, l'étatisation aurait dû permettre une politique plus rationnelle d'aménagement du territoire et donc de la gestion de l'espace prenant mieux en compte les préoccupations environnementales. Les politiques forestières et agro-forestières, d'urbanisme et d'industrialisation auraient dû profiter de ce capital précieux pour mieux répondre aux exigences d'un développement sain et durable en faisant l'économie de certains conflits fonciers. Cela aurait supposé que les régimes fonciers aient été élaborés pour répondre aux défis écologiques et aux conflits qui les accompagnent. Or il n'en est rien. Il est même à craindre que sous le couvert de nobles

18. Voir par exemple la loi foncière du 15 juillet 1896 créant les terres de la couronne impériale allemande au Cameroun.
19. Voir par exemple le *Land and Native Ordinance of Northern Nigeria* (n°1 of 1916) rendu applicable au *southern Cameroon* en 1927 (n°1 of 1929).
20. Voir par exemple le decret français du 12 janvier 1938.
21. Voir M. BRETON, « Droits fonciers, problèmes agro-fonciers, protection des forêts (principalement les pays d'Afrique Noire francophone) ». Rapport de synthèse au Colloque de Limoges des 7 et 8 novembre 1994 organisé par le réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUPELF/UREF sur le thème « Droit, forêts et développement durable ».

objectifs tels que l'intérêt général et le développement national, ces régimes aient été conçus, soit pour satisfaire les appétits fonciers d'une petite couche de la bureaucratie étatique, soit pour essayer de briser, en raison de considérations « ethnicistes », certains courants migratoires en rendant difficile l'accès des migrants à la propriété foncière, soit pour les deux raisons à la fois. Dans tous les cas, il n'apparaît encore nulle part que l'État a tiré parti de son quasi-monopole foncier pour mener des politiques audacieuses ou innovantes en matière de protection de l'environnement.

De façon générale, on constate que l'État est un « propriétaire » absent et négligent, peu préoccupé par le sort du patrimoine dont il a la charge. Qu'un incendie ravage des hectares de forêt ou que des paysans mal avisés ou prisonniers de pratiques et croyances traditionnelles allument des feux de brousse dévastateurs en pleine région de savane, l'État stigmatise quelquefois, et se tait très souvent, laissant à la nature le soin de se débrouiller elle-même. On réalise alors tout l'intérêt de la propriété foncière individuelle relativement à la protection de l'environnement. En dépit de quelques risques réels d'atteinte à l'environnement, tenant en particulier à la surexploitation des terres et de leur couvert végétal par les propriétaires privés (notamment certaines grandes firmes multinationales), on constate de façon générale que les particuliers font des efforts considérables pour assurer la protection des sols dans leurs exploitations, notamment à travers le défens et la restauration des sols, le chaulage pour la lutte contre l'acidité du sol, le reboisement, l'installation des brise-vent pour lutter contre l'érosion éolienne. En outre, la propriété foncière individuelle permet la sédentarisation des populations dans les zones périphériques en dehors des aires protégées et des réserves naturelles, car dès lors qu'elles possèdent une parcelle de terre, ces populations ne sont plus portées à faire de l'agriculture itinérante. L'appropriation individuelle, par le biais du titre de propriété ou du droit de jouissance, a montré à cet égard son efficacité dans la protection de l'environnement, en particulier sous l'empire du droit coutumier traditionnel qui, dans plusieurs pays africains, reste en conflit avec une législation moderne souvent étrangère aux réalités socio-culturelles profondes.

II. CONFLITS DES DROITS FONCIERS ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les droits fonciers coutumiers africains sont, on le sait, d'une très grande complexité. Ils constituent surtout un fait social total qui dépasse la seule réglementation des prérogatives résultant de l'appropriation ou de l'utilisation de la terre. Cette dernière est l'objet d'enjeux multiples dont certains sont de nature méta-juridique. La terre est d'abord une chose sacrée qui assure dans la plupart des sociétés africaines anciennes la médiation de l'homme au sacré ; elle est ensuite un élément du statut social dans la mesure où elle détermine les rapports de l'homme aux différents groupes sociaux dont il est membre ; elle est enfin un enjeu économique en tant que moyen de production [22]. Ce pluralisme de l'objet ou des fonctions de la terre soustrait celle-ci à une réglementation par du « droit pur » et désincarné, indifférent à la sociologie et notamment au religieux, comme l'est le droit occidental depuis qu'il a été placé sous le règne du positivisme normativiste. La terre n'est donc pas perçue, en Afrique, comme une chose morte, sans âme, susceptible d'appropriation privative individuelle, mais comme le sanctuaire des forces et

22. Voir G.A. KOUASSIGAN « objet et évolution des droits fonciers coutumiers » in *Encyclopedie juridique de l'Afrique*, Tome 5, 1982, p. 29 et s.

des esprits. C'est pourquoi les droits sur les terres sont concédés, non cédés, étant entendu qu'il s'agit de droits à la fois précaires et définitifs : précaires en ce que nul ne peut les comparer au droit de propriété européen, absolument opposable à tout tiers et à toute autorité sociale, sauf en cas de procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ; définitifs cependant, dans la mesure où ils sont partie intégrante du statut de l'individu au sein de l'ordre social dont il est membre. Pour autant, ce ne sont pas des droits réels, mais plutôt des « droits personnels de l'individu sur le groupe, dans le cadre du groupe, comme expression du groupe »[23]. Aussi longtemps que l'individu est reconnu comme membre du groupe, c'est-à-dire tant qu'il n'aura pas été banni, que sa filiation ou son alliance avec le groupe pourra être établie, il aura un droit absolu à une terre de la communauté et éventuellement à celle de son lignage et de son père.

La double dimension sacrée et communautaire de la terre dans l'Afrique traditionnelle lui assure un rôle capital dans la protection de l'environnement. D'une part, la terre en tant que chose sacrée est soigneusement préservée comme en témoignent les nombreux bois sacrés qui la parsèment et la protègent par leur couvert végétal jalousement conservé et soigneusement entretenu. D'autre part, la terre est chose communautaire dont le Chef lui-même ou le Prêtre de terre n'est que le gardien, et la personne, la famille ou le clan à qui elle est confiée pour servir à la fois de lieu de culte, de sépulture et de domaine exploitable doit la gérer d'autant plus « rationnellement » (suivant une rationalité cosmologique et cosmogonique propre à chaque communauté) qu'elle n'est pas un simple bien qu'on use, abandonne ou aliène à sa guise. Dans certaines régions de savane en Afrique, il n'était jusqu'à la coupe de l'arbre de sa propre concession qui était réglementée ou les pratiques culturales, notamment les labours, qui étaient normées.

Or, peu de législations africaines modernes réservent à ces droits fonciers traditionnels la place qu'ils méritent. Si certaines de ces législations ont cherché à les valoriser et à en faire d'utiles points d'appui à un régime juridique procédant principalement d'un droit d'essence européenne, d'autres au contraire les ont purement et simplement ignorés. Mais la réalité coutumière est tenace et dans tous les pays le droit foncier coutumier resurgit sous la loi moderne. Les réalités des terroirs tiennent en effet tête et souvent font échec à l'impérialisme juridique de l'État et au légicentisme des politiques foncières. Ainsi, au Burkina, bien que le régime foncier coutumier ne soit pas reconnu par la loi, il continue de gouverner l'essentiel des rapports juridiques portant sur la terre, et notamment en ce qui concerne l'exercice des droits d'usage forestiers par les populations locales. Au Cameroun, le conflit entre droits coutumiers et droit moderne est patent dans ce domaine : les populations locales, heurtées par une législation forestière qui ampute leurs droits traditionnels sur les forêts, restent attachées, par ignorance ou par contestation, à leurs droits coutumiers et apparaissent en bien des circonstances comme des braconniers au regard de la législation moderne. Le cas de la Côte-d'Ivoire est révélateur en cette matière : les droits fonciers coutumiers, après avoir été voués à la disparition par la politique officielle, ont été réhabilités en 1971 comme simples droits d'usage personnels, non transmissibles et non cessibles, sans pour autant du reste que leur exercice ait cessé d'alimenter de nombreux litiges locaux. Au Congo, on a relevé un amalgame entre droits fonciers traditionnels et divers textes modernes, ce qui forme un ensemble hétéroclite et « explosif », en tout cas complexe et inextricable ; c'est du reste la situation qui prévaut dans la plupart des pays. Le Mali connaît également une superposition entre les droits fonciers coutumiers et le droit moderne d'ascendance coloniale, ce qui place le paysan dans une situation d'insécurité foncière nettement préjudiciable à la protection de l'environnement, notamment aux forêts. Cette coexistence,

23. Jean-Pierre MAGNANT, « Les normes foncières traditionnelles en Afrique Noire », étude de 22 février, réalisée à l'Université de Perpignan, mars 1993, voir notamment, pp. 11-13.

parfois conflictuelle, entre le droit coutumier traditionnel et le droit écrit dit moderne ne persiste pas seulement en matière de statut foncier. Elle existe également dans d'autres domaines touchant à la protection de l'environnement. Ainsi, la gestion de certains types de forêts y compris des « bois sacrés » que l'on trouve dans les chefferies traditionnelles échappe à la réglementation forestière moderne qui a pourtant une portée générale. De même, bien que le régime de l'eau soit fixé dans tous les pays par un acte du législateur moderne, le droit coutumier traditionnel fournit encore les principales règles régissant l'utilisation des eaux, même si la propriété privée des eaux est clairement consacrée par les textes dans la plupart des cas. Cette propriété privée demeure généralement méconnue en pratique et les particuliers ne jouissent que d'un droit d'utilisation, l'eau demeurant encore au regard du droit traditionnel une *res communis* [24]. De façon générale, on observe une résistance des droits coutumiers à l'emprise du droit moderne et il est probable qu'elle durera longtemps encore. Cette résistance se traduit par une application *praeter legem,* voire *contra legem,* des normes coutumières au détriment des législations étatiques en la matière [25]. Car même lorsque celles-ci ont suivi, pour leur adoption, une procédure de consultation populaire sous forme d'enquête publique, comme ce fut le cas pour les ordonnances de 1974 portant régime foncier et domanial au Cameroun [26], elles n'ont pas toujours su saisir et refléter les logiques juridiques profondes des différents terroirs [27].

Le foncier comme outil d'une politique de protection de l'environnement en Afrique doit donc être abordé avec prudence. La résolution de la question foncière et des nombreux conflits de droit et de fait qui lui sont attachés est en tout état de cause un préalable indispensable au succès de la lutte contre les atteintes à l'environnement, notamment en milieu rural. Il est manifeste que les populations paysannes ne se sentent impliquées dans l'opération de préservation de la nature que lorsqu'elles y trouvent un intérêt subjectif. L'appropriation étatique ou « féodale » des sols dégage leur responsabilité en la matière, leur attitude devenant comparable à celle des braconniers qui font des incursions illicites dans les parcs et réserves fauniques naturelles parce qu'ils n'en sont pas les propriétaires, ou parce qu'ils n'en ont plus la responsabilité au titre du droit coutumier.

Il serait surtout présomptueux de continuer à agir comme si les droits traditionnels ignoraient les considérations écologiques ou comme s'ils n'offraient pas de réponses efficientes aux problèmes environnementaux. Dans certains cas, le droit coutumier traditionnel se révèle plus efficace dans la protection de l'environnement que nombre de législations modernes. Dans la plupart des régions exposées aux rigueurs du climat ou ayant une géographie tourmentée, les régions de collines en particulier, les haies vives étaient densément boisées, les bas-fonds également afin d'offrir une couverture végétale aux cours d'eau et de les protéger contre la sécheresse ; les cultures se faisaient en terrasse afin d'éviter une très forte érosion des sols notamment sur les bassins versants, etc. Il n'y avait là point de hasard. Il est donc temps de réhabiliter et la science et le droit écologiques traditionnels pour une meilleure protection de l'environnement en Afrique. Il faudrait à cet égard insérer dans les législations modernes, *une clause de préférence coutumière ou du droit traditionnel* (si l'on préfère) s'énonçant comme suit : *chaque fois*

---

24. Voir M. KAMTO « L'engagement en matière de politique environnementale au Cameroun », rapport au Séminaire des 15 et 16 juillet 1993 dans le cadre de la « concertation Nationale sur l'Environnement », Ministère de l'Environnement et des Forêts du Cameroun, juillet 1993.

25. Voir J-M. BRETON, Rapport de synthèse précité.

26. Voir C. F. FISIY, *Power and Privilege in the Administration of law Land law Reforms and social differentiation in Cameroon,* African Studies Centre, Leiden, The Netherlands, 1992, p. 24 et s ; et jA-D TJOUEN, *op. cit.*

27. Voir E. LE ROY, « Les droits de populations autochtones et les forêts principalement dans certains pays francophones d'Afrique Noire », Rapport de synthèse au Colloque du Réseau « Droit de l'Environnement » précité.

qu'une règle du droit coutumier ou une pratique traditionnelle éprouvée est plus protectrice de l'environnement qu'une règle du droit moderne, la première doit prévaloir.

Section 3 : L'étude d'impact

L'étude d'impact est assurément l'institution la plus spécifique et sans doute aussi la plus originale du droit de l'environnement. Elle est au cœur du développement durable.

On peut entendre, en première approximation, l'étude d'impact comme étant une procédure d'évaluation d'un projet ou d'une activité. Une telle évaluation peut avoir lieu avant ou après la réalisation de l'ouvrage ou l'exécution de l'activité. À vrai dire, seule l'évaluation *a priori* correspond à une démarche environnementale conséquente : d'une part, elle correspond à la mise en œuvre du principe fondamental de prévention ; d'autre part, elle traduit aujourd'hui l'intégration dans la politique environnementale de l'idée très actuelle du développement durable. Au contraire, une évaluation *a posteriori* de l'impact environnemental paraît inefficiente parce que probablement tardive ; elle peut, au mieux, révéler les dommages causés par l'ouvrage ou les travaux réalisés, et cette révélation ne peut être que de peu de secours lorsque les dommages causés sont irréversibles ou irréparables. Cette évaluation *a posteriori,* qui évoque la situation d'un pyromane qui joue au pompier, constitue en fait un audit d'environnement : celui-ci a pour objet d'apprécier à un moment donné l'impact que l'existence d'une entreprise, d'un ouvrage ou de tout ou partie d'une activité est susceptible de produire sur l'environnement [28] ; il constate donc les dégâts après-coup, mais ne permet plus de rectifier le tir, c'est-à-dire de modifier ou d'adapter le projet aux exigences écologiques.

Dans une perspective environnementaliste conséquente, l'étude d'impact s'entend donc automatiquement d'une évaluation *a priori,* et sa fonction est d'aider les décideurs publics ou privés à intégrer l'environnement dans leur stratégie d'action afin d'éviter que des travaux ou ouvrages ne dégradent irrémédiablement l'environnement. Sous ce rapport, on peut la définir comme étant « l'étude à laquelle il doit être procédé avant d'entreprendre certains projets d'ouvrages ou d'aménagements, publics ou privés, dans le but d'apprécier l'incidence de ces derniers sur l'environnement » [29]. Elle se distingue de la mini-notice d'impact qui est le premier degré de prise en compte de l'environnement dans les procédures administratives et de la notice d'impact, sorte de mini-étude d'impact que l'on définit comme étant « un rapport succint indiquant dans quelle mesure un projet respecte l'environnement »[30]. Entre mini-notice, notice et étude d'impact il y a une différence non de nature mais de degré dans l'approfondissement de l'appréciation ou de l'évaluation de l'impact environnemental d'un projet.

L'étude d'impact apparaît à la fin des années 60 (en 1969) en Amérique du Nord sous l'appellation d'*impact assessment* [31]. Elle s'est intégrée ensuite peu à peu dans le droit de l'environnement des pays développés, avant de se généraliser progressivement à partir des années 80 en s'insérant dans les législations des pays en développement, mais aussi dans les instruments du droit international. Cette consécration internationale, aussi bien par de nombreux textes contrai-

28. Voir Corinne LEPAGE-JESSUA, *Audit d'environnement*, Paris, Dunod, 1992, p.25.
29. M. DENOIX de SAINT-MARC, « Le rapport d'impact sur l'environnement », *R.J.E.*, 1976, n° 3-4 p. 250.
30. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 62 et p. 66.
31. Voir M. DESPAX, *Droit de l'environnement*, Paris, Litec, 1980, p. 160 ; voir également J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF (Que-sais-je ?), 2e éd. 1993, p. 9.

gnants que par diverses conventions internationales [32], a sans doute favorisé sa réception explicite par les droits nationaux africains. L'étude d'impact reste cependant une technique et un phénomène relativement nouveaux en Afrique, d'autant plus difficile à manier que son économie révèle une certaine complexité de l'institution.

I. L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE D'IMPACT [33]

Il convient, pour la cerner, de déterminer son champ d'application, d'examiner son élaboration, ainsi que son contenu, d'étudier son contrôle avant d'analyser enfin ses effets.

A. Le champ d'application de l'étude d'impact

Tous les travaux, aménagements et ouvrages ne sont pas, par principe, soumis à l'étude d'impact. Bien qu'elle soit toujours rassurante en raison de son caractère préventif, l'étude d'impact est coûteuse et ne saurait donc être engagée de manière fantaisiste. C'est pourquoi l'on procède en pratique à la détermination de la nature de ceux des ouvrages ou aménagements qui seront effectivement soumis à une étude d'impact. Cependant certaines législations prévoient exceptionnellement une telle étude même pour les plans ou programmes.

1. En ce qui concerne les **travaux** et **ouvrages**, on distingue trois catégories de systèmes pour savoir si une activité, des travaux ou un projet sont soumis ou non à l'obligation d'étude d'impact : le système d'étude préliminaire, le système de listes (positives ou négatives) et le système mixte.

● Le système de l'étude préliminaire, adopté notamment aux États-Unis, est celui dans lequel les ouvrages ou activités ayant un impact important ou significatif sur l'environnement sont soumis à l'étude d'impact. En cas de doute, il faut procéder à une étude sur la nécessité de l'étude d'impact. Si ce système d'appréciation au cas par cas présente l'avantage du pragmatisme et limite les études d'impact aux cas vraiment essentiels, il présente, en revanche, l'inconvénient de donner lieu à une grande incertitude et d'ouvrir la voie à d'éventuelles controverses sources de contentieux avant même la réalisation de l'étude d'impact.

● Le système des listes comprend deux catégories de listes : les listes positives et les listes négatives. Lorsque la liste est positive, le principe est que toutes les activités sont dispensées d'étude d'impact, sauf celles qui figurent sur la liste. Lorsque la liste est négative, c'est la logique inverse. On reproche à ce système sa rigidité qui fait fi de la complexité des phénomènes écologiques et preuve d'imprudence en dispensant une fois pour toutes certaines activités de l'étude d'impact. L'établissement des listes apparaît dans ces conditions comme un « exercice redoutable »[34]. Afin de concilier une multiplicité d'intérêts certains pays en arrivent à une combinaison des listes positives et des listes négatives. Il en résulte une grande complexité et une quasi-illisibilité qui peuvent réintroduire ici l'incertitude inhérente au système de l'étude préliminaire.

---

32. Voir sur ce point et de façon générale sur l'étude d'impact, l'étude récente de Michel PRIEUR, *Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement durable : étude juridique* (et l'abondante bibliographie qu'elle contient réalisée pour le compte de la FAO), cahiers FAO : Études législatives n° 53 Rome, 1994, (en l'occurrence pp. 68 et s.), qui fait suite à celle de D. ALHERITIERE, *Évaluation des impacts sur l'environnement et le développement agricole : étude de droit comparé*, Cahiers FAO : Environnement n°2, Rome, 1981, et celle d'A. MEKOUAR, *Impacts sur l'environnement des incitations économiques à la production agricole : étude de droit comparé,* FAO, Études législatives n°38, Rome, 1985.

33. L'essentiel des développements contenus dans cette subdivision du paragraphe est tirée de l'étude précitée de M. PRIEUR, pp. 6-18.

34. L'expression est de M. PRIEUR, *op. cit.*, p.7.

● Le système mixte est une combinaison plus ou moins systématique des deux précédents. Il prévoit, sur la base d'une liste, la soumission ou l'exonération de certains ouvrages d'études d'impact ; il s'agira de ceux qui, à l'évidence, ont ou n'ont pas d'impact sur l'environnement. En revanche, s'agissant de ceux qui ne figurent pas sur la liste, il faudra déterminer si, dans des circonstances ou des lieux particuliers, ils ont ou non des effets significatifs sur l'environnement. Si c'est le cas, une étude d'évaluation environnementale, sera alors nécessaire. On estime que ce système mixte est le plus pertinent, en ce qu'il est moins rigide que le système de liste pure et moins aléatoire que le système des études préliminaires.

2. En ce qui concerne les **plans** ou **programmes** et les **législations**, certains droits nationaux prévoient qu'ils peuvent faire l'objet d'évaluation environnementale. Cela ne va pas sans soulever des problèmes. Une étude d'impact sur une loi n'est en réalité qu'une réflexion globale *a priori* sur les effets généraux sur l'environnement, et ses résultats seront d'autant plus vagues et déclaratoires de bonnes intentions sans portée concrète que la loi sera très prospective et de portée très générale. Les études d'impact sur les plans et programmes ont en revanche tendance à se propager, même si elles restent encore exceptionnelles. Elles suivent la tendance contemporaine à une planification plus ou moins directive et contraignante en matière d'aménagement du territoire, l'étude d'impact devant permettre, même à une vaste échelle, de mieux connaître les nombreux effets directs ou indirects et d'éviter la survenance de catastrophes écologiques ultérieures. L'étude d'impact sur les plans et programmes ne devraient cependant pas dispenser d'études d'impact sur les projets réalisés en application de ces plans (comme c'est le cas en France).

B. L'élaboration de l'étude d'impact

L'élaboration de l'étude d'impact soulève le problème de l'auteur de l'étude, du moment de l'étude ainsi que du financement de cette dernière.

● En ce qui concerne l'*auteur de l'étude* il s'agit, selon les systèmes :

— soit du pétitionnaire ou responsable du projet, qu'il soit une personne publique si c'est un ouvrage public, ou une personne privée si c'est une construction privée (système français, plutôt choquant pour le juriste) ;
— soit de l'organisme public qui devra autoriser le projet (système américain qui présente l'avantage d'une analyse objective et critique, et l'inconvénient de la longueur et de la lenteur d'études parfois inutilement détaillées et au demeurant exposées à la contestation du promoteur privé comme du tiers) ;
— soit, hypothèse de *lege feranda*, d'un organe spécialisé dans l'environnement qui peut être l'institution publique en charge de la gestion de l'environnement ou un organisme public *ad hoc*, indépendant et de caractère scientifique [35].

● En ce qui concerne le *moment de l'étude*, il constitue un enjeu non moins essentiel. Il est souhaitable, en tout état de cause, que l'étude intervienne le plus en amont possible du processus de décision. Même s'il paraît difficile de situer juridiquement le moment idéal, il est clair en toute hypothèse que le projet doit faire l'objet au moins d'études préliminaires ou de pré-faisabilité qui permettent d'identifier certains risques majeurs.

35. Proposition de M. PRIEUR, *op. cit.*, p.11.

● Quant au *financement de l'étude,* enfin, il est normalement supporté par l'auteur du projet, qu'il soit public ou privé. Mais l'on estime qu'en raison des coûts importants d'une telle étude scientifique nécessairement complexe, « des fonds spéciaux pourraient être mis à la disposition des responsables d'études d'impact pour accorder des prêts spéciaux ou des subventions en faveur de certains projets sensibles » [36].

C. Le contenu de l'étude d'impact

Il ressort du droit comparé des études d'impact que s'impose un contenu général minimum de droit commun de l'étude d'impact final dont les éléments sont les suivants : état initial et données de base ; identification et évaluation des impacts ; scénarios d'évolution et variantes ; remèdes proposés ; résumé accessible à tous.

D. Les contrôles de l'étude d'impact

Il existe trois niveaux de contrôle : le contrôle par l'administration, le contrôle par le public et le contrôle par le juge.

● *Le contrôle par l'administration* est le contrôle classique. C'est un contrôle *a posteriori* sur l'étude d'impact terminée. Il est réalisé à la fois par l'administration sectorielle qui autorise l'ouvrage et par l'administration centrale en charge de l'environnement. Il arrive cependant que ce contrôle de l'administration ne se limite pas au contrôle *a posteriori,* mais accompagne tout le processus d'élaboration de l'étude d'impact.

● *Le contrôle du public* est, pour ainsi dire, un contrôle démocratique qui se fait au nom du principe de la participation des citoyens en matière environnementale. Il vise à améliorer le processus de décision et à rendre acceptable le projet en intégrant les observations, suggestions et critiques du public. La difficulté réside cependant dans la détermination du contenu de la notion de « public » d'une part, des formes et des modalités de la participation d'autre part. La solution à ces difficultés peut varier d'une législation — et donc d'un pays — à l'autre.

● *Le contrôle par le juge,* enfin, doit être envisagé et ouvert aux divers intervenants avec des conditions de recevabilité assez souples. L'intervention des étrangers doit être possible car leur avis est devenu nécessaire notamment en matière de pollution transfrontière. Il serait de bonne doctrine que le recours soit suspensif afin d'empêcher la réalisation du projet, les atteintes à l'environnement étant présumées irréversibles, donc irréparables ou difficilement réparables [37].

E. Les effets de l'étude d'impact

Bien que les textes prévoient rarement les effets juridiques directs des études d'impact, il est nécessaire de les envisager afin que ces études contribuent réellement à la prévention des atteintes à l'environnement. Diverses hypothèses peuvent alors être envisagées : suivant une première hypothèse, lorsque le contrôle de l'administration de l'environnement peut conduire à un veto, il y a lieu de dire que l'effet est radical et automatique. Dans les autres hypothèses, l'étude d'impact ne sert qu'à éclairer les décideurs, étant entendu que les médications ou limitations aux atteintes portées à l'environnement peuvent ensuite être transformées en des prescriptions techniques obligatoires imposées à l'exploitant par l'administration [38].

---

36. *Ibid.*, p. 13.
37. *Ibid.*, p. 17.
38. *Ibid.*, pp. 17-18.

II. LES ÉTUDES D'IMPACT DANS LES DROITS AFRICAINS DE L'ENVIRONNEMENT

La pratique des études d'impact en est encore à ses balbutiements en Afrique. Pourtant, des législations nationales de plus en plus nombreuses intègrent le principe de telles études qui sont le principal moyen par lequel peut se réaliser le principe, si important, de prévention en matière environnementale. Diverses législations environnementales africaines récentes consacrent explicitement ce principe.

Ainsi, la loi algérienne n° 83-03 du 05 février 1983 relative à la protection de l'environnement [39] consacre un titre entier, le titre V, aux études d'impact qu'elle définit comme étant un outil de base pour la mise en œuvre de la protection de l'environnement (art 130). Cette loi a été complétée par le décret n° 90-78 du 27 février 1990 relatif aux études d'impact sur l'environnement [40] qui est lui-même complémentaire du décret n° 83-91 du 21 avril 1983 relatif à l'étude d'impact relatif à l'aménagement du territoire et du décret n° 88-149 du 26 juillet 1988 définissant la réglementation applicable aux établissements classés et fixant leur nomenclature. La loi soumet à l'étude les travaux et projets d'aménagement qui, par leur dimension ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à celui-ci. Le décret d'application, en l'occurrence celui du 27 février 1990 en son annexe, indique, conformément à la loi, la liste limitative négative des ouvrages dispensés d'étude d'impact. L'Agence nationale pour la protection de l'environnement créée par le décret n° 83-457 du 23 juillet 1983 peut réaliser des études à la demande ou être saisie pour avis de projets d'étude par le ministère de l'Environnement (art. 4). L'étude d'impact doit être rendue publique dans certaines conditions et le ministère de l'Environnement peut se saisir ou être saisi pour avis de toute étude d'impact. Le public peut faire des recommandations à l'occasion d'une enquête publique ou directement auprès de la direction de l'Environnement. La loi du 5 février 1983 prévoit par ailleurs des sanctions administratives et de lourdes sanctions pénales en cas de non respect de la procédure d'impact. D'une part, en effet, le ministère de l'Environnement peut ordonner la suspension de l'exécution des travaux après consultation, si nécessaire, du Conseil national de l'environnement ; d'autre part, il est prévu une amende pénale (2 000 à 20 000 dinars algériens pour infraction à la procédure d'étude d'impact et 5 000 à 500 000 dinars pour réalisation d'un ouvrage refusé) ou une peine d'emprisonnement (2 mois à 2 ans). Le juge peut ordonner, lorsqu'il y a atteinte grave à l'environnement, l'arrêt des travaux et même la remise en l'état des lieux.

La loi n° 002/94 A.D.P du 19 janvier 1994 portant Code de l'environnement du Burkina Faso consacre un chapitre entier aux modalités de l'étude d'impact et crée dans un chapitre laconique de son titre III, un Bureau d'étude de l'impact sur l'environnement placé sous la tutelle du ministre chargé de l'Environnement. Ce Bureau doit réunir les spécialistes nécessaires pour une « appréciation correcte » des conséquences d'un projet sur tous les aspects de l'environnement. L'article 90 de cette loi prévoit qu'un texte réglementaire du ministre chargé de l'Environnement fixera la composition et les conditions de fonctionnement de ce Bureau.

En Gambie, c'est la loi n° 4 du 10 mars 1987 sur l'environnement qui institue l'étude d'impact. Elle dispose que tous les ministères responsables de textes qui, à un titre ou un autre concernent l'environnement naturel, peuvent élaborer des règlements relatifs à l'impact

---

39. Voir *Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire (JORADP)*, n°6 du 8 février 1983, pp. 250 et s.

40. Voir *Journal Officiel de la République Algérienne*, n° 10, 7 mars 1990.

d'activités sur ces ressources. Le ministère responsable à titre principal des ressources en eau et de l'environnement peut exiger que toute activité ou projet envisagé dans le pays et susceptible d'avoir un impact significatif sur les ressources naturelles fasse l'objet d'un rapport écrit mettant en évidence ces impacts ; ce rapport doit lui être présenté préalablement au début de cette activité ou de ce projet (art. 52). Le Conseil pour la gestion de l'environnement naturel, composé des différents ministres intéressés a, entre autres fonctions, celle de contrôler les études d'impact, en s'appuyant sur l'expertise d'un Comité consultatif sur la gestion de l'environnement naturel composé d'experts scientifiques et techniques.

En Guinée, le Code sur la protection et la mise en valeur de l'environnement institué par l'ordonnance n° 045 du 28 mai 1987 prévoit une procédure d'étude d'impact en ses articles 82 et 83, et est complétée sur ce point par le décret n° 199 du 8 novembre 1989. Il résulte de ces textes que seuls les travaux figurant sur une liste sont soumis à étude d'impact dans la mesure où ils seraient susceptibles de porter atteinte à l'équilibre écologique de la Guinée, au cadre et à la qualité de la vie ainsi qu'aux exigences de protection en général. Figurent ainsi sur cette liste le défrichement des bois et forêts de plus de 10 ha, les installations d'aquaculture, les travaux d'adduction d'eau, les programmes d'irrigation. La procédure s'applique aussi aux projets d'urbanisme et de planification. Le Ministre peut, par arrêté, rendre obligatoire une notice d'impact en cas de dispense d'étude d'impact. La réalisation de l'étude est assurée par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage. Toutefois, le ministre de l'Environnement peut en charger une personne publique, aux frais du pétitionnaire, sans que le coût en soit supérieur pour ce dernier. Le contenu de l'étude d'impact est classique. L'administration de l'Environnement peut exiger des informations complémentaires. Le rédacteur de l'étude doit justifier et motiver des lacunes de l'étude pour des raisons financières ou techniques. La direction de l'Environnement a trois mois pour formuler un avis avant la décision d'autorisation de l'autorité compétente.

La loi malgache n° 90-033 du 21 décembre 1990 relative à la Charte de l'environnement dispose en son article 10 que les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement, de même que ceux soumis à autorisation ou à approbation d'une autorité administrative, doivent faire l'objet d'une étude d'impact compte tenu de la nature technique ainsi que de la sensibilité du milieu d'implantation. Le même article indique qu'un décret précisera les modalités des études d'impact, la procédure applicable en la matière et l'organe habilité à la mise en œuvre de ces études et procédures. Le décret n° 92-926 du 21 octobre 1992 pris en vertu de cette disposition a préféré le terme « mise en compatibilité des investissements à l'environnement » à celui d'étude d'impact. Il énonce que tous les projets d'investissement susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement devront comporter une étude de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, l'étude devant être prise en charge par le promoteur du projet. Les types de projets ainsi visés sont définis par arrêtés ministériels. Les projets non visés doivent néanmoins faire l'objet de notices d'impact décrivant entre autres l'insertion de l'unité concernée dans l'environnement (art. 2). Le décret indique par ailleurs le rôle de l'Office National de l'Environnement (ONE) ainsi que du ministère de l'Environnement en la matière, le contenu de l'étude de compatibilité et les sanctions en cas d'infraction aux dispositions pertinentes.

La loi de base sur l'environnement de l'Ile Maurice, *Environmental Protection Act* (EPA) n° 34 de 1991 consacre sa partie IV aux études d'impact environnemental. Celles-ci constituent sans doute l'une des innovations les plus intéressantes de cette loi [41]. C'est du reste une exigence

41. Voir S. DOUMBE-BILLE, « Protection et gestion des zones côtières et marines à Madagascar et à l'Ile Maurice », Rapport réalisé pour le compte de l'UICN, 1993, p. 22.

qui traverse désormais l'ensemble des projets relevant de l'*Environment Investment Program for sustainable development* (EIP). Dans sa rédaction initiale, l'EPA avait organisé une procédure d'évaluation juridictionnalisée : après une procédure de participation publique, audition publique organisée par un tribunal spécial et décision d'approbation. Cette formule a cependant été profondément remaniée par une loi modificatrice en 1993. Cette dernière tend à substituer à la procédure initiale une simple procédure administrative, avec la faculté de contester la décision administrative prise par un comité d'impact *(EIA Committee)*, présidé par le chef de cabinet du ministre de l'Environnement *(Permanent Secretary)*. Cette contestation peut se faire auprès d'une juridiction spécialisée, et pour le moins originale, le Tribunal d'appel de l'environnement *(The Environment Appeal Tribunal)*, nouvellement créé. La décision du Tribunal peut être contestée à son tour devant la Cour Suprême.

Le contenu de l'étude d'impact exigé est précisé à l'article 14. L'étude doit présenter un énoncé exact et une description de neuf séries d'éléments notamment : la situation de l'entreprise et son environnement, les effets directs ou indirects qu'elle risque d'avoir sur l'environnement, les mesures prises pour prévenir, modifier ou atténuer ces risques ou pour y remédier, les alternatives envisagées.

Au Togo, la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 instituant Code de l'environnement consacre sa Section II (art. 22 à 32) aux études d'impact. Celles-ci s'appliquent aux travaux, activités et plans arrêtés sur une liste fixée par décret. Les promoteurs des projets doivent saisir un service spécial du ministère de l'Environnement, le bureau des études d'impact, qui doit fixer, dans un délai d'un mois, le contenu exact de l'étude et la méthodologie à suivre. L'article 24 de la loi définit le contenu général des études d'impact. Le bureau d'étude, composé des spécialistes de divers services d'impact, est chargé de suivre l'élaboration de l'étude et peut à tout moment exiger des rectifications ou des compléments. L'étude réalisée sous la responsabilité du promoteur doit mentionner les noms des consultants choisis, ceux-ci pouvant être récusés au début de la procédure par le bureau d'études d'impact, par décision motivée. Le bureau approuve l'étude avant de la transmettre à l'autorité ayant le pouvoir d'autoriser le projet. Le ministre de l'Environnement a le pouvoir de suspendre l'exécution de tout projet entrepris sans étude d'impact ou en violation de celle-ci. L'État prélève une taxe pour examen de l'étude par le bureau des études d'impact.

En Tunisie, les principales sources juridiques sont la loi n° 88-91 du 2 août 1988 créant l'Agence nationale de protection de l'environnement et le décret n° 91-362 du 13 mars 1991 relatif aux études d'impact. L'article 5 de la loi de 1988 prescrit des études d'impact pour toute réalisation d'unité industrielle, agricole ou commerciale qui présente, par sa nature ou en raison des moyens de production ou de transformation, des risques de pollution ou de dégradation de l'environnement. L'annexe I du décret de 1991 établit une liste de trente-deux activités obligatoirement soumises à étude d'impact. L'Agence de l'environnement est chargée d'élaborer pour chaque projet un cahier des charges détaillant les analyses d'impact requises. L'étude est réalisée aux frais de l'exploitant, et l'Agence dispose de trois mois pour l'examiner et donner son appréciation sur le projet. Elle dispose d'un véritable droit de *veto*, l'autorité sectorielle ne pouvant donner son accord qu'après avoir constaté que l'Agence ne s'oppose pas à sa réalisation. Il n'est prévu aucune forme particulière de participation du public ni aucun contrôle *a posteriori*. Il existe en revanche une sanction administrative consistant à retirer l'autorisation au cas où les procédures et mesures prévues dans l'étude d'impact n'ont pas été respectées. Une fois terminée, l'étude d'impact devient un acte juridique dont les dispositions s'imposent au maître d'ouvrage.

Dans certains pays où il n'est pas formellement prévu et régi par le texte de base sur l'environnement ou par un texte spécial, le principe de l'étude d'impact peut être déduit de certains

textes touchant indirectement à l'environnement. Il s'agit en général des textes relatifs aux établissements classés dangereux, insalubres et incommodes. C'est le cas, par exemple, en Côte-d'Ivoire où l'article 9 du décret colonial du 20 octobre 1926, toujours en vigueur, dispose que la demande d'autorisation d'un établissement de deuxième classe est soumise à une enquête *de commodo et incommodo* ouverte pendant 15 jours dans la commune. C'est également le cas au Cameroun où l'article 4 du décret n° 76-372 du 2 septembre 1976 prévoit une procédure similaire. L'article 1er al. 2 de l'arrêté du 21 octobre 1976 déterminant les conditions d'application dudit décret est encore plus suggestif dans la mesure où il prévoit des indications devant permettre de se rendre compte, d'une part, si les dispositions matérielles projetées préviennent suffisamment les inconvénients que pourrait présenter l'établissement, soit pour la sécurité, la salubrité ou l'incommodité du voisinage, soit pour la santé publique, l'agriculture ou la pêche ; d'autre part, si ces dispositions répondent aux conditions d'hygiène... Outre qu'il s'agit de normes implicites, de telles dispositions ont une portée limitée dans la mesure où le champ d'application de ce que l'on pourrait considérer comme une étude d'impact est confiné à quelques aspects donnés de l'environnement [42]. Encore la réglementation des établissements classés n'inclut-elle pas une telle prescription dans tous les pays. Par exemple, la loi nigérienne n°66-033 du 24 mai 1966 relative à ce type d'établissement est plutôt silencieuse à cet égard.

Toutefois, la nouvelle législation forestière du Cameroun institue désormais une procédure d'étude d'impact. L'article 22 du décret n°95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la chasse et de la pêche dispose que le déclassement d'une forêt domaniale à l'intérieur du domaine privé de l'État ne peut intervenir que pour cause d'utilité publique « et après une étude d'impact sur l'environnement effectuée à la diligence de l'Administration chargée de l'environnement ». En cas d'approbation d'une demande motivée de déclassement d'une forêt domaniale par l'Administration chargée de l'environnement, le demandeur « entreprend, une étude en vue de déterminer l'impact sur l'environnement des investissements projetés ainsi que la consistance et la valeur des biens qui feront l'objet de dédommagement par la réglementation en vigueur » (art.23-3). Certes, le champ d'application des études d'impact est ici tout à fait limité dans la mesure où il est circonscrit à certaines activités menées dans le domaine forestier national. Il s'agit néanmoins des toutes premières dispositions prescrivant explicitement l'étude d'impact en droit camerounais.

Section 4 : La fiscalité

La fiscalité est un instrument complexe et délicat à manier. C'est un des leviers principaux des finances publiques et, partant, de la politique économique. Les pouvoirs publics l'appréhendent d'abord sous cet angle en perdant de vue ses implications sur d'autres secteurs d'activité. En particulier, l'impôt peut jouer, soit positivement comme facteur incitatif à la protection de l'environnement, soit au contraire négativement comme source de découragement d'une gestion écologiquement rationnelle. Si les pays développés ont pris la mesure de son rôle dans ce domaine, il n'en est pas de même de la plupart des pays en développement, en particulier africains, qui ont encore de la finance — prise en son sens ancien de denier du roi et par extension de l'État [43]— une conception strictement budgétaire.

---

42. Voir M. KAMTO « Les aspects législatifs et institutionnels de l'environnement au Cameroun », étude réalisée pour le compte de la FAO/PNUD, Yaoundé, septembre 1992.

43. Voir T. SCHMITT, « Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts » Rapport de synthèse au colloque de Limoges du Réseau « Droit de l'environnement » de l'AUPELF/UREF précité.

I. LA FISCALITÉ COMME INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

La fiscalité est abondamment utilisée dans les pays développés, soit directement, soit indirectement dans les politiques environnementales. Dans le passé, avant même que la conscience environnementale se soit affirmée, l'impôt foncier était déjà largement utilisé, de façon variable d'un pays à l'autre, pour réguler l'exploitation des terres. De façon générale, l'impôt était assis, soit sur la valeur en capital de la terre, soit sur sa capacité productive approximative. Cet impôt foncier pouvait cependant avoir des conséquences négatives sur l'environnement, son impact pouvant être indirect ou accidentel. Mais bien souvent il a eu des conséquences positives. L'exemple le plus répandu est la taxe sur l'entretien et l'amélioration des sols, qu'il s'agisse du drainage des terrains marécageux, du nettoyage des forêts, des plages et bords de mer, du défrichage des terres abandonnées, etc.

Plus généralement, le système fiscal est utilisé dans les pays développés pour promouvoir une utilisation rationnelle des ressources naturelles. Il n'est point douteux que la taxation exerce une influence sur les activités des contribuables de ce secteur, bien qu'il ne soit pas aisé d'en mesurer toutes les conséquences. On distingue quatre types de mesures fiscales susceptibles d'être utilisées comme instruments d'une politique de gestion de l'environnement : les mesures fiscales incitatives, les mesures fiscales dissuasives, les exemptions fiscales de certaines activités, et les exemptions fiscales de certaines personnes ou de certains corps [44].

- *Les incitations fiscales* constituent probablement la technique la plus répandue pour réaliser des objectifs de protection de l'environnement. Elles consistent en la remise, la réduction, voire la suppression, de l'impôt sur certaines activités protectrices de l'environnement ou qui produisent des effets bénéfiques pour l'environnement. Elles visent donc à encourager certaines activités ou certains comportements. Ainsi, dans la plupart des pays développés, l'acquisition des équipements antipollution ou des technologies visant à une meilleure utilisation des ressources est déductible d'impôt.

- *Les mesures fiscales dissuasives* visent au contraire à décourager certaines activités ou certains comportement néfastes pour l'environnement. Il n'est, du reste, pas certain qu'elles produisent toujours les effets escomptés ; en particulier lorsque les contribuables-cibles réalisent que le rapport entre l'impôt à payer et le gain à tirer de l'activité illicite leur est avantageux.

- *Les exonérations fiscales* au profit de certaines activités ou de certaines personnes ou institutions partent d'une même inspiration : favoriser ces activités, ou encourager ces institutions dont les activités concourent à la protection de l'environnement. Ainsi en est-il des dons et legs publics, de certaines activités reconnues d'utilité publique ou des ONG de l'environnement à but non lucratif dont certaines bénéficient, en plus de l'exemption fiscale, des exonérations douanières pour leurs équipements importés.

La pleine efficacité de la fiscalité et autres mesures financières comme moyen d'une politique de gestion rationnelle de l'environnement exige toutefois que ces mesures fiscales tendant à favoriser la protection de l'environnement ne soient pas des mesures ponctuelles ou isolées, mais qu'elles s'intègrent dans l'ensemble du système fiscal global. Une réforme dudit système paraît

---

44. Voir Malcom. FORSTER, « Fiscal and financial incentives on the national level for the conservation of the environment » in *La protection juridique de l'environnement*, Colloque de Tunis, des 11, 12 et 13 mars 1989, précité, pp. 267 et s.

alors nécessaire pour mieux intégrer ces préoccupations. On ne saurait le conseiller assez aux pays africains où la fiscalité écologique est très timide encore, voire inexistante dans certains pays.

II. L'ABSENCE D'UNE VÉRITABLE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE DANS LES PAYS AFRICAINS

Cette absence d'une fiscalité conçue pour les besoins spécifiques de protection de l'environnement contraste avec la forte fiscalisation du secteur de l'exploitation des ressources naturelles. Ainsi existe-t-il une fiscalité forestière, une fiscalité minière ou une fiscalité pétrolière dans les pays qui en sont producteurs mais aussi dans les pays qui n'en sont que des consommateurs. Mais cette fiscalité qui s'est étoffée après les indépendances, se valorisant significativement par rapport à la fiscalité coloniale qui était souvent dérisoire, reste dans sa conception ancienne : c'est une fiscalité essentiellement budgétaire et très accessoirement écologiste. Par exemple, l'exploitation de type minier des forêts (cf. *infra* Deuxième partie, chap. 6) par les exploitants forestiers s'appuie elle-même sur une fiscalisation de type minier de l'activité d'exploitation forestière par l'État. Celui-ci n'y voyait, jusqu'à une date très récente, rien d'autre qu'une source de revenus pour son budget au même titre que les revenus procurés par l'impôt sur n'importe quelles sociétés, la redevance pétrolière ou l'impôt sur les revenus des personnes physiques. De façon générale, on constate que la fiscalité minière par exemple n'a été utilisée dans aucun pays africain pour assurer une gestion rationnelle de ces ressources non renouvelables, ni encore moins pour garantir une exploitation soucieuse de la protection des sites et du paysage. Les exploitations à ciel ouvert laissent derrière elles des sortes de cratères géants dénudés et non aménagés, défigurant le paysage et préfigurant dans certains cas la désertification de la zone ainsi éventrée parce que rendue aride et non reboisée. L'exemple des anciennes mines de cuivre du Zaïre est éloquent à cet égard. La faiblesse de certaines taxes, notamment en matière d'exploitation forestière et de chasse est de nature à encourager les exploitations anarchiques et le braconnage [45].

Les pays africains ne devront cependant manier la fiscalité écologique qu'avec beaucoup de prudence, car un impôt inadapté peut produire des effets pervers et parfois des résultats diamétralement opposés à ceux recherchés. Ainsi, une fiscalisation des revenus des ménages pour l'enlèvement des ordures ménagères et l'entretien des voiries urbaines peut paraître insupportable dans un contexte général de surfiscalisation des revenus et déclencher une crise sociale parce qu'elle grève le pouvoir d'achat et donc le niveau de vie des ménages. Plus sérieusement, la fiscalisation de certaines activités industrielles génératrices de certaines nuisances, ou l'alourdissement de la fiscalité de certaines activités d'exploitation nécessitant de gros investissements en capitaux et en équipement peuvent entraîner le désinvestissement dans ces secteurs ou dissuader des investisseurs potentiels. À l'évidence, la fiscalité écologique ne pose pas le même type de problème dans les pays développés soucieux de préserver la qualité de la vie pour un certain bien-être et dans les pays africains confrontés à la lutte contre la pauvreté et la misère pour la survie de leurs populations. On retrouve alors, par le biais de cette question de la fiscalité de l'environnement, la problématique centrale qui est, pour les pays sous-développés, de concilier la protection de l'environnement avec les préoccupations du développement.

45. Voir à titre d'illustration le montant des taxes sur la délivrance des permis de chasse, y compris de « grande chasse », fixée par la législation congolaise (maximum 125 000 F CFA = 1 250 FF loi congolaise n°49/83 du 21 avril 1983), et la législation togolaise (arrêté n°23) MAR-FCE.

En tout état de cause, devront être amplifiées et encouragées les quelques rares et timides mesures incitatives relevées dans certains pays, telles que l'institution au Togo par le décret du 5 février 1938, d'une dotation de terrains domaniaux à des fins de reboisement et d'une subvention en nature ou en argent, prolongé par l'arrêté interministériel du 28 mai 1986 créant une attestation de plantation d'essences forestières privées, les subventions sous forme de graines, plantes ou argent accordées aux collectivités ou aux particuliers pour les travaux de reboisement entrepris, etc.

Section 5 : Les institutions publiques nationales de gestion de l'environnement en Afrique

Le problème de l'administration de l'environnement se pose avec une certaine acuité dans les pays africains, en raison à la fois de la complexité des problèmes environnementaux et de l'inexpérience des États concernés en la matière. Le choix d'un schéma institutionnel est d'autant plus délicat qu'il met en jeu le partage du pouvoir au sein de l'Administration, quelle que soit du reste la formule retenue. Pourtant, une solution adéquate du problème institutionnel semble conditionner largement l'efficacité de la gestion de l'environnement dans la perspective d'un développement durable, et l'inefficacité du système institutionnel classique impose à cet égard une rénovation institutionnelle [46]. Mais quelles institutions faudrait-il donc pour atteindre cet objectif ? Tout le problème est là. L'expérience souligne une nette tendance, dans tous les pays, à l'abandon de l'éparpillement d'institutions non spécifiques (I) vers un regroupement des principales attributions en matière environnementale au sein de quelques administrations spécialisées (II).

I. LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL CLASSIQUE : L'ÉPARPILLEMENT DES COMPÉTENCES ENVIRONNEMENTALES ENTRE DES INSTITUTIONS NON SPÉCIALISÉES

Le cadre classique de l'administration de l'environnement était marqué par une inflation institutionnelle. À l'éclatement normatif correspondait, dans presque tous les pays, une fragmentation institutionnelle qui soulevait et soulève encore, entre autres problèmes, celui des conflits de compétences dus aux chevauchements des missions, et celui de la coordination intersectorielle [47]. Cet émiettement des structures ne pouvait conduire qu'à des dysfonctionnements profonds.

À vrai dire, une telle dispersion institutionnelle était inévitable dans la mesure où l'environnement n'était pas encore devenu un objet spécifique d'administration. Or dans presque tous les pays, l'organisation du travail administratif est sous-tendue par le principe de la différenciation ministérielle. Ce principe signifie que le travail gouvernemental repose sur la spécialisation des tâches administratives prises en charge par les départements ministériels créés à cet effet. Aussi, jusqu'à une date récente, les questions environnementales relevaient de diverses administrations de l'État, chacune les réglant dans le domaine de sa compétence sectorielle.

---

46. Voir S. DOUMBE-BILLE, « Évolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du Développement », *RJE*, 1993/1.
47. Voir M. KAMTO, étude précitée, p.17.

● On retrouvait ainsi, au *niveau central*, pêle-mêle et avec des variations dans la dénomination d'un pays à l'autre, les ministères de l'Agriculture et des Forêts, des Mines de l'Eau et de l'Énergie, des Eaux et Forêts, du Développement rural, de l'Élevage de la Pêche et des Industries animales, du Plan et de l'Aménagement du Territoire, de la Santé publique, de l'Urbanisme et de l'Habitat, du Tourisme, des Travaux publics et des Transports, de la Culture, du Développement industriel, de la Recherche scientifique et technique... auxquels s'ajoutaient un ensemble d'organismes publics et para-publics intervenant dans le monde rural, forestier, urbain (les missions ou organismes d'aménagement et de développement) et dans le domaine de l'eau et de l'énergie (sociétés nationales d'Eau et d'Électricité), etc.

● Au *niveau local*, les collectivités locales avaient et ont toujours une responsabilité importante dans la gestion de l'environnement notamment en milieu urbain où elles s'occupent en particulier de la gestion des déchets ménagers, du problème des nuisances de toutes sortes et de l'esthétique générale des centres urbains.

Ce système institutionnel traditionnel se caractérise par son inefficacité relative et son incohérence certaine. Son inefficacité vient de l'absence de prise de conscience de l'environnement comme enjeu spécifique devant être intégré dans la politique sectorielle. Ainsi, la politique forestière se préoccupera surtout, et peut-être même exclusivement, de l'exploitation des forêts, au mieux de leur régénération, parce qu'elles sont une source de recette pour l'État, et non pas de leur protection en tant que gisement exceptionnel de biodiversité ; la politique de l'aménagement du territoire consistera essentiellement à définir des zones de développement d'une agriculture industrielle ou d'implantation des industries, et nullement de l'articulation des espaces dans une perspective écologique ou de préservation des écosystèmes spécifiques : d'où, par exemple, l'implantation de certains ouvrages lourds tels que les barrages qui s'avère ensuite catastrophique pour l'environnement dans la zone de localisation ; la politique de l'eau se contente de l'approvisionnement des populations en eau sans se préoccuper du volume des réserves et des incidences écologiques des quantités prélevées, et celle des mines s'occupe exclusivement de l'extraction et de la commercialisation, mais nullement des sites d'extraction et de leur destin post-minier.

L'incohérence des institutions classiques, quant à elle, vient de l'absence de coordination dans un contexte de pluralisme structurel accentué. Il en résulte, d'une part, un manque de vision globale des problèmes et une absence d'articulation des solutions, d'autre part, une dispersion des moyens de fonctionnement, la dilution du pouvoir de décision et donc une certaine inertie de l'administration face à des problèmes qui appellent des réaction rapides.

II. LE SYSTÈME ACTUEL : UNE RÉNOVATION INSTITUTIONNELLE INSUFFISANTE

Les difficultés d'ordre institutionnel précédemment évoquées ne sont pas nouvelles, et n'ont pas toujours suscité des réformes adaptées. La Conférence de Stockholm avait déjà, en 1972, attiré l'attention sur le déficit institutionnel au plan national, et le PNUD et la Banque mondiale rappellent constamment aux pays en développement la nécessité d'une réforme des institutions chargées de la mise en œuvre des politiques de développement. Relativement à l'environnement, c'est dans le Programme d'Action 21 que l'on trouve l'appel le plus pressant à la rénovation institutionnelle. Dans chacun des thèmes des 40 chapitres de ce document fondamental, on retrouve les questions institutionnelles soit à la rubrique « activités », soit à celle « moyen d'exécution ». Action 21 insiste notamment, au chapitre 8, sur « le renforcement de la capacité institutionnelle nationale ». Selon le point 8-12, une rénovation institutionnelle véritable peut

être réalisée si les gouvernements coopèrent avec les structures de base, en l'occurrence les structures infra-étatiques et non étatiques (organisations populaires, groupes de femmes, de jeunes, ONG), non seulement pour renforcer « le potentiel et la capacité » de ces institutions, mais surtout pour mieux intégrer environnement et développement selon des approches non plus sectorielles mais réellement globales.

Cette rénovation institutionnelle nécessaire a commencé dans plusieurs pays africains avant la tenue du Sommet de Rio et elle s'est poursuivie après. En effet, la plupart des rapports nationaux préparatoires de ce Sommet avaient souligné à leur tour l'urgente nécessité d'acclimater le cadre institutionnel au nouvel environnement écologique mondial. Afin de se présenter à la CNUED avec un certificat de bonne conduite écologique, certains États s'étaient badigeonnés en vert la veille du Sommet en se dotant d'un ministère ou d'une institution centrale chargé de l'environnement. Ainsi, le ministère de l'Environnement et des Forêts du Cameroun créé par le décret n° 92/069 du 9 avril 1992, soit deux mois avant la tenue du Sommet, et le ministère des Ressources naturelles des Énergies et de l'Environnement de la Guinée créé quelques mois plus tôt par le décret n° 92/PRG/SGC du 6 février 1992. De façon générale, on constate que la nécessité d'un département ministériel chargé exclusivement des questions environnementales s'est imposée à la plupart des pays africains au début des années 80. Par exemple un ministère de l'Hydraulique et de l'Environnment a été créé au Niger dès 1982, un ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature au Sénégal en 1985, (V. D n° 85-1017 du 19.9.1985), un ministère de l'Environnement au Togo en 1987 et ses attributions précisées en 1988 (V.D. 88-87/PR du 9.5.1988). Plusieurs pays africains, en dehors de ceux précédemment énumérés, ont opté aujourd'hui pour la création d'un ministère de l'Environnement (Burkina Faso, Mauritanie, Mali, Nigeria, Madagascar, Maurice, Tunisie). De façon générale, on constate que la structure ministérielle est toujours complétée par d'autres institutions de caractère technique ou consultatif. Ainsi, la Charte de l'environnement de Madagascar prévoit, à côté de la structure institutionnelle nationale de l'environnement, une structure consultative : Commission Nationale de Conservation pour le Développement, une structure opérationnelle : l'Office National pour l'Environnement (ONE). En dehors du ministère guinéen des Ressources naturelles des Énergies et de l'Environnement, il existe un Conseil National de l'Environnement dont les attributions, la composition et le fonctionnement ont été fixés par le décret n° 93/149/PRG/SGG du 20 août 1993. Un décret n° 94/59/PM du 31 mai 1994 du Premier Ministre crée une Commission Nationale consultative pour l'Environnement et le Développement durable au Cameroun à côté du ministère de l'Environnement et des Forêts. En Zambie, à côté du principal ministère en charge des problèmes de l'environnement, à savoir le ministère de l'Eau, des Terres et des Ressources naturelles, existe un Conseil de l'environnement (*Environmental Council*) crée par l'*Environmental Protection and Pollution Control Act (Act. n° 12)* de 1990. Au Nigeria, un décret fédéral de 1988 institue une Agence fédérale de protection de l'environnement (*Fédéral Environmental Protection Agency*). Le Code de l'environnement du Togo institue à la fois une Commission interministérielle de l'environnement (art. 3) et un Comité National de l'Environnement (art. 12). La Centrafrique s'est dotée d'un Comité National Chargé de la protection et de l'utilisation rationnelle de l'environnement. Ce Comité institué par un décret n° 89-047 du 24 février 1989 a pratiquement les attributions d'un ministère de l'environnement, la Centrafrique n'en étant pas alors dotée. On note par ailleurs, depuis la mise sur pied de la Commission Durable des Nations Unies à l'issue du Sommet de Rio, la création dans la plupart des pays africains de relais nationaux de cette Commission qui viennent s'ajouter aux structures nationales de coordination des activités environnementales. Ainsi, outre le cas précité du Cameroun, il existe : en Algérie une Commission nationale d'Environnement et de Développement Durable ; au Bénin un Comité National pour le Développement Durable ; au Burkina Faso un Comité ministériel de suivi, un Comité interministériel de Coordination technique et un Secrétariat

Permanent du Plan d'Action National pour l'Environnement ; aux Comores un Comité interministériel consultatif pour l'Environnement ; en Égypte une Agence égyptienne pour les Affaires environnementales ; au Maroc un Conseil National de l'Environnement et une Commission du Développement Durable ; au Niger un Comité National de suivi de la CNUED ; en Tunisie une Agence Nationale de Protection de l'Environnement ; au Zaïre un Comité interministériel de coordination du suivi de la mise en œuvre des décisions de la CNUED/92 et un Comité national de Développement Durable.

Dans certains pays, s'ajoutent à ces institutions politiques (ministères) et techniques (agences nationales et comités nationaux de l'environnement), des Fonds nationaux de l'environnement. Ainsi, le Fonds d'Intervention pour l'Environnement du Burkina Faso (chap. II du Code de l'environnement), le Fonds national de l'environnement de Maurice (Part. IX. Act n° 34 of 1991), le Fonds pour l'environnement du Congo (Titre 14 de la loi n° 003-91 du 23 avril 1991). Ces Fonds sont généralement financés par les subventions de l'État auxquelles s'ajoutent le produit des taxes et amendes prévues par la loi, des dons et legs ainsi que les concours financiers des institutions de coopération internationale ou de toute autre origine au titre des actions en faveur de la protection de l'environnement.

Du point de vue des attributions de ces institutions, les ministères chargés de l'environnement ont une mission de conception, d'exécution et de suivi de la politique environnementale arrêtée par le gouvernement ; les autres institutions ont, soit une fonction technique de contrôle, soit une fonction consultative sur la base de l'expertise scientifique de leurs membres. Quant aux Fonds nationaux pour l'environnement, ils sont destinés aux interventions en cas de catastrophes naturelles et aux activités visant la protection, l'assainissement ou la promotion de l'environnement.

La spécialisation institutionnelle consistant en la création de structures spécifiques pour l'administration et la gestion de l'environnement n'a pas résolu définitivement le problème institutionnel. Dans presque tous les pays, les ministères techniques et même d'autres institutions traditionnelles de gestion sectorielle de l'environnement ont survécu à la création d'un ministère ou d'un office national de l'Environnement et ont continué à opérer dans leur domaine traditionnel de compétence. C'est que, sauf à adopter une approche irréaliste à la fois en terme politique et de science administrative, le ministère de l'Environnement ne saurait être une sorte de super-ministère recueillant celles des attributions et des structures des autres départements ministériels touchant à l'environnement ainsi que la tutelle de tous les organismes publics et para-publics intervenant dans ce domaine. Une telle approche se heurterait à de farouches résistances de la part des ministères « menacés » qui risqueraient autrement d'être vidés de leur contenu et de perdre leur raison d'être. Or aucune administration déjà existante n'aime se dessaisir d'une attribution qui lui est dévolue ou d'un pouvoir qu'elle détient déjà. Au demeurant, un super-ministère de l'Environnement conçu dans cet esprit serait extrêmement lourd et quasi impossible à gérer.

D'autre part, lorsqu'il existe, le ministère de l'Environnement a des difficultés pour assurer la coordination des politiques et actions sectorielles en matière environnementale, son rôle de coordination lui conférant des compétences interministérielles que les autres départements ministériels acceptent difficilement. C'est pourquoi on préconise souvent que le ministère de l'Environnement soit rattaché à la Présidence de la République ou délégué auprès du Premier Ministre [48]. Quand ce n'est pas le cas, l'une ou l'autre institution technique non ministérielle chargée de l'environnement est placée sous l'une ou l'autre de ces instances supérieures de coordination de l'activité gouvernementale afin de contourner la difficulté.

---

48. *Ibid.*, pp. 19-20.

DEUXIÈME PARTIE

LA PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES TERRESTRES

Le mot « écosystème », terme écologique par excellence, désigne une unité écologique de base formée par le milieu vivant (biotope) et les organismes animaux et végétaux qui y vivent. Il souligne la complexité des éléments de la nature et le lien étroit qui les unit entre eux. Dès l'instant où l'homme a désacralisé la nature, il n'a plus eu avec elle que des relations de type anthropocentrique ; dès qu'il a découvert qu'elle formait un tout, il a mesuré le danger qu'une exploitation irréfléchie et l'indifférence à la vie de ses éléments constitutifs pouvaient lui faire courir sur la terre comme dans les mers.

Les écosystèmes terrestres se distinguent des écosystèmes maritimes, bien qu'ils entretiennent entre eux des relations dans le cadre de l'écosystème global planétaire. Ses principaux biotopes sont la flore, y compris les forêts, les sols et les eaux continentales. Chacun d'eux est un milieu de vie particulier et un gisement d'espèces fauniques et floristiques des plus variées dont certaines sont du reste menacées de disparition. La protection des écosystèmes terrestres essaie de préserver ces espèces, en même temps d'ailleurs que leur milieu de vie.

L'Afrique abrite sur son sol des écosystèmes particulièrement riches dont la plupart sont d'intérêt mondial en raison de leur singularité. Elle dispose d'une diversité biologique exceptionnelle, mais menacée, qui requiert des mesures particulières de conservation. Ses forêts, en particulier les forêts équatoriales et tropicales humides, suscitent un grand intérêt au niveau de la communauté internationale, leur gestion paraissant des moins rationnelles alors même qu'elles nécessitent une protection accrue. Ses sols sont d'autant plus fragiles que la progression de la désertification y est inquiétante. Ses ressources en eaux continentales, autour desquelles s'organisent des structures de coopération pour l'aménagement et la mise en valeur, ne font pas, dans tous les cas, l'objet d'une gestion écologiquement rationnelle, alors pourtant que l'acuité des problèmes de l'eau dans une majeure partie du continent devrait y inviter.

Le droit s'efforce de remédier à ces carences en offrant progressivement des moyens juridiques pour une protection plus adéquate. On le vérifiera à travers l'étude juridique de la conservation de la diversité biologique (chap. 5), de la gestion des forêts (chap. 6), de la protection des sols et la lutte contre la désertification (chap. 8), et de la gestion écologique des ressources en eau (chap. 9).

Chapitre 5

La conservation de la diversité biologique

La diversité biologique est une matière éminemment complexe et l'on doit souligner d'emblée combien nous manquons de connaissances dans ce domaine : combien d'espèces existe-t-il sur notre planète, dans les différents biotopes que constituent les forêts tropicales et tempérées, les steppes arbustives d'Afrique et d'Australie, les récifs coralliens des fonds marins inexplorés ? On n'en connaît qu'un maximum de 2 millions, alors qu'il y a 15 ans la diversité biologique était estimée à 15 millions d'espèces et aujourd'hui à 50 millions, et d'aucuns avancent même le chiffre de 80 à 100 millions d'espèces différentes ne représentant plus que 5% de celles qui ont peuplé la terre depuis le début de son histoire il y a 4 millions d'années [1]. On ignore le nombre des espèces, mais on ignore aussi leurs fonctions dans les écosystèmes.

Cette ignorance même constitue un des motifs qui justifient la conservation de la diversité biologique. Certes, les seuils des populations à préserver sont essentiels mais difficiles à déterminer, et la question de savoir s'il faut à tout prix conserver toutes les espèces divise les écologistes en l'absence de réponse scientifique sûre. Reste que, parmi les espèces connues, il y en a qui sont menacées ou en voie de disparition. Le droit s'efforce de préserver les unes en en réglementant l'accès en vue d'une meilleure connaissance scientifique, et de protéger les autres d'une extinction définitive. C'est assurément le domaine par lequel le droit de l'environnement s'est introduit en Afrique, notamment sous l'angle de la protection de la flore et de la faune sauvages, et cela se reflète aussi bien au plan du droit international (sect. 1) qu'au plan des droits internes des États (sect. 2).

Section 1 : Au plan international

L'attention que porte la communauté internationale à la menace qui plane depuis quelques siècles sur la vie animale et végétale n'est pas récente : bien avant la Conférence de Rio, celle-ci avait organisé une riposte juridique quantitativement significative. Mais derrière ce déploiement juridique transparaissaient des préoccupations différentes, parfois fort éloignées des motivations actuelles de la protection de la biodiversité.

Les premiers traités consacrés à la protection de certains éléments de la faune et/ou de la flore apparaissent dès le XIX^{e} siècle. Leur caractéristique majeure était d'assurer l'exploitation d'une espèce donnée ou des stocks d'espèces, pour l'avenir. Il en était ainsi de nombreux traités réglementant les pêcheries. Ces traités portaient la marque d'un « utilitarisme indéniable ».

1. Voir M.D. KABALA, « Aperçu sur la problématique concernant la diversité biologique dite "biodiversité" » in *Droit de l'Environnement et Développement Durable.* (Sous la direction de M. PRIEUR et S. DOUMBE BILLE), Limoges, PULIM, 1994, p127

C'est pourquoi même la première grande Convention internationale multilatérale, la Convention de Paris du 19 mars 1902, ne protégeait que des oiseaux « utiles à l'agriculture », lesquels étaient limitativement énumérés. On trouve en annexe à cette Convention une liste d'« oiseaux nuisibles » qui englobe des rapaces diurnes et nocturnes, des passereaux et des échassiers.

Dans les années 1930, apparaissent sur le plan international, d'autres conceptions qui sont en faveur d'une protection globale des espèces particulières. Ainsi, avait-on reconsidéré « la division manichéenne entre animaux utiles et animaux nuisibles » [2].

Il convient cependant de noter que les mesures de protection que prévoient des règles internationales plus ou moins dispersées n'abordent le problème de la conservation que d'une façon plus ou moins fragmentaire et en tout cas ponctuelle. Les méthodes préconisées sont également incomplètes : le plus souvent, il s'agit d'interdire de prélever des individus appartenant à une espèce déterminée sans se préoccuper de la question de savoir si les conditions de survie de cette espèce existent [3].

Après l'avènement de l'« ère écologique » dans les années 60, et surtout à l'issue de la Conférence de Stockholm en 1972, apparaît une autre manière d'appréhender le problème de la protection des espèces. C'est le principe 4 de la Déclaration de Stockholm qui exprime le mieux cette nouvelle perspective : « L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et leur habitat qui sont aujourd'hui menacés par un concours de facteurs défavorables. La conservation de la nature, et notamment de la faune et de la flore, sauvage, doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique ».

L'innovation dans cette approche vient de ce que l'espèce protégée l'est désormais « pour elle-même, en tant qu'élément de la nature »[4]. La véritable révolution des idées réside cependant dans l'extension du concept même de conservation à l'habitat de la faune et de la flore sauvages désormais appréhendé comme partie intégrante d'écosystèmes à préserver, et considéré comme la pièce maîtresse de la protection des espèces sauvages [5].

C'est cette approche globalisante de la préservation de la diversité biologique que consacre et amplifie la Convention de Rio de 1992 qui non seulement vise la protection des espèces et de leur habitat, mais saisit pour la première fois la diversité biologique dans son ensemble. Car les conventions préexistantes étaient généralement fragmentaires ou d'une portée géographique limitée.

La Conférence sur le droit international de l'environnement tenue du 12 au 16 août 1991 au Palais de la Paix à La Haye avait retenu huit de ces conventions comme étant dignes d'intérêt. Elles sont soit multilatérales, soit régionales, et nous les mentionnerons à titre purement informatif. Ce sont dans l'ordre chronologique :

— la Convention pour la protection de la flore et de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, adoptée à Washington le 12 octobre 1940 ;

— la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, préparée sous l'égide de l'OUA et adoptée à Alger le 15 septembre 1968 ;

— la Convention relative aux zones humides d'une importance internationale, plus connue sous la dénomination de Convention de Ramsar, signée dans cette ville d'Iran le 2 février 1971 ;

---

2. J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement.*, Paris LGDJ, 1973, p. 508.
3. A.C. KISS, *Droit international de l'environnement*, p. 217
4. J. LAMARQUE *op. cit.*, p.214.
5. A.C. KISS, *op. cit.* p.214.

— la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO tenue à Paris le 23 novembre 1972 ;
— la Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction, couramment appelée la CITES (sigle anglais de Convention on International Trade of Engangerend Species), signée à Washington le 3 mars 1973 ;
— la Convention sur la conservation des espèces migratoires appartenant à la faune sauvage, signée à Bonn le 23 juin 1979 ;
— la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, préparée dans le cadre du Conseil de l'Europe et signée à Bonn le 19 septembre 1979 ;
— la Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, intervenue dans le cadre de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), signée à Kuala Lumpur le 9 juillet 1985 ;
— la Convention Eurasie-Afrique de 1995 sur les oiseaux migrateurs.

Ces conventions ne constituent évidemment qu'une partie de l'arsenal juridique international ayant trait directement ou indirectement à la préservation de la biodiversité. Ce sont simplement les plus importantes. On pourrait y ajouter, entre autres : le Système des traités de l'Atlantique ; la Convention de l'Union Internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) de 1961 ; la Convention sur la protection de la nature dans le Pacifique sud, adoptée le 12 juin 1976 à Apia ; le Protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée, signé le 3 avril 1982 à Genève ; la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et la protection des paysages, adoptée à Bruxelles le 8 juin 1982 ; la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée à Montego Bay le 10 décembre 1982 ; l'Accord international sur les bois tropicaux, adopté à Genève le 18 novembre 1983 ; l'Engagement international sur les ressources phylogénétiques, adopté en 1983 par la Conférence générale de la FAO... Il n'est pas sans intérêt de signaler également la Stratégie mondiale de conservation (S.M.C), texte non contraignant élaboré en 1980 par l'UICN, qui vise à donner une orientation plus précise à la gestion des ressources vivantes et à indiquer, dans les grandes lignes, comment y parvenir.

Ainsi, la protection de la diversité biologique a-t-elle été depuis fort longtemps une préoccupation de la communauté internationale globale ou régionale, même si les résultats n'ont pas toujours été satisfaisants. La faute en revient à la fois aux États et aux instruments juridiques internationaux qu'ils élaborent à cette fin. Il n'est du reste pas certain que la Convention de Rio y déroge, car l'examen des travaux préparatoires montre qu'il s'agit, comme c'est souvent le cas dans l'ordre international actuel, d'un texte de large compromis [6].

Cette Convention de Rio sur la diversité biologique est, par son ampleur et son contenu technique, la plus importante jamais adoptée dans ce domaine. Elle sera utilement complétée par la Convention de 1973 sur le commerce mondial des espèces dont l'utilité pour la protection des espèces menacées en Afrique est indéniable. Au regard de leur importance respective et de leur portée directe pour l'Afrique, on examinera d'abord ces deux conventions (I et II), avant de présenter les conventions régionales africaines en la matière (III).

6. Voir D. HANTIN-GIRAUT, « La fin du Sommet de la Terre à Rio : consensus inattendu entre pays du Nord et pays du Sud à la CNUED » *Le Monde*, sélection hebdo., n° 2273-11 du 17 mai 1992.

I. UN INSTRUMENT JURIDIQUE INTERNATIONAL DE CARACTÈRE FONDAMENTAL : LA CONVENTION DE RIO SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Cette convention est le fruit d'un processus de négociation soutenu. Elle est empreinte d'une double préoccupation : permettre de sauvegarder la souveraineté permanente des États sur leurs ressources génétiques, tout en ouvrant la voie à une préservation efficace de la diversité biologique par le biais d'un partage équitable des droits et devoirs afférents. Cette double préoccupation qui a sans doute habité les négociateurs se reflète bien dans le dispositif normatif de la Convention. Celle-ci, d'une part, est marquée par la souplesse de ses normes, d'autre part, elle est dominée par un souci de compromis dans la gestion de la diversité biologique.

A. La texture normative de la Convention

Pour certains auteurs, la Convention sur la biodiversité, ainsi du reste que celle sur les changements climatiques ont de quoi « choquer les juristes traditionnels car elles comportent peu d'engagements concrets de la part des États » [7]. D'autres auteurs, cependant, considèrent la convention de Rio comme un point de repère important en droit international de l'environnement [8]. Cette souplesse normative tient à au moins deux raisons majeures.

● D'une part, à la diplomatie juridique internationale qui mobilise un nombre toujours plus important d'États dans le processus de négociation des conventions internationales et par suite impose de nombreuses concessions afin de réunir le plus large consensus sur le texte en négociation : une convention contenant des obligations très précises sera rarement ratifiée par un grand nombre d'États. S'agissant d'ailleurs de la Convention sur la diversité biologique, sa souplesse va au-delà de la norme juridique concernant le nombre des ratifications nécessaires à son entrée en vigueur, puisque 30 ratifications seulement étaient suffisantes et que l'on sait qu'elle a été signée par plus 150 États à Rio. Mais cette souplesse ne porte pas sur les réserves. L'article 37 stipule fermement : « Aucune réserve ne peut être faite à la présente Convention ».

● D'autre part, le droit international de l'environnement en général et celui de la diversité biologique en particulier combinent deux principes apparemment contradictoires : celui de la souveraineté nationale et celui de l'intérêt commun de l'humanité. Or il n'est pas aisé de concilier ces deux principes, la force attractive des souverainetés conduisant les États à l'accaparement des ressources enserrées dans leurs frontières [9] et les disposant peu à se désaisir de la réglementation de ce qu'ils considèrent comme leur patrimoine au profit du droit international. Les gagner à la protection internationale de la biodiversité et de l'environnement en général suppose par conséquent une concession sur la rigidité des normes internationales. D'où cette souplesse des règles conventionnelles caractéristique de l'ensemble du droit international de l'environnement.

● On comprend, suivant cette logique, que la Convention du 5 juin 1992 contienne des clauses ayant une force obligatoire fortement diluée. C'est une convention-cadre dont le système de

---

7. A.C. KISS, « La longue marche du droit international de l'environnement », *Vivre Autrement*, sept. 1992, pp. 4-5

8. Voir Catherine TINKER, « The future global conventions : the biodiversity convention » in *op. cit*, p. 86 ; et F. BURHENE-GUILMIN and S. CASEY-LEFKOWITZ, « The Convention on biological diversity : A hard won global achievement » in *Yearbook of International Environmental law*, vol. 3, 1992. pp. 43 et S.

9. Voir Pierre Marie Dupuy « Le Droit International de l'Environnement et la souveraineté des Etats. », Académie de Droit International (ADI), colloque 1984 pp. 29-47.

contrôle d'application est très peu contraignant et qui donne la préférence aux mécanismes souples du règlement des différends.

1. C'EST UNE CONVENTION-CADRE

Des deux traités signés en juin 1992 à Rio, seul celui sur les changements climatiques a reçu officiellement la dénomination de « Convention-cadre ». Mais à l'analyse, cette terminologie peut également s'appliquer à la Convention sur la diversité biologique, car comme la précédente elle détermine des principes généraux de la coopération, tout en laissant aux États le soin de développer aux niveaux interne, local et régional les procédures techniques d'application. Déjà, les participants de la Conférence de La Haye du 11 août 1991 sur le droit international de l'environnement parlaient de cette Convention alors en cours de négociation comme d'une « *umbrella-Convention* » [10]. L'idée de convention-cadre est d'ailleurs appuyée par divers auteurs après la Conférence de Rio [11]. Cette technique de la convention-cadre s'est du reste imposée parce que les principales divergences ont persisté jusqu'à la veille de la Conférence de Rio.

1.1. La Convention sur la diversité biologique se présente, d'abord, comme une Convention de coordination des accords internationaux antérieurs. Les Parties déclarent en effet dès le préambule qu'elles sont « désireuses d'améliorer et de compléter les arrangements internationaux existants en matière de conservation de la diversité biologique et d'utilisation durable de ses éléments ». Il n'est donc pas question d'une rupture avec les traités antérieurs. Cette approche entraînera nécessairement des efforts d'ajustement et d'adaptation de ces traités anciens aux options nouvelles exprimées par la Convention de Rio, tant il est vrai, comme on l'a vu précédemment, que nombre de ces traités n'avaient pas été conçus pour une protection globale des espèces pour elles-mêmes et de leur niche écologique.

1.2. Si l'on admet que la Convention du 5 juin 1992 est une convention-cadre, qui, pour l'essentiel, fixe les conditions de négociation devant conduire à l'adoption de normes plus précises et plus contraignantes, il s'en suit nécessairement qu'elle devra être assortie de protocoles additionnels dans lesquels seront consignées ces normes contraignantes. C'est ce qui résulte de l'art. 28 al.1 de la Convention. Ces protocoles devront être adoptés par la Conférence des Parties (art. 28 al.2). Cette technique de la convention-cadre assortie de protocoles plus précis n'est pas sans précédent. Elle rappelle, pour ne citer qu'un exemple très proche, la Convention de Vienne du 22 mars 1985 (entrée en vigueur le 22 septembre 1988) pour la protection de la couche d'ozone.

1.3. La Convention du 5 juin 1992 se présente enfin comme un canevas international pour les actions concrètes des États. Elle laisse en effet à la compétence des Parties l'édiction des mesures d'application. L'article 6, qui traite des mesures générales en vue de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique, dispose que « chacune des Parties contractantes, *en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres* :
a) Élabore des stratégies, plans et programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ou adapte à cette fin ses stratégies, plans ou programmes existants, qui tiennent compte, entre autres, des mesures énoncées dans la présente Convention ;

---

10. Voir en particulier la réflexion de Mark Christensen in S. BILDERBEEK, *op. cit.*, p. 28.
11. Voir notamment A.C. KISS « La longue marche du droit international de l'environnement », pp. 4-5, W.E Burchene « Biodiversity : The Legal aspects » Environmental Policy and Law, 22/5/6/1992, pp. 324-326.

b) Intègre, dans toute la mesure du possible et comme il convient, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents ».

Ces deux formules et particulièrement la seconde, reviennent dans presque tous les articles concernant les actions des États. Ainsi, qu'il s'agisse de la surveillance (art. 7), de la conservation *in situ* (art. 8) ou *ex situ* (art. 9), de l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique (art. 10), l'on semble avoir affaire à des normes purement incitatives et programmatoires, « royaumes du « droit vert » ou « soft law »... dont le mode d'expression est plus volontiers le conditionnel que le présent de l'indicatif, désignant des finalités plus que des engagements immédiats, des programmes mieux que des certitudes. « Les États devraient »... ou « s'efforceront de... ». Répétitions en échos des « lignes de conduite » ou guidelines dont le droit de l'environnement n'a pas le privilège, puisqu'on les relève notamment dans le droit du développement » [12].

Ainsi, les normes incitatives et programmatoires qui se trouvaient généralement dans des actes sans force juridique obligatoire, telles que la plupart des résolutions, les recommandations et déclarations de toutes sortes, apparaissent de plus en plus dans les traités et ont même tendance à se généraliser dans le droit conventionnel de l'environnement.

Dans l'optique de la préservation de la souveraineté des États qui domine toute la Convention, les Parties ont préféré des mécanismes de coopération à une institution ou une organisation supranationale de gestion de la biodiversité mondiale. Il était difficile qu'il en fût autrement dès lors que la diversité biologique n'avait pu acquérir le statut de « patrimoine commun de l'humanité ».

2. LA CONVENTION PRÉVOIT UN SYSTÈME DE CONTRÔLE D'APPLICATION JURIDIQUEMENT PEU CONTRAIGNANT POUR LES PARTIES

2.1. En matière de contrôle également prévaut la souveraineté des États. Le contrôle d'application de la Convention est en effet placé sous l'emprise des Parties. D'abord, c'est la Conférence des Parties qui assure ce contrôle ; ses attributions en la matière sont définies à l'article 23 de la Convention et complétées par les articles 25 et 26 auxquels renvoie son al. 4. Il ressort de ces articles que la Convention a adopté une « forme d'institutionnalisation partielle » [13] du contrôle d'application de ses dispositions : c'est le système des Conférences périodiques des États Parties chargées d'examiner l'application de la Convention. Il s'agit en quelque sorte d'un autocontrôle dans lequel il sera réellement difficile à une partie à la Convention d'en blâmer une autre au nom du sacro-saint principe de l'égalité souveraine des États eux-mêmes [14] et la difficulté du contrôle sera d'autant accrue qu'il s'agira uniquement d'un contrôle sur pièces fournies par les États suivant la méthode dite du « *reporting system* » [15]. Cette absence d'un organe de contrôle indépendant des Parties présage les difficultés que la communauté internationale rencontrera dans la mise en application effective de ce traité. Seules la bonne foi et l'interpellation de la conscience morale des uns et des autres sur le danger que constitue pour l'humanité la disparition des espèces du fait d'une gestion irrationnelle de la diversité biologique pourront constituer, en définitive, les meilleurs garants d'une application effective de la Convention.

12. Voir A.C. KISS, *art. précité.*
13. PM DUPUY, *Étude précitée.*
14. Voir NGUYEN Quoc Dinh e.a *Droit International Public* 1987, p. 206.
15. Voir Art. 26.

2.2. La difficulté du contrôle se double de celle liée à l'application des sanctions internationales en cas de violation de la Convention. L'efficacité de la sanction, comme du contrôle, dépend du consentement des Parties, dès lors que la Convention n'a pas entendu instituer une organisation dotée de compétences propres dans ces domaines et capable de faire des injonctions aux États Parties. Pour le reste, en cas d'une violation délibérée de la Convention par une Partie ou d'obstruction manifeste au contrôle, la Conférence des Parties seule peut user de la persuasion auprès de l'État récalcitrant et au mieux, si elle en a les moyens, exercer des pressions (discrètes) sur cet État.

3. LA CONVENTION PRÉFÈRE DES MÉCANISMES SOUPLES DE RÈGLEMENTS DES DIFFÉRENDS

Ici aussi, les États ont voulu garder une large liberté dans les moyens à mettre en œuvre. À l'instar de ses devancières traitant de divers aspects de la protection de l'environnement [16], la Convention du 5 juin 1992 donne sa préférence aux mécanismes *ad hoc* de règlement des différends plutôt qu'à des institutions existantes. Trois procédés de règlement se dégagent de l'art. 27 de cette Convention.

3.1. D'abord les procédés diplomatiques : il s'agit de la négociation, des bons offices et de la médiation. Les al. 1 et 2 de l'article 27 disposent en effet qu'en cas de différend entre les Parties contractantes relatif à l'interprétation ou à l'application de la Convention, les Parties concernées recherchent une solution par voie de négociation, et en cas d'échec de celle-ci, elles peuvent conjointement faire appel aux bons offices ou à la médiation d'un tiers.

3.2. Ensuite l'arbitrage : les auteurs de la Convention ont voulu lui donner une importance toute particulière parmi les procédés de règlement des différends. La première partie de l'Annexe II de la Convention lui est entièrement consacrée. Il s'agit d'un texte de 17 articles, presque le tiers de ceux de la Convention qui en compte 46. L'importance accordée à ce mode de règlement des différends n'est pas indifférente dans l'optique de l'attachement déjà souligné à la souveraineté des États. L'arbitrage ouvre en effet la possibilité d'une pleine intervention des Parties dans la procédure notamment par la désignation des arbitres et quelquefois même dans la détermination du droit applicable. La procédure arbitrale prévue à l'annexe précitée obéit en toute état de cause aux règles classiques en la matière : les Parties désignent chacun un arbitre et les deux arbitres ainsi désignés choisissent d'un commun accord un troisième qui assume les fonctions de Président du Tribunal arbitral, et s'ils n'y parviennent pas dans un délai de deux mois, le Secrétaire Général des Nations Unies se chargera de désigner le troisième arbitre à la requête d'une des Parties, (art. 2) ; le Tribunal arbitral établit lui-même ses règles de procédure, à moins que les Parties au différend n'en décident autrement (art. 5) ; les décisions du Tribunal, tant sur la procédure que sur le fond, sont acquises à la majorité des voix de ses membres (art. 12). À noter que le Tribunal peut juger par défaut et rendre valablement sa décision. Dans tous les cas la sentence du Tribunal est obligatoire pour les Parties au différend. Elle est sans appel à moins que les Parties se soient entendues d'avance sur une procédure d'appel (art. 16).

3.3. Enfin la conciliation : elle tient dans cette Convention un rôle comparable par son importance à celui de l'arbitrage, car comme celui-ci, elle a donné lieu à une procédure minutieusement réglementée à la deuxième partie de l'Annexe II précitée.

---

16. A.C. KISS, *Droit international de l'environnement*, id.

On entend par conciliation internationale le règlement d'un différend international par un corps ou une entité n'ayant pas une autorité propre mais jouissant de la confiance des Parties au différend (litige) et qui, après examen de tous les aspects du litige, propose aux Parties une solution qui ne les lie nullement.
Ce mode de règlement semble avoir été franchement privilégié par les rédacteurs de la Convention. Habituellement, il y a une progression pour ainsi dire *crescendo* dans les modes de règlement des différends, allant des modes les plus souples qualifiés de politiques ou diplomatiques, vers des modes plus contraignants. Selon l'art 33 de la charte des Nations Unies, il y a en effet un certain ordre de progression qui va de la négociation au règlement judiciaire en passant successivement par l'enquête, la médiation, la conciliation et l'arbitrage. La Convention du 5 juin 92 bouscule cette logique en faisant de la conciliation *l'ultima ratio* dans cette procédure de réglementation des différends. L'article 27 al. 4 dispose que « Si les Parties n'ont pas accepté la même procédure ou une procédure quelconque, conformément au paragraphe 3 ci-dessus (qui fait référence à l'arbitrage et à la Cour Internationale de Justice (CIJ) auxquels on ne peut faire recours qu'après échec de la négociation des bons offices et de la médiation), le différend est soumis à la conciliation conformément à la deuxième partie de l'Annexe II, à moins que les Parties n'en conviennent autrement ».
Il faut noter en outre que la réglementation de la procédure de conciliation telle qu'elle apparaît à l'Annexe II de la Convention est plutôt rare. Il s'agit là d'une preuve supplémentaire de la place particulière que l'on a voulu donner à la conciliation et que souligne par ailleurs une certaine tendance à sa juridictionnalisation. Cette institution se rapproche étrangement de l'institution arbitrale prévue par la même Convention, tant en ce qui concerne sa constitution, la participation des Parties à sa composition — notamment la désignation de ses membres et de son Président —, qu'à sa procédure de prise de décision (majorité des membres). La seule différence notable avec l'arbitrage, c'est que ses décisions ne sont pas obligatoires ; elle adopte seulement une proposition de solution au différend que les Parties examinent de bonne foi, ce qui a fait dire que malgré l'étendue de ses pouvoirs et la procédure suivie, elle reste au stade de la « justice proposée »[17].

B. La gestion durable de la diversité biologique

La notion de développement durable a été au centre du processus de la Conférence de Rio et la corrélation entre l'environnement et le développement a fortement influencé la Convention sur la biodiversité. Cette Convention avait pour finalité ultime la recherche de l'intérêt de l'humanité toute entière à travers la conciliation des intérêts (*a priori*) fort opposés des groupes d'États en présence. L'entreprise ne fut pas facile et l'on n'y parvint que grâce à des concessions réciproques : il fallut prévoir des mécanismes de compensation, le Sud s'engageant à préserver la biodiversité, contre quoi le Nord amplifierait ses programmes d'aide au développement sous forme notamment de transfert de capacités de recherche et de savoir-faire en biotechnologie [18].
Cette volonté de compromis se repère aisément dans la Convention du 5 juin 1992 : qu'il s'agisse du réaménagement équilibré qui a été finalement opéré en ce qui concerne les droits de propriété sur la biodiversité, de la gestion équitable de la biotechnologie ou des mécanismes financiers tels qu'ils ont été institués par la Convention.

---

17. A.C. KISS, « Le règlement des différends dans les conventions multilatérales relatives à la protection de l'environnement » in Académie de Droit International, colloque, 1982, pp. 119-130.
18. Voir Maurice KEGNE KAMGUE, *La Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (5 juin 1992)*, Thèse, IRIC, 1993, pp. 141 et s ; C. SHINE et P. KOHONA, « The Convention on Biological diversity : Bridging the gap between conservation and development », in Receil, vol. 1 n°3, pp. 278-288.

La conservation proprement dite, sur la définition de laquelle le comité de négociation ne put parvenir à un accord, n'a cependant pas été perdue de vue et des mesures spécifiques, quoique timides ou jugées insuffisantes par certains, lui ont été dûment consacrées.

1. LES MESURES DE CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

La conservation, dans son acception la plus large, comprend d'abord des mesures directes de protection, intitulées expressément mesures de « conservation » par les article 6,8 et 9 de la Convention. Elle comporte également des dispositions tendant à intégrer les préoccupations de conservation dans les réglementations et les procédures relatives à l'utilisation des ressources génétiques.

1.1. Les mesures directes de conservation

La conservation strictement entendue implique l'élaboration de stratégies, de plans et de programmes nationaux (article 6). Elle revêt deux formes : *in situ* et *ex situ*.

1.1.1. LA CONSERVATION IN SITU

Elle s'entend comme la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel, et, dans le cas des espèces domestiques, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs. Bien évidemment, c'est la conservation *in situ* qui est la plus intéressante pour la protection de la nature ce que les auteurs de la Convention ont exprimé, de manière timide il est vrai, car il est clair aussi que cette forme de conservation implique les contraintes les plus importantes.

Les modalités de la protection envisagée à ce titre (article 8) sont assez complètes. Chaque partie, certes « dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra », met en œuvre un certain nombre d'instruments :

— un réseau de zones protégées (l'idée de couloirs pour la faune sauvage n'a finalement pas été retenue) ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique. Pour le choix, la création et la gestion de ces zones, des lignes directrices pourront être établies par les États ;

— la remise en l'état et la restauration des systèmes dégradés et la reconstitution d'espèces menacées, moyennant, entre autres, l'élaboration et l'application de plans et d'autres stratégies de gestion ;

— une réglementation des organismes génétiquement modifiés résultant de la biotechnologie et qui pourraient avoir des effets néfastes sur la biodiversité ;

— l'interdiction d'introduire des espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou d'autres espèces, ainsi que le contrôle, voire l'éradication de ces animaux ou plantes indésirables.

Plusieurs de ces outils sont très intéressants par leur portée protectrice ou par la technique juridique mise en œuvre. Ainsi est-il possible de réglementer les ressources biologiques à l'intérieur mais aussi à l'extérieur des aires protégées. De même, les zones périphériques de celles-ci doivent faire l'objet d'un « développement durable et écologiquement rationnel ». On relèvera également la protection des savoirs des communautés autochtones (article 8j). Ou encore le principe de protection assorti du principe de « non recul » : édiction ou maintien en vigueur des dispositions de protection des espèces, populations et variétés menacées (article 8h).

1.1.2. LA CONSERVATION EX SITU (ARTICLE 9)

Elle intervient surtout à titre de complément des mesures *in situ* et se traduit par :
— la mise en place (et l'entretien) d'installations de conservation *ex situ* et de recherche, de préférence dans leur pays d'origine ;
— des mesures en vue de la reconstitution, de la régénération des espèces menacées et de leur réintroduction dans leur habitat naturel ;
— la réglementation de la collecte des ressources biologiques dans les habitats naturels à des fins de conservation, de façon à ne pas mettre en péril les milieux et la faune sauvage ;
— des appuis financiers ou autres pour faciliter le réseau d'installations de conservation *ex situ* dans les pays en voie de développement.

1.2. La conservation intégrée

L'expression signifie : intégration des préoccupations ou des exigences de la diversité biologique dans les politiques et les législations nationales. Il s'agit de garantir une utilisation durable des ressources génétiques, selon des principes posés à l'article 10 qui dispose :
« Chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra :
a) Intègre les considérations relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources biologiques dans le processus décisionnel national ;
b) Adopte des mesures concernant l'utilisation des ressources biologiques pour éviter ou atténuer les effets défavorables sur la diversité biologique ;
c) Protège et encourage l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable ;
d) Aide les populations locales à concevoir et à appliquer des mesures correctives dans les zones dégradées où la diversité biologique a été appauvrie ;
e) Encourage ses pouvoirs publics et son secteur privé à coopérer pour mettre au point des méthodes favorisant l'utilisation durable des ressources biologiques ».

● L'article 6 indique les modalités de la conservation intégrée. Aux termes de son paragraphe 6, chaque partie intègre la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriel ou intersectoriel. De plus, il incombe aux États d'adopter des mesures économiques et sociales pour encourager la conservation et l'utilisation durable (article 11 : « Mesures d'incitation »). Et l'article 14b leur enjoint de prendre « les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement [de leurs] programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique ».

La manifestation la plus achevée de l'intégration consiste toutefois en la mise en place d'un « véritable système de "veille biologique" » [19], plus perfectionné et plus complet que la vigilance, la surveillance ou le *monitoring*, au sens habituel de ces mots. Il repose sur des procédures d'inventaire (art. 7) et d'études d'impact (art. 14).

Le mot inventaire ne figure pas dans la Convention et celle-ci n'a, en définitive, pas retenu le principe de listes mondiales (d'espèces ou de sous-espèces rares en particulier) proposé et défendu avec une incontestable vigueur par certains pays lors des négociations (cas de la

19. La formule est de Jean UNTERMAIER, « La Convention de Rio sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » in *Droit de l'environnement et développement durable*, Presses Universitaires de Limoges (PULIM), 1994, p. 108.

France). Cependant, elle demande aux Parties de procéder à une identification dont la conception même s'avère originale. En réalité, les États procèderont à plusieurs inventaires :
— Un premier inventaire porte sur les éléments constitutifs de la diversité biologique en tant que telle ; il est déjà « sélectif », orienté. Il s'agit concrètement d'identifier les éléments de la diversité qui revêtent de l'importance au regard de la conservation (donc les espèces ou sous-espèces rares ou menacées, les processus écologiques essentiels) et d'une utilisation durable. Les éléments ainsi identifiés sont surveillés notamment par prélèvements d'échantillons (article 7, a et b).
— À partir de ce premier inventaire, il sera procédé à un recensement des éléments menacés de la diversité biologique définis comme « ceux qui doivent d'urgence faire l'objet de mesures de conservation », auxquels s'ajoutent « ceux qui offrent le plus de possibilités en matière d'utilisation durable ». Ces éléments-là feront l'objet d'une « attention particulière » (article 7b).
— Il est prévu également un inventaire des processus et des catégories d'activités « qui ont ou risquent d'avoir » une influence néfaste sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Les effets de ces processus et activités font l'objet d'une surveillance, également par prélèvement d'échantillons et autres techniques le cas échéant. Lorsqu'ils sont identifiés, ces processus et activités font autant que possible l'objet d'une réglementation appropriée (article 14l) et les données sont conservées dans un système informatif (banques de données).

● S'agissant de l'étude d'impact, l'article 14 dispose que chaque partie adopte des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique, en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et, s'il y a lieu, de permettre au public de participer à ces procédures.

L'étude d'impact n'est pas cependant qu'une étude. L'État, en effet, doit en tenir compte, ce qui implique qu'il prenne des mesures propres à réduire ou à compenser les effets négatifs. Par ailleurs, l'article 14 prévoit des procédures d'information et d'échange de renseignements (1c), ainsi que d'intervention en cas de menace sur les ressources biologiques (cf. *infra*).

2. RÉÉQUILIBRAGE DES DROITS DE PROPRIÉTÉ SUR LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

En raison de leur importance progressivement révélée pour la communauté internationale, les éléments constitutifs de la diversité biologique avaient commencé à acquérir, avant la Convention du 5 juin 1992, le statut de « patrimoine commun de l'humanité ». C'est sur la base de ce statut que les différents arrangements internationaux antérieurs à la Convention ont, ne serait-ce qu'en ce qui concerne les ressources végétales, consacré systématiquement le principe du libre accès à ces ressources, ce principe étant parfaitement compatible avec celui de non-appropriation inhérent à la notion de « patrimoine commun de l'humanité ». Ce statut présentait cependant un inconvénient : les ressources génétiques constituaient des besoins collectifs, sans contours juridiques précis ; personne n'avait réellement intérêt à les protéger et dans la plupart des cas elles pouvaient être librement détruites [20]. Cette faille ouvrait la voie en pratique à une appropriation privative des éléments de la biodiversité par les multinationales de l'agrochimie.

20. V.C. de KLEMM « Le patrimoine naturel de l'humanité » in colloque de l'Académie de Droit international, Nijhoff, 1985, pp. 117-150.

Ce mouvement d'appropriation a commencé avec la nouvelle réglementation des conditions d'obtention des brevets sur le vivant établie au début des années 1980 en Occident. Tout est parti des États-Unis, considérés comme le principal foyer mondial du développement prodigieux de la biotechnologie et du génie génétique. Une décision de la Cour Suprême américaine [21] disposait en effet, en 1980, que « tout ce qui vivait sous le soleil était brevetable, pour peu que les conditions usuelles soient satisfaites (activité inventive, nouveauté, application industrielle) » [22]. Cette décision a eu une influence importante dans la pratique de l'Office américain des brevets [23] ; la revendication des droits de propriété sur toutes les formes de vie, y compris de vie humaine [24] était désormais possible.

L'Europe s'y est prise de façon plus subtile. La Convention du brevet européen à laquelle sont parties la plupart des pays de l'Association Européenne de Libre Échange (AELE) interdit la « brevetabilité » des organismes vivants. Cependant l'évolution de la pratique de l'Office européen des brevets a permis de dépasser un à un les différents obstacles juridiques, car si le brevet d'une variété végétale reste en principe interdit, il est toutefois possible de breveter des fragments de plantes (des gènes, des plasmides...), des procédés de transformation (techniques de génie génétique...) ou des plantes qui ne correspondent pas à la définition étroite de la variété. En raison du principe d'extension de la protection d'un brevet de procédé aux produits qui en sont issus, de tels brevets pouvaient couvrir en fait de nombreuses variétés végétales. Le mouvement s'est d'ailleurs accéléré à tel point que plus de mille brevets concernant les biotechnologies végétales étaient déposés dans le monde en 1992 [25].

Cette frénésie avait de quoi inquiéter, car ce sont toutes les espèces vivantes qui pouvaient potentiellement être happées par les sphères privées. L'importance des richesses naturelles en cause pour l'industrie moderne est considérable et les géants de l'industrie agro-chimique sont à cet égard insatiables. La Conférence de Rio arrivait donc à point nommé et l'on comprend la difficulté à faire aboutir les négociations sur la Convention relative à la diversité biologique. Afin de concilier les intérêts antagonistes et de parvenir à une gestion durable de la biodiversité, la Convention a consacré le brevet sur le vivant, tout en renforçant parallèlement la souveraineté nationale des États sur leurs richesses naturelles que constituent les éléments de la diversité biologique. L'accès à la biodiversité se fera alors sur la base d'un contrat entre pays d'origine et firmes industrielles ou laboratoires de recherche.

2.1. La consécration du brevet sur le vivant

La consécration du brevet sur le vivant est donc incontestablement une concession à l'exigence des pays développés en cette matière. On sait que les brevets constituent une véritable richesse dans l'économie moderne. Le droit des brevets en a acquis une importance d'autant plus considérable. Certes, ce droit s'enracine dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dont l'article 27 al.2 dispose : « Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est

---

21. Dans un arrêt *Diomond vs Chakrabarty* de 1980, la Cour Suprême a rompu le principe constamment affirmé jusque-là selon lequel : « Puisque c'est vivant, cela ne peut être bréveté » (V. J-P BERLAN, « Cette vie devient marchandise », *Le Monde Diplomatique*, décembre 1988, pp. 20-21.

22. Voir P.B JOLY « Du patrimoine commun à la privatisation des ressources génétiques », *Le Monde Diplomatique*, mai 1992, pp. 10-12.

23. Voir Maurice KEGNE KAMGUE, *op cit*, p. 123.

24. Voir en ce sens l'arrêt rendu dans l'*affaire Moore* le 31 juillet 1988 par la Cour d'appel de Californie, évoqué par J.P BERLAN, *art. cit.*

25. Voir J.B. JOLY, *art précité.*

l'auteur ». Mais quand on sait que les pays du Nord sont les propriétaires de la très grande majorité des brevets qui existent au monde, on perçoit tout l'enjeu qu'il y avait derrière cette question pendant la négociation de la Convention. En effet, lors même qu'il ne peut conférer à son titulaire « un pouvoir immédiat et direct sur une chose matérielle, le droit de brevet, qualifié en général de droit exclusif, est pourvu de l'opposabilité absolue, caractéristique des droits réels. C'est même par cette opposabilité qu'il est défini, il est le droit d'empêcher le tiers pendant un temps limité, d'accomplir certains actes relatifs à l'invention décrite » [26].

La Convention du 5 juin 1992 répond à la question de la « brevetabilité » du vivant de façon indirecte ou implicite à travers son article 16 paragraphes 2 et 5 à travers son article 16 : Le paragraphe 2 *in fine* dispose : « Lorsque les technologies font l'objet de brevets et autres droits de propriété intellectuelle, l'accès et le transfert sont assurés selon des modalités qui reconnaissent des droits de propriété intellectuelle et sont compatibles avec leur protection adéquate et effective ». Le paragraphe 5 indique pour sa part : « Les Parties contractantes reconnaissant que les brevets et autres droits de propriété intellectuelle peuvent avoir une influence sur l'application de la Convention, coopèrent à cet égard sans préjudice des législations nationales et du droit international pour assurer que ces droits s'exercent à l'appui et non à l'encontre de ses objectifs ».

2.2. Le renforcement de la souveraineté de l'État sur la diversité biologique

Ce renforcement intervient dans la Convention comme un contrepoids à la consécration même implicite de la « brevetabilité » du vivant. C'est lui qui permet en quelque sorte de rétablir l'équilibre entre les prétentions des pays développés et ceux des pays en développement. Si les premiers considéraient que l'élargissement de l'action des brevets aux organismes vivants était essentiel à la poursuite de leurs recherches, les seconds redoutaient une spoliation de leurs richesses et une monopolisation totale par les pays riches du marché des semences, préjudiciable aux paysans des pays pauvres. Au demeurant, le principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles est un principe déjà confirmé par le droit international et s'impose par conséquent d'emblée.

La Convention sur la diversité biologique n'avait plus qu'à prendre acte de cet acquis juridique. D'emblée, le préambule « réaffirme que les États ont des droits souverains sur leurs ressources biologiques », et l'article 3 dispose : « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». L'article 15 paragraphe 1 de la Convention rappelle plus loin qu'« Étant donné que les États ont droit de souveraineté sur leurs ressources naturelles, le pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques appartient aux gouvernements et est régi par la législation nationale ».

2.3. La contractualisation de l'accès à la diversité biologique

Elle résulte de cet équilibre entre droit au brevet des chercheurs et exploitants, et pouvoir de déterminer l'accès détenu par les États. Elle résulte plus précisément de l'article 15 de la Convention et accessoirement des articles 16 et 19. Au terme de l'article 15 paragraphe 4,

26. Voir Jean FOYER, « Problèmes internationaux des brevets d'invention », *RCADI*, vol 171, 1981 (II), p. 341.

l'accès aux ressources génétiques, lorsqu'il est accordé, est régi par des conditions convenues d'« un commun accord » et soumis aux dispositions du présent article. Cet accès est par ailleurs soumis au consentement préalable donné en connaissance de cause par la Partie contractante qui fournit les ressources, sauf décision contraire de ladite Partie (pargraphe 5). En outre, le paragraphe 6 souligne que les recherches scientifiques à développer ou à effectuer sur les ressources génétiques fournies par d'autres Parties contractantes doivent se faire avec la pleine participation de ces Parties, et dans la mesure du possible sur leur territoire.

Le résultat de cette contractualisation est le partage des fruits de la recherche entre les Parties contractantes. Chaque Partie est en effet tenue de prendre « les mesures législatives, administratives ou de politique générale appropriées conformément aux articles 16 et 19 et, le cas échéant, par le biais du mécanisme de financement créé en vertu des articles 20 et 21, pour assurer le partage juste et équitable des résultats de la recherche et de la mise en valeur ainsi que des avantages résultant de l'utilisation commerciale et autres des ressources génétiques avec la partie contractante qui fournit ces ressources. Ce partage s'effectue selon des modalités mutuellement convenues ».

Ces dispositions relatives à la contractualisation de l'accès à la biodiversité viennent en réalité consacrer une pratique qui était en plein essor. Bien avant la Conférence de Rio, nombre de contrats avaient été signés entre pays du Sud et firmes occidentales aux fins d'exploitation de la diversité biologique. Ainsi des accords de ce type signés entre la firme GLAXO et le Ghana, entre des institutions de recherche des Pays-Bas (TROPENBOS), de Grande-Bretagne et de France et le Cameroun, entre North Industry et le Nigeria, ou encore celui signé entre la firme MERCK et le Costa Rica qui prévoit un programme de prospection de cinq ans [27].

3. GESTION ÉQUITABLE DE LA TECHNOLOGIE DANS LA PRÉSERVATION ET L'UTILISATION DURABLE DE LA BIODIVERSITÉ

Le problème de l'accès des Parties à la technologie ne fut pas des moins ardues lors des négociations de la Convention sur la diversité biologique. Le débat tournait autour des questions suivantes : comment (ou selon quels mécanismes) les pays en développement devaient-ils acquérir des technologies préservatrices de l'environnement, et plus particulièrement de la diversité biologique ? Et par quel procédé des droits de propriété intellectuelle pouvaient-ils être sauvegardés sans limiter l'accès aux technologies couvertes par les patentes ?

3.1. Deux conceptions de l'accès aux technologies

Face à ces questions deux conceptions s'affrontaient : pour les pays développés, la technologie est une propriété des fermes détentrices des brevets et les gouvernements n'ont pas la capacité d'en garantir le transfert. Pour les pays en développement au contraire, les pays développés avaient à agir sur leurs firmes, si puissantes soient-elles, et le problème était simplement de savoir comment ces pays pouvaient leur assurer un accès à la technologie sur des bases préférentielles. Logique du marché contre logique volontariste donc ; il s'agissait du type de confrontation toujours latente dans les relations économiques entre les pays du Nord et ceux du Sud.

Comme pour les autres questions, la Convention sur la diversité biologique aborde ce problème avec le souci de concilier les deux logiques. L'article 16 paragraphe 2 de la Convention

27. Voir M.A. HERMITTE, « Les aborigènes, les chasseurs de gènes ... et le marché », *Le Monde Diplomatique*, février 1992.

dispose à ce sujet que « l'accès à la technologie et le transfert de celui-ci [...] sont assurés *à des conditions justes et les plus favorables*, y compris à des conditions de faveur et préférentielles s'il en est ainsi convenu, et selon que de besoin conformément aux mécanismes financiers établis aux termes des articles 20 et 21 ». Et d'ajouter : « Lorsque les technologies font l'objet de brevets et autres droits de propriété intellectuelle, l'accès et le transfert sont assurés selon des modalités qui reconnaissent les droits de propriété intellectuelle et sont compatibles avec leur protection adéquate et effective ».

Le principe de l'accès à la technologie et du transfert de celui-ci est donc admis. Mais il n'existe aucune obligation générale en la matière. À la vérité, l'accès comme le transfert ne sont possibles que sur la base d'un accord entre les Parties intéressées sous réserve d'ailleurs de la protection des droits de propriété intellectuelle. Il est peu plausible que l'expression « à des conditions justes et les plus favorables » traduise le désir d'un traitement non discriminatoire comme on a pu l'écrire [28]. Plus probablement, elle signifie un accès et un transfert sans entraves injustifiées ou illégitimes telles que celle qu'imposeraient les droits de propriété intellectuelle par exemple.

3.2. L'échange d'information

L'échange d'information intervient comme accompagnement nécessaire du transfert de technologie. L'art. 17 de la Convention stipule : « Les Parties contractantes facilitent l'échange d'informations provenant de toutes les sources accessibles au public intéressant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique en tenant compte des besoins spéciaux des pays en développement ». Au fond, il ne s'agit pas en l'occurrence seulement de l'information technologique, mais de toutes sortes d'informations qui pourraient aider ou concourir à une meilleur conservation de la biodiversité. Le paragraphe 2 de l'art 17 précise en ce sens que : « Cet échange comprend l'échange d'information sur les résultats des recherches techniques, scientifiques et socio-économiques ainsi que d'information sur les programmes de formation et d'études, les connaissances spécialisées et les connaissances autochtones et traditionnelles en tant que telles ou associées aux technologies visées au paragraphe 1 de l'article 16. Cet échange comprend aussi, lorsque c'est possible, le rapatriement des informations ».

Une vue controversée s'est développée à Rio autour de l'ignorance de l'importance des connaissances traditionnelles, notamment des agriculteurs, par la Convention et du peu de cas fait des droits des populations indigènes dans ce texte. Si le second grief relatif aux populations indigènes est fondé, le premier l'est moins puisque il y est explicitement fait référence au paragraphe 2 précité de l'article 17 de la Convention et au paragraphe 4 de l'article 18.

Quoi qu'il en soit, la coopération scientifique et technique dans le domaine de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique doit être encouragée par les Parties contractantes, au besoin par le biais d'institutions nationales et internationales (article 18 paragraphe 1). Cet encouragement doit se faire en particulier avec les pays en développement, notamment par l'élaboration et l'application de politiques nationales et en accordant une attention particulière au développement et au renforcement des moyens nationaux par le biais de la mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des institutions (art. 18 paragraphe 2).

Dans le même ordre d'idées, il est prévu la création d'un Centre d'échange pour faciliter cette coopération technique et scientifique. Conformément à la législation et aux politiques nationales ainsi qu'aux objectifs de la Convention, les Parties contractantes encouragent et

28. Voir C. SHINE and P. KOHONA, *art précité* et Maurice KEGNE KAMGUE, *op cit.*, pp. 148-149.

mettent au point des modalités de coopération aux fins de l'élaboration et de l'utilisation des technologies y compris des technologies traditionnelles. À cette fin, elles encouragent également la coopération en matière de formation de personnel et d'échange d'experts.

Enfin, elles encouragent aussi, sous réserve d'accords mutuels, l'établissement de programmes de recherches conjoints et de co-entreprises pour le développement de technologies en rapport avec les objectifs de la Convention.

3.3. La gestion de la biotechnologie

La gestion de la biotechnologie issue des recherches sur les espèces et la répartition des avantages qui pourraient en résulter est sans aucun doute un des points les plus intéressants de la Convention et une des concessions importantes obtenues par les pays en développement. L'article 19 de la Convention qui traite de ce thème demande à chaque Partie contractante de prendre les mesures législatives, administratives ou politiques voulues pour assurer une participation effective aux activités de recherche biotechnologique des autres Parties, en particulier des pays en développement qui fournissent les ressources génétiques pour ces activités de recherche, si possible dans ces Parties contractantes. Pour simplifier, il s'agit d'un échange : ressources génétiques (ou matière de recherche) contre technologie de la recherche (paragraphe 1). Les Parties contractantes sus-citées doivent en outre bénéficier d'un accès prioritaire « sur une base juste et équitable aux résultats et aux avantages découlant des biotechnologies fondées sur les ressources génétiques fournies par ces Parties. Cet accès se fait à des conditions convenues d'un commun accord » (paragraphe 2). Le paragraphe 3 de cet article envisage des modalités à mettre en œuvre dans le domaine du transfert, de la manutention et de l'utilisation en toute sécurité de tout organisme vivant résultant de la biotechnologie qui risqueraient d'avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ; et le paragraphe 4 fixe une obligation de communiquer à toute personne physique ou morale relevant de la juridiction d'une Partie contractante, toute information disponible relative à l'utilisation et aux règlements de sécurité exigés par ladite Partie en matière de manipulation de tels organismes ainsi que tout renseignement disponible sur l'impact défavorable potentiel des organismes spécifiques en cause, à la Partie contractante sur le territoire de laquelle ces organismes doivent être introduits.

4. RESSOURCES FINANCIÈRES ET MÉCANISMES DE FINANCEMENT

Le problème des ressources financières et des mécanismes de financement a constitué assurément une des principales pierres d'achoppement à la CNUED. Le financement de l'Agenda 21 a constitué l'un des points de controverse voire de friction entre pays du Sud et pays du Nord. L'insistance des pays du Sud à demander un financement accru, en tout cas consistant au regard des objectifs visés, était compréhensible. Non seulement ils aspiraient à un effort conséquent, quelquefois présenté comme une sorte de compensation des pays développés, mais surtout ils réalisaient de toute évidence qu'ils n'avaient — et n'ont toujours pas — les moyens de financer par eux-mêmes les programmes de conservation qu'imposait la Convention, d'autant plus qu'ils devaient faire face parallèlement à d'énormes besoins de financement de leur développement économique. Les négociateurs de la Convention l'ont compris puisque l'article 20 paragraphe 4 fait droit à cette préoccupation : « Les pays en développement ne pourront s'acquitter effectivement des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention, que dans la mesure où les pays développés s'acquittent effectivement des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions de la Convention s'agissant des ressources financières et de transfert de technologie

et où ces derniers tiendront pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'élimination de la pauvreté sont les priorités premières et absolues des pays en développement ».

Cette disposition est aussi une reconnaissance implicite de la responsabilité historique qui incombe aux pays développés. Pour autant, le problème du financement n'est pas réglé de façon totalement satisfaisante par la Convention : la consistance des fonds à transférer aux Pays en développement ainsi que leur gestion demeurent des sujets de controverse.

4.1. La nécessité de ressources nouvelles et additionnelles

La Convention du 5 juin 1992 affirme la nécessité de ressources nouvelles et additionnelles. Ce besoin n'est pas nouveau. À l'issue de la Conférence de 1972 sur l'Environnement et le développement Humain déjà, 4 des 25 principes de la Déclaration de Stockholm visaient particulièrement la situation des pays en développement et affirmaient que l'augmentation de l'aide financière et technique était le meilleur moyen de remédier au sous-développement, de même que le développement économique et social était indispensable si l'on voulait assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme. On estimait, dès lors, qu'une assistance internationale supplémentaire était nécessaire et même qu'il était indispensable d'assurer la stabilité des prix et une rémunération adéquate des produits de base et des matières premières pour une meilleure gestion de l'environnement.

Ces mêmes exigences sont réapparues en 1992 sans apparemment trouver de réponses adéquates. La Convention ne permet pas en effet de déterminer le montant des ressources financières nécessaires à son application. Cependant, en se référant à l'Action 21 qui répertorie secteur par secteur les programmes concrets à entreprendre au cours du siècle prochain, il apparaît que les Nations Unies estiment ces besoins à 600 milliards de dollars des EU par an dont 125 milliards à fournir au pays en développement par les pays riches. Or seulement 6 à 10 millions de dollars environ ont été garantis à Rio.

Des ressources nouvelles et additionnelles s'avèrent donc absolument nécessaires vu l'importance que la communauté internationale attache unanimement à la conservation de la diversité biologique. L'article 20 paragraphe 2 de la Convention met à la charge des Parties qui sont des pays développés de fournir ces ressources financières nouvelles et additionnelles pour permettre aux Parties en développement de faire face « à la totalité des surcoûts convenus que leur impose la mise en œuvre des mesures par lesquelles elles s'acquittent des obligations découlant de la Convention ». Ces surcoûts sont convenus entre une Partie en développement et la structure institutionnelle dont pourrait décider la Conférence des Parties en vertu de l'article 21 de la Convention, selon la politique, la stratégie, les priorités du programme et les conditions d'attribution, ainsi qu'une liste indicative des surcoûts établie par la Conférence des Parties, cette dernière pouvant revoir périodiquement cette liste et la modifier en cas de besoin. Les autres pays et sources seraient encouragés à fournir des contributions volontaires. Afin de traduire ces engagements en acte, on s'efforcera de faire en sorte que le flux des fonds soit « adéquat, prévisible et ponctuel » et de tenir compte du fait qu'il est important de répartir le fardeau entre les Parties contribuantes inscrites sur la liste susmentionnée. Les pays développés peuvent aussi fournir aux pays en développement des ressources financières liées à l'application de la Convention sur une base bilatérale, régionale ou multilatérale, et les autres Parties, y 127compris « les pays se trouvant en phase de transition vers l'économie de marché » (référence aux pays ex-socialistes de l'Europe de l'Est et de l'ex-URSS) peuvent assumer « volontairement » les obligations des pays développés.

La Convention attire enfin l'attention des Parties sur le particularisme de ces États comme souvent dans les Conventions internationales de caractère économique ou ayant des implications financières depuis une vingtaine d'années. Les Parties sont appelées à tenir compte de la situation particulière des Pays les Moins Avancés (PMA). De même doivent-elles prendre en considération la situation spéciale résultant de la répartition et de la localisation de la diversité biologique sur le territoire des Parties pays en développement et de la dépendance de ces dernières, en particulier celles qui sont des petits États insulaires. Doit également être prise en considération, la situation particulière des pays en développement les plus vulnérables du point de vue de l'environnement tels ceux qui ont des zones arides et semi-arides, des zones côtières et montagneuses.

4.2. Les mécanismes de financement

On doit constater qu'au contraire de l'obligation de financement que la Convention met sans ambiguïté à la charge des pays développés, les mécanismes de financement sont traités de façon pour le moins imprécise. Plusieurs thèses s'étaient confrontées à ce sujet lors des négociations. Pour certains, un effort supplémentaire de remise de la dette des pays en développement, particulièrement des PMA (position française) ou de ceux qui sont contraints de prélever sur leur patrimoine naturel, était nécessaire. Cette position était proche de celle d'un certain nombre de pays en développement en particulier ceux d'Amérique latine et de certaines ONG qui soutenaient la thèse de l'échange de la dette contre la nature, c'est-à-dire contre la préservation de l'environnement. Pour d'autres, la solution consistait en un renforcement de l'aide bilatérale privée (thèse américaine) ; en un redéploiement de l'aide bilatérale publique ; en une extension du Fonds pour l'environnement mondial dans le cadre d'accords entre la Banque mondiale et les agences des Nations Unies (PNUD, PNUE notamment) ; en une mobilisation des banques ou d'institutions à l'échelle régionale ; en un lancement d'une redevance mondiale assumée par les pays d'un bon niveau de développement.

Mais les participants à la Conférence de Rio semblent avoir opté pour la mise en pratique de l'engagement pris deux décades plus tôt par les pays développés de porter le niveau de leur aide publique au développement à 0,70% du produit national brut (PNB), tout en transformant la manière dont les crédits sont transférés [29]. On sait combien faiblement cette solution a été appliquée par la plupart des pays concernés depuis son adoption en 1970. Seuls les pays scandinaves et les monarchies « liquides » du Golfe ont jamais atteint le pourcentage prescrit et à Rio, seuls la France (3^{e} donateur mondial) et l'Allemagne ont promis de réaliser le même ratio d'ici l'an 2000. Les États-Unis (1er donateur mondial) ne consacrent que 0,2% de leur PNB à l'aide au développement et ont refusé de fixer un calendrier d'augmentation. Le Japon (2^{e} donateur mondial) a promis quant à lui d'accroître son aide (qui représente 0,5% de son PNB) de 1,5 milliard de dollars EU pendant 5 ans. Quant à la CEE (actuelle Union européenne) elle a annoncé une contribution supplémentaire de 4 milliards de dollars EU sur cinq ans [30].

Aux termes de l'article 21 paragraphe 1 de la Convention, le mécanisme de financement fonctionne sous l'autorité et la direction de la Conférence des Parties, organe suprême de gestion de la Convention au sein duquel les pays en voie de développement seront assurément majoritaires. Le fonctionnement de ce mécanisme est assuré par une « structure institutionnelle » dont la Conférence pourrait décider de la création à sa première réunion. Mais c'est la Conférence

---

29. Voir Serge ANTOINE, « La Planète vaut bien un Sommet », *Courrier de la Planète*, n°7, mai 1992, pp. 9-12.
30. Voir C. GOYBET, « À Rio, le dialogue Nord-Sud s'est mis au vert », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n°360 juillet - août 1992, pp. 593-595.

des Parties qui détermine la politique générale, la stratégie et les priorités du programme ainsi que les critères définissant les conditions d'attribution des ressources. Les contributions devront être de nature à permettre la prise en compte de la nécessité de versements prévisibles, adéquats et ponctuels comme il est prévu à l'article 20, en rapport avec le montant des ressources nécessaires dont la Conférence des Parties décidera périodiquement, et l'importance du partage du fardeau entre les Parties contribuantes. La Conférence des Parties assure également sa mainmise sur le mécanisme de financement par deux moyens : d'une part à travers le contrôle et l'évaluation régulière de l'utilisation des fonds ; d'autre part, parce qu'il lui revient d'examiner l'efficacité du mécanisme, au plus tôt deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention et ensuite de façon régulière. Sur la base de cet examen, elle prendra des mesures appropriées pour rendre le mécanisme plus efficace si nécessaire.

Le mécanisme de financement connaîtra, entre-temps, une gestion intérimaire par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Il s'agit là d'une autre manifestation du souci de compromis qui a caractérisé tout le processus de négociation des Conventions de Rio. En effet, deux thèses s'étaient affrontées sur la question. La Malaisie, au nom du Groupe dit des « 77 », avait proposé la création d'un « Fonds vert » qui financerait toutes les actions prévues par l'Action 21 : il fallait une démocratisation de la gestion des fonds reflétant le niveau du partenariat entre les pays en voie de développement et ceux du Nord. Cette exigence des pays du Sud cachait à peine leur inquiétude de voir la sauvegarde de l'environnement servir de prétexte à de nouvelles conditionnalités (c'est-à-dire se transformer en « conditionnalités vertes » qui réduiraient davantage leur faible autonomie de décision en matière économique). En revanche, les pays développés tenaient à ce que le contrôle du FEM, de ses ressources et de ses projets subventionnés reste aux mains des donateurs, rejetant ainsi l'idée d'un « Fonds vert » qu'ils considéraient comme une nouvelle bureaucratie inutile et onéreuse. À la vérité, ils redoutaient que les pays en voie de développement eussent là l'occasion d'intervenir réellement dans le mécanisme de financement. À défaut de rallier les pays développés à leurs positions notamment sur la transparence et la démocratisation dans la gestion des fonds, les pays en voie de développement ont obtenu au moins la suppression du « droit d'entrée » au FEM qui était de 5 millions de dollars EU.

En tout état de cause, un accord est intervenu entre les pays du Nord et ceux du Sud dès la IV^{e} commission préparatoire réunie à New York en mars-avril 1992, les premiers acceptant la démocratisation de la gestion du Fonds pour l'Environnement Mondial, les seconds consentant à ce qu'il demeure provisoirement l'organisme essentiel par lequel transiteront les nouveaux flux financiers [31]. Ce compromis sera consacré par la Convention elle-même qui stipule en son article 39 expressément intitulé « Arrangements financiers provisoires » : « Sous réserve qu'il ait été intégralement restructuré conformément aux dispositions de l'art. 21, le Fonds pour l'Environnement Mondial du Programme des Nations Unies pour le Développement et de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement est, provisoirement, la structure institutionnelle prévue par l'article 21, pour la période allant de l'entrée en vigueur de la présente Convention à la première réunion de la Conférence des Parties ou jusqu'à ce que la Conférence des Parties ait désigné une structure institutionnelle conformément à l'article 21 ».

Les mécanismes financiers ainsi prévus par la Convention sont-ils de nature à apporter une solution adaptée et efficace au problème de la destruction de la diversité biologique, en particulier dans les pays pauvres ? Il y a lieu d'en douter.

---

31. Voir *Vivre Autrement*, n°7, lundi 8 juin 1992, p. 2.

D'abord, dans la mesure où la Convention ne contient pas de normes suffisamment contraignantes, on peut sérieusement douter de l'effectivité d'un flux financier suffisant des pays développés vers les pays en développement.

Ensuite, il manque une coordination des politiques internationales, la conséquence étant que certains engagements internationaux pris dans certains forums risquent d'entraver — voire d'annihiler — les efforts de conservation de l'environnement en général, et de la diversité biologique en particulier, acquis dans d'autres cadres. Ainsi, les négociations du GATT en vue d'une réduction substantielle des tarifs à l'importation de bois tropicaux sciés et d'une élimination des tarifs relatifs aux bois non traités constituent-elles une menace sérieuse de l'Uruguay Round sur la conservation des ressources naturelles. En l'occurrence, une réduction et une élimination desdits tarifs aura pour effet de diminuer les coûts des importations et par conséquent d'augmenter la demande de bois tropicaux dans les pays développés avec comme corollaire l'accroissement de l'exploitation des forêts tropicales et équatoriales qui hébergent l'immense majorité des éléments de la diversité biologique. La compatibilité du GATT avec les accords internationaux spécifiques sur les ressources naturelles et la Convention sur la diversité biologique devrait donc être impérativement posée [32].

Dans le même ordre d'idée, il convient d'examiner plus sérieusement le problème de la dette des pays pauvres en relation avec la protection de l'environnement. On soutient assez justement que l'endettement a servi par le passé au financement de « l'écocide » [33]. Les pays en développement ont emprunté pour financer des projets désastreux pour l'environnement et doivent dévaster l'environnement pour rembourser ces dettes dont le poids les écrase davantage d'année en année. Or malgré l'apparition depuis la fin des années 1980 d'une nouvelle technique financière, les *« debt for nature swaps »* [34], qui prétend s'attaquer au double problème de l'endettement et de l'environnement, on est presque dans un cercle vicieux. Il est temps que chacune des Parties en présence prenne ses responsabilités faute de quoi la Convention du 5 juin 1992, en dépit des perspectives nouvelles qu'elle ouvre à la conservation du patrimoine génétique de l'humanité restera un simple mirage que reflètent les grandes messes diplomatiques mondiales.

II. LA RÉGLEMENTATION DU COMMERCE MONDIAL DES ESPÈCES MENACÉES : LA CITES ET SON APPLICATION À L'AFRIQUE

Cette Convention dite Convention de Washington est plus connue sous le nom de la CITES, son sigle anglais [35], et a été signée le 3 mars 1973 dans la capitale américaine à la demande des pays du Tiers Monde, soucieux de conserver leur patrimoine naturel surexploité par les pays riches. Elle est entrée en vigueur le 7 juillet 1975 [36]. La Convention a pour but d'instaurer à l'échelle mondiale un contrôle sur le commerce des espèces menacées d'extinction et des produits qui en dérivent, en reconnaissance du fait que l'exportation commerciale illimitée est l'une

32. Voir C. SCHUMPERTI, « Les conventions : carrefours des divergences », *Vivre Autrement*, n°5, vendredi 5 juin 1992, p. 263.

33. Voir J.J. GOUGET, « Dette du tiers-monde et environnement : un nouveau gadget », *R.J.E*, pp. 421-431.

34. Voir *supra*, Ière Partie, Chap I et S. GEORGE, « La dette se paie en nature », *Le Monde Diplomatique*, supplément de juin 1992.

35. CITES est l'abréviation de « Convention on International Trade in Endangerend Species of Wild Fauna and Flora » ou Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore menacées d'Extinction.

36. LA CITES est ratifiée actuellement par quelques 104 pays.

des principales menaces pour la survie de nombreuses espèces sauvages. La CITES est, à l'heure actuelle, le traité le plus complet qui existe en ce qui concerne le commerce des individus appartenant à des espèces sauvages menacées. Elle réglemente le commerce international des animaux et des végétaux menacés d'extinction, celui-ci comprenant le commerce d'animaux vivants, mais aussi des animaux morts, des parties d'animaux et des produits dérivés de ceux-ci.

Le régime général de la Convention laisse apparaître une réglementation particulièrement stricte en la matière que son application au commerce de certaines espèces africaines ne dément pas.

A. Le régime général de la CITES

1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

La Convention distingue trois degrés de protection en utilisant la technique des listes [37]. À cet égard, une liste d'animaux et de plantes sauvages menacés figure dans les trois annexes de la Convention [38]. Selon le degré de protection nécessaire, l'exportation et l'importation, soit des spécimens vivants, soit de parties ou dérivés tels que l'huile de la baleine ou l'ivoire, sont ou bien interdites ou bien soumises à des obligations uniformes de permis reconnus par tous les pays membres.

1.1. Les espèces les plus menacées

Elles sont inscrites à l'Annexe 1 de la Convention : ce sont les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce. Afin de ne pas accroître le danger qui les menace, ces espèces bénéficient d'une protection particulièrement stricte. Sauf circonstances exceptionnelles, aucun permis ne sera délivré pour le commerce international de ces espèces (art. 2 al.1). Font partie de celles-ci un certain nombre d'animaux sauvages bien connus comme l'éléphant d'Asie, le rhinocéros, le tigre, le guépard, la baleine ou le faucon pèlerin... Cette liste ne cesse de s'allonger depuis l'entrée en vigueur de la Convention. Ainsi, le 20 octobre 1989, l'éléphant d'Afrique (*loxodonta Africa*) y a fait son entrée.

Aux termes de l'article 3 alinéa 2 de la Convention, l'exportation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe 1 nécessite la délivrance et la présentation préalables d'un permis d'exportation. Mais pour les espèces les plus menacées capturées dans la nature, toute importation à des fins non scientifiques est interdite. Cette interdiction s'applique tant aux spécimens vivants qu'aux produits réalisés à partir de ces animaux ou de ces plantes. Néanmoins, des importations dans un but scientifique sont autorisées dans le cadre d'une procédure stricte. Des conditions également rigoureuses doivent être remplies par l'État importateur. Un permis d'importation est exigible sur la base d'un avis émanant d'une autorité scientifique de l'État importateur attestant que les objectifs de l'importation ne nuisent pas à la survie de l'espèce. La réexportation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe 1 nécessite la délivrance et la présentation préalable d'un certificat de réexportation. Ce certificat doit satisfaire aux conditions prévues à l'alinéa 4 de l'article III de la Convention.

---

37. Pour plus de détail voir A.V. KISS, *op. cit.*, pp. 133-136 ; également Peter H. SAND. « La lutte contre le commerce illicite des espèces en danger - Rôle de la CITES », Unasylva 1979, n° 124 p. 32.

38. Article II de la CITES. Ces listes ne sont pas immuables. Elles peuvent être soumises à modification, après discussion entre parties au cours des conférences bisannuelles. C'est ce que font les pays à chaque session de la Conférence des parties dont la dernière s'est tenue à Genève (Suisse) en Octobre 1989.

1.2. Les espèces courant un risque sérieux ou espèces « vulnérables »

Entrent dans cette catégorie les espèces qui pourraient être menacées d'extinction si leur commerce n'était ni contrôlé, ni surveillé dans le « but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie » (art. II al.2). Ces espèces sont inscrites à l'Annexe 2 de la Convention. Leur commerce international est soumis à des conditions moins rigoureuses, notamment en ce qui concerne l'importation. En l'occurrence, l'exigence de certificats d'importation n'existe pas et, de ce fait, les spécimens visés peuvent faire l'objet d'opérations commerciales.

En définitive, le commerce international des espèces de l'Annexe 2 est autorisé, sous couvert de permis délivrés par le Gouvernement du pays d'exportation. Les conditions de l'exportation demeurant les mêmes que celles des espèces inscrites à l'Annexe 1.

1.3. Les espèces bénéficiant d'une protection spécifique

Aux termes de l'article 2 alinéa 3 de la Convention, l'Annexe 3 comprend toutes les espèces qu'une partie contractante déclare soumises dans les limites de sa compétence à une réglementation ayant pour but d'empêcher ou de restreindre leur exploitation et nécessitant la coopération des autres parties pour le contrôle de leur commerce. Ces espèces ne feront l'objet d'une protection du type de l'Annexe 2 que pour autant qu'elles proviennent d'un pays qui en a fait la demande expresse. L'Annexe 3 représente donc pour tout État contractant la possibilité d'obtenir pour la conservation, l'aide d'autres États, éventuellement importateurs de spécimens qu'il entend protéger.

Parmi les espèces inscrites à l'Annexe 3, on peut citer l'exemple de l'hippopotame du Ghana, du morse (*odobenus rosmarus*) au Canada. Cette inscription à l'Annexe 3 signifie que, pour les États contractants, il est illégal d'importer ces espèces ou leurs produits dérivés sans un permis d'exportation délivré par les autorités de ces États. En effet, l'importation par un autre État de tout spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe 3 nécessite la présentation préalable d'un certificat d'origine et s'il s'agit d'une importation en provenance d'un État qui a inscrit l'espèce à l'Annexe 3, d'un permis d'exportation.

En tout état de cause, tout spécimen né et élevé en captivité est considéré comme relevant du régime de protection immédiatement inférieur à celui dont bénéficie son espèce. Il pourra donc faire l'objet d'un commerce international. En outre, les pays peuvent effectuer des contrôles plus stricts que ceux prévus par la CITES s'ils désirent conférer une protection particulière à une espèce. Ils peuvent même interdire tout commerce de leurs espèces sauvages. Afin de rendre toutes ces dispositions effectives, la Convention de Washington a prévu des mesures d'application précises.

2. LES MESURES D'APPLICATION DE LA CITES

Les États Parties à la Convention ont le devoir de mettre en application ses dispositions, notamment en adoptant des sanctions éventuelles contre les contrevenants. Les mesures à prendre peuvent être regroupées en deux catégories : les mesures visant la mise en œuvre de la CITES sur le territoire d'un État signataire d'une part et les mesures visant la surveillance continue du commerce international des espèces menacées d'extinction, d'autre part.

2.1. La mise en œuvre de la CITES

En vue de mettre en œuvre la Convention, les États désignent les organes de gestion et les autorités scientifiques qui en sont chargés. Dans la plupart des pays, cela incombe aux douaniers. Des sanctions pénales peuvent frapper soit le commerce, soit la détention de spécimens relevant des annexes. La Convention prévoit aussi la confiscation ou le renvoi à l'État d'exportation des spécimens saisis (cf. *infra*). Ces sanctions comportent cependant quelques faiblesses : si la confiscation est incontestablement un bon moyen de dissuasion [39], il n'en est pas de même des amendes qui sont souvent d'un montant si dérisoire qu'elles ne suffisent pas à contrebalancer le risque calculé pris par les contrevenants.

En outre, un contrôle s'exerce sur les États eux-mêmes par les moyens qui sont propres au droit international de l'environnement et, en particulier, par le système des rapports (*Reporting system*). Effectivement, les gouvernements doivent soumettre des rapports au secrétariat de la CITES basé en Suisse, notamment sur le commerce enregistré. Le Secrétariat joue à cet égard le rôle d'agent de liaison sur les échanges d'information entre États membres et avec d'autres Autorités et organisations. À la lumière des informations reçues, le Secrétariat considère qu'une espèce inscrite aux annexes 1 et 2 est menacée par le commerce ou que les dispositions de la Convention ne sont pas effectivement appliquées. Il en avertit l'organe de gestion compétent de la partie intéressée. L'État ayant reçu cette communication doit informer le plus rapidement possible le Secrétariat de tous les faits pertinents et proposer le cas échéant des mesures correctrices. Il peut aussi faire procéder à une enquête. Les renseignements fournis par la partie en cause ou résultant de toute enquête sont examinés lors de la session suivante de la Conférence des Parties qui peut adresser à l'État intéressé toute recommandation qu'elle juge appropriée (art. 13).

2.2. La surveillance continue du commerce

Le Secrétariat publie périodiquement et communique aux États Parties des listes mises à jour des annexes de la Convention ainsi que toute information de nature à faciliter l'identification des spécimens des espèces inscrites à ces annexes. Il étudie les rapports des États Parties et peut leur demander des compléments d'information sur la mise en œuvre de la Convention. Il établit ses propres rapports sur ses travaux et peut faire des recommandations sur l'application de la Convention.

Les informations relatives au commerce des espèces sauvages sont rassemblées et analysées pour le compte du Secrétariat par l'unité de surveillance continue du commerce de la faune et la flore sauvages (W.T.M.U) basée à Cambridge en Angleterre. Outre les statistiques des Gouvernements, la World Trade Monitoring Unit reçoit des informations des bureaux TRAFFIC établis par l'UICN / WWF dans plusieurs pays. En surveillant étroitement le commerce, la W.T.M.U. et le réseau TRAFFIC aident le Secrétariat à mettre en lumière certains problèmes et à proposer des mesures correctives.

39. Certains procèdent même à la destruction systématique des produits saisis. Ainsi, le Président du Kenya, M. ARAP Moi, a détruit lui-même, par le feu, plusieurs tonnes d'ivoire saisies par les douanes de son pays. Cette action spectaculaire visait à décourager le commerce illégal de l'Ivoire.

B. L'application de la CITES aux espèces africaines menacées : le contrôle du commerce de l'ivoire

L'alerte sur la menace pesant sur l'éléphant ne date pas d'aujourd'hui. Dès le début du XX^{e} siècle, l'opinion scientifique et l'opinion publique internationale commençaient à s'émouvoir des massacres d'éléphants [40] et exigeaient que l'Administration coloniale y mit fin. Ces campagnes aboutirent à l'interdiction de la chasse professionnelle (pourvoyeuse d'ivoire) dans les possessions anglaises en 1927. Résultat : tous les chasseurs d'éléphants se rabattirent alors sur les colonies françaises, notamment en Afrique Équatoriale Française (AEF) où, après de violentes protestations des protecteurs de la nature, la chasse professionnelle et le commerce de l'ivoire furent proscrits en 1936. Les éléphants dont le nombre était descendu à moins d'un million pour toute l'Afrique, se multiplièrent à nouveau pour atteindre le chiffre de deux millions à la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

En 1971, les cours de l'ivoire étaient au plus bas et ne dépassaient pas 20 FF le kilo. La principale raison de cette baisse fut l'apparition des matières plastiques qui s'étaient substituées à l'ivoire. L'éléphant d'Afrique aurait donc pu être définitivement sauvé, si l'artisanat de l'Extrême-Orient (Chine, Hongkong, Japon, Thaïlande et Taïwan) ne s'était lancé dans la production en masse d'objets d'arts en ivoire à destination des marchés européens et américains [41]. Les cours de l'ivoire remontèrent jusqu'à 500 FF le kilo et le massacre reprit [42]. Il reprit même à grande échelle et avec des moyens qui n'existaient pas au début du siècle. La principale région touchée par ce massacre était l'Afrique Centrale. Selon un chercheur [43], tous les documents douaniers montrent que cette région d'Afrique qui était depuis un siècle le premier exportateur d'ivoire, était en train d'acquérir un quasi-monopole en la matière. La RCA, le Cameroun, le Tchad, le Congo et le Gabon ont exporté à eux seuls près de 200 tonnes d'ivoire par an entre 1972 et 1980 ; soit l'équivalent, d'après les archives de l'ancienne AEF, du tonnage annuel fourni par cette même région entre 1898 et 1924 [44].

L'opinion publique internationale a de nouveau réagi à cette menace sur l'éléphant à travers le cri d'alarme lancé en 1977 par les zoologistes au Congrès Mondial pour la sauvegarde de l'environnement sauvage [45]. Il était apparu que plus de la moitié des éléphants d'Afrique disparaîtrait en une décennie si leur abattage n'était pas strictement réglementé. Aussi, lors

---

40. Entre 1880 et 1910, on estimait que 40 à 70 000 éléphants étaient tués chaque année, ce qui nous valut à l'époque la réflexion désabusée d'un grand explorateur allemand, le Colonnel VON MEINERTZHAGEN : « Il est malheureux qu'un animal aussi intelligent que l'éléphant soit exterminé afin de permettre à des créatures pas beaucoup plus intelligentes que lui de jouer au billard ». (cité par MAFOUA-BADINGA, thèse précitée, note n° 461, p. 288). Aujourd'hui, cette situation s'est aggravée. On estime à au moins 100.000 le nombre d'éléphants d'Afrique abattus chaque année. En RCA par exemple, le Ministre des Eaux et Forêts constatait qu'en 10 ans, la population d'éléphants du pays était passée de près de 100 000 à moins de 15 000 et, qu'à ce rythme, leur extinction était proche.

41. Cf. Peter H. SAND : « La lutte contre le commerce illicite des espèces en danger », in op. cit., p. 34. Également, P. PFEFFER, « La fin des mastodontes », Balafon, n° 57, 4e trimestre 1982.

42. À l'origine de cette flambée de prix et il y a aussi malgré le « manifeste d'Arusha », l'accord passé entre la Tanzanie et la Chine Populaire, concernant la construction du fameux chemin de fer « Tanzam ». Cet accord prévoyait que la Tanzanie paierait aux Chinois une partie de leur dette en nature, notamment en défenses d'éléphants et en cornes de rhinocéros, ce qui provoqua un afflux brutal d'ivoire sur la Chine, créant à son tour un phénomène de mode et une forte demande sur tout l'Extrême-Orient. Et, en moins d'un an, apparut dans toute l'Afrique une gigantesque demande. Pour plus de détails, se référer à la revue *Calao*, n° 82, juillet-août 1989, p.11. Voir également *Marché Tropicaux et Méditerranéens* du 9 juin 1989, p. 1583.

43. Voir MAFOUA-BADINGA, *Aspects nationaux et internationaux de la conservation de la nature en Afrique : l'exemple des Etats de l'UDEAC*, Thèse, Paris, 1991, p. 289.

44. *Le Courrier ACP-CEE*, n° 52, Décembre 1978, p. 114-115.

45. Voir M.B. des CLERCS. « Pour les éléphants, la fin du massacre. » *Bulletin de la Fondation Internationale pour la Sauvegarde du gibier*, n° 17-18.

d'une réunion tenue à Arusha (Tanzanie), les États africains prirent l'initiative d'un contingentement de l'ivoire à l'exportation. Cette initiative fut approuvée unanimement par les États membres de la CITES lors de la cinquième Conférence tenue à Buenos Aires (Argentine) en 1985 [46].

1. LE CONTINGENTEMENT DES EXPORTATIONS DE L'IVOIRE AFRICAIN

Le système de protection de l'éléphant d'Afrique était si peu efficace qu'il a fallu créer, lors de la réunion bi-annuelle des États membres de la CITES en 1985 à Buenos Aires, une unité de l'ivoire et instaurer un système de quotas. Cette réunion a approuvé un système nouveau de contrôle de l'ivoire africain brut ou non sculpté qui se présente comme suit : les pays africains souhaitant exporter de l'ivoire devront disposer d'un quota, marquer et numéroter toutes les défenses et émettre des permis d'exportation [47]. Les importateurs respecteront la limite des quotas et refuseront l'ivoire en provenance de pays n'ayant pas d'éléphants. Chaque pays africain qui possède un cheptel d'éléphants et souhaite exporter de l'ivoire doit annoncer au Secrétariat de la CITES à Lausanne (Suisse) combien de défenses il souhaite exporter. Il ne s'agit donc pas de quotas d'abattage comme pour les cétacés qui sont fixés par une Commission Baleinière Internationale (CBI), mais de quotas d'exportation, ce qui est d'autant plus étonnant que la chasse à l'éléphant est fermée depuis de longues années dans presque tous les pays africains [48].

La demande d'exportation est transmise à Cambridge (en Angleterre) où l'UICN dispose d'un centre de documentation informatisé (WTMU) qui enregistre toutes les transactions déclarées sur l'ivoire, entre autres. Un État qui ne formule pas de demande est considéré comme ayant un quota « zéro », c'est-à-dire interdit d'exportation.

Ce système de quotas à l'exportation de l'ivoire semblait avoir pris un départ très prometteur. Mais très tôt, il a révélé ses lacunes : il ne contrôle que le commerce légal de l'ivoire, dûment et officiellement déclaré. On relevait en 1991 que seuls 17 pays africains avaient accepté de fixer chaque année un quota d'exportation de l'ivoire. La difficulté vient de ce que la CITES émane directement des États et dépend donc des Gouvernements qui la financent [49]. Or, ce sont les États qui ont en charge de faire la police sur leur territoire et de contrôler les exportations et importations par l'intermédiaire de leurs douaniers. Le Secrétariat de la CITES ne peut rien faire par lui-même. Tout au plus peut-il demander parfois des sanctions contre tel ou tel État qui contrevient de manière flagrante aux bonnes règles [50].

---

46. Selon les recommandations de la Conférence de Buenos Aires, une unité de coordination pour l'ivoire a été établie au sein du Secrétariat de la CITES pour coordonner le commerce mondial de l'ivoire.
47. Voir A.T.C. MAFOUA-BADINGA, *op. cit.*, pp. 290-291.
48. *Ibid.* p. 291.
49. Sans doute pour réduire la dépendance du Secrétariat vis-à-vis des États une résolution de la sixième session de la conférence des Parties tenue en juillet 1987 à Ottawa, priait instamment, non seulement les Gouvernements, mais aussi des ONG, les Groupes commerciaux... de verser au Secrétariat sur une base volontaire, des contributions en faveur de ses activités pour la coordination des contrôles du commerce de l'ivoire : contributions proportionnelles à leur commerce en ivoire de l'éléphant d'Afrique. Curieusement, c'est le Japon, l'un des plus grands importateurs de l'ivoire braconné, qui s'affirme comme le meilleur contribuable.
50. Un pays, les Émirats Arabes Unis, pourtant membre de la CITES, a refusé de mettre en vigueur le système de contingentement de l'ivoire. Le Secrétariat CITES a pris alors une position sans équivoque en recommandant à tous les Etats membres de proscrire tout commerce d'ivoire avec les Émirats Arabes Unis.

Le système paraît donc inopérant ou en tout cas peu efficace à l'expérience. Dès lors, seul le classement de l'éléphant en Annexe 1 comme le réclamait en 1987 et 1989 des institutions de protection de la nature [51] peut enrayer l'hécatombe.

2. L'INTERDICTION DES IMPORTATIONS D'IVOIRE

L'inscription de l'éléphant d'Afrique à l'Annexe 1 de la Convention de Washington paraît donc salutaire. Il permet l'interdiction de tout commerce de l'ivoire au niveau international et est en principe de nature à décourager la trop forte demande d'ivoire de la part des pays développés d'Asie, d'Amérique du Nord et d'Europe.

Outre les organismes protecteurs de la nature, plusieurs États africains (notamment la RCA, le Cameroun, le Kenya, le Liberia, le Zaïre et la Zambie) semblent avoir compris l'importance de l'interdiction de l'importation d'ivoire, tandis que d'autres s'y opposent [52]. Au Kenya par exemple, toute vente d'ivoire est interdite depuis quelques années. Le Kenya a d'ailleurs été l'un des premiers pays à prendre des mesures draconiennes [53] et à réclamer l'interdiction du commerce de l'ivoire. Ce « mouvement » de la plupart des pays africains en faveur d'une protection absolue de l'éléphant a eu un écho favorable dans divers pays riches et, désormais, certains d'entre eux ont également interdit l'importation de l'ivoire (cas des États-Unis, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la France). La Communauté Européenne leur a emboîté le pas lors du Conseil des Ministres tenu à Luxembourg le 8 juin 1989 et la résolution du Conseil a été transformée en norme communautaire par la Commission des communautés le 2 août 1989 [54].

3. L'AFFAIRE DE LA RÉEXPÉDITION DE 713 POINTES D'IVOIRE BRUT À BRAZZAVILLE [55]

3.1. Les faits

Sur instruction du Ministre français de l'Économie et des Finances, une cargaison de 713 défenses d'éléphants, importée irrégulièrement en France est réexpédiée au Congo. Les douanes françaises avaient bloqué cette cargaison de 3,8 tonnes d'ivoire brut après avoir découvert la falsification du permis d'exportation délivré par le pays d'origine (Congo). Or ce permis était nécessaire pour obtenir un permis d'importation en France. Alerté par les autorités françaises, le Président congolais de l'époque, M. Denis Sassou Nguesso, demanda au Premier Ministre français d'alors, M. Jacques Chirac, le rapatriement à Brazzaville des défenses illégalement exportées par les braconniers. L'Administration des Douanes françaises refusa.

---

51. La Société Nationale de la Protection de la Nature (SNPN) en France, avait effectivement lancé en 1987 une grande campagne sur le thème « Amnistie pour les éléphants » demande aux signataires de la CITES de classer l'éléphant d'Afrique en Annexe I de la Convention, Voir *Le Courrier de la Nature*, Mai-Juin 1989. A son tour le Fonds Mondial pour la Nature a réclamé, le 1er juillet 1989, à Genève, l'embargo total sur l'ivoire.

52. Il s'agirait notamment du Congo, du Zimbabwe, de l'Afrique du Sud, du Mozambique, etc., qui estiment bien gérer leur cheptel éléphantin. Cela peut être vrai pour le Zimbabwé et la république Sud-Africaine, mais pas pour le Congo ou le Mozambique ravagé par la guerre civile. Le Japon, quant à lui, premier importateur de l'ivoire a estimé qu'il se rangerait aux côtés de la majorité. La promesse a été tenue lors du vote de la résolution plaçant l'éléphant d'Afrique en Annexe I de la CITES.

53. La guerre aux « poachers » braconniers) a été déclarée par le Président Kenyan, Daniel ARAP MOI, à la fin de 1988, lorsqu'il ordonna aux gardes de tirer à vue sur les suspects.

54. Règlement (CEE n° 2496/89 de la Commission du 2 Août 1989 (JOCE n° L240 du 17 Août 1989).

55. Nos développements sur cette affaire sont tirées de la thèse de M. A.T.G. MAFOUA-BADINGA, précitée, pp. 297-298, qui entrepris des recherches personnelles sur la question entre décembre 1986 et mars 1988 (cf. note n° 479, p. 297).

3.2. La décision juridictionnelle

Par une requête en date du 7 juillet 1987, le refus de l'Administration des Douanes est déféré au Tribunal Administratif de Paris. Un jugement est rendu le 2 décembre 1987. Le Tribunal Administratif décide :

— D'une part, d'annuler la décision de la Direction Générale des Douanes portant refus de communication des pièces à caractère administratif du dossier au motif que l'Administration a commis une erreur de droit en s'estimant liée par l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ; qu'elle a, en outre, commis une erreur de fait, l'avis émis par la Commission n'ayant pas le sens évoqué par l'Administration. Celle-ci fondait en effet son refus sur les dispositions de l'article 6 relatif au secret professionnel protégé par la loi n° 62.896 du août 1962 et l'article 6 bis sur les documents administratifs, alors que la décision attaquée était fondée sur un autre motif. Aussi, le Tribunal Administratif déclare-t-il que l'administration ne peut se prévaloir de ce moyen.

— D'autre part, le Tribunal rejette le surplus de conclusions du demandeur au motif que la correspondance échangée avec les autorités congolaises ne constitue pas un document administratif.

Fort de cette argumentation du juge administratif, on dut lever le refus de l'administration et rapatrier les ivoires en cause au Congo.

III. AU NIVEAU RÉGIONAL

La conscience de la nécessité d'assurer la protection de la faune et de la flore africaine est relativement ancienne. Elle remonte à la période coloniale [56]. Dès le début du siècle, des puissances coloniales, préoccupées déjà par la destruction de la faune africaine, avaient signé, le 19 mai 1900 à Londres, un traité ayant pour objet « d'empêcher le massacre sans contrôle et d'assurer la conservation des diverses espèces animales vivant à l'état sauvage... qui sont utiles à l'homme »[57]. Cette Convention, non ratifiée, fut suivie d'une autre assez semblable adoptée le 8 novembre 1933 au cours d'une Conférence qui se tint à Londres. Entrée en vigueur le 14 janvier 1936 après avoir été ratifiée par tous ses signataires [58], cette Convention relative à la préservation de la faune et de la flore à l'état naturel comportait en annexe une liste des espèces animales et végétales qui devaient être intégralement protégées. Il se tint ensuite, du 26 au 31 octobre 1953 à Bukavu (situé dans l'actuel Zaïre) une Conférence internationale dont les résultats apparaissent comme un amendement à la Convention de 1933. Dans la même optique, il y a lieu de signaler la Convention phytosanitaire de Londres du 29 juillet 1954 [59] pour l'Afrique au Sud du Sahara dont l'objet était d'empêcher l'introduction de maladies, insectes nuisibles et autres ennemis des végétaux en Afrique subsaharienne, d'éliminer ou de combattre de telles maladies et d'empêcher leur propagation. Cette Convention fut modifiée par un protocole signé à Londres le 11 octobre 1961.

---

56. Voir C. de KLEMM, *Conservation de la diversité biologique et droit international*, doc. préparé pour le compte de l'UICN, nov. 1990.

57. Étaient parties à ce traité : l'Allemagne, l'Espagne, l'État indépendant du Condo, la France, la Grande Bretagne, le Protugal.

58. Belgique, Espagne, Égypte, Italie, Portugal, Soudan et Afrique du Sud. L'Éthiopie était présente à Londres, mais n'avait pas signé cette convention.

59. Les parties contractantes étaient : Belgique, France, Portugal, Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, l'Union de l'Afrique du Sud et du Royaume Uni de Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord. Cf. le texte de la convention in Recueil des traités multilatéraux relatifs la protection de l'environnement d'A.C. KISS, PNUE, Nairobi, 1982, p. 104.

Mais, en dépit de la participation de certains États africains, fictifs (État indépendant du Congo), incapables au regard du droit international (Fédération de Rhodésie et de Nyassaland) ou à la souveraineté encore mal assurée (Soudan), ces Conventions étaient conclues entre puissances coloniales alors présentes en Afrique. Au demeurant, elles sont aujourd'hui caduques, de nouvelles conventions ayant été conclues en ces matières par les États africains indépendants [60].

Il n'est cependant pas douteux que la Convention de Londres de 1933, en particulier, a contribué substantiellement à la conservation de la faune africaine. En effet, de nombreux parcs nationaux parmi les plus prestigieux, créés dans divers pays africains pendant la période coloniale, semblent avoir été une conséquence directe de cette Convention [61]. Elle a surtout contribué à une prise de conscience africaine en la matière. Cette prise de conscience s'est exprimée de manière graduelle à travers le Manifeste d'Arusha de 1961, les recommandations des Chefs d'État de l'Union africaine et malgache (UAM) réunis à Libreville en 1962, la Convention de Kano du 25 mai 1962 sur le criquet migrateur africain, la Charte africaine pour la protection et la conservation de la nature de 1963, et elle s'est amplifiée dans le cadre de l'OUA.

C'est précisément sous l'égide de cette Organisation continentale qu'a été adoptée la première grande Convention régionale africaine de conservation de la nature et des ressources naturelles qui s'intéresse largement à la protection des espèces : la Convention d'Alger de 1968. Diverses autres conventions de portée régionale ou sous-régionale relatives à la protection des espèces l'ont suivi avec tout particulièrement l'accord de 1991 relatif à la création d'un centre pour le commerce de l'ivoire en Afrique du Sud-Est qui constitue une expérience originale.

A. La Convention d'Alger de 1968

La Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles dite Convention d'Alger était en gestation dès 1960, et fut techniquement préparée par l'UICN. Elle a été adoptée dans la capitale algérienne le 15 septembre 1968 par le V^{e} Sommet ordinaire de l'OUA et est entrée en vigueur dès le 7 mai 1969. C'est la première des grandes Conventions modernes de conservation [62]. C'est aussi la plus connue des conventions africaines relatives à la protection de l'environnement, en particulier à la conservation de ce que l'on appelle aujourd'hui la diversité biologique. La Convention a une visée globale et touche à divers aspects de la protection de la nature. Mais, adoptée il y a plus de vingt ans, cette Convention fait désormais l'objet de propositions d'amendement.

1. L'ÉCONOMIE DE LA CONVENTION

La Convention d'Alger est, à l'heure actuelle, la seule Convention régionale africaine de portée générale en matière de protection de la nature et des ressources naturelles. Certes, elle accorde une priorité à la faune et la flore sauvage. Mais elle embrasse aussi la conservation des autres ressources naturelles, notamment des sols (art. IV) et des eaux (art. V), de même qu'elle aborde les problèmes de la recherche et de l'éducation en matière d'environnement (art. XIII) et la coopération interétatique (art. IX). Les dispositions traitant de ces autres aspects sont cependant peu développées et ressemblent bien plus à des évocations qu'à des normes de réglementation. Mais

60. Voir Maurice KAMTO, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles et leur mise en œuvre », *R.J.E.* 4-1991 p. 418.

61. Voir C. de KLEMM *op. cit.*, p.101 ; et *infra* sect. II. §2 (« Les aires protégées »).

62. Voir A.G. KISS, *Droit international de l'environnement*, p. 240.

la référence aux droits coutumiers constitue indiscutablement une de ses originalités. Le principe fondamental de la Convention défini en son article II est que : « Les États contractants s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation, l'utilisation et le développement des sols, des eaux, de la flore et des ressources de la faune, en se fondant sur des principes scientifiques et en prenant en compte les intérêts majeurs de la population ».

La Convention préconise trois principales méthodes de conservation de la faune et de la flore sauvages : la création des espaces protégés appelés réserves naturelles, la protection des espèces en dehors des zones protégées, la réglementation du trafic des spécimens.

1.1. La création des réserves naturelles

Elle vise à assurer une conservation *in situ*. Les États s'engagent à cet égard à agrandir les réserves naturelles existant sur leur territoire (terrestre et maritime), à examiner la nécessité de protéger les écosystèmes les plus représentatifs de leur territoire et d'assurer la conservation de toutes les espèces, plus particulièrement celles figurant à l'Annexe de la Convention. Ils établiront, là où cela est nécessaire autour des réserves naturelles, des zones-tampons dans lesquelles des autorités compétentes réglementeront les activités susceptibles d'être nuisibles aux ressources naturelles protégées (art. X).

La Convention distingue :

— *La « réserve naturelle intégrale » :* elle désigne une aire placée sous l'autorité de l'État et dont les limites ne peuvent être changées ni aucune partie aliénée, sauf par l'autorité législative compétente. Y sont proscrits toute chasse, pêche ou autre exploitation, tous travaux et tout acte de nature à apporter des perturbations à la faune ou à la flore ou à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation. En outre, toute présence humaine et tout survol à basse altitude y sont subordonnés à une autorisation spéciale écrite.

— *Le « parc national » :* il est également placé sous l'autorité de l'État. Aucune mesure visant à modifier ses limites, ou à l'aliéner même en partie, ne peut être prise, sauf accord de l'autorité législative compétente. Le parc national doit être exclusivement destiné à la prorogation, la protection, la conservation et l'aménagement de la végétation et des populations d'animaux sauvages, ainsi qu'à la protection des sites, des paysages ou des formations géologiques d'une valeur scientifique ou esthétique particulière. Toute atteinte à ces éléments, sous forme d'abattage ou de capture d'animaux, de chasse, de destruction ou de collecte y est interdite, sauf pour des raisons scientifiques ou pour les besoins d'aménagement, et à condition que cela se fasse sous la direction de l'autorité compétente. De plus, les activités interdites dans les réserves intégrales y sont également interdites. Toutefois, le public y est admis et la pêche sportive peut être pratiquée avec l'autorisation et sous la direction de l'autorité compétente. Avant même la signature de la Convention d'Alger le phénomène des parcs nationaux était déjà assez développé en Afrique puisqu'ils occupaient 8% environ de la superficie de la plupart des pays d'Afrique Occidentale et Centrale [63].

— *La « réserve spéciale » :* elle désigne certaines aires protégées telles que, d'une part, la réserve de faune mise à part pour la conservation et dans laquelle la chasse, l'abattage ou la capture sont interdites, sauf autorisation, et l'habitation et les autres activités humaines réglementées ; d'autre part, la réserve partielle, ou sanctuaire, qui désigne la zone de même nature destinée à la protection de communautés caractéristiques, dans laquelle tout autre activité est subordonnée à la réalisation de cet objectif ; et enfin, les réserves des sols, des eaux et des forêts, qui visent moins les espèces que les biotopes.

---

63. Voir A.T.G. MAFOUA-BADINGA, *op. cit.*, p. 350.

1.2. La protection de la flore et de la faune en dehors des zones protégées

Cette protection, dite conservation *ex situ*, se fait au moyen de plans scientifiquement établis pour la conservation, l'utilisation et l'aménagement des forêts de parcours ; de la lutte contre les feux de brousse, l'exploitation des forêts, le surpâturage ; de la constitution de réserves forestières ; de la limitation du pâturage sous forêt ; de la création de jardins botaniques en vue de préserver les espèces végétales présentant un intérêt particulier. En outre, les États doivent assurer la conservation des espèces végétales ou de groupements de végétaux menacés d'extinction (art. VI). De même, ils doivent assurer la protection et la gestion rationnelle des ressources fauniques à l'intérieur d'aires sélectionnées et adopter une législation adéquate sur la chasse et la pêche, notamment en interdisant formellement certaines méthodes de capture (art. VII). L'article VIII complète ce dispositif de protection de certaines espèces animales et végétales considérées comme menacées d'extinction, d'une part, en imputant à l'État qui abrite sur son territoire une de ces espèces la « responsabilité toute particulière de sa protection », d'autre part, en prévoyant deux annexes A et B où figurent ces espèces. Celles énumérées à l'Annexe A devront bénéficier d'une protection totale sur tout le territoire des États contractants, cependant que celles de l'Annexe B bénéficieront d'une protection partielle dans la mesure où elles pourront être chassées en vertu d'une autorisation.

1.3. La protection à travers la réglementation du trafic des spécimens et des trophées

Cette dernière concerne le commerce et le transport des spécimens et des trophées et prévoit notamment le contrôle de l'application des mesures y relatives de façon à éviter le trafic de spécimens et de trophées illégalement capturés. La Convention prévoit à cet égard un système d'autorisation pour l'importation, le transit et l'exportation de ces produits. Elle est sur cette question moins développée que la CITES.

2. LA PORTÉE DE LA CONVENTION

En dépit de sa qualité rédactionnelle, de son approche globale qui embrasse largement le champ de la conservation de la nature et des écosystèmes, la Convention d'Alger semble curieusement avoir suscité peu d'engouement parmi les États africains. Pourtant, cette Convention aurait dû servir de base à de véritables politiques environnementales dans ces pays, d'autant plus que son article XIV insiste sur l'intégration des stratégies de conservation et d'aménagement dans les plans de développement. Le peu de ratifications dont elle a fait l'objet souligne ce faible intérêt des États concernés pour la Convention. C'est pourquoi la réunion technique sur la conservation des communautés biotiques de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, tenue à Ouagadougou du 4 au 10 février 1980 [64], avait recommandé que les États membres de l'OUA qui ne l'avaient pas encore fait ratifient la Convention et reflètent ses dispositions dans leurs législations. De même fut recommandée la mise sur pied d'un secrétariat technique de la Convention chargé de son administration, dont l'absence a sans doute porté préjudice à son suivi. Cette recommandation fut reprise par la Conférence panafricaine sur la faune sauvage tenue à Nairobi du 13 au 19 juillet 1980 [65].

---

64. Réunion organisée conjointement par l'UICN et le PNUE avec la coopération du gouvernement burkinabé. Plusieurs résolutions furent adoptées au cours de cette réunion, dont celles concernant le réseau de parcs nationaux du « W », l'oryx al gazel et l'addax etc.

65. Voir A.T.G MAFOUA-BADINGA , *op. cit.*, note n° 561, p. 354.

La Convention souffre par ailleurs de la désuétude de certaines de ses dispositions. Elle demande donc à être dépoussiérée, et des propositions ont été faites à ce sujet [66]. Celles-ci portent sur le champ d'application de la Convention. Ainsi, l'on propose que la convention s'applique désormais également aux zones marines et sous-marines relevant de la juridiction des États. Dans la même optique, le principe fondamental de l'article II est étendu à l'air et, conformément à la Stratégie mondiale de la conservation, cet article demande aux États contractants de maintenir les processus écologiques essentiels et la diversité génétique.

L'article IV relatif aux sols insiste maintenant sur la lutte contre la désertification, reconnaît le rôle de la sylviculture dans la lutte contre l'érosion et demande aux États contractants de faire en sorte que les formes non agricoles d'utilisation des terres n'aient pas pour conséquence une érosion, la pollution ou d'autres formes de dégradation du sol qui puissent affecter gravement le fonctionnement des processus écologiques. L'article V, qui était consacré à l'eau, est étendu à l'air. L'article VI est restreint maintenant au couvert, à l'exclusion donc de la flore désormais abordée plutôt à l'article VII. Ce dernier fait d'ailleurs obligation aux États contractants de maintenir la diversité génétique des espèces animales et végétales, qu'elles soient terrestres, d'eau douce ou marines, par la conservation de leurs habitats et une gestion des populations fondée sur la recherche scientifique. Par ailleurs, les Parties devront préparer des inventaires de la faune et de la flore et procéder à une surveillance continue de leur état de conservation ; identifier les aires d'importance critique pour les espèces énumérées en annexe ; préserver tout particulièrement les variétés d'espèces domestiques ou cultivées et les espèces sauvages qui leur sont apparentées ; contrôler strictement l'introduction délibérée ou accidentelle d'espèces exotiques et s'efforcer d'éradiquer celles qui auront déjà été introduites lorsque les conséquences de ces introductions causent des dommages à l'environnement.

S'agissant des espèces protégées (art. XIII), l'amendement consiste à engager les États à identifier les facteurs qui sont la cause de l'appauvrissement des espèces menacées d'extinction en vue de leur élimination. L'Article IX sur le trafic des spécimens a été entièrement remanié pour tenir compte de la Convention sur le commerce international des espèces.

B. Les autres conventions relatives à la protection de la faune et de la flore

Diverses autres conventions touchent à tel ou tel aspect de la protection de l'écosystème continental africain, sans toutefois qu'aucune d'elles n'ait la portée de la Convention d'Alger.

On présentera d'abord celle de ces conventions qui a un caractère continental avant d'examiner ensuite les conventions de portée sous-régionale.

1. AUTRE CONVENTION À CARACTÈRE CONTINENTAL

Il s'agit de la Convention phytosanitaire pour l'Afrique signée en septembre 1967 à Kinshassa. Cette Convention, conclue sous l'égide de l'OUA, se place explicitement dans le sillage de la Convention internationale pour la protection des végétaux signée à Rome le 16 décembre 1951. Les États signataires y déclarent dans le préambule que « la coopération entre États africains pour lutter contre les ennemis, maladies des plantes et produits végétaux, et pour empêcher

66. Cf. Projet de révision de la Convention préparée par l'UICN et présenté à la conférence des ministres de l'OUA en janvier 1991 à Bamako.

leur introduction, leur propagation dans les territoires nationaux, constitue une contribution essentielle à la réalisation d'une plus grande solidarité entre les peuples ».

La Convention investit l'OUA, et plus particulièrement sa commission de l'éducation, de la science et de la culture, des pouvoirs les plus étendus en matière de coopération phytosanitaire entre les États membres, et chacun de ses onze articles renvoie, à un titre ou à un autre, à l'Organisation panafricaine. Ainsi, les États contractants s'engagent à « exercer au moins les contrôles que l'OUA estime nécessaires pour l'importation des végétaux » (art. 2) ; à prendre « toutes mesures de quarantaine, de contrôle ou d'inspection, et d'une manière générale, toutes mesures jugées nécessaires par l'OUA, à l'égard des organismes vivants, des végétaux... » (art. 3) ; à interdire « l'importation des organismes vivants, des végétaux... dont l'OUA souhaite l'interdiction dans toutes régions de l'Afrique ».

Il faut cependant signaler que cette Convention n'est toujours pas entrée en vigueur [67], sans doute en raison d'un certain désintérêt des États africains, mais très probablement aussi à cause de ses imperfections techniques.

2. LES CONVENTIONS À CARACTÈRE SOUS-RÉGIONAL

On peut en dénombrer quatre, réparties entre l'Afrique de l'Ouest, du Centre et de l'Est. Il s'agit, suivant l'ordre chronologique de signature de :

2.1. La Convention sur les formalités de chasse applicables aux touristes entrant dans les pays du Conseil de l'Entente [68]

Signée à Yamoussoukro le 26 juin 1976 et entrée en vigueur le 1er janvier 1977, cette Convention a pour objet d'harmoniser les formalités de chasse applicables aux touristes, et notamment les catégories de permis et les conditions de leur obtention. Elle soumet l'exportation des trophées de chasse à autorisations. Celles-ci ne peuvent être accordées que si les trophées sont accompagnés d'un certificat d'origine et d'un certificat sanitaire, et après contrôle de la conformité entre les quotas d'abattage, la nature et le nombre de trophées à exporter. La preuve de la régularité de la détention de trophées incombe au touriste qui peut l'établir, soit sur la base d'une cession en bonne et due forme, soit au moyen d'une autorisation d'abattage valide. La possession de trophées sans ces justifications est considérée comme étant le fruit d'un abattage illégal.

La Convention établit également des conditions uniformes pour l'accès à la profession de guides de chasse ; elle leur fait obligation de contracter une assurance couvrant leur responsabilité civile et les rend civilement responsables des infractions à la réglementation de la chasse commises par leurs clients.

2.2. L'accord portant réglementation commune sur la faune et la flore

Signé le 3 décembre 1977 à Enugu (Nigeria), cet accord, conclu entre les États membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad [69], est la réalisation de l'objectif fixé par l'article 5 du Statut de cette Commission, particulièrement en matière de faune et de flore.

---

67. Elle n'avait recueilli, jusqu'en juillet 1987, que 9 ratifications cf. doc. CM/1427 (XLVI), Part I, Rapport du Secrétaire Général Addis Abeba, juillet 1987, pp. 82-83.

68. Le Conseil de l'Entente est une organisation politique sous-régionale de l'Afrique de l'Ouest regroupant le Bénin, le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire, le Niger et le Togo.

69. Il s'agit du Cameroun du Niger, du Nigeria, et du Tchad.

Aux termes de l'accord, les États Parties doivent coopérer avec la Commission pour préparer une liste commune d'espèces protégées fondée sur l'Annexe de la Convention d'Alger, ainsi que des règles communes destinées à éliminer les différences existant entre les États membres dans le degré de protection accordé aux différentes espèces. Par ailleurs, la Commission établira une liste commune d'espèces en vue, notamment, d'empêcher le commerce des spécimens ou trophées abattus ou obtenus illégalement. La chasse de certains reptiles (varans, pythons, crocodiles), mesurant moins d'une certaine longueur, est interdite. Des zones protégées devront être instituées pour préserver les écosystèmes fragiles du pourtour du Lac Tchad. Des mesures seront également prises pour réglementer la pêche et interdire la pollution du lac. Un certain nombre d'espèces d'arbres ayant une importance écologique et économique (baobab, palmier, doum, tamarinier...) sont énumérées dans une annexe à l'accord. Ces espèces doivent être protégées et régénérées.

L'état de la mise en œuvre de cet accord est mal connu. Mais les quatre États qui y sont parties étant désormais tous parties également à la CITES, l'on pense que « les dispositions relatives au commerce de spécimens et de trophées doivent pouvoir être considérées comme un moyen d'appliquer cette Convention dans la zone couverte par l'accord »[70].

2.3. Le Protocole d'accord concernant la conservation des ressources naturelles communes

L'objet de ce protocole, signé le 24 janvier 1982 à Khartoum (Soudan) [71] entre l'Ouganda, le Soudan et le Zaïre, est la préservation des espèces animales et végétales constituant des ressources communes. Les États parties à cet accord s'engagent à prendre individuellement ou collectivement les mesures nécessaires pour la conservation de ces espèces et de leurs habitats. Les certificats CITES émis par chacun des trois États seront reconnus par les deux autres. Une sous-commission sur le commerce illicite et le braconnage se réunira deux fois par an, et fera les recommandations nécessaires aux autorités compétentes. À la différence des accords précédemment examinés, le Protocole de Khartoum ne contient pas de liste d'espèces auxquelles il s'applique.

2.4. L'Accord de coopération et de conservation entre États d'Afrique centrale sur la conservation de la faune sauvage

Selon les signataires de cet accord, signé à Libreville le 16 avril 1983 entre le Cameroun, le Congo, le Gabon, la République Centrafricaine et le Soudan mais qui n'est pas encore entré en vigueur, la nécessité de la conservation de la faune sauvage tient au fait que celle-ci « constitue, par sa beauté et sa variété, un élément irremplaçable des systèmes naturels, qui doit être protégé par les générations présentes et futures ».

L'accord institutionnalise la Conférence ministérielle des États d'Afrique centrale sur la conservation de la faune sauvage et un secrétariat permanent, en même temps qu'il crée un fonds spécial pour la conservation de la faune sauvage. La Conférence ministérielle est devenue, depuis octobre 1986, l'Organisation pour la conservation de la faune sauvage en Afrique [72].

---

70. C. de KLEMM, *op. cit.*, p. 122.
71. Sur ce protocole, cf. *ibidem* p. 123.
72. Sur cet accord, voir Alexis-Clément MVOGO TABI, *« La protection de l'environnement dans la coopération des pays d'Afrique Centrale : le cas de la flore et de la faune »*, Thèse, 3e cycle, IRIC, Yaoundé, 1988, 152 p. et annexes.

C. Une expérience sous-régionale originale : l'Accord du 20 juin 1991 concernant la création d'un Centre pour le commerce de l'ivoire en Afrique du Sud-Est

Afin d'assurer un meilleur contrôle du commerce de l'ivoire et d'autres produits de la faune sauvage sur une base régionale, il a été institué, sur la base d'un accord conclu le 20 juin 1991 entre le Botswana, le Malawi, la Namibie, la Zambie et le Zimbawe, un Centre pour le Commerce de l'ivoire en Afrique du Sud-Est (dont le sigle anglais est SACIM). Cet accord en 28 articles fait référence à la réunion de la CITES du 20 octobre 1989 en Suisse, et à la décision du Conseil des ministres de la SADCC adoptée lors de sa réunion du 29 au 30 janvier 1990 à Lusaka (Zambie). Il fixe, en son article III, comme objectifs du Centre : l'établissement et le contrôle d'un système simple de commercialisation de l'ivoire et d'autres produits de l'éléphant ; l'établissement, le contrôle, l'organisation des moyens centralisés pour recevoir, stocker, inventorier, marquer et vendre les produits de l'éléphant, étant entendu que toute vente se fait en monnaie convertible ; le conseil, l'assistance, le soutient et le renforcement des manufactures et industries des produits de l'éléphant ; le conseil, la promotion et la sécurité du marché en vue d'obtenir des bénéfices optimum de la vente des produits de l'éléphant ; la fourniture et la facilitation au nom des membres, du commerce des produits de l'éléphant ; la collecte des informations sur tous les aspects de la gestion et de la conservation de l'éléphant ; l'assistance en vue de déterminer la population optimum d'éléphants dans les États membres et l'assistance à ces derniers dans la conduite de la gestion des éléphants en vue d'atteindre cet optimum ; la formulation de recommandations pour la conservation des éléphants et de leurs habitats ; l'élaboration de toutes les mesures jugées nécessaires par le conseil du Centre pour l'établissement de la légalité des ivoires déposés au Centre.

Les parties à l'accord s'engagent à fournir au Centre toutes les données relatives à la gestion et à la recherche relatives aux éléphants et leurs produits dans leurs pays respectifs ; à prendre acte des conseils prodigués par le Centre ; à commercialiser tous leurs ivoires exclusivement à travers le Centre qui détient ainsi un monopole régional en la matière ; à interdire l'importation dans leurs pays des produits de l'éléphant ; à respecter les quotas de production annuelle fixés par le Centre ; à conserver un registre et construire un magasin pour l'ivoire dans leurs pays respectifs et à nommer un responsable de cette structure ; à payer au Centre des frais équivalents à tel pourcentage de profit réalisé par le Centre sur la vente des produits de chaque pays ; à n'autoriser aucune vente ou revente par les particuliers ; à considérer que l'accroissement des sanctions pour infraction ou trafic des produits de l'éléphant est un minimum ; enfin, à prendre toutes mesures législatives réglementaires et autres nécessaires à la réalisation des objectifs de l'accord.

Sur le plan institutionnel, le Centre est doté d'un conseil d'administration, d'un directeur et d'un personnel dont les attributions respectives sont définies par l'accord (art. V et VI). Il est prévu par ailleurs un Fonds de capitaux pour la mise sur pied et le développement des activités du Centre (art. VII) et un Fonds pour la conservation de l'éléphant (art. VIII).

L'accord de 1991 est un accord en forme simplifié (*executive agreement*) puisqu'il devait entrer en vigueur à la date de sa signature (art. XII). Il est ouvert à d'autres États qui peuvent être admis en tenant compte des considérations géopolitiques, y compris les relations avec la SADCC, la situation du pays au regard de la CITES, au regard de la conservation de l'éléphant et du commerce de ses produits, ainsi que de tous autres facteurs jugés pertinents par le Conseil d'administration.

Cette approche de la conservation de l'éléphant par la création d'une Organisation sous-régionale du commerce de ses produits est réaliste, s'agissant d'une zone de forte concentration de l'éléphant, où l'efficacité des mesures de conservation a conduit à la surpopulation de l'espèce (dans un pays comme le Zimbabwe par exemple), et où parallèlement le trafic de l'ivoire était devenu alarmant.

Section 2 : Dans les droits nationaux

Les législations africaines sur la protection de la nature présentent de grandes disparités. Certes, toutes affirment d'une manière ou d'une autre le principe d'une telle protection, et la plupart des textes généraux sur la protection de l'environnement y consacrent quelques dispositions, sauf cas rares comme le Code de l'environnement de l'Algérie établi par la Loi n° 83-05 du 28 janvier 1983 qui est absolument muet à cet égard. Mais la terminologie présente parfois des nuances. Si la plupart des législations traitent ensemble de la flore et de la faune, d'autres, au contraire, les abordent séparément, et dans certains cas, on traite de la faune en oubliant la flore ou on l'intègre aux forêts (Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche du Cameroun). Il est à noter, d'emblée, que la législation africaine dans son ensemble s'est largement appesantie sur la protection des espèces fauniques au détriment de celle des espèces floristiques. Dans tous les cas, se dégage néanmoins de ces législations nationales un ensemble de réglementations constitutives du régime juridique de la protection (I) fixant les moyens de la conservation des espèces en cause (II) ainsi que les sanctions en cas d'infraction à la réglementation (III).

I. LE RÉGIME DE LA PROTECTION

Une fois affirmé le principe de la protection, les différentes législations nationales établissent des réglementations spécifiques pour la chasse et la pêche, deux formes de prélèvement qui constituent la principale menace pour la faune.

A. Le principe de la protection

L'importance de la protection de la nature et de la préservation des espèces est reconnue dans toutes les législations africaines, affirmée quelquefois en des termes identiques d'une législation nationale à l'autre. Ainsi, la loi algérienne du 5 février 1983 relative à la protection de l'environnement (art. 8) et le Code de l'environnement mauritanien du 19 janvier 1994 (art. 73) énoncent, dans des formules quasi similaires, que la protection de la nature et la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la conservation des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont « d'intérêt national » (Algérie) ou « d'intérêt général » (Mauritanie). Chacun a par conséquent le devoir de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel (Algérie) dans lequel il vit (Mauritanie). Là s'arrête cependant la comparaison des législations entre ces deux pays. Car alors que la loi mauritanienne est particulièrement laconique sur la question de la protection de la faune et de la flore qu'elle n'évoque qu'au détour de son article 73 précité, la loi algérienne y consacre, à l'instar des autres législations africaines, plusieurs dispositions (en l'occurrence un

titre entier). Mais tous les pays africains disposent d'une législation sur la protection de la faune et l'exercice de la chasse qui s'étend dans certains pays à la protection de la flore.

Selon l'article 3 de la loi ivoirienne n° 65-255 du 4 août 1965 relative à la protection de la faune et à l'exercice de la chasse [73], la protection de la faune « tend à assurer la conservation et l'enrichissement qualitatif et quantitatif des espèces sauvages vivant naturellement dans le pays, tant sur les surfaces relevant du domaine de l'État que sur les terrains des particuliers ». C'est une des rares législations à procéder ainsi à la définition du but de la protection. Elle a le mérite de souligner ce que d'autres législations considèrent par leur silence comme allant de soi, à savoir qu'en Afrique toutes les espèces sauvages où qu'elles se trouvent, appartiennent à la collectivité nationale et que l'État en est le principal garant. Elle comporte par ailleurs quatre annexes : l'Annexe I consacrée aux espèces protégées distingue trois classes (A,B,C) de mammifères et d'oiseaux classés en fonction des modalités spécifiques de leur protection ; l'Annexe II couvre les « oiseaux spectaculaires » ; l'Annexe III les espèces prédatrices ; et l'Annexe IV le petit gibier. Pareillement, au Cameroun, les animaux sauvages vivant sur le territoire national sont répartis en trois classes (A,B,C) par l'arrêté n° 2513 du 28 juin 1983 qui est le texte d'application du décret n° 23-170 du 12 avril 1983 relatif à la protection de la faune : la classe A comprend les espèces animales rares en voie de disparition et bénéficiant par conséquent d'une protection intégrale ; la classe B comprend les espèces bénéficiant d'une protection partielle ; et la classe C regroupe les autres animaux. Ce décret d'avril 1983 n'est plus désormais en vigueur, le décret n° 95/466/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités du régime de la faune tel qu'il est prévu par la loi du 21 janvier 1994 sur les forêts, la chasse et la pêche étant venu l'abroger. Toutefois, la classification des animaux sauvages est maintenue par ce nouveau texte (art. 14) qui se conforme à cet égard aux dispositions de l'article 78 de la loi précitée.

Au Nigeria, la politique nationale de l'environnement (*National policy on the environment*), élaborée en 1989 par l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement inclut parmi ses objectifs la protection de la flore et de la faune menacées d'extinction et le renforcement des programmes d'identification et d'étude du patrimoine faunique et floristique en vue de l'établissement d'un inventaire forestier.

La loi algérienne du 8 février 1983 et le Code de l'environnement de la Guinée, de même que son Code de la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse (Ordonnance n° 007/PRG/SGG/90 du 15 février 1990), sont sur ce point de l'affirmation générale du principe de la protection, les plus élaborés et les plus précis. La loi algérienne (art. 12) soumet à autorisation la protection, la détention, la cession, à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction qu'elle qu'en soit l'origine, l'importation, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs trophées ainsi que des végétaux d'espèces non cultivées et de leurs semences ou parties de plantes dont la liste est fixée par les autorités compétentes. Cette loi pousse plus loin dans le détail et la précision en interdisant la destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la mutilation d'animaux de ces espèces, qu'ils soient vivants ou morts, leur vente ou leur achat. Mais surtout elle ne reste pas, comme la plupart des autres législations africaines, silencieuse, superficielle ou évasive sur la protection de la flore. En effet, elle interdit également la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces ou de leurs fructifications, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur vente ou leur achat, de même que la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces.

---

73. Cette loi fait l'objet d'une série de textes d'application. Voir liste annexe des textes par pays.

Le Code guinéen de l'environnement prévoit un décret d'application qui doit fixer la liste des espèces animales et végétales devant bénéficier d'une protection particulière ; les interdictions permanentes ou temporaires édictées en vue de permettre la préservation des espèces menacées ; les conditions de l'exploitation des espèces visées ; les conditions de délivrance d'autorisation de capture à des fins scientifiques d'animaux ou de végétaux protégés ainsi que leur exportation éventuelle ; les conditions de l'introduction, quelle qu'en soit l'origine, de toute espèce pouvant porter atteinte aux espèces protégées ou à leurs milieux. (cf. aussi sur ce dernier point, l'ordonnance n° 80-8 du 11 février 1980 sur la protection de la nature et l'exercice de la chasse au Bénin). Le Code guinéen de la faune sauvage et de la chasse contient à cet égard des dispositions beaucoup plus détaillées portant notamment sur la conservation de la faune sauvage et ses habitats (art. 3 à 5) ainsi que leur gestion (art. 6 et 7), la protection des espèces animales avec une distinction entre des espèces intégralement protégées (art. 36 à 44), les espèces partiellement protégées (art. 45 à 49) et les autres espèces (cf. aussi la loi n° 48/83 du 24 avril 1983 définissant les conditions de conservation et d'exploitation de la faune sauvage au Congo ; et la loi n° 1/82 du 22 juillet 1982 dite loi d'orientation en matière des eaux et forêts du Gabon).

B. La réglementation des prélèvements

On entend par prélèvement tout acte par lequel un animal ou une espèce végétale est soustrait à son milieu de vie, qu'il soit, notamment dans le cas de l'animal, tué ou simplement capturé. Les formes les plus courantes et les plus menaçantes pour la préservation des espèces sont essentiellement la chasse et la pêche. On aurait pu y ajouter la collecte des plantes médicinales. Mais elle est très peu réglementée dans la plupart des pays, et quand bien même elle l'est, c'est surtout sous l'angle de l'exportation de ces plantes. Leur intérêt scientifique notamment pharmaceutique les enjeux financiers qui y sont liés devraient pourtant pousser les pays africains, dont la plupart regorgent de ces plantes, à réglementer plus strictement ce type de prélèvement.

1. LA CHASSE

1.1. Généralités

La chasse est une activité humaine traditionnelle et immémoriale qui constitue un moyen et une méthode de régulation des populations animales et qui demande à ce titre à être rationalisée (art. 52 ordonnance guinéenne du 15 février 1960). L'Afrique est le terrain privilégié de la chasse sous toutes ses formes et des chasseurs en mal d'exotisme, ressortissants, en majorité, de ces pays riches qui tiennent par ailleurs un discours enflammé sur la nécessité urgente de protéger les espèces menacées d'extinction. Cette lubie des touristes fortunés est en revanche, pour le paysan africain, une activité vitale pourvoyeuse d'un bien essentiel pour sa subsistance. Son but économique, qui pousse au massacre de certaines espèces, impose une réglementation plus rigoureuse des conditions et modalités de sa pratique et certaines législations africaines récentes ont dû être renforcées dans ce sens.

La chasse s'entend juridiquement de tout acte visant à blesser ou tuer, pour s'approprier ou non tout ou partie de sa dépouille, un animal sauvage, c'est-à-dire vivant en liberté (art. 1er loi ivoirienne du 4 août 1965) ; ou encore, selon l'article 3 §3 du décret camerounais du 20 juillet 1995, de « toute action visant : à poursuivre, tuer, capturer un animal sauvage ou guider des expéditions à cet effet ; à photographier et filmer des animaux sauvages à des fins commerciales ».

À vrai dire, la notion de chasse *stricto sensu* devrait exclure la « capture » et la « destruction » d'animaux sauvages que certaines législations intègrent pourtant dans les textes relatifs à la chasse. De même devrait-elle exclure la « chasse photographique » qui se limite à la capture de l'image de l'animal. Ignorée par certaines législations cynégétiques africaines, cette forme d'exploitation de la faune sauvage ne peut être assimilée juridiquement à la chasse puisqu'elle ne porte atteinte, en principe, ni à la liberté, ni à l'intégrité des animaux. Ainsi donc, l'article 49 du décret gabonais du 9 avril 1982 qui considère comme constituant un acte de chasse le fait de poursuivre, d'approcher, de tirer, de tuer, de capturer, « de photographier ou de cinématographier un animal sauvage », donne une définition juridique par trop extensive de la chasse.

Il existe différents types de chasse dont certaines formes sont autorisées, d'autres « contrôlées », et d'autres simplement illicites.

1.1.1. LES FORMES DE CHASSE AUTORISÉES SE DIVISENT EN DEUX GROUPES

1.1.1.1. La chasse coutumière ou traditionnelle

Elle est reconnue par presque toutes les législations cynégétiques africaines. Elle repose sur ce que l'on pourrait appeler un droit acquis remontant à la période précoloniale et consiste essentiellement en l'abattage du gibier. La pénétration de la civilisation occidentale en Afrique, en facilitant l'accès aux armes à feu, a modifié l'impact de cette forme de chasse sur la préservation des animaux sauvages. Elle prend parfois une ampleur inquiétante [74] ; ce qui a amené certains pays à préciser dans les textes les types d'armes autorisées pour la chasse coutumière. Ainsi, aux termes de l'article 38 de l'ordonnance centrafricaine du 9 octobre 1984 fixant les conditions de capture et d'exportation d'animaux sauvages vivants , seuls peuvent être employés des armes ou engins de fabrication locale, à l'exclusion des armes à feu, du poison, des engins confectionnés à l'aide de câbles métalliques ou en matière synthétique, de la chasse au feu, de la chasse de nuit et des fosses. Il en est de même de l'article 75 du décret du ministère de l'Outre-mer portugais, encore en vigueur à Sao Tome et Principe, qui considère la chasse coutumière comme étant une chasse de subsistance devant se faire avec des armes traditionnelles.

1.1.1.2. La chasse sportive et commerciale

La chasse sportive n'est pas couramment pratiquée par les Africains pour lesquels la chasse est principalement une activité nourricière. C'est en revanche une activité prisée des touristes venant des pays riches. Elle consiste en l'abattage, simplement pour le plaisir de la performance, des animaux dont la liste est fixée par la loi. La chasse commerciale, quant à elle, est largement pratiquée indifféremment par les uns et les autres. Elle consiste en l'abattage autorisé d'espèces non menacées dont la viande ou/et le trophées sont recherchés et ont donc une valeur commerciale. Sous couvert de cette forme de chasse le braconnage se pratique largement en Afrique.

---

74. Voir par exemple pour le cas du Congo, l'étude de VERSCHUREN, « Relance de la conservation au congo », citée par A.T.G. MAFOUA-BADINGA, *op. cit.* p. 122.

1.1.2. LES FORMES DE CHASSES ILLICITES COMPRENNENT ÉGALEMENT DEUX TYPES

1.1.2.1. La chasse transhumante

La chasse transhumante est une déviation, consciente ou non, de la chasse coutumière. Elle consiste en une sorte de droit de suite du gibier dans un pays voisin que s'octroient les chasseurs traditionnels, généralement par ignorance des frontières. Elle s'apparente au braconnage.

1.1.2.2. Le braconnage

Celui-ci s'entend de l'abattage illicite et massif d'animaux, y compris des espèces protégées à des fins mercantiles, que ce soit pour le marché local ou pour l'exportation. La quasi-totalité des législations nationales africaines contient des dispositions interdisant formellement le prélèvement de certains animaux, généralement énumérés de façon exhaustive. Toutefois, des autorisations exceptionnelles de capture peuvent être accordées lorsque celle-ci a une finalité purement scientifique (Sec. 26 of *the Gambian wildlife Conservation Act. 1977* ; Sec.2 *of Ghanean Wildlife Animals Preservation Act. 1981*, art. 4 de l'arrêté tunisien du 6 janvier 1979 relative au régime de la chasse dans les terrains domaniaux et les terrains soumis au régime forestier...). Le braconnage s'est aujourd'hui aggravé et prend des formes extrêmement meurtrières pour les garde-chasses en Afrique. On est passé, en effet, du braconnage de gibier pour viande au braconnage massif organisé par des gangs surarmés qui massacrent certaines espèces telles que l'éléphant et le rhinocéros, les ivoires du premier et la corne du second étant d'un très grand rapport sur les marchés asiatiques [75].

L'exercice légal de la chasse obéit en revanche à certaines formalités prévues par la loi, et tous les pays africains disposent d'une réglementation précise en la matière.

1.2. L'exercice du droit de chasse

Partout l'activité de chasse est soumise à un permis de chasse. Cette régulation du prélèvement par le biais du permis joue un rôle non négligeable dans la conservation de la faune en Afrique.

1.2.1. LE PERMIS DE CHASSE

Les législations étudiées ne donnent pas de définition du permis de chasse. On peut néanmoins le définir comme l'acte par lequel l'administration autorise une personne à pratiquer tel type de chasse en fonction de la catégorie de son permis. De façon générale, les textes posent l'interdiction de chasser sans permis. Le principe, formulé en des termes quasi identiques dans différentes législations, est que nul ne peut, en dehors des exceptions prévues par la loi, se livrer à la chasse ou à un acte de capture s'il n'est détenteur d'un permis ou d'une licence (art. 7 loi congolaise ; art. 8 loi ivoirienne ; art.5 de la loi algérienne du 21 août 1982 relative à la chasse ; article 161 du Code forestier tunisien du 4 juillet 1966 ; section 15 de la « Fauna Conservation Act. 1961 » du Botswana ; article du dahir marocain du 21 juillet 1923 sur la police de la chasse ...). Les exceptions visées concernent la chasse traditionnelle et la légitime défense.

---

75. Déjà en 1958, au Kenya, on découvrit sur une superficie de 1.200 km^2 entre Jalana et la rivière Tassa, 1 280 carcasses d'éléphants dépouillés de leurs défenses et dont la plupart avaient moins de 2 ans. En mai 1985 en République Centrafricaine, on a dénombré 7 861 carcasses d'éléphants en pleine décomposition.

1.2.1.1. Nature et régime juridiques du permis de chasse

Le permis de chasse est un acte administratif. Il ne s'agit pas d'un acte discrétionnaire de l'administration, mais bien d'une compétence liée [76]. En effet, l'administration ne peut refuser le permis dès lors que le postulant remplit les conditions prévues par la réglementation. La nature juridique du permis de chasse ainsi entendu ne permet peut-être pas d'atteindre pleinement l'objectif de conservation. Aussi estime-t-on que pour cette raison la chasse cesse « d'être une sorte de liberté publique à laquelle tout un chacun peut prétendre dès lors qu'il remplit les conditions légales. Elle devient une autorisation précaire et révocable »[77], l'État devant assurer la gestion de la faune dans l'intérêt général.

Le régime des permis et licences de chasse s'applique aussi bien aux citoyens de l'État qu'aux étrangers en résidence permanente ou passagère dans les pays concernés. Il comporte trois aspects : les conditions de délivrance du permis, le contenu de l'autorisation et les obligations liées au permis.

● Les conditions d'octroi du permis de chasse

Les permis et licences de chasse sont accordés par l'administration sur la base d'une demande déposée par le requérant auprès des autorités compétentes (cf. art. 68 ordonnance guinéenne du 25 juillet 1990). Les permis et licences de chasse sont personnels et incessibles (cf. par ex. art. 82, loi camerounaise). Certaines législations subordonnent la délivrance du permis de chasse à un test d'aptitudes cynégétiques (art.37 de la loi zaïroise du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse). Ils ne peuvent être délivrés qu'aux individus qui se sont conformés à la réglementation en vigueur sur la détention des armes à feu.

L'acquisition desdites armes ainsi que des munitions est soumise à une autorisation administrative. L'âge minimum requis pour solliciter un permis de chasse est celui de la majorité légale. Le demandeur doit prouver qu'il a souscrit une assurance contre les accidents de chasse causés aux tiers (art. 67 ordonnance guinéenne de 1990, art. 20 loi congolaise de 1983). Cette exigence est justifiée au regard de l'accroissement du contentieux de la chasse. Par exemple, la Cour d'Appel de Brazzaville a eu à se prononcer en 1982 sur le cas d'un accident mortel où le chasseur avait confondu la victime et un gibier [78].

Les permis de chasse sont personnels et incessibles. Au Zaïre, aucun permis de chasse ne peut être accordé à une personne qui, au cours des deux dernières années précédant la demande, a été condamnée dans le pays ou à l'étranger à une peine de servitude pénale d'un mois au minimum pour infraction à la législation sur la chasse (art.38 loi n° 82-002).

● Le contenu de l'autorisation

Il porte en général sur la validité *ratione loci* du permis d'une part, et sur les latitudes d'abattage d'autre part. Le permis de chasse détermine toujours le territoire de chasse sur lequel il est valide. Il peut être délivré pour l'ensemble du territoire national, ou au contraire seulement pour une circonscription précise. L'exploitation des zones cynégétiques s'effectue, soit en régie, soit par toute personne physique ou morale (art. 85 al. 2 loi camerounaise). Afin d'attirer les chasseurs étrangers, certaines réglementations leur réservent des secteurs à forte population

---

76. Voir Jacques GUILBAUD, *La chasse et le droit*, Paris, Litec, 1986, pp. 39 à 44.

77. Voir FAO, *Étude Législative*, n° 20, pp. 10-11.

78. Cour d'Appel de Brazzaville, 8 décembre 1982, Ngambia Gabriel C/M.P Signalons aussi qu'en février 1989, l'académicien français Michel DROIT tua accidentellement M. CHIBRET au cours d'une partie de chasse au Cameroun. L'affaire ne fut cependant pas portée devant les juridictions camerounaises.

d'animaux et organisent dans ces zones des concessions à des entreprises de « safari ». Ces zones spécialement définies peuvent être déclarées zones cynégétiques assujetties à un cahier des charges dont les clauses sont précisées par l'administration chargée de la faune.

Certains textes insistent sur l'importance des « tableaux de chasse » qu'un chasseur peut effectuer en une journée. Ainsi, les réglementations du Cameroun, du Congo, de la Guinée Équatoriale indiquent, pour chaque catégorie de chasse, le nombre de pièces qu'un chasseur pourra abattre dans une journée. Au Cameroun par exemple, l'article 6 de l'arrêté n 2513/A/DG TOUR/ PFPN du 29 juillet 1983 fixant la liste des animaux des classes A,B et C dispose que le permis sportif de grande chasse donne droit, pour une saison de chasse, à trois animaux d'espèces différentes appartenant à la classe C dont trois gibiers à plumes. En Centrafrique, les permis de chasse ne visent que les mâles adultes de chaque espèce. Il ne peut être abattu le même jour, avec quelque permis que ce soit, plus de deux mammifères de la même espèce et plus de quatre mammifères d'espèces différentes ; et en tout état de cause, il ne peut être abattu plus de dix mammifères dans la même semaine (art. 58 à 60 de l'ordonnance n84-045 du 27 juillet 1984 portant protection de la faune sauvage et réglementant la chasse). La loi béninoise va plus loin en prescrivant qu'il ne peut être tué plus d'un éléphant et d'un hippopotame par chasseur et par an (art.2 de l'ordonnance n°80-9 du 11 février 1980 portant fixation des redevances perçues en application des règlements de la chasse et des taxes d'abattage pour les animaux tués dans les zones cynégétiques et zones dites libres).

Cette limitation des tableaux de chasse est utile. Elle rationalise le prélèvement des espèces fauniques au moyen de la chasse et empêche que les chasseurs profitent de l'abondance du gibier pour se livrer à un abattage déraisonnable.

1.2.1.2. Catégories de permis et licences de chasse

On peut distinguer deux grandes catégories de permis, suivant l'étendue des droits concédés d'une part, et suivant le but poursuivi d'autre part [79].

● Distinction selon l'étendue des droits concédés

Cette distinction renvoie au droit commun des activités cynégétiques dans la plupart des pays africains. Suivant ce critère, on distingue trois classes principales de permis :

— *Le permis de petite chasse* qui est délivré aux détenteurs d'armes de traite. Il donne généralement le droit de chasser sur l'ensemble du territoire, sauf les réserves, et uniquement les animaux non protégés (Cameroun : art. 6 arrêté n° 2513 du 29 juillet 1983 ; Côte-d'Ivoire : art. 2 décret n° 66-423 du 15 septembre 1966 ; Guinée-Équatoriale : art. 42 des règlements du 29 avril 1953 ; Guinée : art. 63 ordonnance du 25 juillet 1990).

— *Le permis de moyenne chasse* : ce type de permis existe dans certains pays seulement (Côte-d'Ivoire, titre II du décret de 1966 ; Cameroun ; Bénin). En revanche, il n'existe pas au Tchad, et en Guinée, et a été supprimé au Congo par le décret n° 85/879 du 6 juillet 1985 portant application de la loi du 24 avril 1983. Ce permis confère le droit de chasser pendant la durée de la saison de chasse et sur l'ensemble du territoire, excepté les zones d'aménagement faunique, les animaux non protégés ou partiellement protégés. Au Cameroun par exemple, il est délivré aux détenteurs réguliers de carabines d'un calibre variant entre 6 mm et 9 mm (art. 6 arrêté du 29 juillet 1986 et art. 36 §2, D n° 95/466 du 20 juillet 1995).

— *Le permis de grande chasse* : il est sur certains points comparable au permis de chasse moyenne. Il a une durée de validité égale à une saison de chasse, et donne à son titulaire le droit

79. Voir à cet égard, A.T.G. MAFOUA-BADINGA, *op. cit.*, pp. 135 et s.

de tirer sur l'ensemble du territoire. En Côte-d'Ivoire par exemple, il n'est délivré qu'aux titulaires d'un permis de port d'arme rayé d'un calibre supérieur à 7mm (art. 6 décret de 1966 précité).

● Distinction selon le but poursuivi

Les permis de cette catégorie peuvent également être classés en trois groupes.

— *Les permis de chasse ou de capture à des fins scientifiques* : la délivrance de ce type de permis obéit aux mêmes conditions que celle du permis sportif. Toutefois, en Gambie notamment, ce sont les agents du Service de la faune qui se chargent de la capture, car ils connaissent mieux les espèces et le milieu naturel. Cette règle est bien inspirée dans la mesure où elle limite les risques de voir dévier, comme c'est souvent le cas, la chasse pour la science en un trafic lucratif des espèces. Quant à la chasse éducative ou récréative, la réglementation du permis varie suivant les pays. Certains pays ne délivrent ces permis qu'aux détenteurs de permis sportifs de chasse donnant la possibilité d'abattre, en cas de nécessité, un animal dangereux (art. 26 loi congolaise d'avril 1983).

— *Les permis de capture commerciale* : ils autorisent la capture d'animaux vivants en vue de leur revente, ou éventuellement la chasse de certains animaux de rapport tels que le crocodile, le varan... pour l'exploitation commerciale de leurs peaux ou de telles autres parties de leur corps. La licence pour la chasse commerciale précise en général le nombre d'animaux autorisés à l'abattage. Ainsi, aux termes de l'article D4 du Code de la chasse et de la protection de la faune du Sénégal (loi n° 67-28 du 23 mai 1967), les animaux capturés doivent être inscrits sur un carnet de capture ainsi que toutes les informations nécessaires à leur identification. Dans la plupart des pays, ce permis ou licence, appelé dans certains pays « permis de capture commerciale » (Côte-d'Ivoire), se subdivise en permis de grande capture qui concerne les animaux de la classe B et en permis de petite capture qui concerne les animaux de la classe C, la capture à des fins commerciales des animaux de la classe A étant généralement interdite (Congo, art. 39 du décret N085/879 ; RCA, art. 4 et 5 ordonnance 84-062 du 27 juillet 1984 ; Côte-d'Ivoire, art. 7 du décret n° 66-423).

— *Les permis complémentaires de ravitaillement* : naguère en vigueur dans les législations du Congo et de la RCA, ce type de permis y a été supprimé au début des années 1980. On le retrouve néanmoins au Tchad où l'article 7 du Code de la chasse prévoit un permis spécial de ravitaillement en zone saharienne (nord du 7^{e} parallèle) où le ravitaillement de boucherie n'existe pas. Il permet l'abattage des animaux non protégés, mais aussi des animaux partiellement protégés sauf quelques espèces rares. Un permis analogue visant à assurer un meilleur ravitaillement des cadres urbains existait au Congo, dans le cadre du Code de 1962, mais a été supprimé en 1983, en raison des abus qu'il avait générés.

La législation ivoirienne prévoit par ailleurs un type particulier de permis dit « permis de passager » qui donne droit à l'abattage de certaines espèces partiellement protégées (art. 5, décret 66-423). Quant à la législation zaïroise, elle se livre à une énumération pléthorique des types de permis, rendant difficile leur rangement dans la classification ci-dessus proposée. L'article 5 de la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 distingue en effet neuf types de permis de chasse. Ce sont : a) permis sportif de petite chasse ; b) permis sportif de grande chasse ; c) petit permis de tourisme ; d) grand permis de tourisme ; e) permis rural de chasse ; f) permis collectif de chasse ; g) permis de capture commerciale ; h) permis scientifique ; i) permis administratif. Ces permis sont regroupés en « permis ordinaires » comportant les types a) à f) (art.46 à 60) et « spéciaux » comportant les types g) à i) (art.61 à 72).

Les titulaires des différents types de permis sus-exposés doivent s'acquitter de taxes dont les taux dépendent des espèces autorisées et de la qualité du chasseur (résident ou non-résident).

1.2.2. LE PERMIS DE CHASSE ET LA PRÉSERVATION DE LA FAUNE

La préservation de la faune se fait d'une part, au moyen des restrictions d'ordre général sur la chasse, d'autre part, au moyen de la protection spécifique suivant les espèces.

1.2.2.1. Les restrictions d'ordre général sur la chasse

L'ensemble des législations cynégétiques africaines institue un régime de protection intégrale pour les femelles et les jeunes animaux, alors que les mâles de la même espèce bénéficient parallèlement d'une protection partielle. C'est le premier moyen de préservation des espèces.

Le second moyen tient aux armes et procédés de chasse. Le principe contenu dans la plupart des législations dans ce domaine est d'empêcher les moyens de destruction massive et les techniques trop meurtrières. Selon les pays, certains moyens de chasse sont prohibés. Ainsi, de la chasse de nuit, de la chasse au moyen de feu, de la chasse avec des armes fabriquées clandestinement, des armes d'un calibre non autorisé, des armes silencieuses, des armes permettant des tirs en rafales ou encore des armes permettant une précision de tir au-delà d'une certaine distance. Les législations interdisent aussi l'utilisation de véhicules (ou d'engins à moteur et aéronefs), l'emploi d'armes et munitions de guerre, de projectiles contenant des produits détonants ; la chasse au phare et en général au moyen de tout engin éclairant ; l'usage de drogues, d'appâts empoisonnés, de substances chimiques et d'explosifs, etc. Par ailleurs, l'Administration de la faune pourrait interdire ou réglementer tout autre procédé licite utilisé abusivement qui compromettrait la survie des animaux ou menacerait sa tranquillité (art. 44 loi congolaise).

La troisième forme de restriction est relative à la réglementation des périodes de chasse. Elle consiste d'abord en la fermeture périodique de la chasse. Ainsi l'article 5.5 de l'ordonnance n°4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection et l'exercice de la chasse au Togo prévoit la possibilité de fixer des périodes de fermeture de la chasse. Aux termes de l'art.1 de l'arrêté présidentiel rwandais n° 251/01 du 31 décembre 1974 portant réglementation de la chasse, les périodes d'ouverture de la chasse sont fixées comme suit : pour le gibier à poil, du 1er novembre au 31 mars et pour le gibier à plumes et le lapin, du 15 décembre au 15 mars et du 15 juin au 15 septembre. Le Président peut fermer la chasse dans une région et pour une période données. Cette fermeture peut être générale ou spéciale à certaines catégories d'animaux. Certains pays, tel le Gabon, ne prévoient cependant pas de période de fermeture de la chasse, mais seulement la possibilité d'instituer par voie réglementaire des périodes de suspension provisoire pour la protection de certaines espèces. Ensuite, à défaut de la fermeture périodique de la chasse, ou comme complément de celle-ci, certaines législations assurent une protection temporaire à une espèce déterminée, soit en fermant temporairement la chasse de cette espèce dans des secteurs précis (RCA: art. 65 de l'ordonnance n° 84/045), soit en interdisant la chasse d'une ou plusieurs espèces nommément désignées.

1.2.2.2. Protection spécifique suivant les espèces

Cette protection est de trois ordres :

- La *protection intégrale* portant sur les espèces rares ou ayant une valeur scientifique, touristique, patrimoniale ou une grande importance dans l'équilibre écologique. Dans le droit positif des pays africains, ces espèces se trouvent dans la classe A ou, comme dans la loi zaïroise, au tableau I (art.26).

● La *protection partielle* sur les espèces dont le prélèvement, y compris celui des jeunes, et le ramassage des œufs ne sont autorisés que dans certaines limites pour le titulaire du permis de chasse. Ces animaux appartiennent à la classe B, ou au tableau II.

● La *protection relâchée* porte sur les gibiers ordinaires. Elle diffère de la protection partielle par l'absence de contrôle des trophées et des dépouilles qui n'ont d'ailleurs que peu de valeur économique. La répression des infractions est aussi moins sévère dans ce cas. Les espèces de cette catégorie relèvent de la classe C ou incluent, comme au Zaïre (art.26 loi n° 82-002), les animaux non protégés et non repris aux tableaux I et II..

On doit relever enfin que la protection des espèces n'exclut pas la protection des personnes et des biens contre les animaux (cf. par ex.chap.V loi zaïroise n° 8882-002 ; chap. VIII loi ivoirienne n° 65-255 ; chap II loi camerounaise n° 94/01 du 20 janvier 1994). Ainsi, la plupart des législations africaines autorisent la destruction des animaux nuisibles ou malfaisants. L'article 1er de l'ordonnance malgache n° 60-123 du 30 octobre 1960 fixant le régime de la chasse, de la pêche et de la protection de la faune établit une catégorie d'animaux nuisibles dont la chasse ou la capture par quelque moyen que ce soit est autorisée en toute partie du territoire (art.3 de l'ordonnance). En revanche, en Algérie, c'est le ministre chargé de la chasse qui détermine les espèces d'animaux malfaisants sur tout ou partie du territoire national et prescrit toutes les mesures de lutte (art.37 de la loi n°82-10 du 21 août 1982 relative à la chasse). Les législations africaines reconnaissent également un droit de légitime défense aux citoyens dont les biens sont menacés par les animaux (*Secs.* 30 et 31 du *Wildlife conservation and management Act. n°1* de 1976 du Kenya ; *Secs* 8 et 9 du *Game (preservation and control) Act.* 1959 d'Ouganda), ou lorsque ces animaux constituent un danger immédiat, sans avoir été provoqués (*act. 5* du Règlement anglais de la chasse du 11 décembre 1957). Elles reconnaissent enfin un droit de défense collective consistant en des battues administratives lorsque certains animaux, même protégés, constituent un danger ou causent des dommages (l'art. 38 de la loi algérienne n° 82-10 précise que de telles battues auxquelles on a recours chaque fois qu'il est nécessaire sont conduites et contrôlées par l'administration locale chargée de la chasse ; ces battues sont aussi prévues par l'art.36 de l'ordonnance n° 80-10 portant réglementation de la protection de la nature et l'exercice de la chasse au Bénin) ou l'achèvement d'un animal blessé par un chasseur.

2. LA PÊCHE

Nombre de législations africaines ne disposent pas d'une réglementation spécifique sur la pêche, en particulier sur la pêche continentale. Néanmoins, quelques pays, à l'instar du Maroc, de la Mauritanie, du Sénégal, du Cameroun, du Congo... ont procédé à la réglementation de cette activité. Le fait est que les pays qui disposent d'importantes réserves de ressources halieutiques envisagent celles-ci avant tout sous l'angle de l'exploitation comme source de richesse, bien moins que sous l'angle de la conservation. Aux termes de l'article 101 de loi camerounaise du 20 janvier 1994, « la pêche ou pêcherie désigne la capture ou le ramassage des ressources halieutiques ou toute activité pouvant conclure à la capture, ou au ramassage desdites ressources halieutiques, y compris l'aménagement et la mise en valeur des milieux aquatiques en vue de la protection des espèces animales par la maîtrise totale ou partielle de leur cycle biologique ». Cette définition fort large recouvre non seulement l'activité de pêche proprement dite telle qu'elle est couramment entendue, c'est-à-dire le prélèvement sur l'existant, mais aussi la culture et donc la production des espèces halieutiques en mer ou sur la terre ferme.

On distingue, selon les moyens utilisés et selon les pays, la pêche industrielle, la pêche semi-industrielle, la pêche traditionnelle ou artisanale, la pêche sportive, la pêche scientifique, la

mariculture et la pisciculture (Cameroun), typologie à laquelle s'ajoute au Maroc, la pêche côtière démersale et la pêche hauturière [80] ou plus simplement la pêche maritime industrielle, artisanale, scientifique et en amateur (Congo, loi n° 015/88 du 17 sept. 1988 sur la pêche maritime). Ces différents types de pêche font l'objet de réglementations spécifiques. Mais la loi pose les règles générales relatives à l'exercice du droit de pêche, et organise les modalités de la gestion et de la conservation des ressources halieutiques.

2.1. L'exercice du droit de pêche

Dans les États côtiers, le droit de pêche dans le domaine maritime et le domaine public fluvial appartient à l'État. Dans les États sans littoral cela concerne, bien sûr, seulement le droit de pêche dans le domaine public fluvial. Dans tous les cas, cependant, la pêche est ouverte dans les conditions fixées par la réglementation (cf. par ex. Décret n° 95/413 du 20 juin 1995 fixant les modalités d'application du régime de la pêche au Cameroun).

2.1.1. LES CONDITIONS D'ACCÈS AU DROIT DE PÊCHE

L'exploitation des ressources halieutiques par toute personne, physique ou morale, est soumise à un agrément dont la procédure d'obtention est fixée par les textes. Au Cameroun, cet agrément donne lieu au paiement d'une taxe dont le taux est fixé par la loi de Finances (art. 108 loi n° 94/01). L'exercice de la pêche est subordonné à l'obtention d'une licence en ce qui concerne la pêche industrielle et d'un permis de pêche en ce qui concerne les autres catégories de pêche, sauf la pêche traditionnelle ou artisanale de subsistance. Quant à la pêche au *Pallonula vorax* et à la petite crevette *Palaemon hastatus*, elle est subordonnée, au Cameroun, à l'obtention d'une autorisation spéciale (art. 109 loi n° 94/01).

En règle générale, les licences de pêche ne sont accordées qu'aux personnes physiques résidant dans le pays ou aux sociétés y ayant leur siège. Cependant, dans certains pays ayant des eaux très poissonneuses au large de leurs côtes tels que le Maroc, la Mauritanie, le Sénégal, l'Angola, la Guinée-Bissau, Sao Tomé et Principe, des accords de pêche peuvent être conclus avec des États étrangers ou des sociétés étrangères. Ainsi des nombreux accords de pêche liant le Maroc à l'Espagne, mais aussi — avec une portée différente — au Portugal, à la Mauritanie et au Sénégal ; de l'accord de pêche du 22 octobre 1985 entre l'Angola et le Congo garantissant l'accès réciproque des navires de pêche battant pavillon de ces deux pays dans les eaux sous leurs juridictions respectives [81] ; de l'accord de caractère exceptionnel du 27 novembre 1981 entre la Guinée-Équatoriale et le Nigeria conférant à ce dernier l'accès à la zone de pêche équato-guinéenne ; de l'accord conclu entre la Guinée-Équatoriale et l'Espagne le 31 octobre 1979 qui se réfère au nouveau régime de la conservation des ressources halieutiques issu des travaux de la III^{e} Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Il existe aussi depuis 1979, une série d'accords de pêche entre la CEE (Union Européenne) et les pays africains [82].

Toutefois, la vente ainsi que l'affermage des titres d'exploitation des produits de la pêche sont interdits, et le transfert d'une licence ou d'un permis de pêche est soumis à l'accord de

80. Voir Abdelkader LAHLOU, *Le Maroc et le droit des pêches*, Paris L.G.D.J., 1983 pp. 97-98.

81. Un précédent arrangement en date du 7 octobre 1977 d'une durée d'un an instaurait un monopole pour la pêche des thoniers congolais.

82. Ainsi de l'accord du 25 juillet 1983 avec la Guinée-Équatoriale (J.O.C.E. n° L237 du 26 août 1983) remplacé par celui du 15 juin 1984 modifié le 19 janvier 1987. Les accords de pêche sont encouragés par les conventions de Lomé, notamment : Lomé III (art. 55 à 59).

l'Administration. Enfin, tout exploitant de ressources halieutiques doit déclarer ses captures dans les conditions fixées par la réglementation.

2.1.2. LES TYPES DE LICENCES ET PERMIS DE PÊCHE

Dans la plupart des pays connaissant une activité de pêche importante, les licences de pêche sont réparties en trois types : la licence d'armement à la pêche aux poissons ; la licence d'armement à la pêche à la crevette et autres crustacés ; et la licence d'armement à la pêche thonière, et/ou en haute mer.

Quant aux permis de pêche, ils se répartissent en quatre types : le permis A pour la pêche semi-industrielle ; le permis B pour la pêche artisanale à but lucratif, le permis C pour la pêche sportive ; et le permis D pour la pêche scientifique. Le décret camerounais n° 95/413 du 20 juillet 1995 y ajoute quant à lui la pêche industrielle (art 2).

2.2 La gestion et la conservation des ressources halieutiques

Les législations africaines en matière de pêche ne perdent pas de vue l'importance de la conservation des ressources et de certaines espèces. Aussi prévoient-elles que des restrictions peuvent être apportées à l'exercice du droit de pêche suivant des conditions déterminées, du reste variables selon les pays, afin de protéger la faune et les milieux aquatiques ainsi que la pêche traditionnelle, et afin de maintenir la production à un niveau acceptable.

On trouve dans ce domaine des restrictions et interdictions comparables à celles qui existent en matière de chasse. Ainsi, sont interdits : l'utilisation d'engins traînant sur une largeur de trois milles marins à partir de la ligne de base ; l'utilisation pour tous les types de pêche de tous les moyens ou dispositifs de nature à obstruer les mailles des filets ou ayant pour effet de réduire leur action sélective ; l'utilisation dans l'exercice de la pêche sous-marine, fluviale ou lagunaire de tout équipement tel que le scaphandre autonome ; la pratique de la pêche à l'aide de la dynamite ou de tout explosif ou assimilé, de substances chimiques, de poisons, de l'électricité ou de phares, de pièges à déclenchement automatique ; l'exportation des ressources halieutiques sans autorisation ; l'introduction dans le pays de ressources halieutiques vivantes étrangères ; la capture, la détention et la mise en vente des ressources halieutiques dont la liste est fixée par l'Administration ; la pêche dans toute zone ou secteur interdit par cette dernière.

S'agissant plus particulièrement du biotope aquatique et du milieu avoisinant, sont interdits : le déversement de matières toxiques et nocives telles que les polluants industriels, agricoles (pesticides, fertilisants, sédiments) et domestiques (principalement les détergents) dans les milieux aquatiques ; la destruction de l'environnement sur une certaine distance (50 mètres au Cameroun) le long d'un cours d'eau ou sur un certain rayon (100 mètres au Cameroun) autour de sa source.

L'administration peut cependant accorder des dérogations à certaines de ces interdictions en cas de nécessité.

Quant à la mariculture et la pisciculture, elles sont soumises à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'administration compétente. Cette autorisation peut dicter des restrictions nécessaires à la conservation, à la gestion et à l'exploitation optimale des ressources halieutiques. Les établissements de pêche sont, en ce qui les concerne, soumis à l'inspection sanitaire des produits de la pêche pour vérifier, notamment, le respect de la nomenclature officielle des espèces commercialisables, le respect de la taille marchande des espèces, la provenance des prises et l'état sanitaire des produits embarqués et mis en consommation.

II. LES MOYENS DE LA CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE : LES AIRES PROTÉGÉES

Deux principales catégories d'instruments servent à la préservation des espèces et la conservation de la diversité biologique : les parcs naturels et les réserves. Les parcs naturels sont une institution relativement ancienne en Afrique. Ils remontent à la période coloniale, les colonisateurs en ayant créé dans certaines de leurs colonies alors même qu'il n'en existait pas encore en métropole (cas de la France notamment). Déjà, en 1925, avait été établi par la Belgique dans ce qui deviendra l'actuel Zaïre, le parc Albert. Après la Convention de Londres de 1933 (cf. *supra*) de nombreux autres parcs furent créés : il en est ainsi des parcs de Kagera (Rwanda) en 1934, de Gorongosa (Mozambique) en 1935, du Niger, du Burkina Faso (ex Haute Volta), du Bénin (ex Dahomey) en 1937, de Garamba (Zaïre : ex Congo Kinshassa) en 1938 et d'Upemba (Zaïre) en 1939 ; et, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, des parcs du Tsavo (Kenya) en 1948, de Kafue (Zambie) en 1950, et du Serengeti (Tanzanie) en 1951.

Les parcs et réserves sont devenus des instruments courants dans les législations africaines actuelles.La désignation de ces espaces connaît une terminologie fluctuante. Dans une formulation fort générale, la loi congolaise du 23 avril 1991 dispose que, pour les besoins de conservation et de gestion rationnelle de la faune et de la flore, des « aires protégées » peuvent être créées suivant la procédure en vigueur (art. 11). En revanche, si l'ordonnance-loi zaïroise n° 69-041 du 22 août 1969 relative à la conservation de la nature utilise les termes « parcs » et « réserve », la loi n°75/024 du 22 juillet 1975 parle plutôt de « secteurs sauvegardés ». Ceux-ci sont, comme les précédents, « soumis à un régime particulier », et l'État peut, comme dans les parcs et réserves, y interdire la chasse et la pêche, les activités industrielles, commerciales, agricoles, pastorales ou forestière, l'éxécution de travaux public ou privés, l'extraction de matériaux concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, et toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et plus généralement d'altérer le caractère du secteur (art.2). Dans le même esprit, d'autres législations prévoient qu'en vue de la conservation de « la nature » (art. 2. décret ivoirien n° 66-433) ou de « la faune, la flore, le sol, le sous-sol, les gisements de minéraux et de fossiles, l'atmosphère, les eaux, et en général, lorsqu'un milieu naturel présente un intérêt particulier qu'il importe de préserver contre tout effet de dégradation naturelle et de la soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer la composition et l'évolution » (art. 17 de la loi algérienne du 8 février 1983 ; décret camerounais n° 23/170 du 12 avril 1987), des parties du territoire peuvent être classées en parc national ou réserves naturelles. La formulation de la loi algérienne, qui reprend sur ce point celle de la loi française du 22 juillet 1960 (complétée par le décret n° 61-1195 du 31 octobre 1961 relatif à la création des parcs nationaux), montre ainsi qu'il ne s'agit nullement d'espaces à vocation touristique ni même culturelle ; c'est donc une déformation de la loi ou de son esprit que de faire des parcs nationaux, « à la suite d'une publicité tapageuse de l'administration, des lieux recherchés par le public et soumis de ce fait à une passion humaine et économique incompatible avec la finalité des parcs »[83]. Même si certains parcs africains ne sont pas encore soumis à une telle pression, la politique touristique de la plupart des pays africains basée essentiellement sur l'ouverture des parcs et réserves naturels au maximum de touristes constitue à cet égard une menace réelle.

---

83. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, p. 387, se référant sur ce point aux articles de M. AMBROISE-RENDU, « Les parcs nationaux sont proches de la saturation touristique ». *Le Monde*, 10 août 1977 et « Faudra-t-il fermer les parcs nationaux ? » *Le Monde*, 8 septembre 1982.

A. Le régime juridique des parcs nationaux et des réserves naturelles

Il n'existe pas de différence de fond, au niveau des objectifs visés, entre parcs nationaux et réserves naturelles. Ils participent tous deux d'une approche intégrée de la conservation des espèces et des habitats [84]. La spécificité des uns et des autres tient, d'une part à l'énumération précise des éléments pris en considération dans la création des réserves naturelles, d'autre part à la procédure de classement.

1. LES PARCS NATIONAUX

Un parc national est un périmètre d'un seul tenant dont la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère, les eaux, bref le milieu naturel présente un intérêt spécial qu'il importe de préserver contre tout effet de dégradation naturelle et de soustraire à l'agression humaine (loi algérienne de 1983 et décret camerounais n° 23/170 de la même année). Le parc national a donc pour vocation de protéger les écosystèmes naturels, y compris des paysages ou des formations géologiques d'une valeur scientifique ou esthétique particulière. Certaines législations africaines soulignent d'ailleurs que cette protection est faite dans « l'intérêt du public et également pour son éducation et sa récréation » (art. 10 ordonnance guinéenne du 25 juillet 1985 ; art. 3 décret ivoirien du 15 septembre 1965). Lorsque cela ne porte pas atteinte à la réalisation des objectifs visés par la préservation (art. 10 ordonnance guinéenne précitée), l'ouverture des parcs nationaux au public constitue donc la règle. Reste qu'en règle générale lesdits parcs sont affranchis du droit d'usage. Certaines législations se contentent d'en réglementer l'accès et le séjour : contrôle effectif des entrées et sorties, circulation limitée et réglementée, stationnement et campement de nuit réglementés, port d'armes interdits (art. 13 ordonnance guinéenne ; art. 3 décret ivoirien) de même que le survol à très basse altitude (Guinée). Les travaux et aménagements nécessaires à leur équipements dans des buts scientifiques, éducatifs et touristiques peuvent être entrepris par les autorités compétentes.

Chaque parc national est doté d'un règlement intérieur fixé par un acte de l'autorité administrative compétente.

2. LES RÉSERVES NATURELLES

À côté des parcs nationaux existent différentes autres aires protégées en vue d'assurer la conservation de la diversité biologique. Il s'agit en général des réserves naturelles. La plupart d'entre elles ont un statut national, cependant que quelques-unes ont un statut international, conféré notamment par l'UNESCO.

2.1. Les réserves naturelles de statut national

Leur typologie peut varier d'un pays à l'autre. Ainsi, la loi guinéenne distingue entre les réserves naturelles intégrales, les réserves naturelles gérées, les réserves spéciales ou sanctuaires de faune, auxquelles elle ajoute les zones d'intérêt cynégétique et les zones de chasse (art. 8 ordonnance du 25 juillet 1990). Mais, quelles que soient les subdivisions internes, ont peut les

84. Voir le vœu exprimé pour une telle approche in *Conserving the World biological diversity*, Worls Bank, World Ressources Institute, IUCN, Conservation International, WWF, 1990, pp. 56 et s.

regrouper, comme le fait le décret ivoirien du 15 septembre 1966, en deux grandes catégories : les réserves naturelles et les réserves naturelles partielles.

2.1.1. LES RÉSERVES NATURELLES INTÉGRALES

Les réserves naturelles intégrales font généralement partie du domaine forestier classé. Tout comme les parcs nationaux et les sanctuaires de faune, elles sont placées sous le contrôle de l'État. Leurs limites ne peuvent être changées, ni aucune partie aliénée, sauf par l'autorité compétente. Sont strictement interdits sur toute l'étendue d'une réserve intégrale : toute exploitation forestière, agricole ou minière ; toutes fouilles ou prospections, tous sondages, terrassements ou constructions et généralement tous travaux tendant à modifier l'aspect du terrain, de la faune ou de la végétation ; tout acte de chasse, de capture, de destruction, ou de nature à nuire ou à apporter des perturbations à la faune ou à la flore. L'ordonnance-loi zaïroise n° 69-041 interdit en outre d'y bloquer les rivières, de prélever ou de polluer directement ou indirectement les eaux, de s'y livrer à tout fait de pêche ou de le faire survoler par un aéronef à basse altitude (300 m de hauteur) (art.5).

En outre, ces réserves sont affranchies du droit d'usage : la pénétration, la circulation y compris par voie aérienne à très basse altitude (entre 200 et 300 m selon les pays) sont strictement interdites, sauf par les fonctionnaires et agents des services compétents du ministère chargé de la conservation de ces réserves, et ce sans autorisation spéciale, et par les personnalités scientifiques sur autorisation écrite délivrée par le ministre compétent. L'autorisation pourra réguler le prélèvement d'échantillons nécessaires à la recherche scientifique. Les sanctuaires relèvent en principe du même régime juridique.

Les réserves intégrales et les sanctuaires de faune sont des instruments indispensables à la préservation des espèces menacées et la conservation des espèces endémiques. À cet égard, leur importance n'est plus à démontrer en Afrique qui abrite dans ses zones tropicale et équatoriale une importante partie de la diversité biologique de la planète. Elle l'est encore moins dans des pays comme Madagascar, le Zaïre et le Cameroun : les deux derniers de ces pays abritent les deux plus grandes forêts primaires de la planète ; le premier et le troisième se classent parmi les cinq pays recélant le plus grand nombre d'espèces endémiques de la terre. À titre d'exemple, le Cameroun compte à lui seul sur son territoire de 475 000 km^2, 850 des 8 600 espèces d'oiseaux connus dont 21 espèces endémiques comprenant la seule espèce endémique de la forêt dense tropicale humide (le Picatharte chauve) [85]. Certaines de ces espèces ne vivent qu'en forêt de montagne non dégradée (au-dessus de 1 500-1 800 m d'altitude), d'autres ne peuvent vivre que plus bas dans les clairières âgées. Aussi, de nombreuses réserves et sanctuaires ont-ils été créés [86] ou le seront afin de les préserver.

---

85. Voir Jean-Paul DECOUX, Roger Corneille FOTSO, Ibrahim Soaré NJOYA, *Pour la sauvegarde des oiseaux forestiers du Cameroun*, Yaoundé, publication financée par la CEE, s.d. pp. 12-15.

86. Voir Ainsi le parc national de Korup, les réserves forestières d'Ejagham, de Takamanda, de la rivière Mokolo, de Nta Ali, de Bayang Nbo, de la rivière Mawne, de Baromibi Mbo, de Bonepoupa, les réserves de faune de Campo, de Douala-Edéa, de Dja, les monts Bakossi, le mont Cameroun, les monts Rumpi, les monts Oku, Koupé, Manengouba, Mlonako, Tchabal Mbabo, la forêt de Nki, la forêt du Lac Lobéké, la forêt de Bouba Bek, le parc national du Mbam et Djerem. (V. UICN : *La conservation des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale* s.d., p. 74 ; et aussi Cameroun : « Biodiversity conservation and management project », draft nov. 1993, doc. du Ministère de l'Environnement et des Forêts.

2.1.2. LES RÉSERVES PARTIELLES

Les réserves partielles s'entendent des zones du territoire faisant l'objet de restrictions quant à la chasse, la nature des animaux, l'exploitation des végétaux ou l'installation des bâtiments. Les réserves partielles comprennent principalement les réserves à caractère scientifique telles que les réserves botaniques, zoologiques ou paléontologiques, et les réserves à caractères touristique ou climatique.

2.2. Les réserves naturelles à statut international

Il s'agit, au niveau de l'Afrique, essentiellement des réserves consacrées par l'UNESCO, soit au titre de la Convention du 16 novembre 1972, concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, soit au titre de réserve de la biosphère.

En ce qui concerne les réserves instituées au titre de la Convention de 1972, elles constituent ce que l'on appelle des *zones du patrimoine naturel.* Aux termes de la Convention, chaque État s'engage à assurer « l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel » visé par la Convention (art. 4). À cette fin, chaque État identifie et délimite sur son territoire l'aire à protéger (site ou réserve) constituant l'habitat d'espèces fauniques et floristiques menacées et ayant une valeur exceptionnelle du point de vue de la science et de la conservation. L'aire ainsi délimitée est, sans préjudice de la souveraineté de l'État sur le territoire duquel il est situé, déclaré « patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale toute entière a le devoir de coopérer » (art. 6 al.1). Actuellement, quelques 322 sites sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial, parmi lesquels 75 naturels, dont la réserve du Dja au Cameroun, créée en 1950 et élevée au rang de patrimoine mondial en 1987 sous le n° 257.

S'agissant des *réserves de la biosphère*, elles ont été instituées par le programme « L'homme et la biosphère » (dans son abréviation anglaise MAB) de l'UNESCO en 1970. Ces réserves constituent un réseau mondial représentatif de modèles de gestion de l'espace au sein desquels la conservation de la diversité biologique est intégrée au développement humain. Quelques 300 réserves réparties dans plus de 70 pays font partie de ce réseau dont plusieurs en Afrique. Ainsi la réserve du Mont-Nimba en Guinée : classée réserve naturelle intégrale en 1944, puis intégrée au réseau international des réserves de la biosphère de l'UNESCO en 1980, c'est un véritable sanctuaire de la nature au confluent de trois grands courants climatiques (climat équatorial guinéen, climat tropical soudanien et climat sub-guinéen) qui est à l'origine d'un endémisme biologique exceptionnel [87].

B. Les procédures de classement ou de création

La procédure de classement est la même pour les parcs nationaux et les réserves naturelles nationales, les réserves du patrimoine mondial de l'UNESCO obéissant à une procédure particulière.

87. Voir Étude de cas : « Présentation du projet-pilote Mont-Numba (Guinée) » en annexe à l'étude de M. KABALA précitée in *Droit de l'environnement et développement durable*, pp. 135-136.

1. LA PROCÉDURE DE CLASSEMENT DES PARCS NATIONAUX ET DES RÉSERVES NATURELLES DE STATUT NATIONAL

La décision de classement ou de création d'un parc national ou d'une réserve est sanctionnée par un acte réglementaire publié suivant les formes légales. En Algérie, cet acte doit être notifié aux propriétaires et titulaires des droits réels portant sur les immeubles classés (art. 19 loi du 8 février 1983). La situation de l'immeuble classé doit être communiquée aux collectivités locales concernées de telle façon que l'acte de classement soit transcrit à chaque révision du cadastre.

Une procédure détaillée est donnée par l'article 5 du décret ivoirien n° 66-425 du 15 septembre 1966. Elle débute par des avants-projets émanant soit des chefs de circonscriptions administratives (préfets, sous-préfets), soit des maires, soit des services techniques du ministère compétent (Agriculture). Chaque projet doit indiquer le but, la durée et les espèces qui seront protégées dans l'aire définie, ainsi que les limites de celle-ci ; présenter un inventaire des droits d'usage s'y exerçant, et un inventaire des droits autres que les droits d'usage ; indiquer les conditions dans lesquelles pourront s'effectuer, à l'intérieur des limites projetées, l'installation de nouveaux villages ou l'octroi de concessions ou d'autres droits d'occupation ainsi que les conditions de circulation et de stationnement. Le projet est soumis à l'agrément du ministre compétent qui, après approbation, le porte à la connaissance du public par tous les moyens de publicité réglementaire et par affichage, un mois durant, aux chefs-lieux des préfectures et sous-préfectures intéressées. Passé ce délai d'affichage, prouvé par des certificats des préfets et sous-préfets intéressés, si aucune contestation n'est enregistrée, le projet est soumis au Conseil des ministres et la réserve est créée par décret. Si, au contraire, des contestations se sont élevées, le ministre compétent charge une commission comprenant des députés originaires de la circonscription d'étudier la solution à adopter.

Cette procédure largement démocratique est appréciable et mérite d'être prise en exemple. Elle doit s'accompagner, comme en Algérie, de la prise en compte de l'intérêt des activités traditionnelles existantes, pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les objectifs de la conservation (art. 21 loi n° 6 du 8 février 1983). Car l'exclusion des populations locales vivant à l'intérieur ou à la périphérie des réserves de la politique de conservation les dégage de leur responsabilité en la matière et les transforme souvent en braconniers faisant des incursions illicites dans les parcs et réserves fauniques. Est tout à fait illustrative à cet égard l'attitude des populations déguerpies au moment de la création du parc animalier de Waza dans le Nord-Cameroun [88].

Lorsque le classement comporte des prescriptions de nature à modifier la situation juridique ou l'utilisation antérieure des lieux et déterminant un préjudice direct, matériel et certain, il doit, comme en Algérie, donner droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires des droits réels ou de leurs ayants-droit (art. 22), sur la base de l'application du principe classique de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le déclassement total ou partiel d'un territoire classé est possible, mais il ne peut être prononcé qu'après enquête publique. Il est alors notifié aux intéressés et communiqué aux autorités dûment désignées par la réglementation.

---

88. Voir Carel DRIJVER, *La participation des populations dans les projets écologiques dans les pays en voie de développement*, IIED, Dossier n° 7, mars 1990, pp. 8-9.

2. LA PROCÉDURE DE CLASSEMENT DES RÉSERVES AYANT UN STATUT INTERNATIONAL

Les zones du patrimoine mondial et des réserves de la biosphère de l'UNESCO sont créées en vertu d'une procédure différente de celle prévue par les législations internes des États. Cette procédure est fixée par l'article 11 de la Convention de 1972. Au départ, chaque État partie à la Convention soumet au Comité du patrimoine mondial institué par l'article 8 un inventaire des biens du patrimoine culturel et naturel situés sur son territoire et susceptibles d'être inscrits sur la « liste du patrimoine mondial ». Sur la base des inventaires ainsi soumis par les États, le Comité inscrit sur la liste sus-visée une liste des biens du patrimoine culturel et du patrimoine naturel qu'il considère comme « ayant une valeur universelle exceptionnelle en application des critères qu'il aura établis ». Une mise à jour de la liste doit être diffusée tous les deux ans De même, le Comité met à jour et diffuse, chaque fois que les circonstances l'exigent, une « liste du patrimoine mondial en péril » comportant les biens pour la sauvegarde desquels de grands travaux sont nécessaires.

Un bien ne peut être inscrit sur la liste du patrimoine mondial qu'avec le consentement de l'État intéressé. Parallèlement, avant de refuser une demande d'inscription sur l'une des deux listes précédemment évoquées, le Comité consulte l'État intéressé. Et le fait qu'un bien du patrimoine culturel et naturel n'ait pas été inscrit sur l'une ou l'autre liste ne signifie en aucune manière qu'il n'a pas une valeur universelle exceptionnelle à des fins autres que celles résultant de l'inscription sur les listes.

III. LE RÉGIME JURIDIQUE DES INFRACTIONS

Les infractions aux codes et autres textes pris en réglementation de la conservation de la diversité biologique engagent la responsabilité de leurs auteurs et entraînent des sanctions conséquentes prises sur la base de la classification des infractions.

A. La classification des infractions

De façon générale, la responsabilité en matière d'infraction à la réglementation relative à la conservation de la diversité biologique est une responsabilité pénale basée sur la faute.

Les infractions sont classées, soit comme des délits, soit comme des contraventions (art. 48 loi congolaise n° 48/83 du 23 avril 1983). Mais cette distinction ne semble pas exister de façon explicite dans toutes les législations, la plupart d'entre elles ne retenant que la catégorie des délits.

En droit pénal général, la distinction entre délits et contraventions est fondée sur le principe que le comportement délictuel est associé à une peine correctionnelle et la contravention à une peine de police [89]. Dans la loi congolaise, cette distinction n'est pas fondée sur une définition de chacune des deux catégories d'infractions mais sur la base de l'énumération des infractions de chaque catégorie. Ainsi, figure à l'article 49, une liste de 27 infractions considérées comme des délits et à l'article 50 une liste de 7 infractions, ces deux listes étant limitatives.

---

89. Voir Jacques-Henri ROBERT, *Droit pénal général*, PUF (Thénis) 1988, p.87.

B. Les sanctions

Il faut distinguer les sanctions administratives des sanctions pénales ou répressives.

1. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Elles concernent essentiellement les cas de déchéance de permis, licences et autorisation de chasse ou de commerce des trophées ou des espèces. Elles interviennent en cas de contravention à la réglementation en la matière. Ainsi, toutes les législations prévoient-elles le retrait du permis de chasse en cas de non paiement de la taxe due pour l'obtention du permis.

En Côte-d'Ivoire, la publication de la déchéance ou de la privation d'octroi de permis de chasse ou des permis de capture est faite au *Journal Officiel*, avec indication des nom et qualité des titulaires des permis. De plus, toute personne qui, déchue de ses droits, aura obtenu un permis de chasse en trompant la bonne foi de l'autorité administrative, sera convaincue de fraude et verra le nouveau permis confisqué ; et si cette personne a chassé sous son couvert, elle sera considérée comme à nouveau en contravention avec la réglementation (art. 12 décret n° 66-423 du 15 sept. 1966).

Au Zaïre, la loi n° 82-002 dispose que le Commissaire d'État (ministre) du département compétent peut retirer tout permis de chasse en cas de violation de la loi et de ses mesures d'exécution (art.39).

Les sanctions administratives visent aussi les confiscations et saisies. Ainsi, dans certains cas, il peut y avoir matière à confiscation du produit de la chasse, d'engins ou d'armes de chasse, de moyens de transport. Au Zaïre, la confiscation s'applique automatiquement aux défenses des éléphants, cornes des rhinocéros, dents des hippopotames trouvés morts ou abattus dans la mesure où la loi en fait « la propriété de l'État » (art.74 loi 82-002). Dans la plupart des législations, tout gibier abattu ou tout animal sauvage capturé sans autorisation, toute dépouille ou trophée circulant sans certificat d'origine, toute viande commercialisée, tout filet, piège, explosif, drogue, engin éclairant, munition de guerre, véhicule peut être confisqué. Cette sanction de confiscation peut venir d'ailleurs en sus de la sanction pénale.

2. LES SANCTIONS PÉNALES

Diverses infractions à la réglementation sur la chasse ou sur la protection de la faune et même à la commercialisation des espèces et/ou de leurs produits sont passibles de sanction. La commission d'une infraction donne lieu à des poursuites par les agents compétents. Les délits en cette matière sont prouvés, soit par procès-verbaux, soit par témoins à défaut ou en cas d'insuffisance de procès-verbaux (art. 136 ordonnance guinéenne du 25 juillet 1990). Le quantum de la peine est fonction de la gravité de l'infraction ou plus précisément du degré de gravité du délit ainsi que des circonstances aggravantes. Ainsi, en Algérie, l'abandon public ou non, l'exercice de sévices graves ou d'un acte de cruauté envers un animal domestique ou apprivoisé ou tenu en captivité sont punis d'une amende de 200 à 2 000 dinars algériens (D.A) et d'un emprisonnement de 10 jours à trois mois ou de l'une des deux peines seulement. En revanche, les atteintes aux espèces et à leurs habitats, notamment sous forme de destruction, coups, mutilation, arrachage, cueillette ou enlèvement ne sont punis, curieusement, que d'une simple amende allant de 500 à 20 000 D.A ; cependant que l'aliénation, la concession ou la dégradation d'un territoire classé sont punies d'un emprisonnement de 10 jours à deux mois et d'une amende de 500 à 5 000 D.A

ou de l'une de ces deux peines seulement. Pour les sanctions comportant des peines privatives de liberté, les peines sont doublées en cas de récidive (cf. art. 27 à 29 loi du 8 février 1983).

En Côte-d'Ivoire, il existe une seule catégorie de peine réprimant les infractions à la législation sur la protection de la faune et l'exercice de la chasse : celles-ci sont punies d'une amende de 3 000 à 300 000 F CFA, et d'un emprisonnement de deux mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement. Toutefois, pour les délits commis dans une réserve, de nuit avec engin éclairant, les cas de récidive, les peines sont portées au double ; et elles sont portées au triple lorsque deux des circonstances précitées se trouvent réunies (cf. art. 33 à 35 de la loi n° 65-255 du 4 août 1965). La loi impose une peine d'« emprisonnement obligatoire, sans bénéfice du sursis à exécution et sans circonstances atténuantes » lorsque l'auteur d'un délit commis dans un parc ou une réserve a déjà été condamné une première fois pour des faits analogues (art. 36).

Au Zaïre, la loi n° 82-002 punit d'une peine de 5 ans au maximum et d'une amende de 5 à 50 000 zaïres ou d'une de ces deux peines seulement, toute infraction à la législation sur la chasse. Ces peines sont doublées en cas d'infraction à la réglementation de la période d'ouverture et de fermeture de la chasse prévue aux articles 18 et 19, ou si l'infraction a été commise dans une réserve, un domaine de chasse ou dans un parc national par un agent de l'État ou une personne récidiviste (art.85). Le flagrant délit de chasse sans permis correspondant à l'activité de chasse exercée est puni d'une amende correspondant au triple du montant de la taxe prévue pour l'obtention de ce permis et ce sans préjudice d'autres sanctions pénales (art.87). En outre, le tribunal peut prononcer la déchéance d'un permis de chasse pour toute infraction à la loi précitée, sans préjudice au demeurant de l'article 39 précité (cf. *supra* « les sanctions administratives ») ; la déchéance est prononcée d'office en cas de récidive. De plus, le tribunal peut interdire pour un délai ne dépassant pas cinq ans l'obtention d'un permis de chasse.

Chapitre 6

La gestion des forêts et la conservation des écosystèmes forestiers

L'importance des forêts dans la protection de l'environnement et la conservation des espèces naturelles est fondamentale. Les forêts, en particulier les forêts équatoriales et tropicales constituent en effet les principaux gisements de biodiversité sur les terres émergées (elles abriteraient entre 50 et 80 % de la totalité des espèces) et le principal réservoir d'oxygène de la planète.

D'après des estimations faites il y a une dizaine d'années, les formations forestières du continent s'étendraient sur un peu plus de 700 millions d'hectares, ce qui représente 19% de la superficie forestière mondiale. L'Afrique occupe donc la troisième place derrière l'Asie (22%) et l'Amérique (59%) tropicales [1]. Environ 25% des 75 forêts les plus importantes pour la conservation des espèces d'oiseaux menacées se situent dans la seule Afrique Centrale [2], et, en Afrique, le Zaïre vient en tête des écosystèmes les plus riches avec 11 000 espèces végétales identifiées dont 1/3 serait endémique [3]. Le domaine gabono-camerounais qui comprend le Cameroun, la Guinée-Équatoriale et le Gabon est la zone la plus riche en nombre d'espèces par unité de surface de toute l'Afrique tropicale. Cette richesse est supérieure à celle de l'Afrique de l'Ouest et celle du bassin du Zaïre. Plus précisément, la richesse floristique du seul Gabon surpasserait celle de toute l'Afrique de l'Ouest en dépit de la surface plus grande de la forêt ouest-africaine [4].

Les forêts africaines seraient donc précieuses pour la conservation de la diversité biologique de la planète. Elles connaissent cependant un processus de dégradation accélérée. Les dernières estimations de la FAO situent à près de 11 millions d'hectares la surface forestière tropicale qui disparaît chaque année dans le monde. Cette régression des forêts tropicales denses humides prend des proportions inquiétantes en Afrique [5]. On est bien loin des « forêts vierges » — véritable image d'Épinal d'une Afrique d'autant plus exotique qu'elle était jugée primaire — décrites dans les manuels scolaires et autres bandes dessinées des années 1950. Aujourd'hui, les forêts africaines sont devenues, elles aussi, de véritables mines d'« or vert » qui provoquent la ruée des exploitants de tout acabit. Or, en plus de leurs fonctions principales qui sont la protec-

1. Voir P. LANLY, *Les ressources forestières tropicales*, FAO, Rome, 1982, p. 49.
2. Voir *La conservation des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, UICN, Gland, 1988, p. 14.
3. Voir C. DOUMENGUE, *La conservation des écosystèmes forestiers du Zaïre*, UICN, Gland, 1989, pp. 15-16.
4. Voir C. WILKS, *La conservation des écosystèmes forestiers du Gabon*, UICN, Gland, 1989, pp. 15-16.
5. Pour les pays d'Afrique Centrale par exemple, les pertes moyennes annuelles en milliers d'hectares s'élèvent à 80 pour le Cameroun 5 pour la Centrafrique, 22 pour le Congo, 3 pour la Guinée Equatoriale, 15 pour le Gabon et 67 pour le Zaïre. Cependant le renouvellement, en milliers d'hectares, est de 1 pour le Cameroun, 0 pour la centrafrique, 2 pour le Congo, 0 pour la Guinée-Équatoriale et pour le Gabon et inconnu pour le Zaïre (source : *La conservation des écosystèmes forestiers d'afrique Centrale*, p. 30).

tion, la régulation du cycle climatique et la production, les forêts ont, dans de nombreuses régions du monde et singulièrement en Afrique, une part importante dans le folklore, la religion, les traditions [6]. Elles peuvent être également une source d'information sur l'histoire du milieu : c'est ainsi que plusieurs massifs forestiers du continent ont été reconnus sites du patrimoine mondial [7].

On comprend dès lors tout l'intérêt que la communauté internationale porte à la préservation des forêts et leur gestion écologiquement rationnelle. Depuis plusieurs années elle est en quête d'un instrument juridique international en la matière (sect. 1). Quête difficile en raison des enjeux économiques des ressources forestières qui amènent les États forestiers à préférer — pour l'instant du moins — leurs législations nationales (sect. 2).

Section 1 : l'action internationale en matière de protection des forêts

Devant le recul constant des principaux massifs forestiers tropicaux s'est imposée depuis une décennie au moins la nécessité d'arrêter des actions concertées et rapides au niveau international. Dès 1978, le VIII^{e} Congrès Forestier Mondial (CFM) tenu à Jakarta (Indonésie) avait choisi comme thème « La forêt au service de la collectivité ». Le IX^{e} congrès tenu en 1985 à Mexico (Mexique) avait pour thème : « Le rôle de la forêt dans le développement intégré de la société », et son manifeste exhortait « tous les hommes de tous les peuples et leurs gouvernements, dans le cadre de leur souveraineté, à prendre conscience de l'importance des ressources forestières pour la biosphère et la survie de l'humanité ». L'année suivante, la conférence internationale SILVA tenue à Paris concluait par « l'Appel de Paris sur l'arbre et la forêt ». Cinq ans plus tard, et huit mois avant la Conférence de Rio, le X^{e} Congrès Forestier Mondial, tenu à Paris du 17 au 26 septembre 1991, choisit un thème révélateur de l'importance de l'enjeu forestier aujourd'hui et demain : « La forêt, patrimoine de l'avenir ».

Les premières réflexions sur la question avaient conduit à l'élaboration dès 1987 d'un Plan d'Action Forestier et Tropical couramment désigné par son acronyme le PAFT (I).

Sur un autre plan, mention particulière doit être faite de l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT), créée par la convention de 1983 [8] et qui fait l'objet d'une convention adoptée en 1994, abrogeant la précédente. Cette organisation bien connue dans sa dénomination en anglais International Tropical Timber Organization, qui a son siège à Yokohama (Japon), intervient en matière d'aménagement durable des forêts tropicales et de commerce des bois. L'OIBT a élaboré des directives pour l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles et a défini des critères de mesure de l'aménagement durable des forêts tropicales. Elle affirme notamment que la présence d'un Domaine Forestier Permanent est un indicateur possible de la durabilité au niveau national, et que le maintien de certaines catégories de terres sous couvert forestier permanent est l'un des principes de l'aménagement durable des forêts. On compte parmi les pays africains qui déploient des efforts de constitution des domaines forestiers perma-

6. Voir par ex. Luc BOUTHILLIER, « Les forêts : un riche champ d'application du développement durable », Rapport au colloque de Limoges des 7 et 8 nov. 1994 précité.

7. Voir H.O. AMOUSSA, « *La protection des forêts et de la faune en Afrique : Le cas du Bénin et des autres pays du conseil de l'Entente* », thèse de Doctorat, université de Bordeaux I, 1989, p. 161.

8. Voir Innocent METCHEYE, *Les accords sur les produits de base et la promotion d'une nouvelle génération d'organisations internationales : l'accord sur les bois tropicaux*, thèse, 3^{e} cycle, IRIC, 1985.

nents en référence à ces directives ou principes : le Cameroun, le Congo, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, le Liberia, la République Centrafricaine, le Togo et le Zaïre. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort des rapports et publications de l'OIBT, l'aménagement de zones tampons autour des forêts classées est une approche visant à concilier les impératifs de développement rural et les exigences d'une gestion durable, en permettant aux populations de se procurer d'autres moyens d'assurer leur subsistance. Un exemple de projet en cours d'exécution financé par l'OIBT qui vise, par la mise en place de zones tampons, à protéger le domaine forestier permanent contre les empiétements est le « Projet Pilote pour l'aménagement durable de la forêt de Solo Lala (PD 131/91 Rév. 2 (F)) que réalise l'Office National de Développement des Forêts du Cameroun.

Les forêts ont été ensuite un grand sujet de préoccupation durant la phase préparatoire de la CNUED et pendant le Sommet de Rio. Le X^{e} CFM exprimait l'inquiétude générale face au déboisement et la dégradation des forêts du monde provoqués par la compétition pour l'espace, l'insuffisance de gestion et les émissions polluantes dues aux activités humaines, et surtout par la nécessité de satisfaire les besoins vitaux de populations en croissance rapide. Soulignant l'importance des ressources forestières comme facteur de développement socio-économique et particulièrement du monde rural, et la responsabilité de la génération actuelle envers les générations futures à l'égard de ce patrimoine naturel de la planète, le Congrès fit des recommandations en six points. Ces recommandations portaient successivement sur la nécessité : d'associer les populations à l'aménagement de leur territoire ; de planifier l'affectation à long terme des terres ; de veiller à la continuité des politiques de gestion de l'arbre et des forêts ; de poursuivre le classement de certaines forêts représentatives ou menacées en aires protégées ; de contribuer à la fixation de gaz carbonique par le recours à des techniques sylvicoles appropriées ; d'intensifier le développement des systèmes agroforestiers, le boisement et le reboisement. En outre, un appel solennel fut lancé aux « décideurs » afin qu'ils s'engagent « à reconstituer la couverture verte de la planète par le boisement, le reboisement et la gestion soutenue des fonctions multiples des arbres et des forêts » ; à s'appuyer sur « l'évaluation des ressources forestières mondiales en 1990 » conduite par la FAO pour suivre régulièrement l'évolution des patrimoines forestiers ; à intégrer leurs propres conclusions et recommandations dans le processus de la CNUED afin de définir des « principes, non juridiquement contraignant mais faisant autorité, sur la gestion, la conservation et la mise en valeur de toutes les forêts du monde » comme dans les négociations alors en cours sous l'égide des Nations Unies ; à renforcer la coopération internationale, notamment dans le cadre du PAFT et d'un Programme d'Action Forestier Méditerranéen et d'autres programmes à venir [9].

Les travaux de la CNUED n'ont abouti d'ailleurs, comme l'avait recommandé ce congrès de Paris, qu'à des instruments d'une valeur juridique incertaine ou dépourvus de force contraignante (II). Pour autant, la question des forêts, et en particulier le sort des forêts tropicales, n'a pas perdu de son intérêt au niveau international. La Communauté européenne lui a témoigné, récemment encore, un grand intérêt qui s'inscrit dans la lignée de diverses autres prises de position et engagements antérieurs dans ce domaine (III).

9. CF. Déclaration de Paris du X^{e} Congrès Forestier mondial, Septembre 1991.

I. LE PLAN D'ACTION FORESTIER TROPICAL (PAFT)

Le PAFT a été défini et lancé en 1985. Il fut vivement approuvé par la consultation internationale des conseillers forestiers tenue à la Haye en novembre 1985. Il procède du constat de l'altération des écosystèmes et de leur mise en péril par une gestion irrationnelle qui menace leurs valeurs écologique, sociale, et économique. De ce constat établi par le Comité de mise en valeur pour les tropiques [10] et d'autres institutions internationales [11] est née l'idée de définir un cadre conceptionnel universel pour une harmonisation efficace et un renforcement de la coopération internationale en matière de foresterie tropicale.

Le PAFT a été conçu pour répondre à une urgence. Il attire l'attention de la communauté internationale sur l'ampleur du processus de disparition des Forêts et en identifie les causes. Il préconise une action corrective immédiate, dans l'espoir d'encourager les gouvernements à affronter les problèmes, de débloquer les ressources supplémentaires pour la mise en valeur des forêts et de convaincre certains pays en développement d'agir au niveau national, avec une aide extérieure [12].

Le PAFT contient des propositions de programmes d'action qui devraient « être considérées comme un cadre conceptuel général d'action que les gouvernements et les organismes [devraient] utiliser comme référence commune pour la formulation de leurs programmes de foresterie tropicale et pour l'harmonisation de leurs actions respectives » [13].

Plusieurs pays africains ont adhéré au PAFT. Sans doute fondaient-ils beaucoup d'espoir sur le PAFT pour une gestion rationnelle de leurs forêts ; cependant, les études d'évaluation du PAFT confirment la thèse selon laquelle ce programme n'aurait pas été un succès. L'une des raisons de cet insuccès tient à ce que les institutions de contrôle avaient « perdu de vue les raisons pour lesquelles le plan avait été mis en place » [14]. On ne saurait donc être surpris outre mesure que les populations aient été marginalisées, de surcroît au profit des exploitants forestiers, alors même que le PAFT avait prévu beaucoup de choses pour ces populations [15]. Ainsi, commentant la politique forestière du Cameroun qui a souscrit au PAFT dès 1986, un chercheur estime que cette politique « est sourde aux aspirations et aux doléances des populations » [16]. On notera à cet égard que le PAFT de ce pays est aujourd'hui en voie d'abandon ; il lui sera substitué un Plan National d'Action forestier en cours d'élaboration.

---

10. Voir FAO at al. Plan d'Action Forestier Tropical, (brochure), Rome, 1988, p. 3.
11. Voir Comité de mise en valeur pour les tropiques : Plan d'Action Forestier, Rome, FAO, 1985, 182 p.
12. Voir FAO : *Comité d'évaluation des forêts. Étude de PAFT*, 1990, p. 1.
13. A. Flores RODES, cité par NZOKOU, *Analyse de la mise en œuvre et évaluation du PAFT camerounais*, Yaoundé, 1992, p. 13.
14. Voir WINTERBOTTOM, Tasking Streck : *The tropical Forestry Action Plan After Five Years*, IRM, Washington D.C., 1990, pp. 21-22.
15. Voir Paul BATIBONAK, *Coopération internationale et protection de la forêt au Cameroun*, thèse 3e cycle, IRIC, Yaoundé, 1995, p.183.
16. A. OBAM, *Conservation et mise en valeur des forêts au Cameroun*, Yaoundé, Imprimerie Nationale, 1992, p. 88.

II. LES FORÊTS DANS LES INSTRUMENTS DE LA CONFÉRENCE DE RIO

Deux documents traitant des forêts ont été adoptés par le Sommet de Rio. Il s'agit, d'une part d'un texte spécifique : la Déclaration sur les forêts ; d'autre part d'un document global de portée générale qui consacre un de ses chapitres aux forêts : le Programme d'Action 21.

A. La déclaration de Rio sur les forêts

Ce texte s'intitule très exactement « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ». Il appelle d'emblée deux remarques. Sur le plan juridique d'abord, il ne s'agit nullement — du moins à première vue — d'un texte juridique, mais d'une prise de position politique des États sur un sujet à controverse, la Déclaration étant un texte de compromis (ou en vue d'un compromis puisqu'il se dit « pour un consensus mondial »?). Sur la portée *ratione loci* ensuite, on doit relever que cette Déclaration ne concerne pas les seules forêts tropicales, et encore moins les forêts africaines uniquement, mais « tous les types de forêts ».

1. CONTENU DE LA DÉCLARATION

La formule déclaratoire a été retenue devant l'échec patent de toutes les tentatives visant à élaborer une convention internationale sur les forêts. L'instance des États-Unis, faisant même d'une telle convention la monnaie de change contre la signature de la Convention sur la diversité biologique, a été vaine. Jusqu'au dernier jour de la CNUED, ils ont réclamé une convention sur les forêts, promettant aux pays du Sud un accroissement substantiel de leurs contributions financières au titre du financement du Programme d'Action 21 [17]. Mais rien n'y fit ; la Déclaration s'imposa comme le consensus minimal acceptable, en particulier pour les pays du Sud qui n'entendaient nullement s'engager dans ce domaine sur la base d'un traité.

La Déclaration comporte un préambule et quinze « Principes/éléments » dont certains sont plus détaillés que d'autres. D'emblée, le préambule souligne en quelque sorte la centralité du thème des forêts par rapport à toute la gamme des questions d'environnement et de développement ainsi qu'aux perspectives qui leur sont associées, les forêts étant reconnues « indispensables au développement économique et à l'entretien de toutes les formes de vie ».

Les principes et éléments énoncés par la Déclaration peuvent être regroupés autour de huit idées-forces dont l'une paraît faire échec aux exigences de la protection des forêts au niveau international : le droit souverain de l'État forestier.

1.1. Le droit souverain de l'État forestier

Dès le paragraphe premier, la Déclaration souligne que « les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement ». Elle précise ensuite qu'ils ont « le droit souverain et inaliénable d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins en matière de développement et à leur niveau de développement

17. Voir par ex. David E. PITT, « Forestry, Finance, Frustration », *Earth Summit Times*, June 12, 1992. Cf. également *supra*, I[ère] Partie Chap I.

économique et social » (par. 2a). Ces droits souverains des États forestiers doivent par ailleurs être dûment pris en compte pour l'accès aux ressources biologiques, y compris le matériel génétique.

Ainsi, prévaut en matière de gestion et d'exploitation des forêts, le principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles, la forêt étant considérée ici avant tout comme une ressource et une richesse pour l'État qui l'abrite. Dès lors, les forêts ne sauraient être considérées comme un *patrimoine de l'humanité* [18] parce qu'elles sont précisément une ressource nationale placée sous la juridiction de l'État forestier.

1.2. La gestion et l'exploitation écologiquement viable des ressources forestières

Ces ressources doivent être gérées de façon à « répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures ». Dans cette optique, des mesures appropriées doivent être prises pour protéger les forêts contre les effets nocifs de la pollution, notamment atmosphérique, les incendies, les espèces nuisibles et les maladies afin de maintenir dans son intégrité leur valeur multiple (par 2b). La gestion et l'exploitation écologiquement viable des forêts devraient être réalisées conformément aux priorités nationales en matière de développement et selon les directives nationales respectueuses de l'environnement (par 8d). Il s'agit en somme d'une gestion et d'une exploitation en vue d'un développement durable. À cette fin, il conviendrait d'encourager, tant au niveau national qu'international, l'intégration des coûts et bénéfices environnementaux aux forces et mécanismes du marché (par. 13c) ; d'intégrer les politiques de conservation et de gestion écologiquement viable aux politiques économiques et commerciales et autres politiques pertinentes (par. 13d et e).

1.3. La participation et l'information du public

La participation et l'information du public devraient être encouragées par les gouvernements. Ceux-ci devraient en effet fournir l'occasion aux parties intéressées, parmi lesquelles les collectivités locales et la population autochtone, l'industrie, la main-d'œuvre, les organisations non gouvernementales et les particuliers, les habitants des forêts et les femmes, de participer à la planification, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques forestières nationales (par. 2d). De même, pour rendre cette participation effective, devraient-ils mettre à la disposition du public et des décideurs des informations fiables et précises sur les forêts et les écosystèmes forestiers (par. c).

1.4. La protection de l'identité de la culture et des droits des populations autochtones et des habitants des forêts

Des conditions appropriées doivent être faites à ces groupes pour leur permettre d'être économiquement intéressés à l'exploitation des forêts, de mener des activités rentables, de réaliser et conserver leur identité culturelle et leur organisation sociale propre (par. 5a). Leurs capacités ainsi que les connaissances locales appropriées devraient être reconnues, respectées, enregistrées, perfectionnées et le cas échéant, utilisées dans l'exécution des programmes. Les avantages qui en découlent devraient en conséquence être équitablement répartis entre les populations concernées (par. 12d).

---

18. Voir Maurice KAMTO « Forêts, " patrimoine commun de l'humanité " et droit international », Communication précitée au colloque de Limoges des 7 et 8 nov. 1994.

1.5. Les études d'impact sur l'environnement

La réalisation d'études d'impact sur l'environnement devrait être prévue par les politiques nationales, pour les cas où les mesures à prendre risqueraient d'avoir de graves conséquences sur une grande partie des ressources forestières (par. 8h).

1.6. Le renforcement des capacités institutionnelles

Les capacités institutionnelles, nationales et le cas échéant régionales et internationales dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la science, de la technologie, de l'économie, de l'anthropologie, et des aspects sociaux de la sylviculture et de la gestion des forêts sont essentielles à la conservation et l'exploitation écologiquement rationnelle des ressources forestières (par. 12b).

1.7. L'aide et la coopération internationales

Les efforts des pays en développement en matière de gestion et de conservation des ressources forestières devraient être appuyés par la communauté internationale, compte tenu de l'importance de réduire l'endettement extérieur de la plupart de ces pays, une attention particulière devant aussi être accordée aux pays en transition vers l'économie de marché (par. 9a) en l'occurrence les pays de l'Europe de l'Est. Plus précisément, des ressources financières nouvelles et supplémentaires devraient être fournies aux pays en développement pour leur permettre de gérer, conserver et exploiter de façon écologiquement viable leurs ressources forestières, notamment par le boisement, le reboisement et la lutte contre la dégradation des forêts et des sols (par. 10). De même devrait-on faciliter l'accès de ces pays à des techniques écologiquement rationnelles et au savoir-faire correspondant en vue de leur permettre de développer leurs capacités endogènes et de mieux gérer leurs ressources forestières (par. 11). La recherche scientifique, les inventaires et évaluations des forêts devraient également être renforcés au moyen de mesures efficaces, y compris la coopération internationale (par. 12a). Cette coopération doit permettre par ailleurs les échanges d'information sur les résultats de la recherche-développement en matière de forêts et de leur gestion (par. 12c).

1.8. Le commerce international des produits forestiers

Ce dernier point, qui est manifestement une concession qui a dû être faite aux principaux pays en développement exportateurs de bois, apparaît comme un recul par rapport à l'option de la gestion écologiquement viable des ressources forestières retenue par la Déclaration. Il consiste à fonder le commerce des produits forestiers « sur des règles et procédures non discriminatoires et multilatéralement acceptées, compatibles avec le droit et les pratiques commerciales internationales ». À cet égard, devrait être favorisé un commerce international libre et ouvert impliquant la réduction et la suppression des barrières et obstacles tarifaires à l'octroi d'un meilleur accès aux marchés et de meilleurs prix pour les produits forestiers à valeur ajoutée plus élevée (par. 13 a et b). Pareillement, il faudrait éliminer ou éviter les mesures unilatérales incompatibles avec les obligations internationales ou accords internationaux qui visent à restreindre et/ou à bannir le commerce international du bois d'œuvre et d'autres produits forestiers (par. 14).

Ces énonciations qui viennent en fin du texte de la Déclaration privilégient outrancièrement les aspects d'exploitation et de commercialisation des produits des forêts par rapport à la préservation et la conservation des écosystèmes forestiers. La logique marchande du commerce

international, qui a triomphé en particulier dans « l'Uruguay Round » du GATT, a de toute évidence prévalu en définitive sur les considérations écologiques affichées au début de la Déclaration. Car, en refusant tout entrave écologique au commerce international des produits forestiers, en excluant toute possibilité d'une régulation écologique d'un tel commerce notamment par le « label vert » imaginé dans certains pays du Nord ou par la possibilité de restriction ou de « boycottage » de certains de ces produits, on a fait sauter les derniers verrous qui pouvaient encore freiner une gestion et une exploitation écologiquement non viables des forêts. Manifestement la logique écologique recule encore devant la logique économique et ce sont l'environnement et les forêts, et par-dessus tout les générations futures dont on parle tant mais dont personne ne semble se soucier vraiment, qui en feront les frais. Après tout, au moment même où le X^{e} Congrès Forestier Mondial faisait ses belles recommandations à Paris se poursuivaient de plus belle le pillage et le saccage des forêts africaines par des sociétés forestières occidentales.

2. PORTÉE DE LA DÉCLARATION

Si un examen de *prima facie* de la Déclaration conduit à affirmer qu'elle n'a pas de portée juridique, une analyse plus approfondie tend à suggérer le contraire, ce qui ajoute à la confusion et à la perplexité qu'inspire ce texte. Deux passages laissent croire en effet que la Déclaration pourrait, en raison de leur libellé, avoir une certaine force juridique ou bien peut-être plus simplement une « autorité » (juridique, morale ou politique ?) pour reprendre un mot de l'intitulé même de cette déclaration.

Le premier passage est contenu dans le préambule. Son paragraphe h) dispose en effet : « *Compte tenu du fait que la responsabilité de la gestion, de la conservation et de l'exploitation viable des forêts est dans de nombreux États répartie entre divers échelons d'administration — national ou fédéral, départemental ou provincial, et local — chaque État doit, conformément à la constitution ou à la législation qu'il a édictée, veiller à faire appliquer les présents principes aux échelons administratifs appropriés* ». Comme on peut le constater, le conditionnel presque systématiquement utilisé dans la Déclaration est ici abandonné au profit du présent de l'indicatif et la formule est devenue impérative : « *chaque État doit* ». De plus, la référence aux règles de droit interne et notamment à la constitution suggère que les principes énoncés par la Déclaration doivent être introduits dans les ordres juridiques nationaux à la manière dont les États reçoivent classiquement les normes du droit international dans leurs droits internes.

Le second passage est énoncé au seuil même du corps des principes qui suivent le préambule en ces termes : « *Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale* » (par. 1a).

Cet énoncé de la Déclaration, écrit d'ailleurs — on ne sait trop bien pourquoi — entre guillemets, utilise également le présent de l'indicatif dans une formule qui lui confère manifestement le caractère d'un énoncé juridique : « *les États ont le devoir de faire en sorte que* ». De plus, la référence à la Charte des Nations Unies lui donne un fondement dans le droit international positif et laisse penser que les États approbateurs de la Déclaration ont quelque part voulu s'obliger ou s'engager, du moins sur certains points.

Comment interpréter cette association entre énoncés exhortatifs et prescriptions normatives dans un même texte qui s'annonce lui-même comment étant « non contraignant » même s'il affirme aussi « faire autorité » ? On ne peut dissimuler son embarras. Néanmoins, les analyses

précédentes suggèrent qu'il s'agit d'une texte à la portée juridique ambiguë et ayant un contenu mixte, où des énoncés de caractère juridique parce que prescriptifs coexistent avec des énoncés exhortatifs voire incantatoires. Assurément, cette Déclaration de Rio sur les forêts est bien une curiosité juridique [19].

B. Les forêts dans le Programme d'Action 21

Le Programme d'Action 21 [20] est un volumineux document de 40 chapitres, qui fixe les objectifs et trace les orientations en matière d'environnement pour le XXI[e] siècle. Ce texte n'a pas, formellement, le caractère d'une convention internationale. Il s'agit d'un engagement politique approuvé par les États. Ceux-ci n'ont d'ailleurs pas vis-à-vis de ce document la même attitude. Le Cameroun, par exemple, semble le considèrer comme un engagement auquel il a souscrit et qu'il doit respecter puisqu'il assigne à sa Commission nationale consultative pour l'environnement et le développement durable de veiller entre autres « à la coordination des activités liées à la mise en œuvre de l'Agenda 21 » (cf. *supra* Première partie, chap. 2. sect. 2).

C'est à son chapitre 11, modestement intitulé « Lutte contre le déboisement », que le Programme d'Action 21 aborde les problèmes liés à la gestion des forêts. Ce Programme identifie quatre domaines d'activité en cette matière.

1. LE MAINTIEN DES RÔLES ET FONCTIONS MULTIPLES DE TOUS LES TYPES DE FORÊTS, TERRES FORESTIÈRES ET SURFACES BOISÉES

Constatant les graves insuffisances dont souffrent les politiques, méthodes et mécanismes adoptés pour soutenir et développer les rôles écologiques, économiques, sociaux et culturels multiples des arbres, des forêts et terres forestières, Action 21 fixe deux principaux objectifs sur ce point : d'une part, renforcer les institutions forestières nationales pour accroître la portée et l'efficacité des activités relatives à la gestion, à la conservation et au développement durable des forêts tant dans les pays développés que dans les pays en développement ; d'autre part, renforcer et améliorer les compétences humaines, techniques et professionnelles ainsi que les connaissances et les capacités nécessaires pour élaborer et appliquer efficacement les politiques, plans, programmes de recherche et projet de gestion, de conservation et de développement durable de tous les types de forêts et de ressources forestières.

À cette fin, les gouvernements intervenant à un niveau suffisamment élevé et agissant — le cas échéant — avec les organisations internationales devraient renforcer les moyens institutionnels de promouvoir les rôles et fonctions multiples de toutes les forêts et végétations en vue du développement durable et de la protection de l'environnement dans tous les secteurs ; rationaliser et renforcer les structures et mécanismes administratifs ; encourager la participation du secteur privé, des syndicats, des coopératives rurales, des communauté locales, des populations autochtones, des jeunes, des femmes, des groupes utilisateurs et des ONG et leur accès à l'information ; promouvoir des mesures législatives et autres en tant que base contre la conversion incontrôlée à d'autres types d'utilisation des sols ; élaborer et exécuter des phases et des programmes à l'échelon national et au besoin régional et sous-régional ; créer, mettre au point et maintenir un système efficace de vulgarisation forestière et d'éducation du public ; créer ou renforcer les établissements et moyens d'enseignement et de formation dans le domaine forestier ainsi que les capacités de recherche sur les différents aspects des forêts et des produits forestiers.

---

19. Voir Maurice KAMTO « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement... », étude précitée, p. 19.
20. Voir Nations Unies, CNUED, Rio de Janeiro, 3-14 Juin 1992 doc A/ CONF. 15/4 (Partie II).

2. L'AMÉLIORATION DE LA PROTECTION, DE LA GESTION ÉCOLOGIQUEMENT VIABLE ET DE LA PRÉSERVATION DE TOUTES LES FORÊTS, ET LE VERDISSAGE DES ZONES DÉGRADÉES PAR DES MESURES DE RELÈVEMENT TELLES QUE LA REMISE EN L'ÉTAT DES FORÊTS, LE BOISEMENT ET LE REBOISEMENT

Les forêts, qu'elles soient tropicales ou tempérées, sont menacées par leur dégradation et le développement incontrôlé d'autres types d'utilisation des sols dus en partie à l'accroissement des besoins de l'homme. Il s'agit alors de maintenir les forêts existantes par des mesures de conservation et de gestion permettant de les entretenir et d'accroître leur superficie ; d'établir et appliquer des programmes d'action nationaux en matière de foresterie ou de plans de gestion, de préservation et de mise en valeur durable des forêts en vue d'assurer la gestion rationnelle à long terme et, le cas échéant, la préservation des ressources forestières ; de faciliter et de promouvoir la mise en œuvre efficace de la Déclaration sur les forêts adoptée par la CNUED.

Pour ce faire, les gouvernements devraient prendre conscience de la nécessité de classer les forêts dans le cadre d'une politique de conservation et de gestion à long terme, en différentes catégories, et de créer des unités variables dans chaque région ou bassin en vue d'assurer la protection des forêts. Diverses activités devraient être envisagées à cet égard. Il s'agira notamment d'assurer une gestion viable de tous les écosystèmes forestiers et des terres boisées par une bonne planification et une meilleure gestion ; de créer, développer et aménager en fonction du contexte de chaque pays, des zones protégées comprenant des systèmes de conservation compte tenu de leur valeur écologique, sociale et culturelle. Ces responsabilités doivent permettre d'assurer la protection des forêts qui représentent des systèmes écologiques et des paysages typiques, la protection des forêts anciennes, la protection et la gestion de la faune sauvage, la désignation, le cas échéant, des sites comme patrimoine mondial, la conservation des ressources génétiques par des mesures *in situ* et *ex situ*. Les gouvernements doivent par ailleurs entreprendre et promouvoir l'aménagement des zones appropriées de montagne ; régénérer la végétation dans les zones appropriées de montagne ; développer les forêts plantées industrielles et non industrielles notamment en mettant au point un plan national ou directeur en la matière ; renforcer la protection des forêts contre les polluants, les incendies, les parasites et les maladies ; encourager le développement de la foresterie urbaine pour la création des espaces verts dans les villes, à leur périphérie et dans les zones rurales habitées ; créer et améliorer les conditions de participation de tous les secteurs de la population.

3. LA PROMOTION D'UNE UTILISATION ET D'UNE ÉVALUATION EFFICACES VISANT À RECOUVRER LA VALEUR INTÉGRALE DES BIENS ET SERVICES DUS AUX ARBRES, FORÊTS ET TERRES BOISÉES

Ce troisième axe d'Action 21 en matière de forêts vise moins la conservation que l'exploitation. Il part de l'idée que le vaste potentiel que représentent les forêts et les terres forestières n'est pas encore pleinement mis en valeur et fixe comme objectifs à atteindre dans ce domaine : l'amélioration de la reconnaissance des valeurs sociale, économique et écologique de l'arbre, des forêts et des terres forestières ; la promotion d'une utilisation efficace, rationnelle et durable de tous les types de forêts et de végétation, notamment pour la fourniture du bois de chauffage et d'énergie ; l'intégration de l'écotourisme à la gestion et à la planification forestière.

En vue de réaliser de tels objectifs, les gouvernements doivent, le cas échéant avec l'appui du secteur privé, des populations autochtones, des structures locales et des ONG : effectuer des

études d'investissement détaillées et analyser l'impact de l'utilisation de l'arbre sur l'environnement ; améliorer les méthodes et pratiques de récolte de produits forestiers autres que le bois, développer les industries de transformation des produits ; promouvoir l'amélioration de l'utilisation et du développement des forêts naturelles ; faire connaître les produits forestiers autre que le bois ; encourager et appuyer la gestion de la faune sauvage et de l'écotourisme ainsi que de l'élevage ; améliorer et promouvoir les méthodes d'évaluation globale qui permettront de mesurer la valeur intégrale des forêts ; harmoniser le développement durable des forêts avec les politiques et impératifs de développement en utilisant par exemple les directives de l'OIBT pour la gestion rationnelle des forêts tropicales.

4. LA CRÉATION ET/OU LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE PLANIFICATION, D'ÉVALUATION ET DE L'OBSERVATION SYSTÉMATIQUE DES FORÊTS AINSI QUE DES PROGRAMMES, PROJETS ET ACTIVITÉS CONNEXES Y COMPRIS LES ÉCHANGES ET PROCÉDÉS COMMERCIAUX

Ce dernier point n'ajoute pas grand chose aux trois précédents. Certes, il insiste sur l'évaluation et l'observation systématique de la situation et des modifications quantitatives et qualitatives de la couverture et des ressources forestières, ainsi que la mise en place des systèmes nationaux d'évaluation et d'observation des programmes et processus. Mais ces exigences sont déjà contenues implicitement dans celles plus générales de la gestion et de l'exploitation écologiquement viable affirmée à plusieurs reprises.

Au total, le Programme d'Action 21 combine en matière de forêts les exigences de protection et de conservation des écosystèmes forestiers avec la nécessité de l'exploitation et de la commercialisation des produits forestiers, celles-ci dussent-elles obéir au principe de la gestion écologiquement viable. Manifestement, comme dans la Déclaration sur les forêts, peut-être de façon moins évidente d'ailleurs, Action 21 ne perd pas de vue que les forêts sont après tout des ressources pour les pays qui les abritent sur leur territoire et doivent être gérées en tenant compte des exigences économiques et sociales propres à ces pays et aux habitants des forêts. Les objectifs de conservation n'en sortent pas toujours indemnes, mais pouvait-il en être autrement s'agissant d'une ressource de la nature qui touche directement à la vie quotidienne de nombreuses populations et en définitive à la survie de la plupart d'entre elles ?

III. LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LA PROTECTION DES FORÊTS TROPICALES

L'intérêt direct de la Communauté pour la conservation des forêts tropicales n'est pas très ancienne. Il a cependant été très marqué au cours des années récentes. Il se manifeste essentiellement au plan de la politique communautaire, la Convention de Lomé IV se contentant, en ses dispositions relatives à l'environnement, d'affirmer les impératifs de lutte contre la dégradation de l'environnement et de conservation des ressources naturelles.

C'est dans une communication au conseil européen du 16 octobre 1989 intitulée « La conservation des forêts tropicales ; le rôle de la Communauté » [21] que la Commission a fixé les grandes lignes des actions communautaires dans ce domaine. Une résolution du Conseil des ministres de la coopération au développement du 29 mai 1990 intitulée « Forêts tropicales :

21. Voir COM. 89/410 fin 1989/08/02/37

aspects concernant le développement » [22] constitue ensuite une base pour l'utilisation des instruments de développement dans le domaine de la conservation des forêts tropicales. Par ailleurs, dans plusieurs résolutions, le Parlement européen s'est montré préoccupé par la destruction de ces forêts et ses conséquences pour leurs habitants. Lors du Conseil Européen de juin 1990 à Dublin, il a été demandé qu'un programme d'action soit élaboré afin de lutter contre la menace qui pèse sur les forêts tropicales. En outre, la Communauté et ses États membres ayant adopté les principes du Programme d'Action 21 sur les forêts et ayant signé les conventions sur la diversité biologique et sur le changement climatique, ses actions dans le domaine des forêts tropicales font partie intégrante de ses objectifs de conservation des forêts. C'est donc dans le droit fil de ces jalons posés depuis 1989 que la Commission a présenté au Conseil, le 10 juin 1994, conformément à l'article 189 A du Traité CE, la proposition modifiée de règlement (CE) du Conseil relatif à des actions communautaires dans le domaine des forêts tropicales [23]. Mais bien avant ce règlement, la Communauté était déjà intervenue à l'échelle sous-régionale en Afrique, par le biais du Fonds Européen de Développement (FED) dans le cadre d'un programme « régional » de « Conservation et Utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers en Afrique centrale ».

A. Le Règlement Communautaire du 10 juin 1994 relatif aux actions dans le domaine des forêts tropicales

Ce texte de 13 articles entend par « forêts tropicales » les écosystèmes forestiers naturels et semi-naturels tropicaux ou subtropicaux sous des climats secs ou humides situés dans les régions tropicales ou subtropicales délimitées par les 30^{e} parallèles nord et sud (art 2 al.1). Il définit également la « conservation » comme étant toutes les actions visant à préserver et à réhabiliter les forêts tropicales, et particulièrement celles qui sont conçues pour protéger ou restaurer la diversité biologique, y compris les fonctions écologiques de l'écosystème forestier, sa valeur utilitaire actuelle et future pour l'humanité, à commencer par les populations forestières.

Le règlement du 10 juin 1994 prévoit un appui communautaire à la conservation de la diversité biologique et fixe la procédure d'octroi de l'aide communautaire en la matière. Le champ d'intervention communautaire au titre de cet appui paraît assez étendu, donnant ainsi la mesure du profit que les pays forestiers tropicaux, notamment africains, pourraient tirer de la coopération avec la Communauté dans ce domaine. L'appui communautaire s'accompagne toutefois de mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation permettant de s'assurer que l'aide fournie sert bien à la réalisation des objectifs poursuivis.

1. LE CHAMP DE L'APPUI COMMUNAUTAIRE

La Communauté s'engage à apporter son aide financière ou ses compétences techniques aux actions soutenant ou encourageant les efforts déployés par les pays en développement et leurs organisations régionales pour conserver et gérer de façon durable leurs forêts tropicales, dans le cadre du développement durable de ces pays et régions (art. 3 al.1). Priorité pourra être donnée à certaines actions spécifiques en fonction des besoins de chaque pays, tels qu'exprimés dans les politiques nationales et régionales de développement et d'environnement relatives aux forêts, et en fonction des priorités communautaires en matière de coopération.

---

22. Cf. JOCE 295/1990/11/P.196 Rés. sur la conservation des forêts tropicales A3-231 ; et JOCE, 249/1993/09/13/p.3, avis du conseil.
23. Cf. JOCE n° C78 du 19/3/1993.

Cependant, la Communauté accordera une attention particulière aux actions visant à promouvoir : la conservation des forêts tropicales primaires et de leur biodiversité, et le renouvellement des forêts tropicales qui ont été endommagées ; la gestion durable des forêts consacrées à la production du bois et d'autres produits, exceptées les opérations d'abattage à des fins commerciales dans les forêts primaires ; la définition d'un système de certification pour le bois produit dans les forêts tropicales selon les principes d'une gestion durable des forêts (cette position communautaire est particulièrement bienvenue dans la mesure où elle contrebalance le libéralisme foncier de la Déclaration sur les forêts en matière de commerce du bois (cf. *supra*), les pays membres de la Communauté — qui sont les principaux importateurs des bois tropicaux — rattrapant ainsi la concession qu'ils avaient dû faire aux États forestiers tropicaux lors des négociations de la Déclaration). L'attention particulière de la Communauté ira également vers les actions visant : le soutien des populations forestières et leur participation ; le développement des capacités des gestionnaires forestiers et des chercheurs permettant de répondre aux besoins de formation des populations locales et de créer la législation nécessaire ; une politique de recherche stratégique et adaptée afin de fournir les connaissances nécessaires à la promotion de la conservation et la gestion durable des forêts ; le développement de zones tampons destinées à soutenir la conservation ou la régénération des forêts tropicales dans le cadre d'un plan d'utilisation des sols plus vaste ; le développement et la mise en œuvre de plans de gestion des forêts visant à conserver les forêts tropicales et à promouvoir la production durable de bois d'œuvre et de produits forestiers (art. 4 al.1).

L'assistance financière de la communauté prend la forme d'aides non remboursables (art. 6). Cette assistance peut couvrir tous les coûts en devises étrangères et les coûts locaux liés à l'exécution des projets et des programmes (art. 7). Il y a là assurément une importante source de financement potentielle pour les projets de conservation des forêts tropicales africaines, si du moins les pays intéressés savent en tirer partie en élaborant des projets entrant dans les priorités communautaires.

2. COORDINATION, SUIVI ET ÉVALUATION DE L'APPUI COMMUNAUTAIRE

Les actions entrant dans le cadre de l'appui de la Communauté à la conservation des forêts tropicales seront coordonnées avec les actions et programmes nationaux et internationaux existant dans ce domaine, à l'instar du plan d'action sur la forêt tropicale de l'OIBT. Les opérations seront conduites dans le cadre d'organisations régionales et de programmes de coopération internationaux et s'inscriront dans une politique globale de conservation (art.4 al.4 et 5). Mais les activités de coopération de la communauté dans ce domaine seront gérées par la Commission. Celle-ci sera assistée par un Comité consultatif composé de représentants des États membres, experts des questions relatives aux forêts tropicales, et présidé par le représentant de la Commission, lequel devra soumettre un projet de mesures à prendre. Le Comité émet un avis sur le projet, lequel avis est consigné dans un procès-verbal. La Commission « tient le plus grand compte de l'avis émis par le Comité » (art. 10). Elle soumet un rapport annuel au Conseil et au Parlement européen, assorti d'une évaluation de l'exécution du règlement communautaire sur les actions dans le domaine des forêts tropicales.

B. Le Programme « Conservation et utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers en Afrique Centrale » [24]

Ce programme financé par le FED concerne les sept pays suivants d'Afrique Centrale : Cameroun, Congo, Gabon, Guinée-Équatoriale, République Centrafricaine, Sao Tomé et Principe et Zaïre. Réunis à Yaoundé (Cameroun) en juin 1987, les Ordonnateurs nationaux du FED pour les sept pays avaient décidé de consacrer 30% des fonds régionaux du VI[e] FED au développement rural et à la valorisation à long terme des ressources forestières et halieutiques. Les objectifs étaient : assurer la conservation des écosystèmes forestiers sur la base d'un réseau régional d'aires protégées ; mettre en place une coordination des actions en vue d'une utilisation plus rationnelle du patrimoine forestier ; renforcer la diffusion des résultats des recherches forestières ; améliorer la formation de spécialistes, tant au niveau de la conservation que de l'exploitation de la forêt ; promouvoir la sensibilisation des populations aux problèmes de l'environnement ; valoriser et protéger la faune.

1. L'ADOPTION DU PROGRAMME ET SA MISE EN ŒUVRE

À la suite de la décision des États concernés de juin 1987, la Commission des Communautés Européennes (CCE) et le Ministère du Plan du Congo, agissant en tant qu'Ordonnateur Régional, ont demandé à l'UICN de préparer le programme cité en titre. Ce programme a été approuvé au cours d'une réunion du groupe consultatif sur les forêts tropicales tenue à Selva (Costa Rica) du 26 au 30 janvier 1988, à laquelle prenaient part les représentants des sept pays concernés ainsi que ceux de la CCE. La première phase du programme ainsi agréé par l'ensemble des participants s'est déroulée au cours de l'année 1988. Elle comportait un ensemble de dispositions préliminaires destinées à la préparation de la mise en place d'une deuxième phase devant débuter en 1989 et durer cinq ans. Cette seconde phase concernait l'exécution de sept projets de démonstration d'utilisation rationnelle de la forêt, à raison d'un par pays, et un certain nombre d'actions régionales et de coordination. Des rapports nationaux concernant chacun des sept pays ont été rédigés. Ils développent l'ensemble des aspects touchant à la place des forêts dans chacun des pays concernés, tant du point de vue de l'exploitation et de la conservation que de celui des problèmes sociaux, économiques et juridiques. En outre, ils rassemblent les informations techniques concernant les sites critiques prioritaires. Une synthèse réalisée à partir de ces documents comporte un certain nombre de recommandations pour une amélioration de la gestion et de la conservation du patrimoine forestier, d'une part au niveau régional, d'autre part pour chacun des sept pays compte tenu de leurs spécificités

2. LA DÉCLARATION DE LA LOPE [25]

Les travaux réalisés dans le cadre du programme adopté en 1988 ont été enrichis de contributions apportées par les participants à la réunion tenue du 8 au 12 novembre 1988 à la Lope (Gabon) [26] dans le cadre du programme régional CCE-ACP « Utilisation et conservation... ». Cette réunion adopta une Déclaration qui constitue un outil d'appui à la conservation des écosystèmes forestiers en Afrique Centrale.

---

24. Voir *La conservation des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, p. 124.

25. Cf. *Ibid* ; pp. 3-5.

26. Prenaient part à cette réunion les représentants des États d'Afrique, de la Commission des Communautés Européennes, d'Organisations nationales (CTFT (France), TROPENBOS (pays-Bas), et internationales (Banque Mondiale, CIDO, FAO, ED, UICN, UNESCO, WCI, WWF).

La Déclaration de la Lope souligne d'abord l'importance fondamentale de la protection (conservation) de la nature et des ressources naturelles pour un développement équilibré et durable, particulièrement dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière, de l'élevage et de l'industrie, ainsi que l'importance des écosystèmes forestiers de l'Afrique Centrale pour leur étendue, leur diversité biologique et leurs ressources génétiques. Puis, après avoir rappelé « solennellement que la prise en compte de la protection de la nature et des ressources naturelles est un facteur de développement et non un obstacle à la croissance économique », elle affirme la volonté des participants de lier la conservation des écosystèmes forestiers en Afrique Centrale au développement économique et social à travers un certain nombre d'attitudes et d'actions (au nombre de dix) énumérées dans la Déclaration ; d'initier ou poursuivre la nécessaire démarche d'adaptation des politiques nationale de planification et des politiques bi- ou multi-latérales d'aide au développement ; d'accroître la coopération entre les États de l'Afrique Centrale en vue du succès de cette « œuvre de longue haleine » ; et de se retrouver chaque année pour évaluer les progrès réalisés dans ce domaine.

Section 2 : Les législations forestières nationales

Elles sont sans doute parmi les plus riches des législations environnementales nationales. Aussi ne sera-t-il pas rendu compte de tous les aspects des législations étudiées, mais seulement de ceux qui ont un lien direct ou immédiat avec la conservation des écosystèmes forestiers. Certes, les mesures incitatives au reboisement seront examinées afin de voir dans quelle mesure elles contribuent ou non à la protection des forêts. En revanche, les institutions chargées de la gestion des forêts, l'orientation des industries du bois et le développement d'une transformation locale des produits forestiers seront laissés de côté. Le sera également le contrôle de la circulation et du commerce du bois, et ne seront examinées que les dispositions pénales concourant à la protection des écosystèmes forestiers. En d'autres termes, il sera procédé à une lecture sélective des textes pertinents.

L'inventaire des législations forestières en vigueur dans les pays africains révèle soit une absence totale d'un véritable droit forestier national (ex. de Sao Tomé et Principe qui, en 1985, n'avait ni droit forestier ni droit de la faune, du Tchad) soit une existence relativement ancienne (ex. Côte-d'Ivoire, Sénégal). Certes, ces législations ne sont pas figées. Plusieurs pays ont procédé à des refontes toutes récentes de leurs textes dans ce domaine (ex. Cameroun, Guinée, Centrafricaine) ou alors sont en cours de le faire (ex. Bénin, Mauritanie).

On doit, en tout état de cause, distinguer dans l'étude des législations forestières africaines celles des pays de la zone sahélienne de celles des pays de la zone tropicale humide. Dans ces derniers pays, les législations forestières ont en commun de ne s'intéresser qu'aux grands massifs forestiers, seules quelques dispositions, fort rares, étant consacrées à ce que l'on a appelé « la forêt hors de la forêt »[27], c'est-à-dire la forêt des zones de savane. En revanche, celle-ci occupe une place très importante dans les législations récentes des pays du Sahel ou d'un pays comme le Rwanda.

On reproche à la plupart des droits forestiers africains d'être compliqués et très détaillés [28]. Mais dans le même temps, l'inventaire des législations en vigueur dans la plupart des pays du

27. Voir *La conservation des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, p. 26.
28. Voir S. FRANZ, *La législation foncière dans quelques pays africains, Rome*, FAO, 1986, p. 35.

continent frappe par l'importance des lacunes et vides juridiques que l'on y trouve. L'on constate par exemple que le Zaïre — dont la superficie forestière est la deuxième au monde après celle du Brésil — a continué pendant longtemps d'appliquer un code forestier de 1949, lequel est tombé en désuétude, laissant place à un recueil d'ordonnances, de décisions et de circulaires dans ce domaine. Il n'est pas moins surprenant qu'au Gabon, le décret d'application de la loi d'orientation de 1982 qui réglemente une partie importante du secteur forestier, notamment l'exploitation, n'ait pas été pris après plusieurs années.

Pire encore, on constate que plusieurs pays africains, francophones en particulier, ont repris dans leurs législations, la définition de la forêt contenue dans le décret colonial du 4 juillet 1935 fixant le régime forestier en Afrique Occidentale Française (AOF). Au terme de l'article 2 dudit décret, sont qualifiés forêts : « les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, d'industrie ou de service, les bois de chauffage et à charbon ou des produits accessoires tels que : les écorces et fruits à tannin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, les caoutchoucs, la glu, les résines, les gommes, les bambous, les palmiers spontanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole » [29].

Cette définition est reprise au mot près par les législations forestières de la Centrafrique (art.1 loi n° 61-273 du 5 février 1962) du Congo (art. 2 (nouveau) de la loi n° 65-425 du 20 décembre 1965) de la Côte-d'Ivoire, et du Sénégal (art. D.2 du décret n° 65-078 du 10 février 1965). Elle est insatisfaisante vue sous l'angle du droit de l'environnement, d'une part en raison de sa forme énumérative qui ne peut pas prétende à l'exhaustivité, d'autre part parce qu'elle ne met l'accent que sur les ressources forestières susceptibles d'exploitation commerciale, négligeant ce faisant — au contraire des législations camerounaise et gabonaise par exemple — le peuplement faunique des forêts, et par suite, le fait qu'elles sont un gisement de biodiversité. Elle confirme en tout cas une tendance persistante, même dans des législations forestières plus récentes : la primauté de la réglementation de l'exploitation (II) sur les mesures de conservation des écosystèmes forestiers (I).

I. LE RÉGIME DE LA CONSERVATION DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS

Une définition légale, globale et cohérente, résumant les caractéristiques physiques et fonctionnelles de la forêt et les envisageant comme un écosystème complexe et riche, est la condition nécessaire d'une véritable politique de conservation. Une telle politique est plus ou moins bien conçue dans les législations forestières en vigueur dans les pays africains, d'une part à travers la technique d'affectation des forêts et de l'aménagement forestier, d'autre part par le biais de la création des aires protégées.

---

29. Le code forestier du Zaïre, de 1949, propose une définition déjà plus générale, même s'il n'envisage pas encore la forêt sous l'angle de l'écosystème et en tant que gisement de biodiversité. Il définit la forêt comme étant : « les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres et d'arbustes, capables de produire du bois ou des produits forestiers ou exerçant un effet indirect sur le climat, le régime des eaux ou le sol. Les terrains qui étaient recouverts de forêts recemment coupées à blanc ou incendiées, mais qui seront soumis à la regénération naturelle ou reboisés artificiellement ».

« Par extension, sont compris, dans l'acceptation du terme forêt, les terrains réservés pour être couverts d'essences ligneuses, soit pour la production du bois, soit pour la regénération ou la protection des sols » (V.G. BUTTOUD, « les enjeux forestiers des législations foncières en Afrique sèche ». INRA-INGREF, Nancy, juil. 1990, pp. 2-3.

A. L'affectation et l'aménagement des forêts comme moyen de conservation

La gestion écologiquement rationnelle des écosystèmes forestiers exige que différentes parties de la forêt fassent l'objet d'une affectation particulière. Les législations forestières africaines satisfont en général à cette exigence. De même la plupart d'entre elles prévoient des plans d'aménagement forestier. Mais on n'en est pas encore au zonage qui est une opération d'affectation à base de données scientifiques et qui, par suite, est beaucoup plus précise et plus rationnelle.

1. L'AFFECTATION : LA CLASSIFICATION DES FORÊTS

L'affectation se fait sur la base d'une classification des forêts suivant des procédures et techniques juridiques classiques.

1.1. Les modes de classification

La classification des forêts peut se faire, soit suivant leur destination ou leurs modes d'utilisation, soit suivant le régime de la propriété forestière [30]. Bien que cette distinction ne se dégage pas de toutes les législations forestières considérées, elle reste néanmoins l'approche dominante. En tout état de cause, les deux types de classification se recoupent largement, et les modes d'affectation y sont identiques.

1.1.1. LA CLASSIFICATION SUIVANT LES MODES D'UTILISATION

On distingue sous ce rapport, les forêts classées d'une part, et les forêts protégées d'autre part.

1.1.1. Les forêts classées

Ce sont des forêts qui ont fait l'ojet d'un acte administratif de classement. Elles englobent en principe les surfaces déclarées par la loi comme devant rester de façon permanente sous couvert forestier. Le classement peu s'effectuer pour tout terrain boisé sans distinction de propriété. Mais d'une manière générale, le noyau des forêts soumises au classement est constitué de forêts domaniales. Les forêts classées se distinguent principalement en forêts de protection, en forêts de production et en forêts récréatives.

● **Les forêts de protection :** ce sont des périmètres forestiers dont l'objet principal est la protection du sol, du régime des eaux et de certains écosystèmes présentant un intérêt scientifique. Leur intérêt ne vient donc pas des récoltes qu'elles peuvent procurer mais du rôle protecteur qu'elles jouent vis-à-vis d'autres éléments de l'environnement, notamment la faune et la flore sauvages. Toute intervention impliquant le prélèvement des ressources du milieu dans un but non scientifique y est interdite (Cameroun : art 3-3 du décret n°95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts abrogeant le décret n°94/436 du 23 août 1994 ayant le même objet ; Congo art.3 du Code Forestier (CF) de 1974 ; Centrafrique : art. 45 du CF de 1962 ; Côte-d'Ivoire : art. 46 du CF de 1965 ; Zaïre : art. 5 du décret de 1949).

30. Voir Célestin BOMBA, « *L'Afrique et son patrimoine forestier : Essai de problématique générale du droit forestier en Afrique de l'Ouest et du Centre* », Thèse, 3e cycle en droit, IRIC, 1991, pp. 91.

● **Les forêts de production :** ce sont des forêts naturellement destinées à connaître une exploitation normale. Il s'agit d'un périmètre forestier dont la destination principale est la production du bois d'œuvre et de service ou de tout autre produit forestier (Cameroun : art 3 al. 11 D. n°94/436 ; Congo art.3 CF. 1974). Les forêts de production ne sont donc pas destinées prioritairement à la conservation de la diversité biologique et des écosystèmes. Cependant leur affectation à la production n'est pas exclusive : ces forêts remplissent malgré tout une fonction écologique : d'abord par leur existence même, elles jouent nécessairement un rôle de conservation des sols, de régulation des eaux et des échanges gazeux ; ensuite, certaines législations prévoient qu'elles doivent contribuer à la satisfaction des besoins du pays en bois de chauffage, en fourrages et en pâturages. C'est à cela que correspond le « domaine forestier rural » en Côte-d'Ivoire par exemple. De façon générale, les droits d'usage en matière de chasse, de pêche, de pâturage et de cueillette y sont réglementés.

● **Les forêts récréatives :** ce sont des périmètres destinés à servir de cadre de loisir en raison de leur intérêt esthétique, artistique, touristique, sportif ou sanitaire. Cette catégorie n'est consacrée que dans très peu de législations (Gabon art.11, L d'orientation de 1982 ; elle a disparu de la nouvelle législation forestière camerounaise de 1994).

1.1.1.2. Les forêts protégées

Il s'agit d'une « catégorie conservatoire » [31] dans laquelle entrent automatiquement tous les terrains du domaine forestier de l'État n'ayant pas encore fait l'objet d'un acte de classement. L'épithète « protégé » ne renvoie donc pas aux fonctions de protection que ces forêts pourraient exercer sur l'environnement, il indique seulement que les défrichements incontrôlés et les exploitations commerciales non autorisées y sont interdits. Cette catégorie de forêts qui remonte à la période coloniale fut instituée en Afrique francophone par le décret du 4 juillet 1935 (Titre II, sect.1, para 3). Elle correspondait à une époque où l'espace paraissait illimité. Avec la densité actuelle de l'occupation des sols, elle ne figure plus que dans certaines législations, comme celles du Ghana et du Sénégal.

1.1.2. LA CLASSIFICATION FONDÉE SUR LE RÉGIME FONCIER

Cette classification permet d'établir la propriété forestière. De façon générale, le statut foncier constitue partout la *summa divisio* des catégories forestières. S'agissant de l'Afrique, la difficulté vient de ce que les statuts fonciers ne sont pas toujours clairement établis par le droit et encore moins par la pratique. Si les pays de tradition juridique anglosaxonne semblent mieux consacrer la notion romaine de propriété, il en va différemment dans les pays de tradition juridique latine, où l'on a davantage respecté les usages hérités de l'ancien droit coutumier de l'Afrique : on s'y trouve devant un régime foncier assez confus où le droit traditionnel se le dispute au droit moderne. L'observation suivante, tirée de l'expérience de quelques pays, est généralisable : « Tantôt la propriété de l'État est affirmée par la loi, mais elle doit supporter toute une population d'usagers, légitimes ou usurpateurs ; tantôt on est en présence d'une propriété privée, fondée sur des titres mais l'État s'y comporte comme s'il en était le maître ou l'annexe à son domaine forestier sans recourir à une quelconque procédure d'expropriation » [32]. Cet enchevêtrement des droits et des prétentions est de nature à entraver la mise en œuvre de

31. *Ibid.* p. 94.

32. Christian Du SAUSSAY, *La législation forestière du Cap Vert en Éthiopie, en Gambie, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Rwanda et au Sénégal*, Études législatives n° 37, Rome, FAO, 1986, p. 8.

politiques forestières. L'État reste néanmoins le plus gros propriétaire, à côté des collectivités publiques, des communautés villageoises et des particuliers.

1.1.2.1. Le domaine forestier de l'État et des collectivités publiques locales

● **Le domaine forestier de l'État ou forêt domaniale**, est constitué sur la base de la combinaison de deux éléments : le premier est la propriété des terrains ; le second résulte, soit d'un acte administratif d'incorporation d'un terrain au domaine forestier, soit d'un critère naturel consistant en la présence d'une végétation non agricole ou des conditions écologiques requérant la protection du couvert forestier, soit enfin d'opérations matérielles de reboisement [33]. Dans certains pays comme le Congo (L. n°52-83) et le Zaïre (L. foncière du 20 juillet 1973) où la propriété privée des sols a été supprimée, l'État est l'unique propriétaire de la forêt. Dans d'autres, comme le Cameroun, la Centrafrique, la Côte-d'Ivoire, le Mali, le Togo, le Sénégal, où existe la notion de « domaine national » ou une notion équivalente, l'enregistrement des propriétés foncières est rare et l'État en profite pour étendre sa main-mise sur les terres et par suite sur les forêts, car les terres non immatriculés — y compris les terres forestières — tombent dans le domaine national dont l'État est le gestionnaire. C'est ce que recouvre la notion de « forêts du domaine national » au Cameroun par exemple, cette catégorie de forêts y étant cependant distincte des « forêts domaniales et faisant l'objet d'une définition négative » (art. 35 L. n°94/01).

De façon générale, on observe un peu partout une domanialisation de l'espace forestier visant à soustraire les ressources forestières, considérées comme « des biens environnement » [34], à la convoitise individuelle pour les placer sous la juridiction de l'État. Ces forêts domaniales relèvent du domaine privé de l'État (Cameroun. art. 25 L. n°94/01 ; Maroc : art. 1er et 1a du CF). Cependant, au Maroc par exemple, les règles applicables à leur gestion s'apparenteraient étroitement à celles qui président à la gestion des biens publics, en sorte que le statut juridique de l'espace forestier de l'État est en définitive bien plus proche de la domanialité publique qu'il ne l'est de la domanialité privée [35].

La politique de reboisement ou la nécessité d'un couvert forestier pour protéger les sols ou réguler les régimes hydrologiques permet également à l'État d'étendre son domaine forestier sur des terrains dont il n'est pas propriétaire. Dans bien des cas, son domaine forestier intégrera ainsi les forêts protégées, les périmètres de protection et les reboisements. Le principe est affirmé avec des variantes de rédaction dans divers pays africains (Côte-d'Ivoire : art 2 et 3 CF de 1965 ; Congo : art 10 (nouveau) CF de 1974 ; Centrafrique : art. 5 CF de 1962 ; Sénégal : art. D 3 de 1965 ; Zaïre : art. 5 D. de 1949).

Au Cameroun, les forêts domaniales font partie d'une catégorie plus large appelée forêts permanentes ou forêts classées qui doivent couvrir « au moins 30% de la superficie totale du territoire national et représenter la diversité écologique du pays » (art. 22 L. n°94/01 du 20 janvier 1994). Elles comprennent, d'une part les « aires protégées » composées des parcs nationaux, réserves de faune, zones d'intérêt cynégétique, *game-ranches* appartenant à l'État, jardins zoologiques appartenant à l'État, sanctuaires de faune, zones tampons ; d'autre part, les « réserves forestières » telles que les réserves écologiques intégrales, les forêts de production, les forêts de protection, les forêts de récréation, les forêts d'enseignement et de recherche, les sanctuaires de

33. Voir C. BOMBA, *op. cit.*, p. 96.

34. L'expression est de Gilles MARTIN, *Le droit à l'environnement*, Lyon, PPS, 1978, cité par Ali MEKOUAR, « Droit, forêt, environnement : virtualités écologiques de la législation forestière » in *La forêt marocaine, Droit, Économie, Écologie,* SOMADE, Casablanca, Afrique Orient, 1989, p. 18.

35. Voir A. MEKOUAR, études précitées, p. 19 ; dans le même sens, C. BOMBA, *op. cit.* p. 99.

flore, les jardins botaniques, les périmètres de reboisement (art. 24 L. précitée). La législation centrafricaine y ajoute les « forêts vacantes et sans maître » (art. 3 CF de 1962).

La domanialisation de l'espace forestier est bien loin de constituer une garantie suffisante de préservation du couvert forestier. L'absentéisme du propriétaire étatique, qui n'est pas au demeurant un être physique avec un domicile connu, expose les individus à la tentation irrésistible de tirer profit de ces forêts et de laisser les frais à la charge de ce riche et invisible propriétaire [36] que certains considèrent d'ailleurs comme un usurpateur.

● **Le domaine forestier des collectivités publiques locales :** la loi camerounaise du 20 janvier 1994 considère comme tel toute forêt ayant fait l'objet d'un classement pour le compte d'une commune, l'acte de classement devant fixer les limites et les objectifs de gestion de ladite forêt qui peuvent être les mêmes que ceux d'une forêt domaniale, ainsi que l'exercice des droits d'usage des populations autochtones (art. 30). Les forêts communales contribuent à l'esthétique urbaine, et surtout à la protection de l'environnement dans la mesure où la loi impose un taux de boisement au moins égal à 800 m^2 d'espace boisé pour 1000 habitants (art. 33).

1.1.2.2.Les forêts communautaires et les forêts des particuliers

Dans la plupart des pays africains, en particulier dans les grands pays forestiers et tous ceux où domine la domanialité forestière, ces types de forêts constituent un régime d'exception, les forêts domaniales constituant le régime de droit commun.

● **Les forêts communautaires**, que l'on appelle ailleurs « forêts des collectivités », englobent toutes les formes de jouissance et de propriété de plein droit sur l'espace forestier, exercées par des groupes de personnes formellement constitués ou par des communautés [37]. D'une manière générale les législations sur cette catégorie de forêts sont incomplètes. À titre d'exemple, au Congo, les « forêts de développement communautaire » n'ont pas un statut particulier, la loi se contentant de dire qu'elles sont affectées à la subsistance des populations y résidant. Elle ajoute que selon les besoins, l'État pourra garantir le maintien des espaces forestiers nécessaires à ces populations et entreprendre des programmes de développement économique à leur bénéfice, notamment de types sylvicoles ou sylvo-pastoraux (art. 3 para. 6, CF 1974). En Centrafrique, ces forêts sont formées de celles de collectivités coutumières et se transmettent suivant la coutume (art. 2 para 1 et 2, et art. 24 CF 1962). Au Cameroun, les forêts communautaires constituent une catégorie nouvelle, dans la mesure où la loi n°81/13 du 27 novembre 1981 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ne l'envisageait pas expressément. Le législateur de 1994 qui l'institue n'en fournit d'ailleurs pas une définition et se borne à préciser que toute activité dans une forêt communautaire doit, dans tous les cas, se conformer à son plan de gestion ; d'autre part, que « les produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communautaires appartiennent entièrement aux communautés villageoises concernées » (art. 37). Cette catégorie de forêt est définie par le décret n°95/531 fixant les modalités de la loi n°94/01 qui entend par là « une forêt du domaine forestier non permanent, faisant l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et l'Administration chargée des forêts » (art 3-11).

Au Ghana, en revanche, le statut foncier des collectivités coutumières tient une place importante dans la situation forestière du pays. Les forêts de ces collectivités coutumières (*stood lands*) font l'objet d'une réglementation détaillée relativement à leur constitution, leur exploitation et leur aménagement (cf. ordon. forestière de 1927 notam. art. 16 et 18).

---

36. Voir P.J. STEWART, « L'étatisation en question », Cères, n°2, vol. 18, mars-avril, 1985, p.18.
37. Voir C. BOMBA, *op. cit.* p. 100.

● **Les forêts des particuliers :** seuls quelques pays africains reconnaissent aux individus la propriété forestière. Si en Centrafrique et en Côte-d'Ivoire par exemple elle est reconnue aux individus dont les terrains ont fait l'objet d'une immatricultion, au Cameroun en revanche, les particuliers se trouvent dans la même situation que les communautés villageoises. Lors même qu'ils sont propriétaires des domaines sur lesquels ils ont planté les forêts, la loi ne leur reconnaît pas de droit de propriété sur l'ensemble des produits forestiers. Ils doivent ainsi, s'ils veulent en jouir, acquérir certains produits spéciaux énumérés à l'article 9-2 de la loi n°94/01, élaborer un plan de gestion de la forêt avec l'aide de l'administration compétente et le mettre en œuvre sous son contrôle technique. Comme les communautés villageoises, les particuliers jouissent au Cameroun d'un droit de préemption en cas d'aliénation de tout produit naturel compris dans leurs forêts.

Il y a lieu cependant de s'interroger sur l'opportunité de prescrire une obligation générale de planter comme condition d'accès à la propriété forestière. La question se pose en particulier dans les régions de forêts denses où toutes les terres sont couvertes de forêts naturelles. L'obligation sus-mentionnée ne correspond-elle pas dans ce cas à une volonté détournée de l'État d'écarter les particuliers des zones concernées de la propriété forestière [38] ? De l'extension de la domanialité publique découlant de ce confinement de la propriété forestière des particuliers résulte un sentiment d'exclusion chez les populations pouvant susciter dans certains cas des rancœurs qui se traduisent quelquefois par des actes repréhensibles tels que le braconnage, l'incendie des forêts et d'autres actions désespérées.

1.2. Les modes d'affectation

L'affectation d'une forêt peut se faire, soit par le biais du classement, soit par celui du déclassement, l'un et l'autre étant des procédures juridiques maîtrisées par l'État.

1.2.1. LE CLASSEMENT

Le classement de forêts constitue un aspect important des politiques de conservation. Le terme classement désigne l'ensemble des règles et procédures ayant pour objet de préciser les conditions d'exercice des droits de toute nature, en particulier des droits d'usage, sur des périmètres définis et délimités à la suite d'opérations techniques menées par l'administration [39].

La procédure de classement est relativement longue, et comporte les étapes suivantes.

1.2.1.1. L'étude de l'impact social du projet

L'étude de l'impact social du projet est menée généralement par l'administration forestière avec le concours de l'administration territoriale et s'appuie sur des données techniques (photographie du périmètre à classer). Une descente sur le terrain demeure nécessaire, la reconnaissance des droits coutumiers exigeant des contacts avec les populations. Suit l'établissement d'un avant-projet de classement, puis d'un procès-verbal définissant et fixant les limites naturelles et artificielles précises qui est joint aux cartes, ainsi qu'un rapport exposant les motifs et les buts essentiels du classement, les collectivités ou les individus qui sont affectés. Comme le projet de classement comporte par ailleurs une analyse des intérêts écologiques et économiques, les autorités forestières sont, à ce stade de la procédure, en mesure de faire un bilan des coûts et avantages du classement et de mesurer l'ampleur des difficultés sociales du projet.

---

38. *Ibid.* p. 102.
39. *Ibid.* p. 104.

1.2.1.2. L'enquête publique

La plupart des législations prévoient que l'autorité administrative compétente porte par tous les moyens le projet de classement à la connaissance des intéressés, notamment par voie d'affichache, de presse écrite ou de radio (Cameroun art. 18 D. n°94/436 ; Centrafrique art. 4 CF ; Congo art.4 CF de 1974 ; Côte-d'Ivoire art. 7. D. n°66-428 ; Ghana art. 5 Ord. de 1927 ; Guinée art. 12 D. n°227/PRG/SGG/89 du 20 déc. 1989).

Le délai de l'enquête court à partir du jour d'affichage du projet. Dès cet instant, les populations peuvent faire des oppositions ou des réclamations auprès des autorités administratives territorialement compétentes. Cette seconde phase de la procédure est d'un intérêt évident : elle renforce la participation des populations à la décisison environnementale [40] et leur offre la possibilité de mieux faire prendre en compte leurs intérêts. Mais elle pourrait se heurter à des limites tenant, d'une part, à l'inadéquation des moyens de publicité, les populations concernées étant généralement analphabètes, d'autre part, à l'absence de garantie de la libre expression de ces populations. Afin de contourner ces difficultés, la législation ghanéenne, qui est très complète à ce sujet, exige que le projet de classement soit lu et au besoin traduit en langue vernaculaire au cours d'une séance spéciale de la juridiction compétente du district où la forêt à classer se situe (v art. 5 précité de l'ord. de 1927).

1.2.1.3. L'arbitrage

L'arbitrage consiste en une tentative de conciliation des intérêts contradictoires révélés par l'enquête publique. Il implique en pratique deux opérations : d'abord l'institution d'une Commission de classement dont le rôle principal est de constater l'absence ou l'existence des droits d'usage grévant la forêt à classer ; ensuite quand ces droits existent — ce qui est généralement le cas — leur réglementation. Il revient à la Commission de classement de déterminer quels sont les droits dont le maintien est compatible avec les fins du classement : si les usagers ne compromettent pas la conservation de l'espace boisé, leurs droits seront reconnus ; si au contraire, ils portent préjudice à la forêt, la Commission peut, soit éteindre les droits en cause avec une compensation pécuniaire, soit créer des enclaves pour en exclure les droits qui s'y exercent . La première solution est retenue par les législations ghanéenne et centrafricaine. Le Code centrafricain prévoit à cet égard que les titulaires des droits d'usage pourront en faire un « abandon gracieux », ou en demander le « rachat ». Toutefois celui-ci est soumis à la mise en exploitation de la forêt classée (R.C.A, art. 4 précité ; Ghana, art. 12 ord. 1927 précitée), avec la particularité qu'au Ghana, le classement ne peut en aucune façon porter atteinte aux « bois sacrés » (art. 18). En Côte-d'Ivoire, les plantations de cacaoyers ou de caféiers situées à l'intérieur du périmètre à classer et existant à la date de clôture du procès-verbal de la Commission de classement sont soustraites de la surface réservée et abornée par les soins de l'administration compétente. Mais « toute plantation abandonnée pendant trois ans, sur laquelle les villageois n'auraient pas d'autre droit à faire valoir que celui de l'occupation antérieure et temporaire du terrain sera incorporée au domaine, après constatation de l'abandon par la Commission de classement » (art. 8 du D n°66-428). Certaines législations comme celles du Cameroun, du Congo, du Gabon, de la Guinée, du Sénégal notamment, sont muettes au sujet d'une indemnisation éventuelle pour dédommagement des préjudices subis lors du classement des forêts.

40. Voir Michel PRIEUR, *L'enquête publique*, notes et Études documentaires, Paris, 1990.

Dans tous les cas, la Commission de classement s'efforcera de régler, dans la mesure du possible à l'amiable, les contestations soulevées, et chaque fois qu'un tel règlement s'avérera impossible sera mise en œuvre la procédure d'expropriation ou d'immatriculation.

Les usagers disposent dans ce cas des voies de recours juridictionnels. Ces recours existent logiquement, sur la base du droit commun, dès lors qu'il y a atteinte à des droits de propriété ou à d'autres droits fonciers.

1.2.1.4. L'acte de classement

L'acte de classement détermine le statut de la forêt classée. Dans la plupart des pays africains, le procès-verbal qui sanctionne les délibérations de la Commission de classement est transmis aux autorités compétentes pour prendre l'acte de classement. Cet acte revêt suivant les pays, la forme d'une loi (R.C.A), d'un décret (Cameroun, Ghana, Gabon, Congo), ou d'un arrêté (Côte-d'Ivoire, Guinée). Les forêts classées sont inaliénables et font partie du domaine privé de l'État. Elles doivent être matérialisées sur le terrain par des bornes. Cette opération de démarcation qui rend plus concrète l'emprise forestière est nécessaire pour éviter les empiétements de part et d'autre.

1.2.2. LE DÉCLASSEMENT

Le déclassement est l'acte par lequel une forêt classée sort du domaine permanent de l'État. De façon générale, dans les pays africains, une forêt domaniale ne peut recevoir une destination autre que celle qui lui est assignée lors de son classement qu'après son déclassement partiel ou intégral.

La plupart des législations soumettent le déclassement à des conditions strictes. Selon les pays, il ne peut avoir lieu qu'« en l'absence d'autre terrain disponible... ou en vue de remplacer la végétation forestière par une culture pérenne protectrice du sol » (Côte-d'Ivoire, art. 11 D. n°66-428), pour cause d'utilité publique (Gabon, art. 10 du D. n°00184/PF/MEFCR ; Cameroun, art. 22-2 D. n°95/531) ou « qu'après classement d'une forêt de même catégorie et d'une superficie équivalente dans la même zone écologique » (Cameroun, art. 22-1, D. n°94-436).

On peut toutefois se demander si le reboisement ou les classements équivalents sont toujours effectués en pratique. Il y a lieu d'en douter. Et en tout état de cause, on ne peut se satisfaire pleinement de compensations de surfaces, c'est-à-dire purement quantitatives, sans qu'il soit tenu compte des écosystèmes spécifiques des terrains reboisés ou classés ainsi que de leur potentiel en biodiversité.

2. L'AMÉNAGEMENT

L'aménagement d'une forêt consite à décider de l'orientation à lui donner, fixer d'une manière précise l'objectif à atteindre et décrire, dans un programme d'intervention limité dans le temps, les moyens dont on dispose et les mesures à appliquer pour la conduite des peuplements [41]. Il suppose dès le départ une minimum de planification à travers l'élaboration d'une politique forestière indiquant dans ses grandes lignes l'orientation que l'État ou tout autre propriétaire de forêt entend donner à son espace forestier et les objectifs généraux à atteindre. Sa mise en œuvre comporte trois phases : l'inventaire des ressources forestières, l'élaboration d'un plan d'aménagement et la sylviculture. Les deux premières phases sont éroitement liées et seront par conséquent étudiées ensemble.

---

41. G. COLLET, « Divers aspects de l'aménagement des forêts tropicales », *Bois et Forêts des Tropiques,* n° 100, novembre-décembre 1966, p. 35.

2.1. L'inventaire et les plans d'aménagement forestiers

Ce sont des opérations techniques certes liées, mais dont l'une — l'inventaire — précède l'autre.

2.1.1. L'INVENTAIRE FORESTIER

L'inventaire consiste en un recensement des ressources forestières. Tout dépend cependant des éléments que l'on choisit d'inventorier dans une forêt et des moyens dont on dispose à cette fin. Autrement dit, il n'y a pas, pour une zone forestière donnée, un seul type d'inventaire possible, mais plusieurs. De façon générale, on distingue : d'une part, l'inventaire en vue d'une exploitation immédiate : il concerne les seuls arbres de fort diamètre, un nombre limité d'essences utiles ; d'autre part, l'inventaire en vue d'un aménagement : il est basé sur la valeur d'avenir des peuplements existants et comprend, outre les essences d'un intérêt commercial immédiat, celles qui sont susceptibles de le devenir, tous les arbres étant comptés à partir d'un certain diamètre et classés par catégories [42].

L'inventaire doit permettre de déterminer le volume des bois exploitables, fournir les données sur l'accessibilité, tenir compte des besoins des populations, et procéder à une évaluation des produits de la forêt autres que le bois.

2.1.2. LE PLAN D'AMÉNAGEMENT FORESTIER

C'est un document qui fixe les règles de culture de divers étages du peuplement et les normes d'exploitation. Le forestier qui aborde un massif peuplé d'arbres de dimensions et de valeur commerciale inégales a généralement le choix entre deux méthodes : la futaie régulière par coupe unique (*Monocyclic system*) et la futaie irrégulière à coupes multiples (*Polycyclic system*).

La première méthode consiste à diviser la forêt à aménager en (R) divisions égales, R étant la révolution retenue pour les peuplements issus de la régénération envisagée. Chaque année, une division est exploitée à fond sans souci du diamètre limite puis complétement régénérée. La seconde méthode cherche à récolter les arbres préexistant au fur et à mesure qu'ils parviennent à maturité au moyen de coupes échelonnées dans le temps suivant une rotation sensiblement plus courte que la révolution [43].

Toutefois, le choix de l'une des méthodes n'a jamais fait l'unanimité entre les aménagistes, qu'ils soient africains ou européens. La controverse à ce sujet s'étend d'ailleurs au choix entre la régénération naturelle et la régénération artificelle. Cette opposition n'est cependant pas fondamentale et ne devrait en tout état de cause influencer en rien les normes d'exploitation.

Les plans d'aménagement, que l'on appelle aussi « plans d'exploitation du premier stade de la planification des ressources forestières » [44], doivent tenter de régulariser le débit des grumes exploitées et réglementer la manière dont elles sont extraites en fonction de certaines hypothèses de base telles que le plan futur d'utilisation des terres, la composition des bois commercialisables, l'accroissement probable des essences principales avant et après la coupe, et la nécessité d'assurer un approvisionnement en matière première. Ils doivent en outre indiquer le diamètre d'exploi-

---

42. Voir J.P. LANLY, « Les inventaires des forêts tropicales humides pour les décisions en matière d'investissements industriels », *Bois et Forêts Tropiques*, n°171, janvier-février. 1971, p. 46.

43. Pour plus de détails sur ces méthodes, voir B. VANNIERE, « Influence de l'environnement économique sur l'environnement forestier en Afrique tropicale » *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 175, sep., oct. 1977, pp. 5-8.

44. Voir S. FRANZ, « Contrats d'exploitation forestière sur domaine public sous les tropiques », Unasylva, n°112-113, vol. 28, 1976, p. 66.

tabilité et le volume exploitable. Le diamètre d'exploitabilité sera déterminé au regard des options de la politique forestière nationale. Quant à la détermination du volume exploitable, il dépendra de la méthode d'aménagement retenu. Ainsi, dans le système de coupe unique, tous les arbres appartenant à la liste des essences commercialisables et dépassant le diamètre minimal seront exploités. En revanche, dans le système de la futaie irrégulière à coupes multiples, seuls les arbres à abattre durant la rotation dépassant le diamètre d'exploitabilité pratique seront exploités.

Au Cameroun, l'article 23 de la loi n°94/01 définit l'opération d'aménagement comme étant « la mise en œuvre sur la base d'objectifs et d'un plan arrêtés au préalable, d'un certain nombre d'activités et d'investissements, en vue de la production soutenue des produits forestiers et de services, sans porter atteinte à leur valeur intrinsèque ni compromettre la productivité future de ladite forêt, et sans susciter d'effets indésirables sur l'environnement physique et social ». Le plan d'aménagement est, soit préparé par l'administration elle-même dans le cas des forêts domaniales et du domaine public, soit approuvé par elle dans le cas des forêts communales, communautaires ou des particuliers. Entrent dans l'aménagement, les opérations d'inventaire, de reboisement, de régénération naturelle ou artificielle, d'exploitation forestière soutenue et de réalisation des infrastructures (art. 63). L'aménagement constitue un préalable à toute exploitation. Il est aussi un élément obligatoire du cahier des charges confectionné pendant l'exécution de la convention provisoire préparatoire à une convention d'exploitation (art. 46 et 50). Il existe au Cameroun depuis quelques années des institutions et des projets de recherche forestière dont l'objectif est de participer en étroite collaboration avec les administrations nationales compétentes, à la définition des conditions et modalités d'une gestion écologiquement rationnelle des ressources forestières. Il en est ainsi des projets d'Aménagement Pilote Intégré (API) à Dimako dans l'Est du pays, Tropenbos à Kribi dans le Sud, ODA à Mbalmayo dans le Centre... Ces projets ne sont d'ailleurs pas hors de tout soupçon dans les milieux écologistes, certains les accusant de fournir une caution scientifique au pillage des ressources perpétré par les firmes avec lequelles ils travaillent [45]. Le projet Solo-Lala est toutefois considéré comme exemplaire des nouvelles politiques d'aménagement tournées vers la gestion écologiquement rationnelle des ressources forestières. Ce projet a pour partenaire l'Organisation Internationale des bois tropicaux (OIBT). Créé par le décret n°92/004 du 10 janvier 1992, ce projet, dont la première phase vient à son terme en 1996, est unique en Afrique. Il veut aboutir à un aménagement durable de la partie de la forêt camerounaise concernée. La réserve constituée subira une sorte de « coupe sanitaire » : l'aménagiste permettra à l'exploitant forestier de ne couper que les arbres indiqués. Cette méthode de coupe sélective entraînera certainement des coûts induits à court terme. Mais elle présente l'immense avantage de planifier la coupe, d'assurer la pérennité des forêts et de protéger certaines essences en voie de disparition. De plus, le projet place les populations locales au centre de ses préoccupations ; il garantit aux paysans en bordure de la réserve la terre nécessaire pour l'agriculture, tout en évitant les dommages excessifs à la forêt. Ce projet place le Cameroun à l'avant-garde de la planification forestière en Afrique.

Au Congo, le Code forestier organise l'aménagement autour de circonscriptions de base qui facilitent les tâches de gestion, de conservation, de reconstitution et d'exploitation. Le domaine forestier est divisé en trois unités : Nord, Sud et des Plateaux (art. 65 D n°84-910 portant application du Code forestier) ; celles-ci se subdivisent en zones, lesquelles se scindent à leur tour en Unités Forestières d'Aménagement (UFA) Ces UFA peuvent éclater en Unités Forestières d'Exploitation (UFE) (art. 68). Le plan d'aménagement est établi tous les cinq ans. Il couvre

45. Voir Alain Serge NGUIFFO TENE, « *La nouvelle législation forestière au Cameroun* », brochure publiée par la Fondation Friedrich Ebert, Yaoundé, 1994, p. 29.

toutes les UFA et comporte la liste des essences, le volume maximal annuel de coupe et la durée de la période d'exploitation de l'UFA (art. 29 L. n°004/74 portant code forestier). À cette fin, il doit établir obligation (art. 27 L. n°32/82 portant modification du code forestier) : l'évaluation des ressources forestières ; les modalités d'exploitation de ces ressources ; les mesures et travaux de conservation ; l'aménagement du domaine forestier. Il peut concerner aussi les sites remarquables du tourisme cynégétique ; la possibilité d'établir des entreprises de pisciculture, des parcs nationaux et des réserves naturelles. On constate en pratique que les plans d'aménagement congolais sont « partiels, approximatifs et non respectés ». Plus généralement, ce sont les dispositions du Code forestier relatives à l'aménagement et à la réalistion des inventaires qui souffrent d'inapplication [46].

À Madagascar, un plan d'aménagement des forêts avait été mis en place dès 1957 par l'arrêté n°25-SE/FOR/CG du 14 janvier 1957, relatif à la protection des forêts dans ce pays. Cet arrêté avait servi de base à toute la législation forestière de la République Malgache à partir de 1960. Actuellement, la politique forestière se dégage de la Stratégie nationale de conservation adoptée en 1984, du Plan d'Action Environnementale (PAE) et de la Charte de l'Environnement Malgasy qui fait l'objet de la loi n°90-033 de 1990. Le premier objectif général du PAE, à savoir la conservation et la gestion du patrimoine de la biodiversité, comprend un programme d'action centré sur l'aménagement et la protection dont les différents aspects sont : l'établissement d'un réseau de 50 aires protégées ; la gestion et la protection des forêts classées ; la conception d'une politique nationale en matière de biodiversité ; les projets de conservation et de développement au niveau des aires protégées [47].

Au Sénégal, les plans d'aménagement sont abordés aux articles L6 à L12 du Code forestier (L n°65-23 du 9 février 1965). Les droits que l'État concède sur les forêts et les terres à vocation forestière du domaine national aux collectivités locales ainsi que les obligations qui en résultent pour celles-ci, sont définis, pour chaque collectivité locale concernée, par un plan d'aménagement élaboré par le service forestier et approuvé par la collectivité locale. Ce plan ne peut limiter la libre jouissance par la collectivité locale des produits des forêts et terres à vocation forestière concernées que pour des motifs d'intérêt général tirés des nécessités de la protection et de la conservation des ressources forestières, du reboisement ou de la restauration des terrains dénudés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave. La collectivité locale peut affecter aux personnes physiques ou morales qu'elle désigne les parcelles relevant des forêts ayant fait l'objet d'un plan d'aménagement forestier, à charge pour ces personnes d'en assurer la mise en valeur, conformément aux droits d'exploitation et dans les conditions prévues par ledit plan. En outre, elle peut faire procéder à l'adjudication sur pied, dans les limites prévues par le plan local d'aménagement, des formations forestières dépendant de parcelles non-affectées. Les plans d'aménagement constituent en définitive la condition essentielle de l'exploitation et de la mise en valeur des forêts du domaine national.

Au Niger, chaque département est doté d'un « schéma d'aménagement foncier » dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités humaines rurales ainsi que les droits qui s'y exercent. L'élaboration de ce schéma doit s'appuyer sur des études d'impact et permettre l'intervention des populations rurales ainsi que de leurs représentants. L'accès aux ressources agricoles, sylvicoles et pastorales doit se faire en conformité avec les prescriptions du schéma.

---

46. Voir Delphine Edith ADOUKI, « Droit, Forêts et développement durable », rapport national du Congo au Colloque de limoges de nov. 1994 précité, doc. dactyl. ; pp. 10 et 11.

47. Voir Henri FINOANA, « Droit, Forêts et développement durable », rapport national de Madagascar, même colloque, doc. dactyl. non paginé.

Des aménagements forestiers peuvent être réalisés sur des terrains qualifiés par la loi sur les forêts, ou sur certains terrains à vocation agricole ou pastorale. Ces aménagements, qui peuvent être publics ou privés, ont un but de protection et de production [48].

2.2 La sylviculture et la reforestation

Parce qu'il est le principal propriétaire des forêts, l'État en assure le premier la regénération, les particuliers et les collectivités locales y participant à titre secondaire.

2.2.1. LA REGÉNÉRATION DES FORÊTS PAR L'ÉTAT

Les efforts de regénération forestière en Afrique tropicale sont anciens. Ce fut la préoccupation des premiers forestiers dès leur arrivée en Afrique. On note leur présence au Nigeria dans les années 1900-1905 et dans le reste des pays africains entre 1925 et 1930 [49]. On constate cependant un certain retard dans la sylviculture en Afrique. Il y a à cela trois raisons. D'abord, l'utilité même de la regénération fut longuement discutée par les autorités qui en étaient responsables, car l'exubérance de la forêt faisait illusion : il y avait une forte croyance en la regénération naturelle. Ensuite, la sylviculture paraissait de peu d'intérêt, le bois étant concurrencé par d'autres matériaux : on prophétisait alors la mort du bois, et pourtant sa valeur n'a cessé de s'apprécier au fil des années [50]. Enfin, la préférence en matière d'investissement allait à d'autres secteurs jugés prioritaires par rapport à la sylviculture [51].

Les tentatives de regénération naturelle devaient prévaloir de 1950 à 1960 en Côte-d'Ivoire et à partir de 1947 au Cameroun, notamment dans certaines régions [52]. Mais les résultats furent jugés dès le début des années 1960 plutôt décevants. Le mouvement repartit alors en direction des plantations artificielles ; celles-ci furent pratiquement le seul moyen de regénération des forêts utilisé dans ces pays de 1960 à 1980 [53]. Pour autant, le problème ne fut pas résolu. En dépit d'importants projets de reboisement entrepris dans des pays comme le Cameroun (1 000 ha environ de forêt replantés par an dans la zone de forêt dense), le Congo (25 100 ha de limba, puis, d'eucalyptus plantés depuis une quinzaine d'années), la Côte-d'Ivoire (5 000 ha par an depuis 1969), le Ghana (40 000 ha de plantation atteints en 1977), on affirme que cette politique, arrivée quelque peu tardivement dans certains de ces pays (Côte-d'Ivoire par exemple) ne permettra pas d'inverser le processus de déforestation. C'est que dans des pays comme le Zaïre par exemple, la superficie des plantations industrielles était d'environ 1 900 ha seulement à la fin des années 1980 contre 6 000 ha déboisés résultant de 1 000 000 ha d'exploitation forestière [54]. Néanmoins, on ne peut nier une prise de conscience éclatante de l'utilité des reboisements [55], même si dans les pays sahéliens, à l'instar du Sénégal, la sécheresse et la pauvreté des sols ne favorisent pas les programmes de reboisement.

---

48. Voir Aboubakar MAIDOKA, rapport national du Niger au colloque de Limoges (nov. 1994) précité.
49. Voir R. CATINOT, « Syliviculture en forêt dense africaine », *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 100, mars-avril 1985, p.6.
50. Voir A.M. AUBRE VILLE, « Forêts sauvages ou sylviculture », *Bois et Forêts des Tropiques*, n°33, jan.-février 1954, p. 11.
51. *Id.* p.12.
52. Voir *Mesures de relance du secteur forestier au Cameroun*, Ministère de l'Agriculture, direction des Eaux et Forêts et des chasses, Yaoundé, fév. 1981, p. 133.
53. Voir *Aménagement des forêts tropicales humides*, p.32.
54. Voir DOUMENGUE, *La conservation des écosystèmes forestiers du Zaïre*, Gland, UICN, 1990, p.50.
55. Voir C. BOMBA, Thèse précitée, p.151.

2.2.2. LA REGÉNÉRATION DES FORÊTS PAR LES PARTICULIERS ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Certaines mesures incitatives permettent de promouvoir la foresterie en milieu rural par le biais de la sylviculture des particuliers et des collectivités locales.

Au Cameroun, le décret n°85-1168 du 23 août 1985 institue une prime à la création des plantations nouvelles de caféiers, de cacaoyers et d'essences forestières. Cette prime vise à encourager la mise en place de nouvelles exploitations des cultures pérennes ci-dessus visées et « le reboisement en essences forestières en vue de la lutte contre la déforestation » (art. 2 p2). Le montant de la prime est fixé à 200 000 F CFA par hectare créé. Pour prétendre au bénéfice de cette prime, l'exploitant doit réaliser une plantation dont la superficie est au moins égale à 5 ha d'un seul tenant et en culture pure, à l'exception des plantes d'ombrage (art. 3 et 4). En pratique, l'on constate que les paysans camerounais sont plus enclins à défricher la forêt pour y installer des plantations de cacaoyers et de caféiers plutôt que d'essences forestières.

En Côte-d'Ivoire, il n'existe pas de mesure incitative de caractère financier. L'article 29 du Code forestier pose le principe selon lequel « le respect du domaine forestier, le reboisement et la reforestation sont un devoir pour tout citoyen. Il doit être rempli par les collectivités et les particuliers indépendamment des opérations que se réserve l'État. Des terrains seront mis à cet effet à leur disposition, des plants et des graines d'essences forestières leur seront fournis ainsi que l'encadrement nécessaire à la bonne exécution des travaux. Ce reboisement par les particuliers est soumis au même régime que celui réalisé par l'État. La loi reconnaît aux collectivités au profit desquelles est entrepris le reboisement l'usufruit de plein droit. Toutefois leur exploitation devra dans tous les cas être controlée par les services forestiers. Il est institué par ailleurs, comme dans beaucoup d'autres pays africains, une Journée de l'Arbre dont le but est de développer chez chaque citoyen ivoirien, « l'amour et le respect de la nature et en particulier de la flore et de la faune »(art. 2. D. n°83-743 du 28 juillet 1983 instituant cette Journée).

Au Niger, en vue de promouvoir le reboisement dans l'intérêt public, la législation prévoit la possibilité pour l'Administraion d'accorder, en dotation révocable, aux collectivités et aux établissements publics ainsi qu'aux particuliers, des dépendances domaniales nues ou couvertes de boisements dégradés, à charge pour eux de les reboiser. Les bénéficiaires exploitent librement ces terrains sous réserve des restrictions visant la protection des terrains pentus et celles incrites dans l'acte de dotation. Des subventions en nature ou en espèces peuvent être accordées aux collectivités et aux particuliers impliqués dans ces travaux de reboisement. Le Ministre chargé des Forêts peut, par voie d'arrêté, déterminer des zones soumises à la surveillance des usagers et collectivités voisines des forêts, et éventuellement les modalités de ce service de surveillance qui tient lieu d'apport des populations pour la protection et la conservation de l'environnement. Ce service pourra être rétribué en cas d'activités intenses et d'efficacité avérée. L'ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural prévoit par ailleurs que tout acte d'exploitation forestière doit comporter une clause de reforestation des espaces décimés à la charge de l'exploitant [56].

Au Togo, le Titre IV du décret du 5 février 1938 institue une dotation de terrains domaniaux à des fins de reboisement et une subvention en nature ou en argent. Les dispositions de ce texte, communément appelé code forestier du Togo, sont à bien des égards identiques à celles de la législation nigérienne sus-évoquée. En effet, une dotation révocable en terrains nus ou couverts

56. Voir A. MAIDOKA, contribution précitée au colloque de Limoges de nov. 1994 sur les forêts.

de boisement très dégradé peut-être accordée aux particuliers, collectivités indigènes et établissements publics en vue de leur reboisement par les bénéficiaires qui doivent le faire sous réserve des restrictions visant les terrains en pente et celles inscrites dans l'acte de dotation (art. 32). De même qu'au Niger, des subventions en nature (sous forme de graines ou de plantes) ou en argent peuvent être accordées à raison des travaux entrepris par les collectivités ou les particuliers pour le reboisement (art. 33). La subvention en nature est toutefois plus courante que la subvention en argent devenue bien trop rare. Un arrêté interministériel du 28 mai 1986 a institué une attestation de plantation d'essences forestières privées. Cette attestation tient lieu de titre de propriété des arbres plantés ; elle est délivrée à toute personne physique ou morale ayant installé et entretenu pendant deux ans une plantation forestière d'au moins 0,24 ha ou ayant planté 50 pieds d'arbres. L'institution de cette attestation n'a toutefois pas résolu la question foncière qui se pose dans ce cas. En fait, parce que le titulaire d'une attestation ne peut se prévaloir de la propriété foncière, cette question de la propriété de la terre a paralysé cette forme d'incitation [57].

À Madagascar, la politique actuelle de reboisement est définie par le décret n°85-072 portant création d'une Opération Nationale d'« Action en faveur de l'Arbre ». Cette opération vise trois objectifs principaux, à savoir : la protection des forêts existantes, l'extension des reboisements et des plantations d'arbres en général, et les actions qui concourent à la promotion de l'arbre et du bois. Toute personne physique ou morale de nationalité Malgasy peut participer à cette opération. La première mesure d'incitation est l'appropriation du terrain reboisé. S'y ajoutent des aides et facilités accordées aux personnes qui réalisent la plantation dans une zone déterminée. Les modalités d'attribution de ces aides et facilités sont fixées par l'arrêté interministériel n°3145/87 du 15 juillet 1987. Ces aides consistent en une assistance technique dans la réalisation des différentes phases des travaux de reboisement, la fourniture des semences, de produits phytosanitaires et de petits matériels, mais aussi en des aides financières. Quant aux facilités, elles consistent en l'appropriation des produits réalisés, l'appropriation définitive du terrain reboisé — au contraire de ce qui se passe, comme on l'a vu, au Togo par exemple —, l'exonération d'impôts et taxes fonciers sur les parcelles inclues dans les zones délimitées pour l'Action en faveur de l'Arbre (ZODAFARB) jusqu'à la période d'exploitation du reboisement, laquelle est matérialisée par la première coupe.

Au Sénégal, l'article L.10 alinéa 3 rend le boisement obligatoire pour pallier les insuffisances des méthodes culturales ou pour remplacer les prélèvements opérés dans le cadre de l'usufruit ou de la propriété. Mais l'essentiel des mesures incitatives en matière de reforestation est contenu dans la partie réglementaire du nouveau Code forestier, plus précisément dans le Titre VI intitulé significativement : « Encouragement au reboisement ». L'article D-47 dispose que des portions du domaine forestier peuvent être concédées à des établissements privés, à des collectivités publiques ou privées à charge de les reboiser ou de les enrichir en essences forestières de valeur. Ces boisements sont temporairement soustraits à toute exploitation et affranchis de tous droits d'usage. L'exploitation sera faite ultérieurement par les bénéficiaires à leur profit, en temps jugé opportun par les services forestiers et conformément aux textes en vigueur. « Des subventions, soit en argent, soit en plants forestiers pourront être accordés aux intéressés, à raison des travaux de reboisement entrepris par eux et en fonction d'un cahier des charges annexé ». L'application de ces règles n'est toutefois pas encore effective, les dispositions précitées étant une possibilité ouverte par le Code plutôt qu'une obligation pour l'Administration [58].

57. Voir B. K. DJERI-ALASSANI et E-TCHAKET, contribution au même colloque.
58. Voir Ibrahim LY, contribution au même colloque.

À côté de ces mesures incitatives, la législation sénégalaise prévoit des cas de reboisement obligatoire. Il en est ainsi pour tout déclassement ayant pour effet de réduire la surface du domaine forestier à moins de 20% du territoire d'un département, et pour tout titulaire d'un permis temporaire d'exploitation. Par ailleurs, les titulaires des droits d'usage forestier « sont tenus de contribuer, au prorata des droits dont ils jouissent, à l'entretien des forêts sur lesquelles ils exercent des droits d'usage » (art. D. 21). Cette participation vaut également pour les agriculteurs dont les exploitations se trouvent « dans une zone de terroir » ou « une zone pionnière » (art. D. 37) : ils doivent en effet entretenir dans les terrains de culture un minimum de vingt arbres de belle venue ou de soixante jeunes plants à l'hectare...(*ibid*). Sur la base de ces mesures, de nombreuses initiatives isolées de reboisement ont été prises au cours des années récentes, donnant lieu à une multitude de micro-projets de plantations essentiellement orientées vers la production du bois de chauffe dont l'utilité immédiate apparaissait plus évidente localement [59]. Mais « faute d'une coordination même régionale, et en l'absence de soutien effectif, ni même affirmé des autorités, ces efforts se sont heurtés à de sérieux obstacles » [60].

Au Mali, l'article 51 donne la possibilité aux collectivités villageoises et aux particuliers de reboiser des périmètres, d'avoir des bois sacrés et des lieux protégés dans un but socio-religieux. Toutefois, ces périmètres doivent être signalés à l'Administration qui en fixe les limites et les fait immatriculer au nom des collectivités et particuliers intéressés. Les conditions d'exercice des droits prévus ci-dessus sont fixées à l'article 52 du Code forestier qui précise que le domaine forestier des collectivités et des particuliers est soumis aux mêmes restrictions que le domaine classé de l'État pour ce qui concerne les défrichements et les méthodes d'exploitation des produits forestiers : toute exploitation des produits de leur domaine requiert de la part des intéressés un permis gratuit d'exploiter qui s'obtient sur demande adressée au Chef de Circonscription Administrative.

Au total, l'on constate une insuffisance des mesures incitatives en faveur du reboisement dans les législations forestières africaines. Pire encore, certaines d'entre elles ne laissent pas apparaître une politique juridique en la matière. À titre illustratif, le Code forestier du Congo ne contient aucune disposition, ni sur le développement d'une foresterie villageoise, ni pour inciter les individus à l'agro-foresterie ou à la sylviculture. Les unités forestières d'aménagement qui constituent l'unique tentative de planification de l'espace et des travaux forestiers à l'échelon national ne comportent aucun volet sur la foresterie rurale [61].

3. LA PROTECTION GÉNÉRALE DES FORÊTS

En raison des multiples usages dont elles font l'objet, les forêts bénéficient dans la plupart des pays d'une protection étendue. Il va sans dire que la protection des forêts est étroitement liée à leur exploitation ; mais cet aspect sera traité séparement (cf. *infra* II) dans la mesure où il soulève d'autres problèmes spécifiques. La protection proprement dite passe par une stricte réglementation de diverses activités susceptibles de porter atteinte à l'équilibre des écosystèmes forestiers, notamment les activités agro-pastorales, l'extraction minière et les travaux publics.

59. Voir C. BOMABA, *op. cit.*, p. 157.
60. Voir G. BOUTTOUD, *Les produits forestiers dans l'Économie africaine*, Paris, PUF, 1989, p. 102.
61. Voir P. HECKETS WEILER, *La conservation des écosystèmes forestiers du Congo*, Gland, UICN, 1990, pp.11 et 53.

3.1. La réglementation des activités agro-pastorales

Les activités agro-pastorales constituent la principale cause de dégradation des écosystèmes forestiers. Elles impliquent trois phénomènes indissociables : les défrichements, les feux de brousse et le parcours des animaux.

3.1.1. LES DÉFRICHEMENTS

Il y a défrichement « lorsque l'état boisé a été supprimé par abattage des arbres et destruction des souches et qu'une destination autre que la forêt a été donnée au sol » [62]. Le défrichement se distingue ainsi, du moins en droit français, des coupes qui, quant à elles, ne portent que sur les arbres sans atteindre la forêt dans sa totalité. Mais en Afrique, les coupes incontrôlées ont parfois le même effet que les défrichements ainsi définis.

Au Cameroun, l'article 15 de la loi forestière du 20 janvier 1994 entend par défrichement « le fait de supprimer les arbres ou le couvert de la végétation naturelle d'un terrain forestier, en vue de lui donner une affectation non forestière, quels que soient les moyens utilisés à cet effet ». C'est sans doute la définition la plus correcte de cette notion au regard des définitions fournies par d'autres législations africaines (cf. *infra*). Elle a le mérite d'envisager cette notion de façon très large et par suite de couvrir tout son champ. Les forêts domaniales camerounaises sont mises à l'abri des défrichements puisque l'affectation de leurs sols ne peut survenir que par un acte de déclassement total ou partiel (art. 16 §1). La mise en défens ou le classement des terrains en forêts domaniales reconnus nécessaires à la conservation des sols, à la protection des berges d'un cours d'eau, à la régulation hydrique ou à la conservation de la diversité biologique entraînent l'interdiction de défricher ou d'exploiter les parcelles auxquelles ils s'appliquent (art. 17 §1 et 2).

Au Congo, les seuls défrichements prévus par le code forestier sont ceux des agriculteurs (art. 3 §6). Dans ce cas, le défrichement est relié à l'agriculture itinérante. Ce lien est bien souligné par le Code forestier du Sénégal dont l'article D.26 dispose : « Est qualifiée de défrichement la succession des opérations destinées à permettre la mise en culture d'un terrain préalablement recouvert d'une végétation ligneuse ». Cette définition paraît bien restrictive au regard de celle donnée par la loi forestière camerounaise précitée. Elle ignore complètement les autres destinations du terrain défriché, telles que la construction des habitations. Le défrichement y apparaît uniquement comme une conquête de l'agriculture sur la forêt. À vrai dire, le critère du défrichement que l'on doit retenir est celui du changement d'affectation des sols, que cette affection ait une destination agricole ou pas. Cette interprétation semble bien correspondre à la réalité législative telle qu'elle se dégage du champ d'application de la réglementation des défrichements.

Cette réglementation diffère selon qu'il s'agit des forêts classées ou des forêts protégées.

● Dans les *forêts classées*, les défrichements sont, soit purement et simplement interdits, soit soumis à une autorisation de l'administration chargée des forêts. La première occurence est celle du Code forestier centrafricain dont l'article 9 prévoit que « les cultures par essartage ou toutes autres méthodes et les déboisements sont formellement interdits en forêts classées ». De même tout émondage ou ébranchage y est également interdit, et de jour comme de nuit, le port de la machette est interdit dans les forêts classées (art. 11). La seconde occurence, celle de l'autorisation, se dégage du Code forestier ivoirien qui dispose à cet égard que dans les forêts classées, les défrichements peuvent être autorisés « temporairement en vue de l'établissement des

62. Jean LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, LGDJ, 1973, p. 446.

cultures... » (art. 8). L'article D.27 du Code forestier sénégalais et l'article 1er du décret de 1974 sur la protection des arbres et des bois au Ghana vont dans le même sens.

● Dans les *forêts protégées*, qui sont celles qui n'ont pas encore fait l'objet d'un acte de classement, la réglementation des défrichements s'applique aussi bien aux forêts ne faisant l'objet d'aucun titre juridique qu'aux forêts, des particuliers et des collectivités. Dans les pays où l'on ignore la catégorie des forêts protégées comme au Ghana et au Sénégal, les défrichements restent dans tous les cas soumis à une autorisation. Dans les autres, comme au Congo et au Zaïre, les défrichements sont libres mais réglementés. Dans ces deux pays, ils peuvent être interdits « là où la rareté ou la dégradation des boisements nécessitera cette mesure » (art. 13 C.F congolais et art. 11 décret zaïrois de 1949) ; en Côte-d'Ivoire, « des réserves de bois d'œuvre où l'exploitation forestière précèdera obligatoirement les défrichements et les cultures » (art. 13 du C.F).

En Guinée, tout défrichement « consistant à couper ou à extirper des arbres ou des végétaux ligneux d'une parcelle, par quelque procédé que ce soit, en vue de changer l'affectation du sol, est soumis à autorisation, accordée par permis » (art. 58 du C.F). Ce permis ne peut être accordé que dans les cas et aux conditions prévus par les articles 51 et 52 du décret d'application du Code. Le ministre chargé des forêts pourra, par arrêté, délimiter des zones du domaine forestier où tout défrichement sera rigoureusement interdit (art. 59 du C.F). Dans les cas où il est autorisé, le défrichement doit s'accompagner d'un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au boisement initial effectué conformément aux textes d'application du Code. Le bénéficiaire devra s'acquitter d'une taxe de défrichement correspondant aux frais occasionnés par le boisement (*ibid*). Cette taxe est prévue par les articles 53 et 54 du décret d'application du Code. En tout état de cause, toute personne qui aura pratiqué un défrichement en violation des dispositions pertinentes du Code ainsi que de ses textes d'application sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et/ou d'une amende égale au double de la taxe de défrichement qui aurait dû être légalement payée. Sera obligatoirement prononcée la confiscation ou la restitution des produits du défrichement ; et, en cas de récidive, les véhicules et outils ayant servi à commettre l'infraction seront saisis. Pour le reste, la parcelle illégalement défrichée devra être reboisée aux frais de l'auteur de l'infraction (art. 95 du C.F.).

Au Mali, tout défrichement nouveau sur toute l'étendue du territoire est subordonné à une autorisation écrite du chef de circonscription de la localité intéressée après avis des services des eaux et forêts, de l'élevage et de l'agriculture (art. 7 du C.F). Avant de délivrer l'autorisation, les autorités administratives compétentes doivent s'assurer que le terrain objet de la demande n'entre pas dans la catégorie des lieux interdits au défrichement. Le défrichement doit respecter les essences protégées ou le maintien obligatoire de 10 à 20 pieds d'essence à l'hectare, procéder à la coupe des autres essences à ras de terre ; il est par ailleurs interdit de tuer les arbres, arbustes ou leurs souches par la mise en feu, sauf dans le cas de la culture attelée ou mécanisée. Le défrichement est interdit sur les pentes des montagnes, collines, dunes ou plateaux où il y a risque d'érosion, aux abords des cours d'eau permanents ou semi-permanents sur 25 mètres à partir de la berge des mares, puisards et puits pour cause de salubrité, dans les zones de naissance des sources et leurs bassins de réception, dans les zones protégées pour raison de salubrité publique, dans les zones protégées dans l'intérêt de la défense nationale, dans les forêts classées, périmètres de protection et périmètres de reboisement (art. 13 du C.F.).

Le Code forestier centrafricain ne soumet à autorisation que les défrichements portant sur une étendue dépassant 50 ha (art. 44). Ici comme en Côte-d'Ivoire, l'autorisation de défrichement ne peut être refusée que si les défrichements sont susceptibles de compromettre le maintien des terres sur les montagnes et les pentes, la défense du sol contre les érosions et les envahisse-

ments des fleuves, rivières ou torrents, l'existence d'un cours d'eau, la fixation des dunes, la salubrité publique, la défense militaire ou nationale (RCA : art. 45 du C.F ; Côte-d'Ivoire : art 26 du CF). Dans les deux pays, des sanctions sont prévues à l'encontre de tout propriétaire qui aurait entrepris le défrichement en violation de cette disposition. Il pourra être mis en demeure de rétablir les lieux défrichés en nature de bois. Si dans un delai d'un an en Centrafrique, et de cinq ans en Côte-d'Ivoire, la superficie déboisée n'est pas replantée par le propriétaire, il y sera pourvu à ses frais par l'administration forestière (RCA : art. 46 et 47 ; Côte-d'Ivoire art. 27 et 28).

Toutefois, le Code centrafricain exclut du champ de la réglementation ci-dessus, « les jeunes bois, pendant les trente premières années après leur semis ou leur plantation... les parcs et jardins clos ou attenant aux habitations » (art. 48).

Ces mesures sont de nature à empêcher les défrichements inopportuns, si du moins elles sont appliquées avec rigueur. On peut regretter en revanche l'étroitesse du champ d'application de la réglementation du défrichement dans la plupart des pays. En général, le législateur se contente d'imposer le principe de l'autorisation préalable aux personnes privées, que leurs forêts aient fait, ou non, l'objet d'un classement. L'exigence de l'autorisation n'atteint donc pas les organismes publics ou para-publics alors même qu'ils sont, dans la plupart des pays, de grands défricheurs pour l'agriculture industrielle [63]. Ils ne sauraient donc, en bonne logique, être exclus des exigences requises par la loi en matière de défrichement.

3.1.2. LA PROTECTION CONTRE LES FEUX DE BROUSSE ET LES INCENDIES

La lutte contre les feux de brousse et les incendies ne présente manifestement pas la même importance selon les États. Dans certains pays, les feux de brousse que la législation malienne définit comme « tout feu qui se développe de façon incontrôlée dans le domaine forestier et dans des jachères de moins de 5 ans » (art. 1 L n°86-66/AMRM du 26 juillet 1986) attaquent jusqu'à un million d'hectares par an. Il n'est donc pas étonnant de constater de grandes différences dans les systèmes juridiques. Certains États ont même élaboré une législation spécifique aux feux de brousse et aux incendies de forêt. Il en est ainsi du Mali qui a adopté un Code du feu, auquel s'ajoute la loi n°86-46/AN-RN du 21 mars 1986 faisant obligation d'installer et d'utiliser un foyer amélioré à l'effet de diminuer la consommation des combustibles ligneux. De même, le Ghana a adopté en 1990 un « *Control and Prevention of Bushfires Law* » qui prévoit diverses mesures préventives et reprime sévèrement les infractions à la réglementation.

La protection contre les feux de brousse et les incendies repose à la fois sur des mesures préventives et sur des mesures curatives.

3.1.2.1. Les mesures préventives

Les mesures préventives consistent d'abord en l'énoncé de comportements interdits, souvent érigés en infractions punissables, indépendamment de toute intention [64]. Ainsi, au Niger, les feux de brousse sont interdits dans les zones forestières, comme il est interdit de porter ou d'allumer le feu en dehors des habitations et des campements, à l'intérieur et jusqu'à une distance de 50 mètres des forêts classées. Au Togo, les feux de brousse sont interdits en toute saison et en tous points du territoire, exception faite des feux utilitaires couramment appelés feux précoces qui peuvent être allumés durant une période bien déterminée fixée par arrêté ministériel. Au

63. Voir Les exemples Camerounais cités par C. BOMBA, *op. cit.* p. 171, note n°221.

64. Voir Étienne ORBAN de XIVRY, rapport se synthèse précité, au colloque de Limoges de novembre 1994 sur la protection des forêts et le développement durable : doc. multigr. p.2.

Sénégal, dans certains cas, les feux de brousse précoces sont même interdits. On observera au passage que dans ce pays, la distinction est bien faite entre le feu de brousse d'une part, et l'incinération du pâturage, des brûlis de terrains de culture, d'autre part. Celle-ci, moyennant le respect de diverses conditions, peut être pratiquée. Il s'agit là d'une prise en compte judicieuse de certaines pratiques liées aux méthodes culturales traditionnelles courantes dans la plupart des pays africains et qu'il serait illusoire d'interdire.

En Guinée, les feux de brousse sont interdits, notamment pour la pratique de la chasse à feu, sous réserve des dispositions légales fixées par le Code forestier (art. 65 dudit code). Il est par ailleurs interdit d'allumer un feu à l'intérieur du domaine forestier, en dehors des habitations et des établissements. Quiconque allume un feu hors des agglomérations des habitations et des établissements, à quelque fin que ce soit, doit prendre toute disposition utile pour éviter que ce feu n'échappe à son contrôle et ne se répande dans le domaine forestier. En cas de nécessité, le Ministre chargé des forêts pourra réglementer de façon particulière, voire interdire, toute mise à feu quelle qu'en soit la finalité, pour une durée déterminée, sur tout ou partie du territoire national. En outre, il pourra prescrire toute mesure utile en vue d'assurer la prévention et la lutte contre les feux de brousse (art. 67). Les mises à feu contrôlées, à des fins agricoles, pastorales ou pour le débroussaillement, ne peuvent être pratiquées que conformément à la réglementation, en l'occurrence le Code forestier et ses textes d'application (art. 66). Par ailleurs, la fabrication du charbon pourra être autorisée par le Ministre chargé des forêts dans les conditions à prescrire par un arrêté. Un rôle spécifique est assigné à l'administration forestière, ainsi que le cas échéant aux collectivités décentralisées possédant un domaine forestier. Pour prévenir et combattre le feu de brousse, elles devront prendre diverses mesures, notamment : constituer, former et équiper des brigades de lutte contre le feu ; établir des pare-feux, notamment sous forme de bandes débroussaillées et desséchées ou plantées d'espèces résistant au feu ; créer des postes d'observation dans certaines régions et à certaines époques de l'année (art. 68).

Les mesures préventives consistent ensuite en la détermination des activités dont l'exercice peut bénéficier des mises à feu, de la période pendant laquelle celles-ci peuvent être pratiquées et des lieux où elles sont interdites.

Au Cameroun, tout feu de brousse est interdit dans les forêts permanentes. Toutefois, dans les forêts de récréation, les feux de camp peuvent être autorisés sur des sites désignés à cet effet ; dans ce cas, les auteurs de tels feux sont tenus de respecter les prescriptions réglementaires.

Ailleurs, certaines activités bénéficient à titre dérogatoire des mises à feu. Ainsi, le Code forestier congolais admet des dérogations pour certaines activités qui peuvent bénéficier des mises à feu précoces. En Côte-d'Ivoire, ces dernières sont autorisées en vue de « regénérer les pâturages, d'assurer la protection des forêts classées, des périmètres protégés, des reboisements » (art. 1 du D. n°66-52 du 8 mars 966 fixant les modalités de mises à feu autorisées), et, ajoutent les Codes forestiers centrafricain (art. 26) et sénégalais (art. D. 33), « la préparation des terrains de culture, l'assainissement des lieux habités et des pistes ». Les feux précoces sont allumés par les populations concernées qui, de ce fait, doivent se tenir prêtes à combattre l'incendie au cas où celui-ci se propagerait hors des limites prévues.

Les mises à feu précoces ne peuvent survenir qu'à des périodes déterminées. En Centrafrique, elles sont autorisées en tout temps pour « l'incinération des rémanements sur les terrains défrichés en vue des cultures » et uniquement pour les feux précoces du 15 novembre au 1er mars (art. 26 C.F). Les feux sont allumés de préférence le jour par temps calme et sans vent et doivent être éteints en fin de journée (art. 26 ; Côte-d'Ivoire : art. 2 du D. n°66-52).

Au Sénégal, les feux précoces ou préventifs sont pratiqués selons les régions du 1er novembre au 31 (art. D. 32).

Mais il n'est pas rare de voir les législateurs, comme les gouvernements, adopter une attitude plus volontariste. Ainsi, au Togo, sont créés au niveau des préfectures, des comités de lutte contre les feux de brousse, avec pour mission non seulement d'étudier et d'organiser les campagnes d'information et d'éducation des populations sur les conséquences, les moyens de lutte et la réglementation des feux de brousse, mais aussi de rechercher et les infractions, et les auteurs (art. 8 et 10 du D. n°74-160 du 17 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de la lutte contre les feux de brousse et institutant les feux précoces). Au Cameroun, toute forêt sous aménagement doit être dotée d'un système de surveillance et de lutte contre les incendies de forêt (art. 8 §1 et 2). Au Niger, l'autorité administrative, d'un commun accord avec le service forestier local, fait procéder par les usagers des forêts ou les habitants des villages riverains à l'incinération des herbages à la limite des forêts classées et le long des chemins traversant lesdites forêts.

3.1.2.2. Les mesures curatives

Les mesures curatives sont celles qui sont mises en œuvre une fois déclaré un feu de brousse ou un incendie de forêt. Dans certains pays comme le Mali et le Sénégal (art. D 34) l'attitude volontariste observée en matière préventive s'accompagne de l'octroi à certaines autorités publiques d'un pouvoir de réquisition lorsqu'un incendie est né. De façon générale, en cas d'incendie déclaré, la direction des opérations ou des secours appartient, selon le cas, aux agents forestiers, aux autorités administratives territorialement compétentes et aux chefs de villages, qui peuvent requérir quiconque en vue de le combattre (RCA : art. 26 du CF ; Ghana : art. 8 du décret sur la protection des forêts de 1974).

La législation ivoirienne confie la responsabilité de la lutte à deux organes : d'une part, au Comité national de défense de la forêt et de lutte contre les feux de brousse : sa tâche est de mettre au point une stratégie efficace de lutte contre les feux de brousse et les incendies de forêt, et de rechercher les moyens nécessaires à son application. (art. 2 du D. n°86-378 du 4 juin 1986 portant création dudit Comité). D'autre part, à la SODEFOR, organe opérationnel qui peut, en dehors des plantations forestières, intervenir pour arrêter la propagation des incendies lorsque ces derniers menacent les intérêts d'une collectivité donnée (art. 6 de l'arrêté interministériel n°1766 du 30 août fixant les modalités d'intervention de la Société pour le Développement des plantations forestières (SODEFOR) pour la lutte contre les feux de brousse en dehors des limites de périmètres qui lui sont confiés).

Certains pays instaurent des règles particulières de responsabilité. Ainsi au Togo, lorsqu'un feu de brousse s'est propagé à partir d'un village, c'est le chef de ce village qui sera déclaré pénalement responsable, du moins dans la mesure où l'auteur du feu n'a pu être identifié. Il n'est pas douteux que cette responsabilité particulièrement lourde, puisqu'il s'agit d'une responsabilité pénale du chef d'autrui, contribue à assurer le respect de la législation ; mais à d'aucuns, elle pourrait apparaître comme excessive : en effet, il résulte du texte que le chef du village ne peut être exonéré de sa responsabilité que s'il identifie l'auteur du feu de brousse. Si la diligence dont il a fait preuve ne l'a pas amené à identifier l'auteur du feu de brousse, si donc il a agi en homme responsable et prudent, l'infraction sera néanmoins reputée établie[65] ! En est proche la législation du Mali où l'article 13 du Code du feu met à la charge des collectivités villageoises

65. *Ibid.* p.3.

une obligation de surveillance et de protection de l'environnement et les rend civilement responsables des infractions commises dans le voisinage, si l'auteur de l'infraction n'est pas découvert et si la collectivité villageoise n'a pas rempli ses obligations.

En Guinée, en cas d'incendie affectant une parcelle du domaine forestier, la population avoisinante et les autorités locales sont tenues de prêter leur concours aux agents forestiers pour combattre le feu. Outre les personnes, les agents forestiers peuvent réquérir à cette fin, les animaux, équipements et moyens de transport nécessaires à la lutte contre le feu. Toute personne constatant la présence d'un feu incontrôlé dans le domaine forestier est tenue d'en avertir l'autorité publique la plus proche (art. 71). Au Cameroun, le décret n°94-436 du 23 août 1994 portant application de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la chasse et de la pêche prévoit en son article 7 paragraphe 12 que lorsqu'un incendie est déclaré, l'autorité administrative locale, assitée du responsable local de l'Administration chargée des forêts peut, conformément aux textes en vigueur, réquisionner toute personne ou tout bien en vue d'y mettre fin. L'article 8 paragraphe 3 du décret précise qu'en cas de défaillance en matière de prévention et de luttre contre les incendies de forêt par les détenteurs et propriétaires de forêts, l'Administration chargée des forêts peut faire exécuter, aux frais des intéressés, les travaux prévus à cet effet dans les plans d'aménagement ou dans les cahiers de charges attachés aux titres d'exploitation.

Enfin, certains pays comme Madagascar ont même créé des juridictions spécialisées pour connaître des affaires de feux de brousse (Ordon. n°77-568 du 30 septembre 1977).

3.1.3. LA RÉGLEMENTATION DES PARCOURS DES ANIMAUX

Comme en matière de défrichement, le parcours des animaux en forêt est fonction du statut légal de celle-ci. Dans les forêts classées, le droit de parcours des animaux est strictement réglementé, alors qu'il reste libre dans les forêts protégées.

En forêts classées, le parcours des animaux est, soit interdit purement et simplement, soit autorisé à certaines conditions. Ainsi, en Centrafrique, « le pacage et le parcours des bovins, chèvres, moutons, porcs, animaux de bât, sont strictement interdits en forêts classées » (art. 10 du CF), de même que tout émondage ou ébranchage y est interdit (art. 11). Ailleurs, comme au Gabon, il n'est interdit que dans les « aires d'exploitation » (art. 46 de la loi d'orientation de 1982). Cependant qu'en Côte-d'Ivoire et au Sénégal, il ne l'est que lorsqu'il présente un danger pour la forêt (Côte-d'Ivoire : art. 15 (4) ; Sénégal : art. D. 24). Toutefois, dans les forêts aménagées, les terrains repeuplés artificiellement et les périmètres de reboisement, le parcours des animaux est interdit (Côte-d'Ivoire et Sénégal mêmes dispositions ; Congo, art. 15 du C.F). Au Ghana, il est soumis à une autorisation (art. 1 D. de 1974).

La législation Sénégalaise apporte une solution assez originale à ce problème en consacrant le principe de la création des zones à vocation essentiellement pastorale (art. D.24 du C.F).

Dans les forêts protégées où le droit de parcours reste libre, certaines législations, à l'instar de celle du Sénégal (*ibid*) interdisent cependant l'abattage de certaines essences protégées pour nourrir le bétail.

Au Cameroun, « pour des besoins de protection et de conservation », des restrictions à l'exercice des droits d'usage des populations riveraines des forêts du domaine national, notamment les pâturages, les pacages, les abattages, les ébranchages et la mutilation des essences protégées ainsi que la liste de ces essences peuvent être fixées par arrêté du Ministre chargé des forêts (art. 36 de la L. n°94/01 du 20 janvier 1994).

Certes, les activités agro-pastorales restent de loin les activités les plus nuisibles en milieu forestier. Mais il en existe d'autres dont l'impact sur la forêt ne saurait être sous-estimé : c'est le cas notamment de l'extraction minière et des travaux publics.

3.2. La réglementation de l'extraction minière et des travaux publics en milieu forestier

Bien rares sont les législations forestières qui statuent sur l'extraction minière et les travaux publics, sauf les dispositions tendant à les interdire complètement dans les forêts de protection et les réserves naturelles [66].

La législation centrafricaine est l'une des rares à être suffisamment explicite sur la question. L'article 15 du Code forestier dispose en effet : « sauf dans les réserves intégrales, des autorisations exceptionnelles de déboisement peuvent être accordées dans les forêts classées par décret uniquement dans le but de recherche minière. Le décret se prononcera sur l'indemnité à accorder. Elle devra couvrir les frais de remise en état et le préjudice, et ne saura être inférieure à une somme fixée chaque année par une loi spéciale ». Le Code précise plus loin que les personnes titulaires d'un permis d'exploitation minière devront également, « pour les bois indispensables à leurs travaux que l'intérêt économique commande de couper à proximité immédiate des chantiers », se munir d'un permis spécial de coupe (art. 56). Il soumet ainsi l'exploitation minière au régime juridique des défrichements et à celui des coupes de bois. La solution est originale en droit forestier ; elle est surtout conforme aux exigences de la conservation [67].

En Côte-d'Ivoire, la législation ne réglemente que l'exploitation des carrières : l'enlèvement de pierres, sables, tourbes, terre, gazon sans autorisation est interdite. Cette réglementation ne s'applique d'ailleurs qu'à l'exercice des droits d'usage (art. 51 du C.F.).

Au Cameroun, le décret n°83-169 du 12 avril 1983 fixant régime des forêts, mais aujourd'hui abrogé, ne visait que les seules carrières situées dans les forêts domaniales : « l'extraction du sable, du gravier ou de la latérite » à l'intérieur desdites forêts devait s'effectuer après avis du Ministre chargé des Forêts « et conformément à la réglementation sur les carrières. Mais la loi n°94/01, du 20 janvier 1994 ne prévoit rien d'explicite à cet égard. On peut seulement déduire de l'article 17 paragraphe 2 alinéa 2 de la loi un principe de réglementation de telles activités dans certaines zones : « L'affectation en zone à écologie fragile permet de réglementer l'utilisation des ressources naturelles » des terrains en forêts domaniales. En revanche, le décret d'application de cette loi, signé le 23 août 1995, reprend *in extenso* en son article 26 paragraphe 4, les dispositions précitées du décret n°83-169 du 12 juillet 1983. Il se dégage aussi de l'article 23 paragraphe 2 du décret de 1994 un principe de l'étude d'impact sur l'environnement « des investissements projétés » dans les forêts déclassées hors du domaine privé de l'État, ainsi qu'une exigence de l'appréciation de la consistance et de la valeur des biens qui feront l'objet de dédommagement tel que prévu à l'article 22. Rares sont cependant les projets de développement qui comportent une étude correcte d'impact sur l'environnement [68].

Au Gabon où la forêt est menacée, comme ailleurs, dans toutes les régions où s'effectuent les exploitations minières et pétrolières [69], la législation est plutôt silencieuse sur ces questions.

---

66. Voir C. BOMBA, *Thèse précitée*, p. 176.
67. *Ibid.*
68. S. GARTLAN, *La conservation des écosystèmes forestiers du Cameroun*, Gland, UICN, 1989, p. 35.
69. C. WILKS, *La conservation des écosystèmes du Gabon*, Gland, UICN, 1990, p. 38.

Une enquête publiée par la société d'éco-aménagement (SECA) de Marseille (France) et le Centre d'étude de l'environnement de Leyde (Pays-Bas) révèle que l'exploitation minière, notamment de la bauxite, des minerais de fer en Côte-d'Ivoire, du sable au Nigeria et surtout les exploitations pétrolières dans ce dernier pays (sur plus de 8 000 ha) ainsi qu'au Cameroun perturbent sérieusement l'écosystème mangrove de manière irréversible : la pollution engendrée par ces activités détruit certains maillons des chaînes animales et végétales qui caractérisent les mangroves de la côte ouest-africaine [70].

Il convient de souligner précisément que les mangroves, qui sont des formations végétales caractéristiques des côtes abritées en régions tropicales et subtropicales, ne font l'objet d'aucune protection particulière dans les législations africaines. Ce sont, pour ainsi dire, des forêts oubliées, livrées aux utilisations anarchiques en tout cas écologiquement irrationnelles, notamment aux prélèvements par les populations locales aux fins de construction des habitations ou de séchage de poissons. Ces forêts de mangroves que l'on appelle parfois « zones boisées côtières » ou « forêts cotidales » représentent une ressource économique importante utilisée depuis des milliers d'années par les populations côtières des tropiques ; c'est pourquoi beaucoup les considèrent comme faisant partie des habitats des zones humides les plus importants [71].

On en vient donc à se poser la question : les mangroves — et plus largement les forêts — seraient-elles sacrifiées au profit de l'extraction minière et de l'exploitation des carrières ? Certes, les exigences du développement, en liaison avec lesquelles doit être pensée toute politique de protection de l'environnement, imposent dans bien des cas de privilégier les ressources minières pour leur rentabilité économique immédiate, par rapport à certains impératifs écologiques. Toutefois, l'on ne doit pas perdre de vue que la pertinence d'un choix économique est désormais déterminée par la durabilité du mode de développement auquel il conduit.

B. Les aires protégées

La destruction des milieux naturels entraîne celle des espèces animales (faune) et végétales (flore) qui en dépendent et dont certaines sont précieuses, soit en raison de leur rareté, soit parce qu'elles sont menacées d'extinction. Aussi, s'est-on efforcé de prévoir des espaces particuliers, aménagés ou non, dans lesquels ces espèces pourraient subsister à l'abri des interventions humaines : c'est la finalité des aires protégées. Juridiquement, une aire protégée « est un espace soumis à un régime spécial, exhorbitant du droit commun, qui permet d'interdire ou de réglementer les activités humaines susceptibles de porter atteinte au milieu naturel » [72].

Les aires protégées ont déjà été largement abordées en tant qu'instrument privilégié de protection et de conservation de la diversité biologique (cf. *supra* chap. 5). On n'y reviendra donc plus.

Il suffit de rappeler ici que les aires protégées existent dans tous les pays africains, notamment ceux des zones équatoriales et tropicales où elles sont particulièrement nombreuses en raison de l'importance et de la diversité de espèces à protéger. Dans certains pays, à l'instar du Mali, les forêts protégées incluent les bois sacrés qui sont des lieux de cultes traditionnels.

De façon générale, on note une faible protection *in situ* dans les législations africaines. Est illustrative à cet égard la loi camerounaise n°94/01 portant régime des forêts, de la chasse et de

70. Voir « La mangrove : un atout fragile et prometeur » in *Le Courrier CEE-ACP*, n°9, mai-juin 1988, pp. 15-18.
71. Voir *La conservation des zones humides*, p. 11.
72. Voir C. de KLEMM, « Les éléments de l'environnement » in *Réflexions sur le statut juridique de l'environnement. id.*

la pêche qui, bien qu'élaborée postérieurement à la Conférence de Rio et à la Convention de 1992 sur la diversité biologique qui insiste particulièrement sur cette forme de conservation, ne prévoit que la conservation *ex situ* (art. 12).

On relevera également au passage la faible implication des populations locales concernées dans la gestion de ces aires protégées, ce qui crée de nombreux conflits et favorise en particulier le braconnage.

En revanche, il convient d'insister sur les réserves de la biosphère qui sont, comme on l'a vu, des aires protégées à caractère international instituées par l'UNESCO (cf. *supra* chap. V). L'idée de créer de telles réserves a vu le jour lors de la Conférence intergouvernementale organisée en 1968 sur l'utilisation des ressources de la biosphère. Les réserves de la biosphère sont des aires protégées appartenant à des milieux terrestres — forestiers notamment — et côtiers représentatifs dont la communauté internationale reconnaît l'importance au point de vue de la conservation ainsi que de l'intérêt pour les connaissances scientifiques qu'elles permettent de mettre au service du développement durable. Elles constituent en outre un moyen de surveillance continue des transformations de l'environnement. Le Plan d'action pour les réserves de la biosphère, adopté par le Conseil international de coordination du Programme de l'Homme et de la Biosphère à sa 8^{e} session tenue à Paris du 3 au 8 décembre 1984, indique en effet que les sites choisis pour ces réserves doivent servir de base de comparaison avec des zones modifiées par l'homme, être diversifiés en vue de leur utilité à la préservation des ressources génétiques, et témoigner des interactions entre l'homme et le milieu naturel.

Dans sa forme typique, une réserve de la biosphère comprend un certain nombre de zones distinctes, disposées de manière contiguë à savoir : une *aire centrale* qui est une zone protégée représentative d'un écosystème naturel où peut se perpétuer l'évolution des espèces animales et végétales : les interventions humaines doivent y être réduites au minimum ; une *zone tampon* périphérique à l'aire centrale et qui vise à l'isoler des influences extérieures : elle peut être formée d'un ensemble d'aires se prêtant à des expériences destinées à mettre au point, évaluer et démontrer des méthodes de mise en valeur durable ; *le secteur d'expérimentation* qui est une zone destinée exclusivement à la recherche : cette zone constitue une des particularités les plus importantes des réserves de la biosphère qui apparaissent en définitive comme des laboratoires de terrain, où des recherches très variées peuvent être effectuées sur l'environnement global et sur les différentes activités qui s'y déroulent.

On mesure alors l'intérêt de ces réserves pour l'étude des changements climatiques en particulier. La Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques signée en 1992 à Rio souligne fort bien le rôle et l'importance des puits et réservoirs de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres et marins (Préambule). Ce faisant, elle établit implicitement la relation qui existe entre les forêts et les changements climatiques puisque les forêts constituent un des principaux réservoirs de gaz à effet de serre. Au demeurant, parmi les engagements pris par les États Parties à l'article 4 de la Convention, figurent, d'une part, l'encouragement et le soutien par leur coopération, à la mise au point, l'application et la diffusion — « notamment par voie de transfert » — de technologies, pratiques et procédés qui permettent de maîtriser, de réduire ou de prévenir les émissions anthropiques des gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal de 1985 dans tous les secteurs pertinents dont celui des forêts (art. 4 e) ; d'autre part, l'encouragement à la gestion rationnelle et le soutien par la coopération à la conservation et, le cas échéant, au renforcement des puits et réservoirs de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, « notamment la biomasse, les forêts et les océans de même que les autres écosystèmes terrestres, côtiers et marins » (art. 4-d).

L'existence des réserves de la biosphère, dont on sait qu'il s'en crée essentiellement en milieu forestier, contribuera de façon déterminante à une meilleure connaisance des mécanismes d'émission des gaz à effet de serre.

II. LA RÉGLEMENTATION DE L'EXPLOITATION DES FORÊTS

Une exploitation rationnelle des forêts doit poursuivre trois objectifs : le bien-être des populations locales dans la mesure où c'est leur milieu de vie et leur principale source d'approvisionnement en toutes sortes de produits ; le développement national dans la mesure où elles font partie du patrimoine collectif de la nation ; la protection de l'environnement tant national que mondial dans la mesure où elles sont le réservoir d'un riche patrimoine en diversité biologique d'un intérêt primordial pour l'ensemble de l'espèce humaine tant dans ses générations actuelles que futures.

L'exploitation traditionnelle au titre des droits d'usage remplissait et remplit encore dans une large mesure le premier et le troisième objectifs. L'exploitation commerciale exacerbée par l'accroissement continu de la valeur marchande des bois tropicaux atteint plus ou moins bien le second objectif, mais moins sûrement le troisième.

A. L'exploitation traditionnelle au titre des droits d'usage

L'exploitation traditionnelle se fait au titre des droits d'usage. Ces droits pourraient être considérés comme des droits naturels, au sens où les populations des zones forestières les détiendraient de la nature, du seul fait de vivre dans la forêt et d'en dépendre presque totalement pour leur subsistance.

Avant d'examiner comment les titulaires de ces droits les exercent, il importe de cerner au préalable la signification de cette notion.

1. LA NOTION DE DROIT D'USAGE

Les droits d'usage sont une catégorie de droits très anciens. Leur établissement remonte aux temps les plus reculés. On estime qu'ils furent au Moyen Âge en Europe, l'arme la plus efficace contre le paupérisme [73]. Ils ne sont point connus en Afrique jusqu'à l'avènement de la colonisation, l'usage des produits de la forêt apparaissant naturelle et s'exerçant sans entrave sauf dans les bois sacrés.

C'est donc le droit colonial qui introduit la notion de droits d'usage dans les droits africains. L'usage forestier s'apparente alors à une serviture réelle, discontinue et non apparente qui confère à celui qui l'exerce le droit d'exiger, pour ses besoins et à raison de son domicile, certains produits de la forêt.

Afin d'appréhender correctement cette notion, il convient de déterminer sa nature, d'en esquisser une définition, de dégager ses caractères et de procéder à une classification des droits qui la compose.

---

73. Voir R. GRAND, *L'agriculture au Moyen Âge : de la fin de l'empire romain au XVI^e siècle*, Paris, Éditions de BOCCARD, 1950, pp.224 et s.

1.1. Nature

On considère le droit d'usage comme une servitude réelle, car il profite au propriétaire du fond auquel il est attaché, quel que soit l'individu qui l'habite et le détient, et non à une personne déterminée. En effet, dans les sociétés traditionnelles africaines, l'occupant du sol n'a sur celui-ci qu'un simple droit d'usufruit, c'est-à-dire le droit d'user du sol et d'en récolter les produits sans pouvoir en disposer. Les usages forestiers sont calqués sur la nature de ces régimes fonciers dans lesquels il n'est pas question de droit de propriété pour les individus.

Comme l'usufruit, l'usage est un démembrement de la propriété, mais un démembrement qui n'engendre au profit de l'usager aucun droit de copropriété. L'usage a pour effet de restreindre la propriété, en ce sens qu'il affaiblit la jouissance de la propriété ; ce que les romains appelaient le « dominium plenum » devient une propriété restreinte, « dominium minus plenum ». Le propriétaire se trouve dans l'obligation de faire participer un étranger à la jouissance du fonds et à la perception d'une partie des fruits, sans pour autant que cet étranger puisse le contraindre à lui céder une partie de la forêt grevée d'usage. Ainsi donc, l'usage apparaît-il en définitive moins comme un démembrement de la propriété elle-même que comme une division de sa jouissance.

Cette théorie des droits d'usage connaît quelques difficultés dans son application en Afrique. En effet, en pratique, l'État étant le propriétaire de la plus grande partie des forêts, les usagers sont naturellement tentés d'accroître le contenu de leurs droits et finissent par se comporter en propriétaires d'un sol dont ils ont déjà une partie du fruit [74]. Toutefois, la classification clairement opérée par certaines législations récentes, à l'instar de la loi camerounaise du 20 janvier 1994 qui distingue entre forêts domaniales, forêts communautaires et forêts des particuliers, si elle s'accompagne d'un zonage strict, devrait conjurer le danger de tels glissements.

1.2. Définition

Jusqu'aux législations forestières africaines les plus récentes, aucune définition des droits d'usage n'était donnée par les différents codes forestiers, ni d'ailleurs par les tribunaux. On se contentait alors de définitions d'auteurs comme celle qui définit les droits d'usage comme des « droits résultant de faits matériels ancestraux par lesquels les habitants d'une collectivité rurale peuvent, dans une forêt qui ne leur appartient pas, soit prélever certains produits, soit se livrer à certaines activités productrices, mais seulement dans la limite de la satisfaction de leurs besoins réels, personnels ou collectifs »[75].

Mais l'on dispose désormais d'une définition tirée du droit positif. Elle est contenue dans le Code forestier de la Guinée dont l'article 77 dispose : « Les droits d'usage sont des droits coutumiers que les populations vivant traditionnellement à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier peuvent exercer en vue de satisfaire leurs besoins en produits forestiers ».

1.3. Caractères

Les droits d'usage laissent apparaître dans leur exercice un certain nombre de caractères.

● Ce sont des *droits d'autoconsommation* : ils sont strictement destinés à la satisfaction des besoins familiaux et domestiques des usagers. Le Code forestier guinéen précise qu'ils ne peu-

74. Voir K. NGUESSAN, *Commentaire du code forestier et de la législation forestière de la Côte-d'Ivoire.* Paris, L.G.D.J., 1989, pp.30-31.
75. *Ibid.*, p.211.

vent donner lieu, en aucun cas, « à des transactions commerciales portant sur les produits ligneux récoltés » et qu'ils « sont incessibles à des tiers » (art. 78).

● Ce sont des *droits gratuits* : les usagers reconnus ont un libre accès aux produits forestiers et peuvent exercer toutes les activités entrant dans le cadre des ces droits sans fournir une contrepartie pécuniaire. Toutefois, si la gratuité de l'accès aux ressources de la forêt demeure la règle, notamment dans les pays d'Afrique équatoriale, elle constitue l'exception dans les pays sahéliens et même en Côte-d'Ivoire (art. 21 du C.F). Le Code forestier du Sénégal, par exemple, prévoit que « les usagers pourront être tenus de contribuer au prorata dont ils jouissent, à l'enrichissement et à l'entretien des forêts sur lesquelles ils exercent leurs droits d'usage » (art. D21).

● Ce sont des *droits limités et situés* : ils s'exercent par « les populations riveraines » des forêts du domaine national et consistent, au Cameroun par exemple, « dans l'accomplissement à l'intérieur de ces forêts de leurs activités traditionnelles de collecte des produits forestiers secondaires, notamment le raphia, le palmier, le bambou, le rotin ou les produits alimentaires » (art. 26 D. n°94-436). Le même article ajoute que ces populations peuvent abattre un nombre d'arbres correspondant à leurs besoins, notamment en bois de chauffage et de construction. Ces droits d'usage sont maintenus dans les forêts du domaine national, à l'exception des zones mises en défens et de celles où des règlements du Ministre chargé des forêts sont pris pour assurer la conservation des ressources forestières. En Guinée, la jouissance de tels droits « est subordonnée à l'état des peuplements. En cas de nécessité, le Ministre chargé des forêts pourra suspendre l'exercice de certains droits d'usage dans certaines portions du domaine forestier ». Toutefois, la suppression ou la suspension de ces droits donne lieu à compensation au profit des usagers (art. 80).

1.4. Classification

On peut distinguer au moins six types de droits s'exerçant au titre des droits d'usage :
— *le droit de cueillette :* il concerne la récolte des produits forestiers de saison, notamment des fruits, des plantes alimentaires et médicinales, mais aussi le ramassage des champignons ;
— *le droit de saignée :* c'est un droit primitif consistant principalement en la récolte du vin de raphia, de palme ou de rônier ; il porte aujourd'hui en plus sur certaines cultures de rente tels que l'hévéa.
— *le droit de coupe :* il consiste en l'abattage des arbres et arbustes nécessaires à la construction des habitations et au bois de feu, mais aussi au ramassage du bois mort ;
— *le droit de chasse et de pêche :* il concerne le prélèvement des ressources fauniques et halieutiques suivant des méthodes traditionnelles, afin de fournir aux populations concernées de la viande et du poisson ;
— *le droit de parcours :* c'est le droit d'élevage des petits troupeaux en milieu forestier, un tel droit pouvant avoir quelquefois des effets néfastes sur la flore notamment en raison de l'ébranchage ;
— *le droit de culture :* c'est le droit à une activité agricole en milieu forestier, cette activité étant considérée aujourd'hui comme l'une des principales causes de la déforestation en Afrique, en raison du défrichement et du déboisement qu'elle implique. On peut y inclure le droit de mise à feu qui s'exerce en effet principalement à des fins agricoles ou quelquefois d'élevage.

2. LES DÉRIVES DU DROIT D'USAGE

L'indétermination des régimes fonciers, le flou juridique créé par la plupart des législations et surtout les difficultés d'application des textes dues à la résistance des droits coutumiers traditionnels face aux droits dits modernes entraînent une anarchie des usages en milieu forestier. L'inadaptation des normes résultant d'une forte tendance à l'étatisation des sols, et dans certains pays, à leur nationalisation, soit pour des raisons idéologiques (ex. Congo avant 1991), soit en raison des choix des politiques de développement par le biais du contrôle des terres (ex. Cameroun, Sénégal... avec le « domaine national »), a entraîné une démobilisation des populations relativement à une gestion écologiquement rationnelle des forêts. La main-mise de l'État sur les terres et la centralisation de leur gestion sont apparues comme une mise en cause de la capacité des institutions traditionnelles à gérer leur environnement ; elles ont retiré aux autorités locales traditionnelles leur rôle de contrôle effectif des pratiques rurales : celles-ci, par exemple, ne peuvent plus punir les infractions relatives à la gestion des ressources forestières, ces infractions étant désormais soumises à la seule appréciation des agents forestiers qui n'ont pas du tout les moyens de leur mission.

Par ailleurs, les législations sur les droits d'usage semblent défendre la forêt pour elle-même, sans tenir suffisamment compte du rôle qu'elle joue dans la production agraire. Les systèmes d'interdits en vigueur peuvent difficilement être efficace : d'abord, parce qu'ils ne s'attaquent pas aux causes réelles de la dégradation qui se trouvent dans les méthodes de culture et les modes de production agro-pastorale ; ensuite, parce qu'ils prennent parfois les conséquences pour les causes : la crise du bois de feu, par exemple, n'est pas nécessairement à l'origine des dégradations forestières, elle en est bien souvent aussi, la conséquence (c'est une sorte de cercle vicieux) ; enfin, parce qu'aucun système d'encadrement ne peut s'opposer durablement à une société rurale confrontée presque partout en Afrique à des pénuries alimentaires, et qui cherche à augmenter sa production agricole sous la poussée démographique [76].

En outre, l'absence de référence aux pratiques rurales fait naître non seulement un véritable conflit des droits, mais encore une opposition entre l'État représenté par les agents forestiers et les populations locales. Ainsi, le paysan cherche-t-il à éviter l'État tout en continuant à mener les activités prohibées ; l'infraction est intégrée par la société qui la couvre, et devient alors un phénomène social : les forestiers qui, de toute façon ne sont pas assez nombreux pour faire face à la situation, hésitent dès lors à verbaliser le délinquant qui se trouve du reste protégé par la société dont il est membre.

B. L'exploitation commerciale

Elle revêt deux formes : une exploitation relativement limitée dans la mesure où elle n'utilise pas les méthodes d'exploitation massive et une exploitation industrielle menée par de grandes entreprises forestières.

1. L'EXPLOITATION LIMITÉE

Elle est le fait soit de l'État, soit des particuliers.

---

76. Voir C. BOMBA, *op. cit.* p. 417.

1.1. Par l'État

L'intervention de l'État dans l'exploitation forestière fut organisée pour la première fois par le décret colonial de 1935, du moins dans les États africains francophones. Cette intervention se fait selon deux modalités : la régie et la vente de coupe.

● La *régie* est un procédé d'intervention des pouvoirs publics dans l'exploitation forestière, en qualité d'entrepreneurs agissant au nom des intérêts collectifs et permanents des groupes qu'ils représentent. L'État fournit le capital, assure l'exploitation par ses propres agents et court les risques de l'entreprise. Les produits exploités sont vendus par voie d'adjudication publique. Toutefois, dans le cas d'exploitations peu importantes, les produits peuvent être vendus de gré à gré. C'est d'ailleurs le mode courant de vente. De manière générale, la régie est effectuée, soit par l'administration des Eaux et Forêts, soit par d'autres services publics intéressés par l'exploitation forestière pour leurs besoins propres aux endroits indiqués par le service forestier. Ce procédé d'exploitation reste toutefois limité : c'est l'exception (cf. Côte-d'Ivoire : art. 18 du D. n° 66 - 421 du 15 septembre 1966 ; RCA : art. 27 du C.F ; Zaïre : art. 27 du décret du 11 avril 1949).

● L'exploitation par la *vente de coupe* est prévue par presque toutes les législations forestières. Toute personne, physique ou morale qui désire participer à une vente de coupe constitue un dossier dont les conditions de sélection sont : l'agrément à la profession forestière ; la connaissance des limites et de la superficie de la forêt dont il sollicite la coupe ; une carte de la zone délivrée par les services de la Géographie Nationale ; et une déclaration certifiant que l'intéressé a pris connaissance de la réglementation forestière et s'engage à la respecter. Le dossier ainsi constitué est transmis à la commission d'adjudication qui dresse un procès-verbal après dépouillement de l'appel d'offre. L'adjudicataire est avisé de la décision de la commission qui est sans appel. Cette procédure est suivie notamment en R.C.A (art. 19, 20, 22 et 23 du C-F.), en Côte-d'Ivoire (art. 8, 9 et 10 du décret de 1966 précité), au Zaïre (art. 26 du décret de 1949) ; elle était également prévue par les articles 10, 11, 12 et 14 du décret camerounais 83 - 169.

La superficie sur laquelle porte la coupe doit être amenagée ou, à tout le moins, faire l'objet d'un inventaire préalable de tous les arbres exploitables. Les arbres étant vendus sur pied, ils doivent être marqués, cubés et désignés sur le terrain par le service forestier qui établit un cahier des charges approuvé par le Ministre chargé des Eaux et Forêts. La durée des opérations d'abattage est fonction du volume du bois vendu et figure dans l'acte de vente. À l'expiration de ce délai, il est interdit à l'exploitant forestier de revenir dans la zone de coupe. Cette forme d'exploitation demeure, comme l'exploitation sous forme de régie, très peu pratiquée.

1.2. Par les particuliers

L'exploitation de la forêt par les particuliers est fondée sur les *permis de coupe*. Le permis de coupe est, du point de vue de la conservation forestière, une mesure de police par laquelle l'administration vérifie que la coupe projetée est conforme aux normes de la législation forestière.

● Les produits concernés au premier chef par les permis de coupe sont tous les arbres réputés forestiers. Ceux-ci sont classés en deux catégories : les *produits forestiers accessoires* constitués par le bois de feu et à charbon, le bois des mines, les perches de construction, les poteaux, les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles, le caoutchouc, la glu, les résines, les gommes, les bambous, les palmiers spontanés... ; les *produits commercialisables* qui concernent essentiellement le bois de construction, le bois d'œuvre et parfois le bois de feu ou de charbon. En Côte-d'Ivoire par exemple, les permis de coupe de cette catégorie de bois sont répartis en trois caté-

gories suivant le nombre de stères auxquels ils donnent droit : permis individuel de coupe (100 stères), permis de coupe moyenne (500 stères) et permis de grande coupe (1 000 stères) [77].

● Les produits de la coupe font l'objet de taxation. L'assiette des taxes forestières d'abattage est le bois de feu ou de service commercialisé qui constitue la matière imposable. La taxe d'abattage est assise sur le producteur, en l'occurence le paysan exploitant, mais dans la pratique elle est acquittée par le commerçant ou le transporteur.

Dans l'ensemble, ce secteur d'exploitation forestière semble échapper au contrôle de l'administration, et l'on peut dire en définitive que le permis de coupe ne semble pas avoir donné satisfaction aux pouvoirs publics, tant du point de vue de l'aménagement forestier que des recettes fiscales [78].

2. L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE

L'État est absent de l'exploitation industrielle des forêts. Celle-ci s'effectue à grande échelle et exige d'importants investissements. C'est pourquoi elle demeure encore dans la plupart des pays Africains le domaine quasi exclusif des exploitants forestiers étrangers. On estime par exemple que 70% de la production totale de bois au Cameroun sont détenus par des Français [79].

● Cette forme d'exploitation s'exerce au moyen de contrats ou conventions d'exploitation forestière. Cette notion n'est pas définie dans la plupart des législations applicables en la matière et les procédures d'attribution varient d'un pays à l'autre. Mais de façon générale, l'attribution des contrats se fait soit sur simple demande (cf. Côte-d'Ivoire : arrêté n°1399 du 4 novembre 1966 fixant les modalités d'application du décret n° 66 421 précité ; Gabon : art. 1er de la loi d'orientation de 1982 ; Ghana : art 1er de la loi sur les concessions ; Sénégal : art. D. 44 du C.F ; Zaïre : circulaire n°1640/SG/DECNT/80), soit par adjudication, soit par appel d'offre.

La forme légale du contrat peut varier suivant les pays.Dans les pays anglophones comme le Ghana, la formule habituelle est un « accord commercial » qui ressemble à un bail ou une licence. Dans les pays francophones, où l'on s'inspire du droit français lui-même inspiré du droit romain, les droits sur le domaine forestier sont en général accordés par un acte unilatéral sous forme d'un « permis d'exploiter ». Néanmoins ce permis est précédé d'une phase de négociation comme c'est le cas pour le contrat simple ; et c'est au cours de cette phase que les détails de l'opération sont débattus et approuvés entre les deux parties. Au Cameroun, les permis d'exploitation et les autorisations personnelles de coupe ne peuvent être attribués qu'à des personnes de nationalité camerounaise auxquelles les facilités de toute nature peuvent être accordées en vue de favoriser l'accès à l'exploitation forestière (art. 58 L. n° 94-01. déjà citée).

● Toutefois, le permis d'exploitation est distinct de la convention d'exploitation proprement dite, notamment dans la législation camerounaise. Cette convention d'exploitation y est conclue pour une durée de 15 ans renouvelable et donne droit à une concession forestière qui est le territoire sur lequel s'exerce la convention d'exploitation (art.46(2) et art.47 (1) L. n° 94-01). La superficie de la concession est généralement limitée ; par exemple, elle ne peut « en aucun cas » excéder 200 000 ha au Cameroun (art.49(1)).

---

77. Voir NGUESSAN, *Commentaire du code forestier....*. p.170.
78. Voir C. BOMBA, *op. cit.* p.439.
79. Voir A.S. NGUIFO TENE, *La nouvelle législation forestière au Cameroun.* Fascicule publié par la Fondation Friedrich Ebert au Cameroun, 1994, p.32.

Le concessionnaire a plus d'obligations que de droit. Le contrat ne lui confère que le droit d'exploiter exclusivement les bois destinés à l'exportation ou à la transformation. Ce droit est strictement personnel : il est délivré à une personne ou une société nommément désignée et ne peut survenir qu'après une autorisation expresse de l'autorité compétente moyennant le paiement d'une redevance (Cameroun : art.66 L n°94-01 ; R.C.A. art 333 du C.F ; Côte-d'Ivoire : art. 12 de l'arrêté n° 1399 précité ; Zaïre : art. 19 du décret de 1949).

Diverses obligations incombent au concessionnaire parmi lesquelles, dans un pays comme le Cameroun, « la contribution à la réalisation des œuvres sociales », cette contribution étant « réservée en totalité aux communes concernées » (art.68(3)).

L'administration des forêts a, en principe, la charge de procéder au contrôle des activités des exploitants forestiers, afin de s'assurer qu'elles sont conformes à la législation, et en particulier, s'agissant du Cameroun par exemple, au plan d'aménagement censé exprimer les impératifs de la gestion durable. Sur le terrain, les agents des Eaux et Forêts se heurtent à des difficultés qui paralysent le contrôle ; il s'agit notamment du manque de moyen de transport, les exploitants étant bien souvent amenés à suppléer la carence de l'État dans ce domaine comme dans bien d'autres. On ne peut espérer dans ces conditions un contrôle effectif des généreux « donateurs » par les fonctionnaires affectés à cette tâche, d'autant plus que l'exploitation forestière étant un secteur particulièrement « juteux » autorise des largesses calculées de la part des exploitants. Les agents de l'État, quant à eux, succombent d'autant plus facilement dans des pays où les salaires ont fondu et les résidus sont payés de façon irrégulière !

L'exploitation industrielle des forêts apparaît à cet égard comme l'une des causes de la déforestation et de la destruction des écosystèmes forestiers en Afrique. Elle va de pair avec le défrichement et constitue dans certains pays une véritable catastrophe pour les forêts. Après la Côte-d'Ivoire, des pays comme le Cameroun et le Gabon sont gravement menacés à leur tour. Au Cameroun notamment, au moins 150 licences d'exploitation forestière ont été délivrées, dont moins de 1/7^{e} à des nationaux ; 15% des entreprises forestières représentaient en 1989 le tiers de la production connue du bois au Cameroun [80], l'exploitation illégale, difficile à chiffrer représentant, selon un chercheur, 50% de la production officielle [81]. Et alors que l'administration annonce le gel de l'octroi des licences depuis 1992, on constate une exploitation effrénée, à un rythme sans précédent depuis l'indépendance, des forêts de protection et des rares forêts de montagne qui figurent parmi les dernières en Afrique. Pourtant les recettes fiscales tirées de l'exploitation forestière ne représenteraient que 2,5 milliards de F CFA par an sur un chiffre d'affaire qui est de 200 milliards par an dans ce secteur [82].

Si donc la communauté internationale ne réagit pas avec plus de fermeté contre ces hordes « sylvophages », il est à craindre que le pire soit à venir pour certaines forêts africaines.

---

80. *Ibid.*
81. Voir S. GARTLAN, *La conservation des écosystèmes forestiers au Cameroun*, p.14.
82. Voir *Challenge Hebdo* n° 153 du 2 juin 1994.

Chapitre 7

La gestion des écosystèmes fragiles

Certains écosystèmes sont relativement robustes et résistent aux agressions permanentes cependant que d'autres sont très sensibles aux perturbations et peuvent avoir besoin de périodes très longues pour se reconstituer. Par exemple, les savanes sont sujettes à des incendies périodiques et y résistent fort bien, alors que les forêts tropicales humides peuvent être facilement pertubées et demandent des décennies voire des siècles pour se reconstituer. Les écosystèmes particulièrement sensibles incluent ceux qui reposent sur des substrata géographiques instables telles que les pentes raides sujettes à des glissements de terrain ou encore ceux qui dépendent des influences extérieures au système tels que les estuaires et les deltas [1].

Les « espaces écologiquement sensibles » s'entendent des espaces ayant une valeur significative dans leur état naturel. Ils peuvent avoir des caractéristiques uniques, maintenir des processus naturels essentiels, porter des espèces végétales et animales rares ainsi que leurs habitats, ou procurer des aires de reproduction pour la faune sauvage [2]. Les législations nationales de tous les pays développés y incluent la montagne, ce qui n'est nullement le cas de la plupart des pays africains. En tout état de cause, la notion d'espace écologiquement sensible apparaît particulièrement étendue et pourrait constituer un prisme pertinent à l'étude de tous le droit de la protection de la nature. C'est pourquoi elle sera circonscrite dans le présent chapitre à certains de ses aspects seulement, étant entendu que les aires protégées (réserves fauniques ou forestières) qui en font naturellement partie ont été examinées par ailleurs. On s'en tiendra ici à l'étude de la protection des sols et des zones humides (section 1) d'une part, et à la lutte contre la désertification (section 2) d'autre part.

Section 1 : La protection des sols et des zones humides

Le sol est la partie superficielle de la croûte terrestre, à l'état naturel ou aménagé, qui sert de support à l'essentiel des activités agro-pastorales de l'homme. Les zones humides quant à elles sont des espaces terrestres inondés ou des espaces semi-maritimes dotés d'un couvert végétal. Mais il s'agit dans les deux cas d'espaces sensibles, les sols étant exposés à l'érosion (I), les zones humides constituant des écosystèmes fragiles (II) dont la diversité biologique paraît particulièrement exposée. C'est pourquoi l'un et l'autre font l'objet de mesures spécifiques de protection.

1. V. The World Bank : *Ecologically sensitive sites in Africa.* Vol. I : Occidental and Central Africa, 1993, p. XIV (vol. V. Sahel).
2. *Ibid.* p. XIII.

I. LA PROTECTION DES SOLS

L'ampleur de la dégradation des sols et en particulier des terres cultivables devient alarmante. Quelques données chiffrées permettent de l'illustrer : on estime que 25 000 millions de tonnes de terres sont emportées chaque année dans le monde, et ceci sur les 1 500 millions d'hectares de terres cultivables représentant seulement 11 % des terres émergées de la planète. L'Afrique est durement touchée puisqu'une étude FAO/PNUE montre que 22,4 % des terres de l'Afrique au nord de l'Équateur sont affectées par la dégradation [3]. Les vents et les eaux de ruissellement en sont les responsables naturels. Mais l'homme y contribue pour beaucoup par ses pratiques culturales et sa pression sur le milieu du fait de l'explosion démographique.

Rares sont cependant les instruments juridiques internationaux consacrés exclusivement à la conservation des sols. Quelques textes, au demeurant de valeur juridique variable, y consacrent quelques dispositions de portée générale. Ainsi, la Charte mondiale de la Nature énonce que les pratiques relatives à l'agriculture, au pâturage, à la sylviculture (...) seront adaptées aux caractéristiques et limites naturelles des zones considérées, et que les zones dégradées à la suite d'activités humaines seront remises en l'état (par. 13 d et e). En revanche, si le Programme d'Action 21 consacre un chapitre entier à la lutte contre la désertification et la sécheresse (cf. *infra*), il est moins explicite sur la conservation des sols qu'il n'aborde qu'indirectement dans le chapitre 10 traitant de la « conception intégrée de la planification et de la gestion des terres ».

Il existe néanmoins un instrument juridique international de caractère régional qui fait un sort à la protection des sols : c'est la convention d'Alger de 1968. Pour le reste, ce sont les législations naturelles qui abordent de façon un peu plus approfondie la question.

A. La conservation des sols dans la Convention d'Alger de 1968

La Convention n'est pas très prolixe sur cette question, pas plus qu'elle ne l'est d'ailleurs sur les autres thèmes écologiques qu'elle aborde. Comme à ces derniers, elle lui consacre un seul article, en l'occurrence son article IV. Au terme de cette disposition, les États contractants s'engagent à prendre des mesures efficaces de conservation et d'amélioration des sols, et s'attachent particulièrement à lutter contre l'érosion et la mauvaise utilisation des terres.

Deux types de mesures devront être prises à cette fin. D'une part, l'adoption des plans d'utilisation des terres fondés sur des études scientifiques (écologiques, pédologiques, économiques et sociologiques), et en particulier sur des classifications relatives à la capacité d'utilisation des terres. D'autre part, l'amélioration de la conservation du sol et l'introduction de méthodes culturales meilleures qui garantissent une productivité des terres à long terme, puis le contrôle de l'érosion causée par diverses formes d'utilisation des terres qui pourraient aboutir à une perte de couverts végétaux ; ces deux dernières mesures doivent être prises en compte lors de l'application des méthodes d'agriculture et des réformes agraires.

B. La protection des sols dans les législations nationales

On ne peut pas dire que toutes les législations africaines affirment le principe de la protection des sols. Certes, quelques-unes le font ; mais c'est sous l'angle de la réglementation de l'agriculture que nombre d'elles l'abordent.

---

3. V. David S. LAZARUS « Save our soils », *Our Planet* (The Magazine of UNEP), vol. 2, nov. 4 1990, pp. 10-11.

1. LE PRINCIPE DE LA PROTECTION DES SOLS

Il est diversement affirmé. L'article 15 du Code de l'environnement de la Guinée énonce que le sol, le sous-sol et les richesses qu'ils contiennent sont protégés, en tant que ressources limitées renouvelables ou non, contre toute forme de dégradation et gérés de manière rationnelle. Ainsi, les feux de brousse sont formellement interdits, et des mesures particulières de protection afin de lutter contre l'érosion, les pertes des terres arables sont prévues (art. 16). L'annexe à la loi relative à la Charte de l'environnement de Madagascar indique pour sa part que la gestion des bassins versants revêt une importance fondamentale sur le plan économique. En effet, l'érosion est la cause de dégâts majeurs dans les secteurs de production agricole et marine. Elle oblige le surdimensionnement des infrastructures telles que les routes, barrages, ponts augmentant les sommes à investir, et astreint à leur entretien périodique plus important et plus rapproché. Les actions de conservation dans ce domaine doivent être orientées vers les relations paysans-recherche, vulgarisation — éducation, formation — sensibilisation et une amélioration de la sécurité foncière.

Au Congo, les travaux, ouvrages et aménagements susceptibles de nuire à la conservation des sols et d'engendrer l'érosion, notamment les pertes de terres arables, la pollution du sol et du sous-sol sont soumis à autorisation préalable du Ministre chargé de l'environnement (art. 37 loi n° 003/91). Tout coupable de la pollution des sols est tenu de payer les dommages qui en résultent (at. 38).

La politique nationale de l'environnement du Nigeria pose également le principe de la conservation des sols et préconise l'adoption à cette fin d'un certain nombre de mesures, notamment : l'établissement de lignes directrices pour l'utilisation de la terre et la gestion des sols, et la nécessité d'un cadre d'application ; la promotion d'une utilisation optimale de la terre pour une production soutenable ; l'identification et l'évaluation des potentialités et contraintes des ressources du sol et l'étendue actuelle de la dégradation des sols ; l'encouragement de l'application des principes de la conservation des sols sur les autoroutes et autres activités de construction ; le suivi des changements de la qualité et de la quantité des sols et leur conservation à travers une gestion adaptée, la désignation des aires protégées pour les besoins de conservation et l'accroissement de la prise de conscience du public des dangers de la dégradation des sols.

Il s'agit de principes partagés par la plupart des pays africains, même si leur mise en œuvre et leur suivi sont loin d'être effectifs.

2. L'AGRICULTURE ET L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

L'agriculture est la principale responsable de la dégradation des sols sous toutes ses formes en Afrique aujourd'hui. La nécessité de satisfaire des besoins alimentaires toujours croissants en raison de l'explosion démographique dans la plupart des pays du continent accroît la pression sur les terres cultivables. De plus, les techniques culturales traditionnelles qui savaient trouver un bon équilibre entre l'agriculture et l'environnement ont cédé le pas à des techniques modernes basées essentiellement sur la mécanisation agricole et la fertilisation des sols. C'est pourquoi les législations soucieuses de la conservation des sols, et au-delà d'assurer la protection de l'environnement, réglementent l'utilisation des terres à des fins agricoles ainsi que l'utilisation des engrais et des pesticides.

Ainsi, en Guinée, l'utilisation des feux de brousse à usage agricole ou pastoral est soumise à l'autorisation préalable de l'autorité compétente, laquelle peut soit les interdire, soit fixer toutes les conditions de mise en œuvre. Le décret d'application du Code de l'environnement, prévu

en son article 17, devra fixer les conditions particulières afin de lutter, entre autres, contre la pollution du sol et de ses ressources, notamment par les produits chimiques, les pesticides et les engrais. Le Ministre chargé du développement rural dresse la liste de celles de ces substances dont l'utilisation est autorisée ou favorisée à l'occasion des travaux agricoles. Il détermine également les quantités autorisées et les modalités d'application afin que lesdites substances ne portent pas atteinte à la qualité du sol ou des autres milieux récepteurs, à l'équilibre écologique et à la santé de l'homme (art. 18). Par ailleurs, l'affectation et l'aménagement du sol à des fins agricoles, entre autres, ainsi que les travaux d'exploitation des ressources du sous-sol susceptibles de porter atteinte à l'environnement sont soumis à autorisation préalable conjointe du ministre concerné et de l'autorité ministérielle chargée de l'environnement. Les textes d'application du Code de l'environnement fixent les conditions de délivrance de l'autorisation ainsi que la nomenclature des activités ou usages qui, en raison des dangers qu'ils présentent, doivent être interdits ou soumis à des sujetions particulières fixées par l'administration. Enfin, il est prévu un plan de remise en l'état à des fins agricoles ou de reboisement incombant au titulaire d'un titre minier ou d'un titre de carrière. Ce plan devra être approuvé conjointement par le ministre chargé des mines et celui chargé de l'environnement, en application de l'article 121 de l'ordonnance n° 076/PRG du 21 mars 1986 portant Code minier de la République de Guinée.

Au Nigeria, la conservation des sols vise, sur le plan agricole, à accroître et à améliorer les terres arables disponibles grâce à l'irrigation, le reboisement, la purgation des terres salines et autres terres inondées non productives ; au développement des techniques soutenables d'agroforesterie par la recherche ; à la régulation de la mécanisation agricole et autres techniques de préparation des sols en vue de réduire l'érosion ; au développement de programmes pour assurer une utilisation rationnelle des engrais et autres substances appropriées pour l'amélioration et l'utilisation durable des sols.

La loi congolaise du 23 avril sur la protection de l'environnement soumet la vente et l'utilisation des pesticides agricoles ou produits assimilés à l'autorisation du Ministre chargé de l'environnement (art. 24). Celui-ci établit et révise les listes des substances dont le rejet à la surface du sol ou dans le sous-sol est soumis à une telle autorisation (art. 35). Il peut procéder d'office à des restrictions concernant la production, l'importation, l'utilisation ou le commerce d'un engrais ou d'un pesticide qui s'avère nuisible ou dangereux pour l'environnement, l'homme, les animaux ou les végétaux.

En Libye, l'article 51 de la loi n° 7 de 1982 dispose que les responsables de tous les secteurs du pays sont chargés, dans leur domaine de compétence, des attributions suivantes ; déterminer les pourcentages de résidus des pesticides chimiques et autres produits phytosanitaires ainsi que les effets de tels produits sur la production agricole, aux fins d'en évaluer la toxicité ; introduire des méthodes antiparasitaires sûres et scientifiques aux fins de protéger les personnes et les animaux contre les effets dangereux liés à l'utilisation des pesticides.

En Zambie, le Conseil de l'environnement, institué par la loi n° 12 de 1990 sur la protection de l'environnement et le contrôle de la pollution, assure, entre autres, le contrôle de l'importation, de l'exportation, de la fabrication, du stockage, de la distribution, du transport et de l'utilisation des pesticides et substances toxiques, ainsi que leur surveillance au regard de l'environnement. La réglementation de ces substances, au reste très détaillée dans la loi, vise à prévenir la pollution des sols et plus largement toute utilisation susceptible de porter atteinte à l'environnement.

De façon générale, les plus gros risques de pollution des sols et des eaux de surface et des eaux souteraines (nappes phréatiques) en Afrique sont imputables aux grandes entreprises

agro-industrielles qui recourent à toutes les gammes de produits chimiques utilisées dans l'agriculture moderne : engrais, pesticides, fongicides, herbicides, etc. Ces produits sont généralement utilisés sans un contrôle adéquat et régulier des services compétents du Ministre chargé de l'agriculture, par complaisance ou faute de moyens. La pollution par l'agriculture paysanne reste quant à elle relativement limitée parce que celle-ci n'utilise encore que modérement les intrants chimiques. Cette situation ne tardera certainement pas à changer avec l'évolution, plus ou moins rapide selon les pays, vers une agriculture marchande souscieuse du rendement et des gains de productivité.

II. LA PROTECTION DES ZONES HUMIDES

Les zones humides constituent des aires d'une importance écologique stratégique. Elles sont en effet très importantes pour les processus écologiques qui s'y déroulent, de même que pour la riche faune et la flore qu'elles recèlent. En avril 1989, un conflit relatif aux pâturages dans les plaines inondables de la vallée du Sénégal fut à l'origine de violents affrontements qui firent plus d'un millier de morts et des dizaines de milliers de sans-abri. Si les raisons fondamentales de ces violences doivent être recherchées dans une histoire longue et fort complexe, leur cause immédiate était un litige portant sur l'utilisation des ressources des zones humides dans une région soumise à d'importantes pressions démographiques. Ce litige souligne de façon dramatique, le lien étroit entre une gestion correcte des écosystèmes naturels de zone humide et le bien-être humain [4].

À vrai dire, le concept de zones humides en tant qu'écosystèmes productifs pouvant jouer un rôle prépondérant dans les stratégies de développement socio-économique durable contraste avec l'image traditionnelle de terres inaccessibles et inhospitalières. Mais il n'en est plus ainsi aujourd'hui. Alors que de nombreuses zones humides ont disparu de par le monde, dont plusieurs en Afrique [5], et que d'autres ont subi d'importantes dégradations, leur importance et leur utilité et par suite la nécessité de leur assurer une protection spécifique se sont désormais imposées aux sociétés humaines.

C'est au plan international que cette prise de conscience juridique a trouvé une traduction précise, à travers la convention de Ramsar de 1971, les législations nationales de la plupart des États africains ne s'en préoccupant que rarement, distraitement ou indirectement.

A. La Convention de Ramsar de 1971

Dès 1962, l'UICN, le Conseil international pour la protection des oiseaux et le Bureau international de recherche sur la sauvagine (BIRS) ,devenu Bureau international de recherche sur les oiseaux (BIROE), lançaient le projet MAR (les trois premières lettres du mot « marais » dans plusieurs langues) pour la sauvegarde des zones humides d'importance internationale pour les oiseaux migrateurs en Europe et en Afrique du Nord. Lors d'une conférence tenue aux Saintes-Maries-de-la-Mer (dans la zone humide de la Carmague en France) en novembre 1962, ces trois

4. V. *La Conservation des zones humides. Problèmes actuels et mesures à prendre*, sous la direction de Patrick J. DUCAN, UICN, 1992, p. 5.

5. *Ibid.*, II[e] partie, pp 33-40 : on recense de l'Afrique de l'Ouest 114 grands projets de barrage ont déjà endomagés les zones humides, dans le Nord du Nigéria où la construction de barrage de Bakolori a entraîné la perte des récoltes dans la pleine inondable Sokoto ; au Nord du Cameroun où la construction du barrage d'irrigation sur le Logone a considérablement réduit l'importance et la durée des innondations en aval.

organisations évoquaient, pour la première fois, la possibilité de conclure une convention internationale pour la conservation des zones humides [6]. Il faudra cependant attendre neuf ans pour voir aboutir cette idée à la suite de la signature, le 2 février 1971, à Ramsar (Iran), de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau.

Cette Convention, couramment appelée Convention de Ramsar, est entrée en vigueur en 1975 et comptait en fin 1989 plus de 50 États parties [7]. Elle a été amendée une première fois à Paris, le 3 décembre 1982, par un Protocole dont l'objet était d'introduire dans la Convention une disposition instituant une procédure d'amendement et de faire de la version française du texte une version authentique ; puis une seconde fois après l'entrée en vigueur du Protocole de Paris en 1986, lors de la troisième session de la conférence des parties à Régina (Canada), le 28 mai 1987. Ce second amendement avait pour but de permettre l'établissement d'une structure administrative destinée à faciliter l'application de la Convention. Au 5 septembre 1991, 17 pays africains [8] seulement étaient parties à la Convention dont 16 (sauf l'Algérie) en même temps au Protocole de Paris et aucun aux Amendements de Régina.

L'expression « zones humides » regroupe toute une gamme de biotopes terrestres, côtiers et marins ayant en commun un certain nombre de caractéristiques. Plus d'une cinquantaine de définitions différentes ont cours pour préciser ce qu'elle recouvre réellement, la plus large — et désormais la définition de référence — étant celle de l'article 1er de la Convention de Ramsar qui la définit comme « des étendues de marais, de fanges, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres ». Ainsi, la Convention s'applique-t-elle potentiellement à tous les cours d'eau, à tous les lacs quelle qu'en soit la surface, et à tous les rivages marins. La Convention, texte court de 12 articles, organise la protection des zones concernées, d'abord sur la base d'obligations générales incombant aux parties contractantes de favoriser autant que possible l'utilisation rationnelle de ces zones ; ensuite à travers l'établissement d'une liste des zones d'importance internationale ; et enfin grâce à la coopération internationale.

1. LA PRÉSERVATION PAR L'UTILISATION RATIONNELLE DES ZONES HUMIDES

Au regard du préambule, l'objectif principal de la Convention est « d'enrayer, à présent et dans l'avenir, les empiètements progressifs sur les zones humides et la disparition de ces zones (par. 4). Pour atteindre cet objectif, la Convention contient l'obligation générale, nécessairement quelque peu imprécise, de favoriser autant que possible l'utilisation rationnelle des zones humides. L'article 3.1 dispose en effet que les parties contractantes « élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement » de façon à favoriser une telle utilisation. C'est là une nécessité que les États doivent intégrer dans leur planification territoriale. Encore fallait-il bien s'entendre sur le sens à donner à l'expression « utilisation rationnelle ». Tel fut l'objet de la Recommandation 3.3 adoptée à la conférence des parties en 1987 qui la définit comme étant « l'utilisation durable des

6. V. C. de KLEMM, « Conservation de la diversité biologique et droit international », 1989 sur la Convention de Ramsar, p. 3.

7. Des pays ayant de nombreuses et importantes zones humides comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Nigéria etc, n'étaient curieusement pas encore partie à la Convention de cette date.

8. Afrique du Sud, Sénégal, Maroc, Tunisie, Mauritanie, Algérie, Gabon, Niger, Mali, Ghana, Ouganda, Égypte, Guinée-Bissau, Kenya, Tchad, Burkina Faso, Zambie.

zones humides au bénéfice de l'humanité d'une manière compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème ». L'« utilisation durable » est elle-même définie comme « l'utilisation par l'homme d'une zone humide de manière que les générations présentes en tirent le maximum d'avantages durables tout en maintenant sa capacité de satisfaire les besoins et les aspirations des générations futures ». Quant aux « propriétés naturelles de l'écosystème », elles s'entendent des « éléments physiques, biologiques ou chimiques, tels que le sol, l'eau, la flore, la faune et les éléments nutritifs, ainsi que les interactions existant entre ces éléments ».

Sur la base de cette définition, la recommandation énonce des lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques relatives aux zones humides. Il s'agit notamment de réaliser des inventaires nationaux desdites zones, de déterminer des priorités pour chaque site, de prévoir des études d'impact pour les projets pouvant affecter ces zones, d'utiliser des fonds d'aide au développement pour des projets permettant la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources de ces zones, de réglementer l'utilisation de la faune et de la flore sauvage afin d'éviter de les surexploiter, de former du personnel adéquat et d'élaborer une législation encourageant la conservation des zones humides. Dans la même perspective de conservation des écosystèmes de ces zones, la Convention demande à chaque État partie d'établir des réserves naturelles dans les zones humides, que celles-ci soient ou non inscrites sur la liste, et de pourvoir de façon adéquate à leur suveillance (art. 41).

2. LA CONSERVATION PAR L'INSCRIPTION DES ZONES HUMIDES SUR LA LISTES DES ZONES PROTÉGÉES

La Convention fait obligation à chaque partie contractante de désigner les zones humides appropriées de son territoire à inclure dans la liste des zones humides d'importance internationale, appelée « la liste ». Celle-ci est tenue par le Bureau permanent institué en vertu de l'article 8 de la Convention. Les limites de chaque zone humide devront être décrites de façon précise et reportées sur une carte. Ces limites pourront inclure des zones de rives ou de côtes adjacentes à la zone humide et des îles ou des étendues d'eau marine d'une profondeur supérieure à six mètres à marée basse entourées par la zone humide, particulièrement lorsque ces zones, îles ou étendues d'eau ont de l'importance en tant qu'habitat des oiseaux d'eau (art. 2.4). Le choix d'une zone humide à inscrire doit être fonction de son importance internationale au point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique, priorité pour l'inscription devant être donnée aux zones ayant une importance internationale pour les oiseaux d'eau en toute saison (art. 2.2). L'inscription sur la liste ayant pour objectif principal la protection de la zone concernée, il est sans intérêt de rechercher le propriétaire de ladite zone dans la mesure où n'est pas en jeu son utilisation [9]. Au demeurant, l'identification d'une zone humide comme étant d'importance internationale ne devrait-elle pas la soustraire *ipso facto* à la propriété des particuliers ?

L'incription d'une zone humide au moins sur la liste est la condition pour devenir partie à la Convention (art. 2.4). Elle est faite sans préjudice des droits exclusifs de souveraineté de la Partie contratante sur le territoire de laquelle se trouve la zone considérée. (art. 2.3). Au reste, toute partie contractante a le droit d'ajouter à la liste d'autres zones humides situées sur son territoire, d'étendre celles qui sont déjà inscrites ou, pour des raisons d'intérêt national, de retirer de la liste ou de réduire l'étendue des zones humides déjà inscrites. Elle doit informer le plus

9. V. Staffa WESTERLUND, « Wethland and law » Institute for Environnemental Law, Sweden, doc. dactyl ; sans date.

rapidement possible le Bureau permanent de ces modifications (art. 2.5). La liste comprenait au 31 mai 1990, 482 sites couvrant plus 30 millions d'hectares, dont 46 sites seulement en Afrique.

3. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES ZONES HUMIDES

L'article 5 de la Convention de Ramsar dispose que les Parties contractantes se consultent sur l'exécution des obligations auxquelles elles ont souscrit au regard de la Convention, particulièrement dans le cas d'une zone humide s'étendant sur les territoires de plus d'une Partie contractante ou lorsqu'un bassin hydrographique est partagé entre plusieurs Parties contractantes. Elles s'efforcent en même temps de coordonner et de soutenir leurs politiques et réglementations présentes et futures relatives à la conservation des zones humides, de leur flore et de leur faune. Nombreux sont en effet les cas où sans coopération entre États voisins la conservation et l'utilisation rationnelle d'une zone humide seraient impossibles. Pour autant, cette disposition relative à la coopération n'a guère été mise en œuvre.

Reste que la Convention connaît un certain succès au regard du nombre de sites déjà inscrits sur la liste. Succès mitigé cependant dans la mesure où, d'une part beaucoup d'États ayant adhéré à la Convention n'ont encore désigné qu'un petit nombre de zones humides, d'autre part, plusieurs États abritant sur leurs territoires des zones humides d'importance internationale considérable ne sont pas encore parties à la Convention. Il s'en suit que de nombreuses zones humides d'importance internationale restent sans protection [10]. Mais la faiblesse principale de la Convention ne vient-elle pas de ce que ses institutions de gestion n'ont aucun moyen d'intervention directe et d'appui à cette Convention des zones humides ?

Certes, une coopération plus poussée entre pays développés nantis d'expérience dans la gestion des zones humides et les pays en développement pourrait être d'un très grand secours dans la mesure où elle aiderait ces derniers à éviter les errements des premiers. Et déjà, peut-on citer l'exemple des Pays-Bas qui coopèrent avec la Mauritanie pour la sauvegarde du banc d'Arguin, une des zones humides les plus importantes du monde en raison des millions d'oiseaux d'eau qui y hivernent et de l'existence d'habitats d'importance majeure pour de très nombreuses espèces de poissons ainsi que de la présence d'une espèce de mammifères menacée d'extinction : le phoque moine. Certes, encore, le Secrétariat de la Convention s'efforce, de son côté d'encourager le développement de techniques de gestion des zones humides adaptées aux conditions particulières des pays de la Méditerranée et du Sahel [11]. Mais la modicité des moyens financiers du Secrétariat ne le condamne-t-elle pas à des actions purement symboliques ?

Il paraît alors indispensable de procéder à une réforme de la Convention permettant que l'inscription d'un site sur la liste des zones humides d'importance internationale entraîne une action internationale comparable à celle qu'ouvre l'élévation d'une réserve naturelle au rang de patrimoine mondial ou de réserve de la biosphère de l'UNESCO. Cette organisation n'est-elle pas d'ailleurs le dépositaire de la Convention de Ramsar ? Mais pour ce faire, les organisations internationales et les agences bilatérales d'aide devraient prendre en charge les financements nécessaires aux actions du Secrétariat de la Convention.

---

10. C. de KLEMM, article précité, p. 60.
11. *Ibid.* p. 61

B. Les législations nationales africaines et les zones humides

Pour de nombreux pays africains, la notion de « zones humides » est une notion inconnue ou tout à fait nouvelle. La plupart des législations nationales de ces pays ne lui consacrent donc pas une réglementation spécifique. Ces zones ne font pas en effet l'objet d'un régime juridique particulier. De façon générale, les législations les abordent, soit sous l'angle de la domanialité publique comme faisant partie du domaine public naturel ou artificiel (marais, lagunes, lacs, etc.) éventuellement déclassé et incorporé au domaine privé de l'État, soit sous l'angle de l'urbanisme et de la construction comme étant des zones *non aedificandi*. Seuls les développements récents, dus soit à l'introduction de la Convention de Ramsar dans les droits internes des États parties, soit à l'essor du droit de l'environnement, pourront amener les États à réserver à ces zones le traitement juridique que leur importance et leur spécificité écologique imposent.

Section 2 : La lutte contre la sécheresse et la désertification

La désertification constitue sans doute l'une des menaces écologiques les plus graves dans la plupart des régions du monde, en particulier dans les pays pauvres. À part l'Europe et l'Antarctique, tous les autres continents de la planète abritent en effet au moins un désert important : ainsi, en Afrique, le désert du Sahara, l'un des plus vastes du monde (5 000 km de l'Atlantique à la Mer Rouge et 2 000 km de large), qui s'étend d'Ouest en Est au Nord du continent, et le désert de Kalahari qui s'étale sur la partie australe, en Namibie, et qui borde l'Océan Atlantique ; en Asie, l'immense désert de Gobi, (1 295 000 km^2) qui s'étend sur une partie de la Chine et presque toute la Mongolie, et au Proche-Orient, les déserts du Néguev (13 310 km^2 en Israël) et du Sinaï en Égypte ; en Amérique du Nord, le désert de Mojave (38 850 km^2) aux États-Unis, et en Amérique du Sud, le désert d'Atacama au Chili ; en Australie, le désert de Simpson (145 000 km^2), et la liste n'est pas exhaustive.

La désertification bouleverse l'équilibre écologique des zones affectées, entraîne la disparition totale de certains écosystèmes et met en péril la survie de nombreuses populations. Elle désigne, en première approximation, soit un processus d'expansion de la zone désertique, soit une mutation aride d'une zone précédemment dotée d'un potentiel floristique et/ou agricole [12].

Ce terme même de désertification aurait été utilisé pour la première fois en 1949 par un auteur français, A. Auberville, dans son livre *Climats, forêts et désertification* [13]. L'étude du phénomène a donné naissance à une science, l'*érémologie*, nom scientifique que Georges Heusse a proposé en 1978, à Genève, pour la science interdisciplinaire des déserts, et qui vient du mot grec *eremos* signifiant désert [14]. Pour autant, ce phénomène des plus préoccupants de la géopathologie demeure insuffisamment connu sur le plan scientifique. La connaissance de l'écosystème érémien demeure en effet imprécise et lacunaire. On sait que les « zones arides » occupent 35 % de la surface des continents, qu'au rythme actuel de la poussée de la désertification, la

12. V. Maurice KAMTO, « La désertification : aperçu écologique exprimé pour une convention sur les zones désertiques, arides et semi arides et sèches subhumides », in *Droit de l'environnement et Développement durable*, p. 156-141.

13. V. José JUSTE, « La désertification », in *La protection juridique de l'environnement*, ates du colloque de Tunis des 11, 12 et 13 mai 1980, précité p.. 37.

14. V. Théodore MONOD, « Du désert », Leçon inaugurale de l'enseignement de l'érémologie prononcée à l'Université Le Grand le 31 août 1987, *Sécheresse*, mars 1992, vol. 3, p. 7.

Terre aura perdu le tiers des surfaces cultivables entre 1980 et l'an 2000, et que le désert est avant tout un fait d'origine climatique. Mais l'on ignore comment s'accomplit la mutation qui y conduit, même si l'on connaît ses causes principales (sécheresse, déboisement, érosion des sols, pression démographique et pauvreté, plus, dans le Sahel, les invasions acridiennes) [15].

Il convient d'ailleurs de distinguer, d'un point de vue érémologique, entre l'aridité, la sécheresse et le désert. L'*aridité* est un fait climatique actuel, concernant pas conséquent la nature et la répartition largement zonale des masses d'air à la surface du globe. Le mot *sécheresse* désigne une situation météorologique, plus ou moins brève ou prolongée, à l'intérieur d'une zone climatique déterminée. Le terme de *désert* enfin, fait essentiellement appel à la distribution des êtres vivants et à leur écologie ; il signifie l'apprauvrissement et, à la limite, la disparition du couvert végétal (et corrélativement de la faune associée) [16]. Il serait d'ailleurs erroné de croire que le désert ne peut apparaître que dans les zones arides telles que la zone sahélienne ; il existe des déserts montagnards ou humides.

En raison de ses conséquences désastreuses tant pour la nature que pour les êtres humains, la désertification constitue, depuis plusieurs années déjà, un sujet de préoccupation pour la communauté internationale. Des actions de sensibilisation ont été menées sur la question tant au niveau national [17] que régional [18]. On doit cependant s'étonner de l'apathie de l'OUA à ce sujet, alors même que la Communauté Économique pour l'Afrique (CEA) avait convoqué, dès 1971, un séminaire panafricain sur le milieu humain qui avait recommandé, entre autres, l'adoption de mesures pour combattre l'avancement du désert. Au niveau mondial, l'Assemblée Générale des Nations, dans sa résolution 3202 (SVI) du 1er mai 1974 sur le Programme d'action pour l'établissement d'un nouvel orde économique international (NOEI), avait recommandé l'adoption de mesures concrètes contre la désertification et pour l'aide au développement des régions affectées, et le Conseil Économique et Social avait demandé par sa résolution 1978 (LVII) à tous les organismes des Nations Unies d'entreprendre un vaste combat contre la sécheresse. Les Nations Unies ont en outre consacré à la lutte contre la désertification une conférence spéciale : la Conférence des Nations Unies sur la Désertification qui s'est tenue en 1977 (cf. rés. 3337 XXIX du 17 déc. 1977). Ce fut une conséquence directe de la grave sécheresse qui frappa durement les pays du Sahel au début des années 1970 (1973-74) causant de nombreuses pertes en vie humaines, détruisant les récoltes et les troupeaux d'animaux [19]. Un Plan d'action pour combattre la désertification fut arrêté à l'occasion de cette Conférence ; mais sa mise en œuvre achoppa sur l'insuffisance des ressources financières (cf. rés. 44/172 A du 19 déc. 1989 de l'Assemblée Générale des Nations Unies).

Le problème de la lutte contre la désertification devait retrouver le devant de la scène à l'occasion du processus préparatoire de la CNUED. Le PNUE a convoqué en février 1990 une réunion consultative spéciale sur l'évaluation de ce phénomène. Cet intérêt soutenu pour la lutte contre la désertification s'est réflété dans des instruments juridiques internationaux (I), mais

---

15. V. Maurice KAMTO, « La désertification... » in *op. cit.*, pp. 151-186.
16. Th MONOD, art. précité, p. 8.
17. Cf. par ex. le séminaire de sensibilisation des journalistes Sénégalais à la lutte contre la désertification organisé du 7 au 11 novembre 1988 à Saint-Louis, au Sénégal. Le rapport de ce séminaire a été publié dans *Reflets Sahéliens*, publication du CILSS, n° 7 janv. 1989, pp. 15 et s.
18. Cf. Séminaire régional sur la désertification au Sahel, organisé du 29 oct. au 4 nov. 1984 à Nouakchott, en Mauritanie, conjointement par l'OCDE, le CILSS et le Club du Sahel. La synthèse de ce séminaire a été publié sous forme d'un doc. ronéo. de 90 p.
19. V. Michael U. GLANTZ, « Désertification : A review of the concept », UNEP, *Desertification control*, n° 9, déc. 1983, p. 15 ; et Léonard BERRY, « Désertification in the Sudano-Sahelian region 1977-1984 », *Desertification control*, n° 10, May 1984, pp. 23 et s.

aussi dans certaines législations nationales (II), en particulier celles des pays africains situés dans les zones les plus sensibles.

I. LES MOYENS JURIDIQUES INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION EN AFRIQUE

La lutte contre la sécheresse et la désertification fait l'objet du chapitre 12 du Programme d'Action 21 qui présente, en une synthèse remarquable, les domaines d'activité en cette matière ainsi que les moyens d'exécution. Depuis juin 1994, une convention internationale spécifique lui est désormais consacrée. Mais avant même que l'idée d'une convention internationale dans ce domaine eût commencé à faire son chemin, la lutte contre la désertification avait déjà été prise en compte par les deux dernières conventions de Lomé entre les ACP et la CEE.

A. Les conventions de Lomé et la lutte contre la désertification

Si la Convention de Lomé II, signée le 31 octobre 1979, contenait quelques indications en matière d'environnement, elle ne comportait pas de dispositions particulières sur la désertification. Le point de départ peut donc être situé dans la convention de Lomé III, signée le 8 décembre 1984, qui consacrait des dispositions explicites à la lutte contre la sécheresse et la désertification. Un chapitre particulier (par. 38 à 43) lui était en effet consacré dans cette Convention, le financement des actions afférentes devant être assuré dans le cadre des programmes nationaux et au niveau de la coopération régionale pour laquelle la Convention prévoyait 1 000 millions d'écus.

La Convention de Lomé IV, signée le 15 décembre 1989, consacre des développements plus importants à la lutte contre ce phénomène qui constitue un problème écologique d'importance majeure en Afrique.

Dans le cadre de son Titre II traitant de sujets connexes à l'environnement, en l'occurrence la coopération agricole, la sécurité alimentaire et le développement rural, la Convention de Lomé IV consacre en effet le chapitre 2 à l'épineux problème de la lutte contre la sécheresse et la désertification. Reconnaissant que « certains États ACP sont confrontés à des difficultés considérables résultant d'une sécheresse endémique et d'une désertification croissante qui contrecarrent tout effort de développement », les deux parties à la Convention conviennent que la lutte contre ces fléaux constitue, pour les États ACP, un défi majeur conditionnant le succès de leur politique de développement (art. 54). Le relèvement de ce défi nécessite « une politique favorisant la restauration de l'environnement naturel et l'équilibre entre les ressources et les populations humaines et animales, en particulier aux moyens d'une meilleure maîtrise et gestion de l'eau, d'actions appropriées agricoles, agroforestières et de reboisement et d'une lutte contre les causes et pratiques qui sont responsables de cette désertification » (art. 55). Afin d'accélérer le processus de retour à l'équilibre écologique, les Parties estiment nécessaire l'intégration d'un volet « lutte contre la désertification » dans toutes les actions de développement agricole et rural, et préconisent une série de mesures techniques et pratiques regroupées en cinq points pour y parvenir (art. 56). Ces mesures consistent en l'extension des systèmes agroforestiers conciliant activités agricole et forestière, le développement d'actions permettant d'économiser le bois comme source d'énergie, l'aménagement et la gestion rationnelle des ressources forestières par la mise en place des plans de gestion forestière, la poursuite des actions de sensibilisation et de formation permanente des populations concernées, une approche d'ensemble coordonnée visant à assurer le rétablissement d'un équilibre écologique approprié entre les ressources naturelles et les populations tant humaines qu'animales. L'article 57

préconise d'autres actions à entreprendre, notamment l'amélioration de la connaissance et de la prévision des phénomènes de désertification, l'inventaire des nappes phréatiques et de leur capacité de recharge en vue d'une meilleure prévisibilité des disponibilités en eau, l'instauration d'un système de prévention et de lutte contre les feux de brousse et le déboisement.

Ce chapitre 2 du Titre II de la Convention va ainsi au devant d'une préoccupation largement partagée par la plupart des États africains membres du groupe ACP. Il a été en tout état de cause une heureuse anticipation sur une tendance qui se dessinera ensuite au cours des réunions préparatoires de la CNUED et qui triomphera de façon inattendue au Sommet de Rio sous la forme d'un engagement des États participants à élaborer une convention internationale sur la lutte contre la désertification et la sécheresse.

B. La Convention de Paris du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification

L'idée d'une convention internationale sur la lutte contre la désertification fut lancée, pour la première fois sans doute, en 1990 à Limoges à l'occasion de la réunion mondiale des associations de droit de l'environnement [20]. Elle s'imposa ensuite aux pays africains au cours du processus préparatoire de la CNUED. En particulier, elle trouva un écho favorable auprès des États membres du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) qui l'appuyèrent formellement dans la Déclaration de Ouagadougou adoptée le 11 avril 1992 par le X^{e} Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement desdits États membres. Les Chefs d'État et de Gouvernement concernés invitaient « instamment le Secrétariat de la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à initier un processus d'élaboration et de négociation d'une convention internationale de lutte contre la sécheresse et la désertification ».

Le Groupe africain fit définitivement sienne cette idée à la IV^{e} session du comité préparatoire de la CNUED réunie à New York, mais le principe d'une telle convention ne figurait dans aucun document de la Conférence, fût-ce à titre de point en négociation. Cependant, au Sommet de Rio, il fut approuvé de manière inattendue par la Conférence à l'initiative du Groupe africain et grâce à l'appui résolu des États membres de la Communauté européenne. La Conférence fixa à juin 1994 la date à laquelle les négociations de cette convention devaient avoir abouti.

Lors de sa 47^{e} session en 1992, l'Assemblée Générale des Nations Unies créa un Comité intergouvernemental de négociation de la convention sur la désertification (CIND). La première réunion de ce Comité, portant sur les questions de procédure, eut lieu du 24 mai au 3 juin 1993 [21]. Trois autres sessions du CIND portant sur les questions de fond ont eu lieu avant l'adoption du texte final de la Convention à sa V^{e} session, le 17 juin 1994 à Paris [22].

Les négociations de cette convention ont été ardues, les délégations s'affrontant dès le départ sur la formule à retenir : fallait-il un texte conventionnel unique valable pour toutes les régions du monde, ou une convention assortie d'un protocole particulier pour l'Afrique ? Dans un premier temps, cette seconde branche de l'alternative faillit s'imposer. Mais elle s'est heurtée à

---

20. V. Maurice KAMTO « La désertification... », in *op. cit.*, p. 161, note n° 19.

21. V. Bulletin des négociations, juin 1993.

22. Les cinq sessions du CIND ont eu lieu successivement à Naïrobi (Mai-juin 1983), Genève (sep. 1983), New York (janv. 1994), Genève et Paris (juin 1994) afin de respecter la date butoir qu'avait fixée la CNUED, et mise en forme de la version finale du texte de la convention pour signature en octobre 1994 à Paris.

l'opposition résolue des représentants des États d'Amérique latine qui ont exigé un protocole annexe pour chaque région du monde affectée par la désertification et la sécheresse. C'est donc cette solution qui aura triomphé en définitive, puisque la « Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique » [23] est composée d'un texte principal accompagné de quatre régionaux dont un pour l'Afrique — qui retiendra plus particulièrement l'attention ici —, un pour l'Amérique latine, un pour l'Asie, et un pour la Méditerranée septentrionale.

1. LE TEXTE PRINCIPAL DE LA CONVENTION

C'est un texte de 40 articles qui se présente d'emblée comme un témoignage, dans la mesure où il entend se faire « l'écho de la vive préoccupation » que suscitent les conséquences néfastes de la désertification et de la sécheresse au sein de la communauté internationale (par. 2 du préambule). Les parties à la Convention relèvent la forte proportion de pays en développement, notamment les moins avancés, parmi ceux qui sont gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification et les conséquences particulièrement tragiques de ces phénomènes en Afrique. Elles affirment qu'une croissance économique durable, le développement social et l'élimination de la pauvreté constituent des priorités pour les pays en développement touchés, en particulier en Afrique, (par. 8) et rappellent la priorité que la résolution 47/188 de l'Assemblée Générale des Nations Unies a assigné dans la lutte contre la sécheresse et la désertification. (par. 14). Ce préambule reflète aussi l'offensive des autres régions du monde en développement touchées par la désertification en vue de banaliser la situation de l'Afrique, ou à tout le moins, d'empêcher qu'elle ne monopolise l'attention de la communauté internationale. C'est le sens de son paragraphe 19 qui exprime la préoccupation des parties au regard des effets de la désertification et de la sécheresse sur les pays touchés d'Asie centrale et de Transcaucasie. Néanmoins, la « priorité à l'Afrique » restera clairement affirmée dans la Convention (art. 7) qui fixe d'abord les objectifs et les principes, puis les obligations des parties, détermine ensuite les programmes d'action ainsi que les domaines de coopération et les mesures d'appui, avant d'établir enfin les institutions chargées d'assurer la mise en œuvre de la Convention et d'aider à la réalisation de ses objectifs.

1.9. Objectif et principes de la Convention

La Convention a un objectif majeur et, pourrait-on dire, unique : lutter contre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse, dans les pays gravement touchés, en particulier en Afrique, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones affectées (art. 2.1). Elle entend par « désertification » « la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines », reprenant ainsi *in extenso* la définition contenue dans le Programme d'Action 21 (cf. chap. 12 par. 12. 1). Quant au terme « sécheresse », elle le définit comme « le phénomène naturel qui se produit lorsque les précipitations ont été sensiblement inférieures aux niveaux normalement enregistrés et qui entraîne de graves déséquilibres hydrologiques préjudiciables aux systèmes de production des ressources en terres » ; cependant que l'expression « zones arides, semi-arides et subhumides sèches », désigne les zones — sauf les

23. Tel est le titre exact-lourd parce que anormalement long-de cette convention. Cf. Nations Unies, Assemblée Générale, doc. A/AC 041/27 du 12 septembre 94.

zones arctiques et subarctiques — dans lesquelles « le rapport entre les précipitations annuelles et l'évapotranspiration possible se situe dans une fourchette de 0,05 à 0,65 ».

C'est pour combattre ces phénomènes ainsi définis que la Convention pose un certain nombre de principes devant guider l'action des Parties. Ces principes formulés comme des souhaits ou des exhortations par l'emploi du conditionnel, sont au nombre de quatre : les Parties « devraient » s'assurer de la participation des populations et des collectivités locales à la prise des décisions concernant la conception et l'exécution des programmes de lutte contre la désertification et/ou la sécheresse ; améliorer dans un esprit de solidarité et de partenariat, la coopération et la coordination au niveau sous-régional, régional et international ; instituer, dans un esprit de partenariat, une coopération entre les pouvoirs publics à tous les niveaux, les collectivités, les organisations non gouvernementales et les exploitants des terres en vue de promouvoir une utilisation durable des ressources ; prendre pleinement en considération la situation et les besoins particuliers des pays en développement touchés, et tout spécialement les moins avancés d'entre eux (PMA) (art. 3).

1.10. Les obligations des parties

La Convention en distingue trois types : les obligations générales, les obligations des « pays touchés Parties » et les obligations des « pays Parties dévéloppés ».

1.10.1. LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES

Les obligations générales (art. 4) reposent sur la règle *Pacta sunt servanda* : les Parties sont tenues de s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention, individuellement ou conjointement, au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux existants, l'accent étant mis sur la nécessité de coordonner les efforts et de mettre au point une stratégie à long terme cohérente à tous les niveaux. Ces obligations générales impliquent un ensemble de mesures d'ordre technique conçues dans une approche intégrée et une attention particulière à la situation des « pays en développement touchés parties », qui peuvent d'ailleurs prétendre à une aide pour appliquer la convention.

1.10.2. LES OBLIGATIONS DES PAYS TOUCHÉS PARTIES

Les obligations des pays touchés Parties (art. 5) sont centrées sur l'impératif dans la lutte contre la désertification et l'atténuation de la sécheresse d'établir des stratégies et des priorités à cette fin, d'y sensibiliser les populations et de créer un environnement porteur en renforçant, selon qu'il convient, la législation pertinente ou en adoptant de nouvelles lois et en élaborant de nouvelles politiques à long terme.

1.10.3. LES OBLIGATIONS DES PAYS PARTIES DÉVELOPPÉS

Les obligations des pays Parties développés (art. 6) sont conçues dans le même esprit mais en fonction du « statut » des pays visés, notamment de leur niveau de développement économique. Ainsi, sont-ils appelés à appuyer activement « comme convenu » (art. 6a), individuellement ou conjointement, l'action menée par les pays en développement touchés Parties, à fournir des ressources financières importantes et d'autres formes d'appui à ces pays, à favoriser la mobilisation des fonds nouveaux et additionnels ainsi que des fonds provenant du secteur privé et d'autres sources non gouvernementales, et à faciliter l'accès des pays touchés, en particulier ceux en développement, à la technologie, aux connaissances et au savoir-faire approprié.

1.11. Les programmes d'action

Le principe général en la matière est que les pays en développement touchés Parties, et, dans le cadre de l'annexe pertinente concernant la mise en œuvre au niveau régional ou dans un autre cadre, tout autre pays touché Partie qui a informé le Secrétariat permanent de la Convention, par écrit, de son intention d'élaborer un programme d'action national, élaborent, rendent publics et exécutent des programmes de ce genre (art. 9).

Ces programmes d'action nationaux ont pour but d'identifier les facteurs qui contribuent à la désertification et les mesures concrètes à prendre pour lutter contre celle-ci et atténuer les effets de la sécheresse. Ils doivent préciser le rôle revenant respectivement à l'État, aux collectivités locales et aux exploitants des terres ainsi que les ressources disponibles et nécessaires. En outre, ils doivent : définir les stratégies à long terme pour lutter contre la désertification ; porter une attention particulière à l'application des mesures préventives ; renforcer les capacités climatologiques, météorologiques et hydrologiques nationales ; promouvoir des politiques et renforcer les cadres institutionnels propres à permettre de développer la coopération et la coordination entre la communauté des donateurs et les pouvoirs publics à tous les niveaux ; prévoir la participation effective à tous les niveaux ainsi que l'obligation de faire le point à intervalles réguliers sur la mise en œuvre de ces programmes (art. 10-2 et 8). Ceux-ci peuvent prévoir en outre, tout ou partie des mesures visant à prévenir ou à atténuer les effets de la sécheresse, notamment la création de systèmes d'alerte précoce, de renforcement des dispositifs de prévention et de gestion des situations de sécheresse, la mise en place et/ou le renforcement des systèmes de sécurité alimentaire, l'élaboration de projets visant à promouvoir de nouveaux moyens d'existence susceptibles d'assurer des revenus dans les zones sujettes à la sécheresse ainsi que des programmes d'irrigation durable pour les cultures et l'élevage (art. 10-3).

Les pays touchés par la désertification et/ou exposés à la sécheresse sont également appelés à se concerter pour élaborer, conformément aux annexes pertinentes concernant la mise en œuvre au niveau régional, des programmes d'action sous-régionaux ou régionaux en vue d'harmoniser, de compléter ou de rendre plus efficace les programmes nationaux (art. 11).

1.12. La coopération internationale et les mesures d'appui

La coopération internationale est un volet classique des textes internationaux relatifs à la protection de l'environnement. La Convention du 17 juin 1994 dispose à cet égard que les pays touchés Parties devraient coopérer pour promouvoir un environnement international porteur aux fins de sa mise en œuvre. Elle prévoit également des mesures d'appui qui doivent permettre d'atteindre pleinement les objectifs fixés pour la lutte contre la désertification et la préservation contre la sécheresse.

1.12.1. LA COOPÉRATION

La coopération est envisagée sous l'angle scientifique et technique. Elle concerne plus particulièrement trois aspects. D'abord la collecte, l'analyse et l'échange d'information (art. 16) : l'objectif visé est de mettre sur pied, à partir de l'observation systématique de la dégradation des terres dans les zones touchées, un système d'alerte précoce et de planification préalable pour les périodes de variations climatiques défavorables sous une forme se prêtant à une application pratique par les utilisateurs à tous les niveaux, notamment par les populations locales. Ensuite, la recherche-développement (art. 17) : il s'agit pour chaque Partie, en fonction de ses capacités, de favoriser la coopération technique et scientifique dans les domaines de la lutte contre la désertification et l'atténuation des effets de la sécheresse. À cet effet, elle appuie les activités de

recherche qui aident à mieux comprendre le processus de désertification ; répondent aux besoins des populations locales ; sauvegardent, intègrent et valorisent les connaissances, savoir-faire et pratiques locaux et traditionnels ; développent et renforcent les capacités de recherche nationales ; tiennent compte des rapports entre la pauvreté, les migrations dues à des facteurs écologiques et la désertification ; favorisent la mise en œuvre des programmes de recherche tant au niveau national qu'aux niveaux sous-régionaux, régionaux et internationaux ; permettent d'accroître les ressources en eau disponibles dans les zones touchées. Enfin, en ce qui concerne le transfert, l'acquisition, l'adaptation et la mise au point de technologies (art. 18) : les Parties s'engagent à promouvoir, financer et/ou faciliter le financement du transfert, de l'acquisition, de l'adaptation et de la mise au point de technologies écologiquement rationnelles, économiquement viables et socialement acceptables pour lutter contre la désertification et/ou atténuer les effets de la sécheresse. La coopération dans ce domaine doit être menée tant à l'échelon bilatéral qu'au niveau multilatéral.

1.12.2. LES MESURES D'APPUI

Les mesures d'appui sont de deux ordres. D'une part, elles concernent le renforcement des capacités, l'éducation et la sensibilisation du public (art. 19) : le renforcement des capacités s'entend du renforcement des institutions, de la formation et du développement des capacités locales et nationales pertinentes pour lutter contre la sécheresse et les effets de la sécheresse. À cette fin, les Parties s'emploient à promouvoir la pleine participation de la population locale à tous les niveaux ; à créer des services d'appui et de vulgarisation et/ou à les renforcer ; à encourager l'utilisation et la diffusion des connaissances, savoir-faire et pratiques des populations locales ; à adapter les technologies écologiquement rationnelles ; à dispenser une formation appropriée relative à l'utilisation des sources d'énergie de substitution ; à promouvoir de nouveaux moyens d'existence ; à former des décideurs, gestionnaires ainsi que du personnel chargé de la collecte et de l'analyse des données ; à favoriser un meilleur fonctionnement des institutions. D'autre part, elles concernent les ressources financières : l'article 20 al.1 souligne que les moyens de financement sont « d'une importance fondamentale pour atteindre l'objectif de la convention ». Mais il ne met encore aucune obligation précise à la charge des Parties. Il se contente en effet d'une formule de caractère exhortatif selon laquelle « les Parties ne ménagent aucun effort, dans la mesure de leurs capacités, pour faire en sorte que des ressources financières adéquates soient dégagées en faveur de programmes de lutte contre la désertification et d'atténuation des effets de la sécheresse ».

Il y a là à peine une obligation de moyen pour les parties, dans la mesure où il est difficile de prouver que telle Partie a mobilisé ses efforts pour faire en sorte que « des ressources financières adéquates soient dégagées » par on ne sait qui, en faveur des programmes sus-mentionnés. C'est au terme de l'alinéa 2 du même article que les Parties prennent des engagements un peu plus précis. Ainsi, s'engagent-elles à mobiliser d'importantes ressources financières, y compris sous forme de dons et de prêts à des conditions concessionnelles pour appuyer la mise en œuvre des programmes en question ; à promouvoir la mobilisation de ressources financières adéquates, prévisibles et en temps voulu, y compris de fonds nouveaux et additionnels fournis par le Fonds pour l'environnement mondial, pour financer les coûts supplémentaires des activités se rapportant à la désertification : ces obligations incombent aux pays développés Parties qui doivent à cet égard donner la priorité aux pays africains touchés, sans négliger pour autant les autre pays en développement touchés.

Dans le cadre de la mobilisation des ressources financières, les Parties s'efforcent d'utiliser pleinement tous les mécanismes et sources de financement nationaux, bilatéraux et

multilatéraux en recourant à des consortiums, des programmes communs et des sources de financement du secteur privé, notamment des ONG. À cette fin, elles utilisent pleinement les mécanismes opérationnels mis au point en vertu de l'article 14 de la Convention, à savoir des mécanismes propres à garantir la coordination la plus poussée possible entre les pays développés, les pays en développement et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes. La Conférence des Parties encourage les mécanismes financiers à s'efforcer de veiller à ce que les pays en développement touchés, en particulier ceux d'Afrique, disposent du maximum de fonds pour mettre en œuvre la Convention.

La principale faiblesse de ces dispositions financières vient de ce qu'elles ne fixent pas le niveau des contributions des pays développés Parties, et par suite transforment des obligations en de simples indications, ou indicateurs de conduite des États : chacun fera ce qu'il peut, quand il pourra ou quand il voudra, et en fonction de ses capacités contributives qu'il sera au demeurant seul à pouvoir déterminer.

Les mécanismes financiers (art. 21) devant favoriser la mobilisation des ressources nécessaires sont ceux du système des Nations Unies et des institutions multilatérales. Les pays en développement touchés Parties doivent utiliser et, si nécessaire, établir et/ou renforcer des mécanismes nationaux de coordination intégrés dans les programmes nationaux de développement, et être à même d'assurer l'emploi rationnel de toutes les ressources financières disponibles. Afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des mécanismes financiers existants, un Mécanisme mondial chargé d'encourager les actions conduisant à la mobilisation et à l'acheminement, au profit des pays en développement touchés Parties, des ressources financières importantes a été créé. Ce Mécanisme mondial fonctionne sous l'autorité et la conduite de la Conférence des Parties et est responsable devant elle. Celle-ci identifie, à sa première session, une organisation pour y installer ledit Mécanisme, et prend, avec l'organisation qu'elle a ainsi identifiée, des dispositions appropriées pour les opérations administratives du Mécanisme, en faisant appel, dans la mesure du possible, aux ressources budgétaires et humaines existantes. Le souci est, à l'évidence, d'éviter la création d'une nouvelle bureaucratie et de nouvelles sources de dépenses.

1.13. Les institutions créées par la Convention

Elles sont principalement au nombre de trois :

1.13.1. LA CONFÉRENCE DES PARTIES

C'est l'organe suprême de la Convention. Il s'agit d'un organe classique, commun à la plupart des conventions multilatérales modernes. La Conférence prend, dans la limite de son mandat, les décisions nécessaires pour promouvoir la mise en œuvre effective de la Convention. En particulier, elle fait régulièrement le point sur cette mise en œuvre et le fonctionnement des arrangements institutionnels ; s'emploie à promouvoir et à faciliter l'échange d'informations sur les mesures adoptées par les parties ; crée les organes subsidiaires jugés nécessaires ; examine les rapports qui lui sont soumis par les dits organes, auxquels elle donne des directives ; adopte les amendements à la Convention ; sollicite, selon qu'il convient, le concours des organes et organismes compétents, qu'ils soient nationaux, internationaux, intergouvernementaux ou non gouvernementaux ; s'emploie à pourvoir à l'établissement de liens avec les autres conventions pertinentes ; adopte ou approuve les actes relatifs à son propre fonctionnement ; exerce toutes autres fonctions nécessaires pour atteindre l'objectif de la Convention.

1.13.2. LE SECRÉTARIAT PERMANENT

C'est l'organe technique d'appui à la Conférence. En dehors des fonctions classiques propres à un tel organe, il doit faciliter, à leur demande, l'octroi d'une aide aux pays en développement touchés Parties, en particulier à ceux d'Afrique aux fins de la compilation et de la communication des informations requises en vertu de la Convention. Il remplit, en outre, les autres fonctions de secrétariat que la Conférence des Parties peut lui assigner.

1.13.3. LE COMITÉ DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE

C'est un organe subsidiaire de la Conférence des Parties institué par l'article 24 de la Convention. Il doit fournir à la Conférence des informations et des avis sur des questions technologiques relatives à la lutte contre la désertification et l'atténuation des effets de la sécheresse. Il s'agit d'un organe pluridisciplinaire ouvert à la participation de toutes les Parties, et qui se compose des représentants des gouvernements faisant autorité dans leur domaine de compétence ; c'est donc un organe essentiellement technique composé d'experts. Ce Comité entreprend, sous le contrôle de la Conférence des Parties, un recensement et une évaluation des réseaux des institutions, organismes et organes existants disposés à constituer les unités d'un réseau devant concourir à la mise en œuvre de la Convention, et fait des recommandations à la Conférence sur les moyens de faciliter la mise en place d'un tel réseau.

Il convient de relever enfin que la Convention du 17 juin 1994 est ouverte à toute organisation d'intégration économique régionale qui peut en devenir partie, sans même qu'aucun de ses membres n'y soit partie. Ainsi pourra-t-il en être de diverses organisations africaines d'intégration économique telle que la Communauté économique africaine (CEA) créée par le Traité d'Abuja de 1991, mais aussi les organisations d'intégration économique sous-régionales telles que la CEDEAO, l'UEMOA, la CEEAC, l'UDEAC ou son substitut la CEMAC, la CEPGL, la SADCC, l'UMA, etc. On peut imaginer que cette capacité s'étend aux organisations techniques ou spécialisées notamment dans le domaine de lutte contre la désertification et pour l'atténuation des effets de la sécheresse tels que le CILSS, le Club du Sahel, la CBLT, l'OMVS..., le contraire paraissant tout à fait inconséquent. L'organisation d'intégration est en tout état de cause liée par toutes les obligations qui découlent de la Convention. Au cas où un ou plusieurs États membres seraient également parties à la convention, l'organisation et lesdits États devront convenir de leurs responsabilités réciproques aux fins de l'exécution des obligations que leur impose la Convention. En pareil cas, l'organisation et ses États membres ne peuvent pas exercer concurremment les droits qui découlent de la Convention.

2. L'ANNEXE CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU RÉGIONAL POUR L'AFRIQUE

Cette Annexe I sur l'Afrique est la plus importante des quatre annexes à la Convention. D'abord par sa longueur : elle comporte 19 articles contre 8,7 et 10 articles respectivement pour les Annexes II, III et IV. On peut y voir un premier témoignage de l'intérêt particulier accordé à l'Afrique dans cette entreprise de réglementation internationale de la lutte contre la désertification et pour l'atténuation des effets de la sécheresse, et exprimé au Sommet de Rio ; mais sans doute la pression du temps au regard de la date butoir fixée au CIND pour déposer le texte de la Convention n'a-t-elle pas permis d'approfondir les divers aspects des autres annexes régionales. [24]

24. V. Camilla TOULIM, « Combatting désertification : setting the Agenda for a global convention », IIED, Paper n° 42, june 1993, p. 24.

Chaque Annexe définit son objet, les particularités de la région à laquelle elle s'applique, fixe les engagements et obligations des pays de la région concernée, définit les cadres et le contenu des programmes nationaux, règle les questions relatives aux ressources financières et aux mécanismes financiers ainsi qu'à la coopération internationale. Il s'agit en somme, de la reprise à un niveau régional, des principaux thèmes et articulations retenus dans la Convention.

L'Annexe consacrée à l'Afrique relève d'entrée de jeu les particularités de la région africaine qui s'ajoutent aux éléments communs à toutes les régions affectées par la désertification et la sécheresse, tels que la forte proportion de zones arides, semi-arides et subhumides sèches, le nombre élevé de pays et de populations qui souffrent de ces calamités... L'Afrique, en effet, compte par ailleurs un grand nombre de pays touchés qui sont sans littoral, et où la pauvreté est largement répandue ; elle souffre sérieusement de la détérioration et de la fluctuation des termes de l'échange, de l'endettement extérieur et de l'instabilité politique ; les populations y sont lourdement tributaires des ressources naturelles pour assurer leur subsistance ; la faiblesse des infrastructures et le manque de moyens scientifiques y sont patents (art. 3 para. c,d,e,f et g).

Cette Annexe contient par ailleurs des dispositions que l'on ne retrouve pas dans les trois autres Annexes. Ainsi, elle énonce des engagements et obligations des pays développés Parties à la Convention vis-à-vis du continent (art. 5), prévoit un cadre de planification stratégique pour un développement durable (art. 6), un calendrier pour l'élaboration des programmes d'action (art. 7), une assistance et une coopération techniques et surtout un transfert, une acquisition et une adaptation de techniques écologiquement opérationnelles ainsi qu'un accès à ces techniques. Une autre spécificité est constituée par l'ultime article de l'Annexe (art. 19) consacré aux dispositions relatives au suivi. Il indique les moyens à mettre en œuvre à cet effet, tant au niveau national, sous-régional que régional. Il s'agit, au niveau national, d'un mécanisme dont la composition devrait être arrêtée par chaque pays africain touché Partie, et comprenant des représentants des collectivités locales ; au niveau sous-régional, d'un comité consultatif scientifique et technique pluridisciplinaire dont la composition et les modalités de fonctionnement sont arrêtées par la sous-région concernée ; et au niveau régional, de mécanismes définis conformément aux dispositions pertinentes du Traité de la Communauté économique africaine et d'un comité consultatif scientifique et technique africain.

II. LES LÉGISLATIONS NATIONALES RELATIVES À LA DÉSERTIFICATION ET À LA SÉCHERESSE

On est frappé par le décalage entre l'ampleur et la gravité des problèmes de la désertification et de la sécheresse en Afrique et l'état des législations nationales africaines en la matière. La plupart d'entre elles sont silencieuses sur la question et bien rares sont les codes de l'environnement, mêmes récents et y compris ceux des pays du Sahel, qui consacrent des dispositions particulières à lutte contre ces fléaux ou aux moyens d'atténuer leurs effets. On note çà et là quelques références rapides à ces questions.

Ainsi, l'article 17 du Code de l'environnement de la Guinée prévoit que les mesures particulières de protection en vue de lutter contre la désertification, l'érosion, les pertes de terres arables et la pollution du sol et de ses ressources seront fixées par un décret d'application dudit Code. Le décret n° 22-93/PM du 3 mars 1993 fixant les attributions du ministère du Développement rural et de l'Environnement de la Mauritanie confie à la Direction de l'environnement et de l'aménagement, entre autres, la charge de la lutte contre la désertification (art. 13).

Ces lacunes des législations africaines relativement à la lutte contre la désertification peuvent s'expliquer par plusieurs raisons : d'abord, la mauvaise connaissance scientifique du

phénomène de désertification ne pouvait faciliter la production d'une réglementation dans ce domaine, cependant que l'impuissance devant le phénomène de la sécheresse réduisait à la résignation, une législation paraissant en l'occurence tout à fait sans objet ; ensuite, la lutte contre la désertification est perçue comme relevant essentiellement des organisations sous-régionales spécialisées ; enfin, le problème n'est abordé dans la plupart des législations que de biais, sous l'angle de la lutte contre la dégradation des sols, notamment à travers la réglementation des méthodes culturales dans certaines zones et l'opération de boisement ou de reboisement.

Il y a lieu de croire, que la nouvelle Convention sur la désertification et la sécheresse et surtout les prescriptions spécifiques contenues dans l'Annexe sur l'Afrique amèneront les pays africains à prendre suffisamment en compte dans leurs législations environnementales ces phénomènes naturels (sécheresse) ou partiellement naturels (désertification) aux conséquences dramatiques pour les populations et les écosystèmes des zones touchées.

Chapitre 8

La gestion rationnelle des ressources en eaux continentales et la protection des écosystèmes fluviaux et lacustres

L'eau est, avec l'air, l'un des éléments abiotiques de la biosphère sans lesquels toute vie est impossible. Il est superflu d'insister sur son caractère précieux en bien des parties d'un continent comme l'Afrique, durement confronté, on l'a vu, aux problèmes de sécheresse et de désertification. Si les forêts sont, comme on le dit souvent par métaphore, les « poumons » de la planète, on peut dire aussi, avec le WWF, que les cours d'eau en sont les « artères » : ils nettoient et drainent le « sang de la terre » qui se charge au passage des résidus de toutes les activités humaines, pour les rejeter en définitive à la mer [1]. L'importance de l'eau se mesure par ailleurs à la faiblesse du volume des ressources en eau utilisables par l'espèce humaine : on estime que jusqu'à 97 % des eaux de la planète sont inutilisables pour la consommation humaine sous toutes ses formes en raison soit de leur qualité (taux élévé de salinité), soit de leur inaccessibilité, et que les milliards d'habitants qui peuplent la terre vivent sur 2 % environ des ressources en eau réparties entre les cours d'eau, fleuves et lacs, et les nappes aquifères accessibles [2].

Mais les utilisateurs de cette ressource vitale en apprécient-ils toujours son caractère à la fois précieux et sensible ? Car, ressource consommable, l'eau pose à ce titre des problèmes de santé publique, mais elle sert aussi au développement socio-économique, principalement à l'industrie et à l'agriculture. Le fait est que certains utilisateurs ne tiennent pas toujours compte des besoins d'autres utilisateurs, ni de ce que la qualité de l'eau doit être préservée pour lui permettre de satisfaire ces besoins multiples. La protection de l'eau en devient alors un question préoccupante dans la plupart des pays. Sur le plan juridique, le problème est relativement simple en ce qui concerne les eaux continentales nationales (sect. 1). Il l'est beaucoup moins lorsqu'il s'agit des fleuves et lacs internationaux (sect. 2), dans la mesure où sont en présence deux ou plusieurs acteurs souverains auxquels il est impossible d'imposer unilatéralement une gestion écologique de la portion des ressources en eaux internationales situées sur leurs territoires.

Les eaux continentales dont l'étude de la gestion est envisagée dans le présent chapitre s'entend, au sens de l'article 21 du Code guinéen de l'environnement, comme étant constituées des eaux de surface et des eaux souterraines.

---

1. V. WWF : « Gestion durable des cours d'eau (Position du WWF) », sept. 1991, p. 8.
2. V.S. DOUMBE. BILLE, « L'Agenda 21 et les eaux douces », in M. PRIEUR et S. DOUMBE-BILLE (ed), *Droit de l'Environnement et Développement Durable*, p. 197.

Section 1 : La gestion écologique des eaux continentales nationales

La gestion écologique des cours d'eau s'entend de l'ensemble des politiques et actions déterminantes pour l'évolution de l'état écologique des cours d'eau, notamment les actions de lutte contre la pollution, la police de l'eau (essentiellement l'autorisation et le contrôle des prélèvements et des rejets), les aménagements structurants (transports fluviaux hydroélectricité, mobilisation de la ressource et lutte contre les crues), les aménagements et l'entretien du lit des cours d'eau, la gestion et la protection des espaces annexes (zones inondables, zones humides en interdépendance fonctionnelle avec la rivière, nappes phréatiques alluviales) [3].

Sous l'angle du droit de l'environnement, il s'agit de dégager les règles juridiques, nationales et internationales, qui concourent à une telle gestion, notamment en Afrique. Les politiques juridiques en la matière ne peuvent être appréhendées qu'à travers l'étude du régime de la protection de l'eau (I) d'une part, et la réglementation de ses utilisations (II) d'autre part.

I. LE RÉGIME DE LA PROTECTION DE L'EAU

De façon générale, la situation de l'eau est assez préoccupante dans presque toutes les régions de la planète, que ce soit en raison de la dégradation de sa qualité comme en Europe, ou de sa rareté et de la difficulté d'y accéder comme en Afrique. C'est pourquoi le problème de l'eau a fait l'objet d'une attention particulière au cours des années récentes tant au niveau international et régional où divers forums ont été organisés en vue de dégager des principes de base pour une gestion rationnelle de cette ressource limitée, qu'au niveau national où l'on assiste, même en Afrique, à un renforcement ou à un renouvellement des législations en la matière.

A. Au niveau international

L'intérêt de la Communauté internationale pour la réglementation des cours d'eau internationaux est relativement ancien. Il remonte au moins au XIX^{e} siècle avec l'institution des premières administrations fluviales internationales et la réglementation de la navigation internationale sur ces cours d'eau par le biais des conventions internationales. En revanche, sa préoccupation pour la protection des eaux douces est toute récente dans la mesure où elle remonte à la fin des années 1960 tant au niveau mondial ou régional européen qu'au niveau régional africain.

1. AU NIVEAU MONDIAL

Cette préoccupation est suffisamment vive pour avoir entraîné la création, il y a quelques années, d'un Tribunal International de l'eau basé à Amsterdam (Pays-Bas). Il s'agit d'une juridiction d'un type particulier, comparable au Tribunal des Peuples créé au plus fort de la lutte de décolonisation, animé par des ONG, recevant les plaintes des particuliers, mais dont les décisions n'ont aucune force contraignante. Sa contribution au droit de l'eau n'en est pas moins

3. V. Laurent MERMET, « Vers une gestion écologique des cours d'eau quels enjeux, quels fondements, quels débats pour une nouvelle politique ? » Rapport au Ministre de l'Environnement (Français), 16 sept. 1991, p. 3.

appréciable. Il est notamment à l'origine de la Déclaration d'Amsterdam de 1991 sur la protection des intérêts de toute personne qui dépend des ressources en eaux. Ces droits et devoirs sont anciens et ont été formulés auparavant par des individus, des OIG et des ONG, des États et d'autres instances internationales [4]. La pierre angulaire de cette Déclaration, qui n'a aucune force juridique mais qui peut inspirer les politiques juridiques dans ce domaine, est développée dans l'article qui stipule : « Tous les membres des générations présentes et futures ont fondamentalement droit à une certaine qualité de la vie incluant la faculté de disposer d'une quantité suffisante d'eau de bonne qualité ». On retrouve là du reste une des idées qui étaient au centre de la Conférence des Nations Unies de 1977 sur l'eau.

1.14. Le Plan d'action de Mar del Plata (1977)

Si l'on peut relever dans ce domaine la Charte européenne de l'eau proclamée par le Conseil de l'Europe le 6 mai 1968 [5] qui rappelle que l'eau n'est pas inépuissable et insiste sur la préservation de sa qualité, et la Déclaration de Stockholm qui se contente de condamner les formes de contamination de l'eau, c'est avec la Conférence des Nations Unies sur l'eau tenue en 1977 à Mar del Plata (Argentine) qu'apparaît une véritable politique internationale en la matière. Cette Conférence adopta en effet un Plan d'action qui mettait l'accent sur la gestion de la ressource. Cette démarche, somme toute nouvelle, devait aboutir à la proclamation de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement, dont l'impact n'a pas été négligeable.

Cependant, le Plan d'action de Mar del Plata se limitait à reconnaître l'existence d'un lien entre les projets de développement des ressources en eau et leurs repercussions quantitatives et qualitatives. Cette vision globale qui a un intérêt indéniable méritait toutefois d'être élargie dans la perspective nouvelle du développement durable. Le rapport Brundtland ouvre la voie dans ce sens. Cette voie sera suivie dans le cadre du processus préparatoire de la Conférence de Rio.

Les négociations préparatoires de cette Conférence ont en effet permis d'étendre aux problèmes de l'eau le champ des réponses souhaitables aux questions écologiques planétaires. Déjà la résolution 44/228 de l'Assemblée Générale des Nations Unies convoquant cette Conférence relevait que la plupart des problèmes écologiques qui se posent sont liés à la question des ressources en eau douce, et c'est tout naturellement que cette question a figuré à l'ordre du jour des trois réunions préparatoires qui se sont tenues à Genève [6]. Il s'en est dégagé un consensus sur la nécessité de résoudre rapidement les problèmes écologiques de l'eau.

Dès la fin de la 3^{e} session préparatoire de Genève, un projet de décision avait été proposé par le bureau du Groupe de travail n° 2 en août 1991. C'est ce texte amendé par les États dans le cadre des négociations informelles qui a donné lieu au rapport du Secrétaire général de la Conférence sur les options possibles. La décision relative à ces options prend en considération l'objectif d'une gestion globale et indique que la protection des eaux douces et de leur qualité

4. V. Joseph BORRERO NAVIA, « La déclaration d'Amsterdam » contribution à la Table Ronde A2 au Colloque International de sept. 1991 sur « Quels fleuves pour demain ? », Orléans (France).

5. Cette Charte à été suivie de la Déclaration de Vienne du Conseil de l'Europe de 1990, de la Recommandation du Conseil de l'Europe du 28 septembre 1990 sur la formulation d'une Charte et d'une Convention européenne sur la protection de l'environnement et le développement acceptable dont l'Annexe I contient diverses dispositions relatives aux ressources en eau.

6. Pour un aperçu des travaux du Comité préparatoire et plus particulièrement du Groupe de travail n° 2 crée par ledit Comité pour s'occuper des problèmes de l'eau, voir S. DOUMBE BILLE, « L'Agenda 21 et les eaux douces », in *op. cit.* pp. 204-206.

est l'un des objectifs généraux du Programme d'Action 21 qui tient compte sur cette question des conclusions de la Conférence de Dublin de 1992 sur l'eau.

1.15. Les conclusions de la Conférence de Dublin sur l'eau

Cette Conférence organisée à Dublin, en Irlande, du 26 au 31 janvier 1992 par l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) a reuni 500 participants provenant d'une centaine de pays, des OIG et des ONG. Ce fut une préfiguration de la Conférence de Rio au processus duquel elle entendait contribuer. Le déroulement de ses travaux a du reste été influencé par les négociations en cours au Comité préparatoire du Sommet de Rio.

La « Déclaration de Dublin » et le Rapport de la Conférence [7] montrent que celle-ci a inscrit résolument la question de l'eau dans la perspective du développement durable. La Déclaration énonce au seuil de son préambule : « La rareté de l'eau douce et son emploi inconsidéré compromettent de plus en plus gravement la possibilité d'un développement écologiquement rationnel et durable. Santé et bien-être de l'homme, sécurité alimentaire et industrialisation sont autant de domaines menacés, de même que les écosystèmes dont ils dépendent, sauf à opter dans la présente décennie et au-delà, pour une gestion plus efficace de l'eau et des sols ». Estimant que la situation mondiale des ressources en eau est critique, les participants à la Conférence appellent à une évaluation, à la mise en valeur et la gestion de ces ressources « dans une perspective radicalement nouvelle ». C'est donc à une véritable révolution dans les comportements qu'appelle la Conférence, mutation qu'exige du reste la nouvelle approche en terme de développement durable.

La Déclaration de Dublin, qui n'a aucune force juridique et n'est pas toujours libellée en des termes normatifs, comporte quatre principes directeurs et un programme d'action.

Les principes directeurs constatent d'abord que l'eau douce est une ressource fragile et non renouvelable, indispensable à la vie, au développement et à l'environnement (principe 1) ; puis ils énoncent que la gestion et la mise en valeur de cette ressource doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons (principe 2), constatent ensuite que les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau (principe 3), et concluent enfin que l'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme un bien économique (principe 4).

En vue de mettre en œuvre ces principes, le programme d'action intégré à la Déclaration a inscrit dans ses priorités la lutte pour le recul de la misère et de la maladie, la protection contre les catastrophes naturelles, la préservation et le recyclage de l'eau, la rationalisation de l'urbanisation, l'amélioration de la production agricole afin de parvenir à la sécurité alimentaire et la protection des écosystèmes aquatiques. Ces actions revêtent, selon les termes mêmes de la Déclaration de Dublin, un caractère d'urgence, car « il y va de la survie de millions d'êtres humains ».

1.16. Le Programme d'Action 21 et les eaux douces

S'inscrivant dans le processus préparatoire de la Conférence de Rio, la Déclaration de Dublin se conçoit comme un message adressé aux dirigeants du monde entier qui devaient se réunir dans la capitale brésilienne dans le cadre de la CNUED. C'est pourquoi elle invite instamment cette Conférence à examiner les dépenses à engager pour l'application des programmes relatifs

7. Cf. document A/CONF. 151/PC/112, 12 mars 1992.

à l'eau inscrits dans le Programme d'Action 21. Ce Programme consacre effectivement son chapitre 18 à la « protection des ressources en eau douce et de leur qualité ».

D'emblée, Action 21 souligne les liens qui existent entre la question des ressources en eau douce et les autres questions d'environnement et de développement. Ressource limitée indispensable à la vie sur terre, l'eau douce est aussi d'une importance vitale pour tous les secteurs socio-économiques. L'objectif général d'Action 21 est de « s'assurer que l'ensemble de la population de la planète dispose dans l'immédiat et à jamais d'un approvisionnement suffisant en eau douce de bonne qualité et de s'efforcer parallèlement de préserver les fonctions hydrologiques, biologiques et chimiques des écosystèmes en adaptant les activités humaines à la capacité limite de la nature et en luttant contre les vecteurs des maladies liées à l'eau » [8]. Le Plan d'action de Mar del Plata peut constituer globalement une source d'inspiration pour les plans d'action nationaux et internationaux dans ce secteur.

Action 21 préconise un ensemble de mesures pour la mise en valeur et la gestion intégrées des ressources en eau, l'évaluation des dites ressources, leur protection ainsi que celle de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, l'utilisation de l'eau en rapport avec un développement urbain durable, la production alimentaire et le développement rural. Elle examine par ailleurs les impacts des changements climatiques sur les ressources hydriques.

Toutes ces mesures reposent sur des principes d'action assortis des moyens d'exécution tant financiers, scientifiques et techniques, humains qu'institutionnels dans certains cas. Des objectifs spécifiques sont définis pour chaque type d'action à entreprendre ainsi que des activités à mener. En somme, on retrouve ici la structuration standard de tous les chapitres de l'Action 21.

2. AU NIVEAU RÉGIONAL AFRICAIN

C'est encore la Convention d'Alger de 1968 qui fixe le droit régional africain en la matière à travers son article V consacré aux « Eaux ». Le paragraphe 1 de cet article demande aux États contractants d'instituer des politiques de conservation, d'utilisation et de développement des eaux souterraines et superficielles, et de s'efforcer de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eaux appropriées en prenant les mesures appropriées. Ces mesures doivent être prises eu égard à l'étude des cycles de l'eau et aux inventaires par bassin de drainage ; à la coordination et à la planification des projets de développement des ressources en eau ; à l'administration et au contrôle de toutes les formes d'utilisation des eaux ; à la prévention et au contrôle de leur pollution.

Ainsi, bien avant la Conférence de Mar del Plata et celle de Rio, les États africains avaient pris la mesure de l'importance vitale de l'eau, en abordant sa gestion sous le triple angle de sa conservation, de son utilisation rationnelle et de la préservation de sa qualité. De plus, ils étaient bien inspirés d'aborder la question des eaux continentales de façon globale, prenant en compte à la fois les eaux de surface (ou superficielles) et les eaux souterraines. Les travaux des scientifiques [9] montrent en effet que les activités humaines déployées dans les vallées fluviales et leurs

8. Programme Action 21, A/CONF.151/4 (Partie II), chap. 18, parag. 186, p. 193.

9. V. Lothaire ZILLIOX, « La protection et la gestion des nappes phréatiques : elles sont indisociables de celles des fleuves », colloque international d'Orléans précité et aussi : Jean-Jacques COLLIN, « Les échanges nappe-fleuve : le rôle privilégié des berges », *ibid* ; H.P. NACHTNEBEL, « Les objectifs du contrôle des nappes acquifères alluviables », *ibid* ; II[e] parag. chap. IV. Georges SPYROV, « La protection de la qualité écologique des eaux » *ibid* ; Pierre SUZANNE, « La maîtrise du risque de pollution dans les cours d'eau et acquifères adjacents » *ibid.*

plaines adjacentes ont partout d'importantes répercussions sur le comportement et la qualité des nappes phréatiques alluviales. L'équilibre du système interactif « eaux de surface-eaux souterraines » est souvent fragile et la gestion qualitative de la ressource en eau est délicate à plus d'un titre, ce d'autant plus que la connaissance fine de la dynamique de transfert de polluants vers les nappes est encore fragmentaire. Aussi, la protection des nappes doit-elle être impérativement à caractère préventif à l'échelle du bassin hydrographique, et intégrée dans les plans d'aménagement du territoire.

Le paragraphe 2 de l'article V sus-visé prévoit la gestion commune des ressources en eau transfrontières : « Lorsque les ressources en eau, superficielle ou souterraine, intéressent deux ou plusieurs États contractants, ceux-ci se consulteront et, le cas échéant, constitueront des commissions interétatiques pour étudier et résoudre les problèmes nés de l'utilisation commune de ces ressources, et pour assurer conjointement le développement et la conservation de celles-ci ». Se trouvent ainsi envisagés, non seulement le problème des cours d'eau internationaux et autres ressources en eau transfrontières (lacs et nappes aquifères) gérés dans le cadre des nombreuses organisations des bassins hydrographiques africains (cf. *infra* sect. 2), mais aussi celui des petits cours n'ayant pas un caractère fluvial (rivières, ruisseaux, torrents, etc.), chevauchant les frontières de deux ou plusieurs États sans faire pour autant l'objet d'une gestion par une institution interétatique créée sur la base d'une convention internationale. La Convention d'Alger offre ainsi une bonne base juridique pour le règlement des nombreux conflits de l'eau qui opposent, sur le terrain et dans la vie de tous les jours, les populations limitrophes de deux ou plusieurs pays loin de l'attention des États.

B. Dans les législations nationales

Avant d'aborder les mesures de protection des ressources en eau, il convient d'abord d'examiner le régime juridique de l'eau dans les législations africaines car il influence indéniablement la gestion écologique de ces ressources.

1. LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'EAU DANS LES DROITS DES PAYS AFRICAINS

Les législations de l'eau en Afrique dérivent toutes de l'un ou de plusieurs systèmes juridiques ayant cours sur le continent, notamment le droit coutumier africain, le droit islamique, le droit romain, le droit civil européen, la *common law*. Cette pluralité des sources complique à souhait l'analyse de ces législations et explique l'hétérogénéité que l'on observe dans ce domaine.

De façon générale, le régime juridique de l'eau est lié à celui de la terre, c'est-à-dire au régime foncier.

● Dans ***les droits coutumiers africains***, la propriété privée de l'eau est inconnue, les particuliers ne jouissant que d'un droit d'utilisation des eaux [10]. En effet, contrairement à la conception individualiste et civiliste de la propriété, le droit coutumier confère à l'eau et à la terre un caractère collectif et quasi religieux, ces ressources étant souvent considérées comme des dons divins accordés aux communautés bénéficiaires [11]. Celles-ci peuvent en user librement sous réserve du

10. Cf. Tous les travaux, fort nombreux aujourd'hui, sur les droits coutumiers africains, spécialement sur les droits fonciers. V. par ex. *L'Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, Dakar, Abidjan, Lomé, NEA, 1982.

11. V. Dante CAPONERA, « Le droit des eaux dans les pays musulmans » *Bulletin d'irrigation et de drainage*, n° 20/1.

respect des droits des autres. Le régime coutumier de l'eau comporte, dans cet esprit, des servitudes pesant sur les propriétés avoisinant les sources d'approvisionnement en eau. En partant du principe que l'eau doit profiter à tous, les autorités traditionnelles ont élaboré les règles d'accès et les conditions d'utilisation et d'écoulement de l'eau à usage agricole. Certes, dans certains pays comme le Niger et Madagascar, la propriété foncière coutumière a essentiellement un caractère individualiste. Cependant, cela n'entrave nullement le droit d'accès de tous à l'eau.

Ces règles coutumières ont néanmoins évolué avec les transformations juridiques et économiques des sociétés africaines. Dans la plupart des pays, la rationalisation de l'espace rural et surtout l'émergence du droit de propriété lié à la philosophie économique libérale se sont traduites par la transposition locale de principes et techniques juridiques d'inspiration civiliste. Cette confrontation entre pratiques traditionnelles et logiques de la modernité s'est soldée différemment selon les pays. La plupart des pays ont procédé à une reconnaissance officielle des règles coutumières (cas du Niger par ex. à travers la loi du 1er juillet 1961 relative aux procédures de confirmation et la loi du 7 mai 1974 consacrant le respect des droits d'usages coutumiers) ; certains ont converti ou entrepris de convertir les droits coutumiers collectifs en droits individuels de propriété (ex. Cameroun, Madagascar, Togo, Ghana, Côte-d'Ivoire, etc.).

● Le principe fondamental du ***droit islamique*** en la matière est d'assurer à tous les membres de la communauté musulmane la possibilité de disposer de l'eau [12]. Ce principe, dont les racines se trouvent dans le Coran, les Hadiths (relatant les commentaires du Prophète Mahomet) et la Sunna (exposé de la façon générale d'agir de Mahomet), explique pourquoi dans de nombreux pays musulmans la législation des eaux considère que les ressources en eau appartiennent à l'État. En dépit de l'introduction des règles écrites d'inspiration occidentale dans la législation des eaux, les principes fondamentaux du droit islamique sont encore observés en tant que droit coutumier local par certaines populations de pays tels que l'Algérie, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Centrafrique, la Côte-d'Ivoire, l'Égypte, l'Éthiopie, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad, le Togo et la Tunisie [13].

● Le ***droit romain*** qui fut introduit en Afrique, directement lors de l'Empire romain dans la partie méditerranéenne, et indirectement par le biais du Code civil sous la colonisation, divise les eaux en trois catégories : les « eaux privées » règlementées en tant que biens patrimoniaux par le droit civil ordinaire, les « eaux communes » (*res communes* ou *res nullius*) dont l'utilisation était ouverte à tous, et les « eaux publiques » comprenant les fleuves et les grandes rivières, les canaux et les lacs navigables, qui étaient régies par le droit public et ne pouvaient faire l'objet d'aucune servitude ni prescription.

● Dans le ***système de droit civil***, largement appliqué dans les pays africains francophones, lusophones et hispanophones, les eaux sont, soit privées, soit publiques. Les eaux publiques sont celles qui appartiennent au domaine public ou au domaine national et leur utilisation est, ou devrait être subordonnée à l'obtention d'un permis, d'une autorisation ou d'une concession de la part de l'État. Les eaux privées sont celles qui, n'étant ni publiques ni ayant été déclarées telles, peuvent être utilisées librement sur la base de la doctrine des droits riverains.

---

12. Négib. BOUDERBALA e.a. *Les périmètres irrigués en droit comparé africains (Madagascar, Maroc, Niger, Sénégal, Tunisie)*, FAO, Étude législative n° 48, Rome, 1992, p. 8.
13. *Ibid*, p. 7.

De façon générale l'eau ne fait pas l'objet d'une législation aussi fournie que le foncier. Le principe est celui de la domanialité publique de l'ensemble des eaux superficielles et souterraines, sous réserve toutefois des exceptions, plus ou moins significatives selon les pays. Ainsi, au Niger, un décret colonial du 15 mars 1921 ainsi que le projet de Code de l'eau élaboré en 1985 (qui n'était toujours pas adopté en 1992) soustraient au domaine public hydraulique les eaux provenant d'aménagements des particuliers ainsi que celles déclarées « non-domaniales ». Au Sénégal, le Code de l'eau institué par la loi n° 081-13 du 4 mars 1981 propose le principe de la domanialité publique des ressources et des ouvrages hydrauliques ; cependant il ne reçoit pas d'application dans la pratique. En Tunisie, le même principe est consacré par le Code des eaux du 31 mars 1975 ; celui-ci soumet par ailleurs au régime de l'autorisation ou de la concession l'exploitation privée des ressources hydrauliques à l'intérieur des périmètres privés. Au Maroc, pays où la grande irrigation est une tradition bien établie, existe un arsenal juridique assez complet en matière d'eau. Deux ***dahirs*** fixent le droit commun en la matière : l'un, du 1er juillet 1914, fixe les principes de la domanialité publique de toutes les ressources en eau ; l'autre, du 1er août 1925, précise le contenu et les limites du domaine public hydraulique. Le régime de l'eau dans les grands périmètres irrigués est précisé par le Code des investissements agricoles du 25 juillet 1969, lequel tient lieu, dit-on, de « charte de la grande irrigation » [14]. Le système civiliste met également l'accent sur la propriété privée. Celle-ci cohabite donc avec l'espace domanial, si étendu soit-il.

● Dans le ***système de la « Common Law »***, il n'existe pas de droit de propriété sur les eaux des cours d'eau, fleuves ou canaux naturels. Ces eaux sont des *res nullius* ; considérées comme transitoires et fugitives, elles sont « *publici juris* » et peuvent être utilisées par le propriétaire foncier riverain, à condition que cette utilisation soit raisonnable. Seules peuvent devenir objet de propriété privée, et ce seulement dans la durée de la possession, les eaux qui s'accumulent ou qui tombent sur fond privé et que l'on recueille dans des fossés ou des réservoirs naturels ou artificiels. Le même principe s'applique aux eaux souterraines qui deviennent la propriété de celui qui les extrait et qui les garde en sa possession. L'eau, le lit ou la rive de cours d'eau ne peuvent être attribués à l'État qu'en vertu d'une loi. Pareillement, seule une décision judiciaire ou un acte administratif peuvent limiter ou restreindre le droit d'utilisation de l'eau par un propriétaire riverain si cette utilisation est faite au-delà des limitations inhérentes aux critères d'écoulement naturel et d'utilisation raisonnable [15]. Ce système de réglementation et d'administration des eaux a influencé les législations des pays africains anciennement colonisés par la Grande-Bretagne.

● S'agissant des ***systèmes socialistes de droit*** qui avaient influencé entre autres le droit des eaux de quelques pays africains, on ne s'y arrêtera point, ces sytèmes étant aujourd'hui en voie de disparition dans tous les pays touchés par le triomphe du libéralisme à l'échelle planétaire et le retour un peu partout aux systèmes juridiques qui le sous-tendent.

Notons enfin que certains pays combinent plusieurs systèmes juridiques.

---

14. V.D. CAPONERA, *Les droits des eaux dans certains pays africains* FAO, Études Législative n° 17, Rome, 1981, p. 10.
15. *Ibid.* p. 12.

2. LES MESURES DE PROTECTION DE L'EAU DANS LES LÉGISLATIONS DES PAYS AFRICAINS

L'eau est, selon la formule de l'article 1er de la loi camerounaise n° 83-013 du 05 décembre 1983, un « bien du patrimoine national, dont l'État assure la protection et la gestion ». La protection se fait principalement à travers deux types de mesures dont les unes visent à lutter contre la pollution de l'eau, les autres à l'établissement et au contrôle des normes de qualité de l'eau destinée à l'usage des populations, les infractions à ces mesures étant assorties de sanctions dans certaines législations.

2.1. La lutte contre la pollution de l'eau

C'est la protection qualitative de l'eau. La pollution de l'eau s'entend de la modification, du fait de l'activité humaine, de l'état de l'eau ou de ses caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques.

Toutes les législations africaines existantes sur l'eau proscrivent les activités susceptibles d'entraîner ce phénomène. Ainsi, la loi algérienne n° 83-03 du 05 février 1983 relative à la protection de l'environnement consacre son chapitre II à la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération dans le but de satisfaire ou de concilier les exigences de l'alimentation en eau potable, de l'agriculture, l'industrie et le transport, de la vie biologique du milieu récepteur, de la conservation et de l'écoulement des eaux (art. 36). La loi congolaise n° 003-91 du 23 avril 1991 interdit les déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de toute substance solide, gazeuse et liquide susceptible de dégrader la qualité des eaux relevant de la juridiction congolaise (art. 28). On trouve, à peu de chose près, des dispositions similaires dans la loi sénégalaise n° 83-05 du 28 janvier 1983 portant Code de l'environnement (art. 33), la loi zambienne n° 12 de 1990 sur la protection de l'environnement et le contrôle de la pollution (art. 24), l'ordonnance guinéenne n° 045/PRG/87 portant Code de l'environnement (art. 27). L'article 1er de loi nigériane de 1991 sur la protection de l'environnement national [16] dispose que aucune industrie ou installation ne doit rejeter des déchets ou des substances toxiques dans l'air, l'eau ou dans le sol des écosystèmes du Nigeria au-delà des limites approuvées par l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement. Au Kenya, toute personne qui dépose ou autorise la déposition dans un cours d'eau de toute substance végétale ou minérale, des effluents des toutes sortes ou toutes autres choses de toute espèce dommageable pour les espèces aquatiques est coupable d'une infraction (art. 77 des règles générales sur l'eau) [17]. En Libye, les articles 42 à 44 de la loi n° 7 de 1982 relative à la protection de l'environnement prévoient des mesures pour la préservation de ces ressources. L'article 45 dispose que toute personne, dans le pays, a le droit d'obtenir de l'eau destinée à être consommée ou pour tous autres usages légalement autorisés, en quantité suffisante conformément aux normes et spécifications sanitaires et dans les limites admises, compte tenu des circonstances économiques et techniques présentes. L'article 47 porte interdiction de l'immersion ou de l'élimination de tous déchets susceptibles de contaminer directement ou indirectement les ressources en eau. L'article 48 dispose que les règles et règlements édictés pour l'application de la présente loi doivent spécifier les autorités chargées de l'élimination des déchets liquides, solides et gazeux, les méthodes de traitement de tels déchets

16. V. The National Environmental Protection (Effluent Limitation) Regulations 1991, S.I.8 of 1991 in *Supplement to Official Gazette Extraordinary*, 20 August, 1991, vol. 78, n° 42 Part. B, p. B. 15.
17. *in The Laws of Kenya*, CAP 372 (1964 revision).

ainsi que les normes et spécifications visant à garantir que lesdits déchets ne contaminent pas les ressources en eau.

Dans bien des pays du reste une autorité administrative compétente est chargée d'établir les normes de rejets acceptables. Cette tâche incombe au Ministre chargé de l'Environnement à Maurice (art. 34 de la loi n° 34 de 1991 relative à la protection de l'environnement), au Togo (art. 43 de la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988), en Guinée (art. 31 ordonnance précitée) ; au Conseil de l'environnement (*Environmental Council*) en Zambie où le contrôle incombe au corps d'inspection (art. 25 loi n° 12 de 1990) ; à l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement au Nigeria (art. 16 décret de 1988) ; à l'autorité investie du pouvoir décrétal au Sénégal (art. 34 du Code), en Algérie (art. 41).

Dans certains cas, le rejet des effluents est soumis à une autorisation préalable de l'autorité administrative compétente (Guinée : art. 29, Togo : art. 45, Congo : art. 30, Malawi : art. 4 de la réglementation de 1978 sur les ressources en eau (contrôle de la pollution de l'eau), Nigeria : art. 15 de la loi de 1991 précitée).Celle-ci pourra réglementer l'utilisation de certains engins et techniques afin d'assurer la protection des eaux (Togo : art. 45), à moins qu'ils soient purement et simplement interdits comme c'est le cas pour l'usage de produits toxiques et d'explosifs (ex. Congo : art. 32). Au Zaïre l'ordonnance n° 52/443 du 21 décembre 1952, modifiée par les ordonnances n° 52/240 du 18 juillet 1953, n° 44/142 du 14 mai 1957 et n° 44/305 du 29 septembre 1957, dispose en son article 1er que quiconque désire entreprendre des travaux ou se livrer à des aménagements du terrain susceptibles de compromettre le débit ou l'existence des sources, de la nappe aquifère, des lacs ou des cours d'eau, est tenu de solliciter l'autorisation préalable du gouvernement de la province qui peut refuser ou accorder cette autorisation, essentiellement révocable. En outre, il est interdit de laisser circuler des liquides dans les sources, lacs et cours d'eau, d'y rejeter des matières ou de provoquer des émanations gazeuses pouvant corrompre ou altérer les eaux, sauf exception autorisée par le gouvernement (cart. 2 ordon. précitée). La loi togolaise dispose en tout état de cause que les autorisations de rejet devront préciser la dénomination des matières dont le rejet est autorisé, le lieu du rejet, leur quantité globale et leurs quantités par unité de temps ou de surface, ainsi que toutes les prescriptions techniques nécessaires pour supprimer ou réduire les effets nocifs que le rejet autorisé pourrait avoir sur les milieux récepteurs, les êtres vivants, l'alimentation et la santé humaine (art. 47). Une autre approche de la prévention et du contrôle de la pollution de l'eau consiste à instituer un permis d'utilisation de l'eau tenant compte de l'impact de la pollution des eaux usées ou des effluents résultant des utilisations autorisées de l'eau, sur le corps de l'eau dans lequel sont déchargés les effluents ainsi que sur les formations acquifères [18].

Un contrôle efficace de la pollution exige en tout cas que les eaux superficielles, les cours d'eaux, lacs et étangs fassent l'objet d'un inventaire établissant leur degré de pollution (art. 37 loi algérienne). C'est bien là le talon d'Achille des administrations africaines. La plupart d'entre elles manquent des équipements nécessaires et quelques-unes d'un personnel qualifié pour mener un contrôle efficace. Dans nombre des pays concernés pas un seul contrôle-test des eaux consommées en zones rurales et péri-urbaines et encore moins des eaux de baignade n'a été effectué depuis l'indépendance. Pourtant, on ne peut espérer aucun résultat probant dans les opérations de santé publique sans une amélioration de la qualité de l'eau destinée à la consommation.

---

18. V. Stégano BURCHI, *Preparing national regulations for water ressources mangement. Principles and practice*, FAO, Legislative Study n° 52, Rome, 1994, p. 82.

2.2. Le contrôle de la qualité de l'eau

Selon les pays, il est institué par la loi générale (code) portant réglementation de l'environnement ou plutôt dans celle fixant le régime de l'eau. De façon générale, les standards de qualité sont fixés par des textes réglementaires dont les organismes chargés de la gestion de l'eau doivent assurer l'application.

En Algérie, un décret pris sur le rapport du Ministre chargé de l'environnement et des ministres concernés définit, entre autres, les spécifications techniques et les critères physiques, chimiques, biologiques et bactériologiques auxquels les cours d'eaux, sections de cours d'eau, lacs ou étangs doivent répondre, notamment pour les prises d'eau assurant l'alimentation des populations (art. 38 loi n° 83-03. Par ailleurs, en vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, et outre les dispositions du Code de la santé publique, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines détermine autour du point de prélèvement un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété, un périmètre de protection rapprochée à l'intérieur duquel doivent être interdits ou réglementés toute activité, et tout dépôt ou installation de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux, et un périmètre de protection éloigné à l'intérieur duquel peuvent être réglementés les activités, dépôts ou installations précités (art. 43). En Guinée, un décret pris sur rapport conjoint des Ministres chargés de la Santé publique et de l'Environnement définit les critères physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques auxquels les prises d'eau assurant l'alimentation humaine doivent répondre, de même que l'eau issue du réseau de distribution au stade de la consommation (art. 26 ordonnance précité). En outre, les travaux de prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine font l'objet d'une déclaration d'intérêt public. Afin de préserver la qualité des dites eaux, cette déclaration d'intérêt public peut établir autour du ou des points de prélèvement, des périmètres de protection à l'intérieur desquels est interdite ou réglementée toute activité susceptible de nuire à la qualité de ces eaux (art. 25 ; et dans le même sens, art. 1 et 2 de l'ordonnance du 25 novembre 1936 modifiant l'ordonnance du 1er juillet 1914 relative à la pollution et la contamination des sources, lacs, cours d'eau et partie de cours d'eau au Zaïre [19]). À l'Ile Maurice, le Ministre chargé de l'Environnement doit prescrire les normes (standards) de qualité de l'eau afin de protéger la santé publique, le bien-être et l'environnement, et de sauvegarder la qualité de l'eau. Il peut établir différentes normes de qualité en fonction des utilisations de l'eau (consommation domestique, aquaculture, usage récréatif, agricole, industriel et autres) (art. 33 Act. N° 34 de 1991). Au Nigeria, on trouve une formulation tout à fait identique à l'article 15 du décret de 1988 instituant une Agence Fédérale pour la protection de l'environnement. En Zambie, la loi n° 12 de 1990 s'en tient à une formule très générale : l'article 23a) de cette loi dispose en effet que le Conseil de l'Environnement établit des normes de contrôle de la qualité et de la pollution de l'eau. Il doit aussi veiller à leur stricte application. Aux termes de l'article 50, les autorités chargées de la protection de l'environnement sont tenues de superviser et contrôler les ressources en eau, rationner leur utilisation et les protéger contre toute contamination. À cette fin, elles sont chargées des attributions suivantes : a) contribuer à l'élaboration des règles et règlements requis aux fins d'application de la présente loi ; b) effectuer des études d'impact sur l'environnement à propos des projets soumis ; c) émettre des avis sur l'importation, la fabrication, le transport et l'utilisation de tous types de pesticides et de substances chimiques et autres aux fins de garantir que

19. Cf. *Codes et Lois du Congo Belge*, Par Pierre PIRON et Jacques DEVOS, 8e éd. des codes Louwers-Strouveris, Tome III, 1959.

les eaux superficielles, souterraines ou autres sont exemptes de toute contamination ; d) prévoir des installations pour collecter et purifier les divers types de déchets, afin que les ressources en eau soient protégées et demeurent exemptes de contamination.

2.3. Les sanctions

Certaines législations prévoient des sanctions plus ou moins sévères en cas d'infraction aux mesures de protection de l'eau. Ainsi, la loi guinéenne punit d'une amende de 10 000 à 100 000 FG et d'une peine d'emprisonnement de 3 mois à 1 an, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne n'ayant pas respecté les périmètres de protection des captages d'eau, le montant maximal des peines pouvant être triplé en cas de récidive (art. 99).

Le Code sénégalais de l'environnement est sans doute l'un des plus détaillés, des plus précis et peut-être des plus sévères aussi, relativement aux sanctions dans ce domaine. Il prévoit en son article 34 des sanctions administratives préalables à toute sanction pénale en cas d'infraction aux mesures de protection de l'eau. La condamnation à une peine contraventionnelle peut être prononcée pour infraction aux dispositions du Code ou de ses textes d'application. Dans ce cas, le tribunal fixe le délai dans lequel les travaux et aménagements rendus nécessaires par la réglementation doivent être exécutés (art. 36). En cas de non-exécution de ces travaux, aménagements ou obligations dans les délais prescrits, le contrevenant est passible d'une amende de 1 000 000 à 1 500 000 F CFA sans préjudice, le cas échéant, de l'application de toute autre sanction prévue par les textes en vigueur. En outre, le tribunal peut, après audition du représentant de l'administration, prononcer jusqu'à l'exécution des obligations prescrites, soit une astreinte, soit l'interdiction d'utiliser les installations qui sont à l'origine de la pollution des eaux. L'infraction à cette interdiction est punie d'une peine d'emprisonnement de six à douze mois et d'une amende de 800 000 à 1 000 000 F CFA ou de l'une de ces deux peines seulement (art. 37). Les chefs d'entreprises ou gérants d'établissements peuvent être déclarés solidairement responsables du paiement des amendes et frais de justice dus par les auteurs de ces infractions lorsque celles-ci proviennent d'un établissement industriel, commercial, artisanal ou agricole. Mais le coût des travaux incombe à la personne physique ou morale dont le condamné est le préposé ou le représentant (art. 38). Enfin, quiconque aura mis un obstacle à l'accomplissement des contrôles ou à l'exercice des fonctions des agents assermentés chargés desdits contrôles sera puni d'une peine de prison de un à deux mois et d'une amende de 200 000 à 500 000 F CFA.

La loi congolaise d'avril 1991 s'en tient, quant à elle, à une formule par trop générale en matière de sanction. Elle se contente en effet de prendre à son compte le principe « pollueur-payeur » en énonçant à l'article 33 que : « Toute personne imputable d'un acte de pollution de l'eau doit payer les dommages qui en résultent ». Cette disposition gagnerait à être précisée et surtout complétée par une obligation du pollueur de remettre les choses en l'état, en l'occurrence de restaurer la qualité de l'eau. Autrement, la seule obligation de payer pour les dommages pourrait encourager certains gros pollueurs à polluer parce qu'ils vont payer, ou à payer pour polluer.

II. LA RÉGLEMENTATION DES UTILISATIONS

Les utilisations des ressources en eau sont variées, allant des utilisations à des fins domestiques et sanitaires à l'utilisation commerciale, en passant par l'utilisation agricole et industrielle.

● Les ***usages domestiques*** de l'eau sont historiquement les plus anciens. Ils revêtent une importance vitale dans la mesure où ils sont faits en vue de satisfaire les multiples besoins de consommation en eau des foyers, tandis que les usages sanitaires contribuent à l'hygiène et à la

conservation de la santé des populations. L'utilité pratique de ces formes d'utilisation est évidente. Mais, comme l'a noté le WWF, le rejet des eaux usées domestiques sans traitement est la principale source de pollution dans les pays en développement [20]. Pourtant, il n'est presque pas réglementé dans de nombreux pays africains. Quant aux services d'hygiène des municipalités, ils assistent impuissants à la formation, dans les caniveaux ou les nids de poule qui vérolent les rues, de mares d'eau stagnantes, niches idéales pour les parasites de toutes sortes et autres vecteurs de maladies tropicales tel que le paludisme et la bilharziose.

● Les ***utilisations à des fins industrielles*** sont presque partout réglementées sous l'angle de l'exploitation commerciale des eaux de source, laquelle est soumise à l'autorisation de l'autorité administrative compétente, généralement le Ministre chargé des mines. Quant au traitement des eaux usées d'origine industrielle, il soulève le problème de la réglementation des déchets industriels (cf. troisième partie) ou plutôt de son absence. En tout état de cause, il est, comme la pollution due à l'hydroélectricité, soit faiblement réglementé, soit tout simplement ignoré.

● Les ***utilisations à des fins agricoles*** sont sans doute l'un des domaines privilégiés des utilisations des ressources en eau dans les pays africains. Certes, on note à cet égard une différence importante quant à la place de l'hydro-agriculture dans les pays d'Afrique du Nord où l'utilisation de l'irrigation est beaucoup plus ancienne et plus répandue, et dans l'Afrique subsaharienne où elle est plus récente et se limite encore à quelques grands barrages. L'importance de l'utilisation de l'eau en vue de l'amélioration de l'agriculture est aujourd'hui mise en relief dans toutes les conventions africaines en vigueur traitant des ressources en eau internationales non maritimes en Afrique (cf. *infra* sect. 2). En pratique, on constate un essor des périmètres irrigués. Ceux-ci s'entendent d'« un espace rural à vocation agricole qui fait l'objet d'aménagements spécifiques destinés à assurer son approvisionnement en eau » [21]. Les périmètres irrigués sont conçus comme un moyen de rationaliser l'agriculture. L'irrigation entraîne la multiplication et la diversification de l'exploitation des ressources hydrauliques et permet dans une certaine mesure de remédier à la faiblesse de la pluviométrie, à l'aridité des terres, à l'absence d'eau de surface ou même à la sécheresse.

Les utilisations à des fins agricoles sont grandes consommatrices d'eau. Aussi nécessitent-elles l'établissement de règles rigoureuses fixant les droits et obligations des riverains ainsi que les quotas de prélèvement attribués à chacun d'eux. Sauf en Afrique du Nord où l'hydro-agriculture est assez bien réglementée, le droit comparé africain des périmètres irrigués montre que ces problèmes ne sont pas suffisamment pris en charge par la plupart des législations africaines. Ils sont tout simplement ignorés de celles des pays des zones équatoriale et tropicale humide et ne sont résolus que dans les conventions, soit bilatérales, soit multilatérales instituant une organisation de mise en valeur des ressources d'un bassin hydrographique (cf. *infra* sect. 2).

● Quant à ***l'utilisation à des fins de transport*** elle est fort modeste. Le transport fluvial est rare à l'intérieur des États africains aussi bien qu'entre États. Aussi, n'a-t-il pas appelé spécialement l'attention des législateurs, sous l'angle de sa réglementation et encore moins sous celui de ses effets nuisibles pour les ressources en eau et le milieu aquatique.

---

20. V. WWF : *« Gestion durable des cours d'eau »*, p. 8.

21. Négid BOUDERBALA, Monique CAVE-RIVIERE, Mohamed REROVICHE, Danièle MANGATALLE, Ramarolanto RATIARAY, *Les périmètres irrigués en droit comparé africain (Madagascar, Maroc, Niger Sénégal, Tunisie)* p. 2.

Section 2 : La protection des écosystèmes fluviaux et lacustres

L'étude des problèmes écologiques des fleuves et lacs internationaux africains est assurément quelque chose de récent [22]. On ne peut y voir qu'un effet de la prise de conscience grandissante de l'acuité des problèmes de l'environnement en Afrique. Considérées pendant la période coloniale sous le seul angle de la navigation et depuis les indépendances sous l'angle de l'exploitation [23], ces ressources en eaux internationales continentales semblent soulever, même de nos jours, peu d'inquiétudes écologiques ; c'est que l'industrialisation de l'Afrique étant encore relativement faible comparée à celle de l'Europe, de l'Asie ou de l'Amérique latine, les fleuves et les lacs africains sont apparemment épargnés par les alertes aux catastrophes écologiques dont sont menacés ceux d'Europe ou d'Asie par exemple [24].

Il serait pourtant illusoire de penser que les lacs et fleuves africains sont à l'abri des problèmes écologiques. Bien sûr, ces problèmes ne sont pas toujours de la même nature ni encore moins de la même ampleur que ceux auxquels sont confrontés les fleuves d'autres continents. Mais ils existent, et un panorama des faits montre qu'ils sont quelquefois sévères (I). Les réponses que le droit conventionnel africain donne à ce genre de problèmes paraissent dans l'ensemble, à une exception près, largement insuffisantes (II).

I. PANORAMA DES PROBLÈMES ÉCOLOGIQUES DES FLEUVES ET LACS INTERNATIONAUX AFRICAINS

Le droit international des ressources en eau internationales — qu'il s'agisse du droit international général ou du droit conventionnel africain — préconise une utilisation inoffensive des ressources en eau. Comme le disait l'Institut du Droit International dans sa résolution de Salzbourg du 11 septembre 1961, « l'obligation de ne pas porter un préjudice illégitime à autrui est un des principes fondamentaux régissant les rapports de bon voisinage en général ». Appliqué aux ressources en eau, ce principe implique la prohibition de tout usage préjudiciable qui consiste à la fois à proscrire toute forme d'exploitation susceptible de porter atteinte au volume d'eau revenant normalement à chaque État riverain, et à éviter les utilisations de nature à entraîner la dégradation de la qualité des eaux et par suite de l'environnement [25]. La pratique est cependant bien loin d'être conforme à ce principe, et l'on constate de nombreux cas d'utilisations préjudiciables des ressources en eaux communes en Afrique.

Même sans prétention aucune à l'exhaustivité, il est extrêment difficile de recueillir des données abondantes et précises sur les problèmes écologiques des ressources en eaux fluviales et

22. V. Parmi les rares exemples, voir notre étude : « Fleuves et lacs internationaux africains et problèmes écologiques. Quelques considérations juridiques », *Environmental Policy and Law*, (Bonn) 1991.

23. V. Maurice KAMTO, « Le Droit international des resources en eaux continentales africaines », *Annuaire Français de Droit international* (A.F.D.I.) 1990.

24. Ainsi par exemple, le lac Lugano : *Le Matin de Paris* (N° 3152 du mardi 24 Avril 1987, p. 2) signalait que les poissons de ce lac continnent encore une concentration de césium sept fois plus élevée que les normes tolérées par la Communauté européenne ; le Rhin qui figure parmi les fleuves les plus pollués d'Europe, mais aussi le Danube etc... ; et sur un plan national, la Garonne en France dont on a signalé quelle fait l'objet de pollution radioactive (V. *Le Monde*, samedi 7 septembre 1991). En Asie, on signalera notamment le cas du Gange.

25. V. Maurice KAMTO, art. précité, pp. 867-871.

lacustres africaines. Les informations sont rares, les études peu nombreuses, voire inexistantes, dans la plupart des cas. En général, l'alerte n'est donnée qu'à l'occasion d'une catastrophe naturelle ou résultant d'une activité humaine, comme celle du Lac Nyos de 1986 au Cameroun [26]. On dispose néanmoins de quelques cas de pollution et de troubles écologiques des fleuves et lacs internationaux du continent. Ils sont de nature diverse.

Les déséquilibres écologiques constatés résultent quelquefois de phénomènes naturels, et plus généralement de la réalisation d'ouvrages sur les cours d'eau. Dans la plupart des cas, ces aménagements ont entraîné des modifications de l'environnement écologique du bassin. Certes, ces modifications ne sont pas que négatives. Dans le domaine ichtyologique par exemple, on a constaté que la création d'une grande retenue d'eau tel le barrage Kossou en Côte-d'Ivoire a entraîné l'apparition de nouvelles espèces fauniques et le développement des espèces phytoplanctonophages (les « *Tilapias* »), et là où le zooplancton était abondant, il y a eu un accroissement préférentiel du consommateur de cette espèce (en l'occurrence les « *Heterotis* ») [27]. Par ailleurs, les barrages de rétention d'eau permettent un accroissement des surfaces irriguées, rendant ainsi à l'agriculture des terres arides et permettant de la sorte de sauver de nombreuses populations de la famine.

Mais les impacts négatifs des ouvrages réalisés sur les écosystèmes fluviaux et lacustres considérés sont quelquefois beaucoup plus importants, d'autant que, dans certains cas, les potentialités d'irrigation à partir des lacs artificiels sont économiquement marginales au regard des nuisances et des dommages écologiques que ces ouvrages peuvent causer. En effet, la construction des barrages-réservoirs aboutit quelquefois à des résultats opposés à ceux recherchés. En Côte-d'Ivoire par exemple, certains de ces barrages ont entraîné la submersion de surfaces considérables, privant de nombreux paysans d'importantes surfaces cultivables. En outre, ils ont réduit le débit des cours d'eau dépendant du cours principal, amoindri la vie aquatique du fait de la diminution des espèces disponibles. Dans le cas du Nil, la construction du barrage d'Assouan a engendré l'eutrophisation du fleuve dans la zone du lac en favorisant la prolifération des jacinthes d'eau qui infestent le Nil Blanc. Ce phénomène accroît le taux des pertes par vapo-transpiration et engorge les canaux et les voies navigables [28].

Dans le domaine sanitaire, les barrages-réservoirs ont provoqué l'apparition ou le développement de certaines maladies tropicales tels que le paludisme, la bilharziose, la trypanosomiase, la filarsiose, les schistosomiases, l'onchocercose... De plus, l'équilibre des écosystèmes est entamé par les agressions diverses provoquées par les épandages d'insecticides dans les programmes de lutte chimique contre certaines endémies aussi bien autour des barrages ivoiriens que dans la vallée alluviale du fleuve Sénégal.

On note par ailleurs que, dans cette vallée, l'aménagement a donné lieu au déplacement des populations et à la destruction des forêts, et que dans la zone comprise entre les barrages Manantali et Diama le phénomène de déboisement pour des besoins domestiques est particulièrement sévère. La construction du barrage de Diama notamment a entraîné la disparition des espèces de poissons eurhalièns et la transformation du régime hydrique du bas-delta.

---

26. Cette catastrophe qui avait fait quelques 3 000 morts résulterait d'une émanation de gaz toxique du fond de ce lac situé dans la province du Nord-Ouest du Cameroun.

27. V. KASSOUM TRAORÉ « Gestion des écosytèmes fluviaux et lacustres en Côte d'Ivoire », communication à ce colloque.

28. V.« Commission technique permanente égypte-soudanaise pour les eaux du Nil », in *Expériences de mise en valeur et de gestion de bassins de fleuves et lacs internationaux*, New York, ONU, Département de la coopération technique pour le développement, Ressources naturelles/série eau n° 10, p. 179.

On relève en outre dans les bassins fluviaux et lacustres africains, divers cas de pollution dont certains sont d'origine accidentelle cependant que d'autres résultent de l'activité humaine. Entrent dans ce second cas : le déversement des résidus de lavage des schlamms en aval du site du barrage sur le fleuve Mano de même que le rejet dans le fleuve des déchets provenant des mines [29] ; l'épandage des effluents des mines dans les affluents de la rivière Kagera dont on a souligné à juste raison le danger pour les populations de cette région surpeuplée [30]. Toujours dans la région des Grands Lacs, on relèvera la pollution provoquée par l'emploi des pesticides, herbicides et engrais visant à accroître les rendements agricoles, les décharges d'égoûts et d'effluents industriels dans quelques villes (Bujumbura, Jinja, Kampala, Kisumu, Mwanza). Et déjà, certaines espèces de poissons seraient en voie de disparition dans les lacs Victoria (*Tilapias esculenta*) et Tanganyika (*Latés*).

Sur les cours du Niger, on note une pollution importante d'origine urbaine causée par le rejet des effluents domestiques (eaux usées, vidanges d'égoûts) directement dans le fleuve. On le constate le long du fleuve, à hauteur des agglomérations dont les principales sont Bamako, Ségou, Mopti, Tombouctou (Mali), Niamey (Niger), Onitsha (Nigeria). Il en est de même des villes zaïroises de Kisangani, Mbandaka, Kinshassa, Matadi et de la capitale congolaise, Brazzaville, qui déversent leurs déchets dans le fleuve Congo.

Dans le bassin du Lac Tchad, certains paysans utilisent des poisons locaux à base de végétaux ou des produits chimiques destinés au traitement des cultures pour la pêche. Ces opérations représentent un danger pour la faune aquatique qu'elles détruisent systématiquement et pour les consommateurs d'eau qui s'empoisonnent lentement [31]. Le plus grand danger ici provient cependant des utilisations anarchiques des eaux du lac par les États riverains [32]. Il en est résulté un abaissement dramatique du niveau des eaux de ce lac situé en pleine zone sahélienne et déjà éprouvé par l'avancée du désert, mais d'autant plus vital pour des millions d'hommes et de têtes de bétail répartis entre le Sud du Tchad, le Sud-Est du Niger, le Nord-Est du Nigeria et l'Extrême-Nord du Cameroun.

En effet, les eaux du lac se sont asséchées aux trois quarts ; il n'existe plus d'eau dans la partie nigérienne et la partie nigériane du lac, les eaux restantes se trouvant dans une partie de la zone camerounaise et de la zone tchadienne. Comme depuis plusieurs années maintenant, les chefs d'État de la sous-région ont exprimé à nouveau, lors du VIII[e] Sommet de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) qui s'est tenu en mars 1994 à Abuja, au Nigeria, « leur sérieuse préoccupation au sujet de l'assèchement du Lac du fait de la sécheresse et de la désertification dont les conséquences désastreuses sur l'environnement ont sérieusement destabilisé l'écosystème de la sous-région » [33]. Ce disant, ils ont préféré la politique de l'autruche à celle de la responsabilité en incriminant uniquement les phénomènes naturels et en gardant le silence sur les utilisations préjudiciables des eaux du lac par certains membres de la CBLT, notamment la réalisation d'un barrage de retenue sur un des cours d'eau qui alimentent le lac, et la mise en œuvre de gros projets d'agriculture irriguée utilisant inconsidérement les eaux du lac. En tout état de cause, hormis l'impact indiscutable des phénomènes naturels tels que la sécheresse et la déser-

---

29. V. S.A. RICKS « Projet de mise en valeur du bassin du fleuve Mano », ONU, *ibid.* p. 186.
30. V.D.K. LWEHABURA, « Coopération pour la gestion et la mise en valeur du bassin de la Kagéra », ONU, *ibid*, pp. 188-200.
31. V.B. KAMBOU, « *Les mécanismes juridiques internationaux d'exploitation des bassins hydrographiques africains. Contribution à un modèle de coopération* », thèse, Orléans, 1982, p. 175.
32. Sur les conflits qui oppesent ces États à ce sujet, voir notre étude précitée dans l'*A.F.D.I.* 1990.
33. V. Communiqué final du VIII[e] Sommet de la CBLT, Fait à Abuja, le 23 mars 1994.

tification dont on a mesuré les effets désastreux (en 1974 notamment), la dégradation de l'environnement dans la zone du Bassin et les problèmes écologiques majeurs qui en résultent sont liés, pour une bonne partie, à l'activité humaine, en particulier le déboisement et l'érosion des sols résultant de certaines pratiques culturales. Elle aboutit à la perte de biodiversité et au déclin de la production agricole.

On n'oubliera pas de signaler que dans plusieurs pays africains, la concentration des industries dans les zones portuaires ou à l'estuaire des grands fleuves crée des zones de haute saturation où la pollution industrielle est parfois plus élevée que dans la plupart des cours d'eau pollués des pays européens : des éco-standards sont rarement définis par les pouvoirs publics en tout cas presque jamais respectés par les industriels, et il n'existe pas d'organismes de contrôle adéquats disposant de moyens efficients.

S'agissant de la pollution accidentelle, on signalera qu'à la suite de l'explosion d'un puits de pétrole off-shore, le 17 janvier 1980, au large des côtes nigérianes, 300 000 t d'or noir brut ont causé des dommages importants aux eaux et aux paysans et pêcheurs du bassin du fleuve Niger : 30 000 à 50 000 pêcheurs se sont retrouvés sans eau potable ni nourriture du fait de la destruction des réserves piscicoles le long du Niger et de la Bénoué [34].

Ainsi, même en Afrique, la pollution fluviale et lacustre expose les réserves en eau aussi bien que leurs usagers à des conséquences multiples : en modifiant les caractéristiques de l'eau, elle porte atteinte aux possibilités d'utilisation de celles-ci ; les déchets organiques que contiennent en abondance les eaux souillées provoquent la prolifération des plantes aquatiques et des micro-organismes végétaux qui flottent à la surface des eaux, dépérissent après une période de vie végétative, tombent au fond des eaux et constituent d'énormes amas de végétation morte, lesquels engendrent des phénomènes de putréfaction qui libèrent des gaz toxiques. Ces gaz détruisent des organismes qui ont besoin d'oxygène pour vivre. De manière générale, la pollution des eaux, quelle qu'en soit l'origine, est, en Afrique, une menace directe pour les populations riveraines dont la plupart en font une utilisation domestique ou à des fins sanitaires.

En définitive, les multiples utilisations des ressources en eau internationales africaines prêtent à des conséquences écologiques certaines. Aussi bien les utilisations à des fins domestiques et sanitaires, qu'à des fins agricoles, industrielles, de pêche, voire à des fins commerciales (de transport notamment) portent, suivant une ampleur variable, atteinte à l'environnement. Ces utilisations dommageables sont prohibées par les conventions africaines relatives aux ressources en eau continentales. Et dans la mesure où le non-respect de cette prohibition pourrait entraîner des dommages écologiques, l'État d'origine du dommage ou la personne auteur du dommage pourraient voir engagée leur responsabilité internationale [35].

Pourtant les États et les pouvoirs publics nationaux semblent ne s'y intéresser que distraitement, même si l'examen des conventions interafricaines relatives à l'aménagement des bassins hydrographiques revèle une certaine prise de conscience en la matière.

---

34. V. *Le Monde*, n° 10916 du 4 mars 1980, p. 48 cité par J.P Fomete Tamafo, « *Le régime juridique des ressources en eau internationales africaines* », Mémoire de Maître, IRIC, Yaoundé, 1987, pp. 61-62.
35. V. Maurice KAMTO, « Le droit international des ressources en eaux continentales africaines » art. précité, pp. 874-889.

II. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE DROIT INTERNATIONAL DES BASSINS HYDROGRAPHIQUES AFRICAINS

Le souci d'assurer une gestion rationnelle des ressources en eau internationales africaines a suscité l'adoption de conventions portant création d'institutions de mise en valeur des ressources des différents bassins hydrographiques du continent [36]. L'examen de ces conventions laisse transparaître dans quelques-unes d'entre elles, une prise de conscience par les États parties du problème de la pollution des eaux et des déséquilibres écologiques que pourrait entraîner une utilisation irrationnelle des ressources en eau partagée. Mais cela ne participe guère d'une stratégie juridique globale de protection de l'environnement et des écosystèmes considérés. Toutefois, l'approche globale des problèmes fondée sur la théorie du bassin intégré [37] qui permet d'englober dans l'étude et la mise en valeur d'un bassin les affluents, canaux, cours d'eau secondaires, lacs et sources de lacs — et dans l'avenir sans doute les eaux souterraines aussi — est en elle-même une démarche favorable à la préservation de l'équilibre écologique des lacs et cours d'eau africains. De même en est-il de la gestion commune de ces ressources hydrauliques.

De façon générale cependant, les mesures de caractère écologique contenues dans ces conventions sont fort rares et restent essentiellement liées à des préoccupations d'exploitation ou d'utilisation des ressources fluviales ou lacustres plutôt qu'elles n'entrent dans un plan de gestion écologique desdites ressources. Aussi, un réaménagement de ces instruments juridiques en vue d'y intégrer les exigences de protection de l'environnement s'avère-t-il nécessaire.

A. Une protection rare et insuffisante

Il se dégage de certaines conventions de bassins, auxquelles on ajoutera la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles de 1968, quelques mesures préventives plus ou moins explicites. D'autres contiennent quelques mesures que l'on pourrait qualifier de curatives. Encore ces deux types de mesures concourant à la protection de l'environnement ne se retrouvent-ils pas nécessairement en même temps dans les mêmes conventions.

1. LES MESURES PRÉVENTIVES

Les conventions visées édictent des mesures préventives qui sont d'ailleurs fort limitées dans l'ensemble. On note en effet l'existence d'institutions interétatiques nanties, entre autres, de compétences relatives au contrôle de la pollution et à l'assainissement des eaux. Ainsi, parmi les objets assignés à l'organisation pour l'aménagement du bassin de la Kagera figure la protection de l'environnement [38] et le traitement des problèmes de pollution dont s'occupe le

36. On en recence près d'une dizaine en vigueur aujourd'hui : Accord relatif à la Commission du fleuve Niger, signé à Niamey le 25 novembre 1964 ; Convention relative au Statut du fleuve Sénégal signée à Nouakchott le 11 mars 1972 ; Convention relative au Statut du fleuve Gambie signée à Kaolack le 30 juin 1978 ; Accord soudano-égyptien du 8 novembre 1959 sur le Nil ; Accord de Faranah du 21 novembre 1980 instituant l'Autorité du bassin du Niger ; Accord de Rusumo du 24 août 1977 sur le bassin de la Kagéra ; Convention de Fort-Lamy (N'Djaména) du 22 mai 1964 (révisée) sur le bassin du Lac Tchad ; Accord du 28 mai 1987 sur la partie commune du Zambèze.

37. Sur la théorie du bassin intégré, voir ci-A. COLLIARD, « Évolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux » *R.C.A.D.I.*, 1968, III, pp. 395 et s ; sur sa réception par les conventions africaines, voir notre étude à l'*A.F.D.I*, 1990.

38. V. article 21 de la Convention de Rusumo du 24 Août 1977 portant création de ladite organisation.

département de la planification des projets [39]. De telles attributions générales sont confiées aux autres organisations interafricaines de gestion et de mise en valeur des ressources en eau communes.

Quant aux mesures préventives proprement dites, elle ne sont pas explicitement formulées. On peut néanmoins les déduire de certaines dispositions conventionnelles telles celles qui exigent l'examen préalable par tous les États intéressés des projets, mêmes nationaux, susceptibles d'affecter l'équilibre naturel du bassin, de modifier les caractéristiques des eaux et de porter atteinte à leur qualité. La formule généralement reprise dans toutes les conventions visées précise qu'aucun projet susceptible de modifier de manière sensible le régime du fleuve, l'état sanitaire des eaux, les caractéristiques biologiques de sa faune ou de sa flore, son plan d'eau ne peut être exécuté sans avoir été au préalable approuvé par les États contractants après discussions et justifications éventuelles [40]. On peut en déduire une obligation d'informer qui entraîne un véritable contrôle *a priori* des États sur leurs projets mutuels. Ce contrôle peut s'analyser alors comme une mesure de prévention de la pollution, bien qu'il faille relever que seul l'accord sur le Niger [41] utilise expressément ce terme. En effet, son article 4 alinéa 2-C stipule que les États du bassin « s'engagent à ne procéder sur la portion du cours du fleuve relevant de leur juridiction à [...] aucune installation individuelle susceptible de polluer l'eau du fleuve ».

On relèvera sur un plan concret, que le projet de mise en valeur du bassin du fleuve Mano prévoit, pour lutter contre la pollution d'origine domestique, l'interdiction d'édifier des habitations humaines dans un rayon de 2 ou 3 kilomètres du rebord du réservoir d'eau à construire. Et pour combattre la pollution d'origine industrielle, l'on compte aménager de grands bassins de sédimentation dans lesquels des coagulants introduits précipiteront les solides en suspension avant que l'eau ne soit déversée dans le fleuve ; seules les eaux claires seront déversées en aval du barrage d'où elles seront plus tard utilisées pour l'irrigation [42].

Dans le cadre du Bassin du Lac Tchad, la gravité des problèmes écologiques qui menaçent la sous-région a amené la CBLT à élaborer un « Plan Directeur pour le développement et la gestion économiquement rationnelle du bassin conventionnel ». L'élaboration de ce Plan était basée sur une décision du VI^{e} Sommet de la CBLT tenu en 1987.

Ce Sommet avait donné comme directives aux ministres de l'Environnement des États membres de la Commission de se réunir et de trouver une solution aux problèmes écologiques de la sous-région. Plusieurs réunions d'experts et de ministres se sont donc tenues depuis 1988 et ont abouti à l'élaboration du Plan qui a été approuvé à l'unanimité par les chefs d'États au cours du VIII^{e} Sommet. Le Plan vise à augmenter les ressources en eau et à promouvoir l'utilisation équitable et rationnelle, à prévenir l'érosion du sol et à en améliorer la fertilité, à entretenir et améliorer la couverture végétale, à mettre sur pied des programmes viables de prévention de la famine et de sécurité alimentaire, à améliorer et protéger la diversité bilogique [43]. Par ailleurs, les chefs d'État ont lancé, au cours du même Sommet, une campagne internationale de sauvegarde du Lac visant à attirer l'attention de la Communauté internationale sur la détérioration rapide de cette ressource vitale pour certains États de la zone, et à mobiliser l'appui financier et technique de ladite communauté à cette fin. De même, ils en ont appelé à la Communauté

39. V. article 10 de la même Convention.

40. V. notamment l'article 4 (1) de la Convention relative au statut du fleuve Sénégal du 11 mars 1972 ; l'article 5 de la Convention et du Statut relatifs à la mise en valeur du Bassin du Lac Tchad du 22 mai 1964.

41. Convention sur la navigation et la coopération économique entre les États du bassin du Niger du 26 octobre 1963.

42. V.S.A. RICKS, *op. cit.*, pp. 185-186.

43. V. Procès-verbal de VIII^{e} Sommet de la CBLT, Abuja, mars 1994, p. 3.

internationale, aux bailleurs de fonds et aux organismes d'assistance afin qu'ils appuient la CBLT dans ses efforts pour assurer un développement durable et préserver la biodiversité, y compris en envisageant la possibilité d'un transfert d'eau inter-bassin pour restaurer le niveau du lac et désenclaver les pays de la région. Allusion est ici faite à l'idée lancée par certains experts, de la possibilité d'un transfert d'eau du bassin du Zaïre (Congo) à celui du Lac Tchad [44].

Les ouvrages réalisés sur le fleuve Sénégal sont accompagnés d'un important dispositif technique destiné à assurer la régulation du fleuve et la préservation de l'environnement, bien que la Convention créant l'Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) [45] elle-même soit plutôt discrète sur la protection de l'environnement. Ainsi, 589 piézomètres ont été implantés afin de connaître les échanges entre le fleuve et les eaux souterraines, mais aussi pour mesurer la quantité de pesticide et de nitrate dans le fleuve ; une station a été installée pour surveiller la qualité de l'eau et trois idiogrammes ont été mis en place pour mesurer la relation entre le volume débité et la surface irriguée de façon à éviter les gaspillages. De plus, des simulations sont effectuées pour établir les quantités d'eau nécessaires pour l'irrigation afin de parvenir à une utilisation optimum des ressources hydrauliques et une gestion rationnelle du fleuve [46].

En dehors de ces accords spécifiques aux ressources en eau de bassins hydrographiques particuliers, il y a lieu de signaler l'article de la Convention d'Alger de 1968 qui dispose que les États contractants « institueront des politiques de conservation, d'utilisation et de développement des eaux souterraines et superficielles, et s'efforceront de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eau appropriée en prenant les mesures appropriées » et en veillant notamment« à la prévention et au contrôle de leur pollution... ».

2. LES MESURES CURATIVES

Les mesures curatives explicites comportant l'engagement de la responsabilité internationale pour les dommages écologiques causés aux ressources en eau et à leurs usagers demeurent en revanche fort rares. En tout cas, les conventions existantes ne les consacrent nullement. On notera seulement qu'en ce qui concerne le déversement des effluents des mines dans les affluents de la Kagera, les autorités compétentes comptent contraindre les sociétés minières à construire des bassins d'amortissement qui éviteraient l'évacuation directe de ces liquides dans les cours d'eau. Pour sa part, la Commission du bassin du Lac Tchad s'est prononcée, il y a quelques années, pour une interdiction pure et simple de l'usage des substances polluantes notamment les poisons chimiques ou à base de végétaux dans le lac [47].

Comme on peut le constater, les mesures exposées restent dans l'ensemble limitées. Si l'on s'en tient à une analyse formelle des textes, il y aurait lieu d'affirmer qu'il s'agit de mesures de contrôle de mise en valeur des eaux plutôt que de protection des écosystèmes et des ressources biologiques des bassins fluviaux et lacustres concernés, car les dispositions visées ne prohibent pas explicitement les atteintes à ces ressources. Elles exigent seulement information et concertation en cas de risque d'atteinte. Sans doute est-ce parce que la protection des écosystèmes n'était pas leur objectif prioritaire [48].

---

44. V. Maurice KAMTO, Chronique in *Yearbook of International Environmental Law*, (USA), vol. 5 1994.
45. V. Ouattara BAKARI, « Quels objectifs à long terme pour la gestion et la restauration des systèmes fluviaux ? le Cas du fleuve de l'Université d'Orléans du 23 au 26 sept. 1991.
46. V.D.K. LWEHABURA, *op. cit.*, p. 197.
47. V.B. KAMBOU, op. p. 175.
48. V. notre étude : « Le conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1991, n° 4.

Quoi qu'il en soit cependant, on ne peut pas dire que les institutions et les normes juridiques interafricaines soient à cet égard en contradiction avec les systèmes écologiques considérés. Elles présentent plutôt des insuffisances. C'est pourquoi ces conventions demandent à être revues à la lumière de la dynamique des systèmes fluviaux et des menaces écologiques qui pèsent sur eux.

B. Des réaménagements nécessaires

Les lignes d'une éventuelle réforme dans ce domaine doivent tenir compte des pesanteurs propres à l'environnement juridique africain. Elles devraient s'inspirer en tout cas de l'expérience fournie par l'accord de 1987 sur la gestion environnementale de la partie commune du Zambèze.

1. LES LIGNES D'UNE ÉVENTUELLE RÉFORME DANS LES DOMAINES JURIDIQUE, TECHNIQUE ET PRATIQUE

Les insuffisances signalées des conventions considérées viennent sans doute de ce que la conscience environnementale était insuffisamment développée en Afrique au moment où la plupart d'entre elles ont été rédigées. Par suite, les problèmes écologiques n'y ont été intégrés qu'indirectement ou de manière superficielle.

On peut améliorer la situation en prenant des mesures à la fois d'ordre juridique, technique et pratique.

● *Sur le plan juridique*, on pourrait envisager deux solutions alternatives : soit réviser les conventions interafricaines en vue d'y introduire des dispositions pertinentes relatives à la préservation et la conservation de la nature et des ressources naturelles, soit élaborer une convention spécifique de portée continentale sur la préservation des écosystèmes fluviaux et lacustres africains, sans préjudice d'ailleurs, dans les deux cas, d'une adhésion des États à un éventuel Pacte international sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ou à une convention internationale sur la diversité biologique.

Les deux solutions présentent chacune des avantages et des inconvénients : la révision de plus d'une demi-douzaine de conventions de bassins n'est pas chose aisée en raison des lourdeurs des appareils décisionnels à l'échelle interétatique, fût-ce d'une sous-région, mais elle présente l'avantage de pouvoir prendre en compte de manière plus pointue les spécificités écologiques propres à chaque bassin hydrographique. En revanche, l'adoption d'une convention continentale en la matière pourrait être relativement facile, mais une telle convention risquerait de faire double emploi avec la Convention d'Alger de 1968 qui couvre pratiquement tous les aspects de la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique. Il semble dès lors que l'on gagnerait plutôt à asseoir l'effectivité de cette Convention qui est en voie de révision, et à y introduire de nouvelles dispositions s'il en est besoin. En tout état de cause, il serait de bonne politique environnementale de doter chaque bassin hydrographique international d'un plan de gestion de l'environnement élaboré de concert et approuvé par tous les États membres de l'organisation de mise en valeur du bassin.

● *Sur le plan technique*, il est urgent d'introduire dans les instruments juridiques disponibles l'obligation d'effectuer des études d'impact préalablement à la réalisation de tout projet

susceptible d'affecter l'équilibre écologique et l'hydrosystème d'un fleuve ou d'un lac ainsi que les écosystèmes qui y sont rattachés.

Certes, l'exigence imposée aux États de faire apparaître dans les projets « leurs incidences sur le régime du fleuve, ses conditions de navigabilité, d'exploitation agricole ou industrielle, l'état sanitaire des eaux, les caractéristiques biologiques de sa faune et de sa flore... » [49] est au fond une obligation d'étudier l'impact des projets qui ne dit pas son nom. Mais une telle obligation gagnerait à être affirmée de manière plus explicite, généralisée et étendue à toutes les conventions ayant le même objet. Il s'agit en définitive d'aller au-delà de l'obligation d'informer pour affirmer l'exigence d'éclairer sur les conséquences écologiques de chaque réalisation. Le but visé devant être en définitive d'épargner, autant que faire se peut, ces fleuves et lacs des corsets de béton grâce à des aménagements de type écologique et de préserver chaque fois que c'est possible leur caractère sauvage.

● Enfin, *sur un plan pratique*, il faudrait donner aux institutions chargées de la gestion et de la mise en valeur des ressources en eau communes de chaque bassin les moyens techniques et financiers pouvant leur permettre d'intervenir efficacement, d'une part, à titre préventif, pour surveiller les cours d'eau et contrôler leurs utilisations, d'autre part, à titre curatif, en cas de catastrophe écologique. L'objectif ultime devrait être, à terme, de doter chaque bassin d'un observatoire comprenant une unité technique de contrôle de la qualité des eaux et d'une brigade de surveillance chargée d'assurer la police sur le fleuve ou sur le lac. La coopération et l'assistance internationales devront jouer à cet égard un rôle essentiel, vu la pauvreté en personnels techniques qualifiés et en moyens financiers des États concernés.

Bien sûr, l'information et l'éducation à l'environnement restent des exigences fondamentales dans toute politique environnementale, car il est constant que ce sont les populations elles-mêmes, bien avant les pouvoirs publics, qui doivent prendre en main leur destin écologique.

2. UN MODÈLE DE GESTION ENVIRONNEMENTALE CONCERTÉE D'UN FLEUVE INTERNATIONAL AFRICAIN : L'ACCORD DU 28 MAI 1987 SUR LA PARTIE COMMUNE DU ZAMBÈZE

Cet « Accord concernant un plan pour une solide gestion environnementale de la partie commune du fleuve Zambèze » a été signé entre le Botswana, le Mozambique, la République Unie de Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe, et est entré en vigueur le jour même de sa signature, c'est-à-dire le 28 mai 1987. Il s'agit donc d'un accord en forme simplifié (*executive agreement*). Il se situe explicitement dans le sillage des recommandations de la Conférence de Stockholm de 1972, du Plan d'Action de Mar del Plata sur la gestion de l'eau et la résolution 1/1 de la première session de la Conférence des ministres africains de l'Environnement. Les parties entendent développer la coopération régionale dans l'esprit du Plan d'Action de Lagos et de la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe (connu sous son sigle anglais SADCC) pour la gestion rationnelle des ressources en eau communes du Zambèze, et renforcer leur coopération régionale pour un développement durable (Préambule).

L'accord, *stricto sensu*, est un texte très court de cinq articles seulement. Mais il s'accompagne de deux annexes particulièrement importantes, tant en ce qui concerne leur longueur que leur substance.

---

49. V. article 4 (2) Convention relative au statut du fleuve Sénégal précitée.

2.1. L'accord *stricto sensu*

Il institue dès son article 1er un Plan d'Action pour une solide gestion environnementale du système commun du fleuve Zambèze, appelé « le Plan d'Action du Zambèze ». La région couverte par ce Plan comprend non seulement les territoires des États parties à l'accord, mais aussi ceux de l'Angola, du Malawi et de la Namibie qui sont sous influence du bassin du Zambèze.

L'article 3 de l'accord préconise l'établissement à un niveau élevé de points focaux dans chaque gouvernement participant pour harmoniser, à un niveau national, toutes les questions concernant le Plan d'Action afin de réaliser une coopération bien coordonnée et efficace. Ces points focaux devraient constituer les canaux officiels de communication pour les organismes nationaux participant au Plan d'Action, coordonner de façon appropriée la participation des institutions et agences nationales au Plan et se concerter avec tous les organismes pertinents de leurs gouvernements sur les activités et les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan.

L'urgence de la mise en œuvre de ce Plan a été soulignée par les parties qui ont demandé au Secrétaire exécutif de la SADCC et au Directeur du PNUE d'engager immédiatement des consultations à cette fin et de mobiliser des financements externes pour la rendre effective avant la fin de 1987 (art. 4).

Sur le plan institutionnel, l'accord du 28 mai 1987 prévoit deux options pour sa mise œuvre. Celle-ci doit être faite par le Conseil des Ministres de la SADCC, soit à travers les institutions normales et les arrangements financiers de la SADCC, soit par l'institution d'un Comité Intergouvernemental de coordination et de suivi, d'une Unité de Coordination et d'une Fondation conformément à la ligne d'action suggérée à l'Annexe II de l'Accord (Art 2).

2.2. Les annexes à l'Accord

Il y en a deux.

L'Annexe I est consacrée au Plan d'Action dont elle définit les quatre principaux centres d'intérêts, à savoir : l'étude d'impact environnemental, la gestion environnementale, la législation environnementale, et les mesures d'appui. Chacun de ces points est amplement développé avec des indications sur le type de mesures à prendre par les gouvernements des États parties. Cette annexe indiquait en outre les actions à entreprendre par lesdits gouvernements pour la période de mise en œuvre allant de 1987 à 1989. Elle comporte par ailleurs quatre appendices : le premier contient les projets liés au Plan d'Action du Zambèze (connu sous le sigle anglais ZACPRO), et ces projets sont divisés en projets de catégorie I visant des objectifs à court terme (résultats attendus en 1989) et projets de catégorie II qui devaient commencer au cours de la période 1987-1989 ; l'Appendice II proposait des sources de financement pour la mise en œuvre de la phase I du Plan ; l'Appendice III était relatif au contributions des États parties aux coûts communs du Plan, et l'Appendice IV planifiait l'exécution du plan dans le temps pour la période 1987-89.

L'Annexe II de l'Accord est consacrée quant à elle aux arrangements institutionnels et financiers. À cet égard, elle reprend et développe les dispositions de l'article 2 sus-visé de l'Accord. Les deux Appendices de cette Annexe traitent d'une part (Apendice I) des liens de communication entre les institutions et les organismes et points focaux nationaux, puis avec les institutions internationales partenaires telles que le PNUE et la SADCC ; d'autre part (Appendice II) des termes de référence pour la gestion de la Fondation du bassin du fleuve Zambèze.

L'Accord du 28 mai 1987 est une expérience novatrice à plus d'un titre : c'est le premier accord de bassin à se donner pour objectif spécifique la gestion rationnelle de l'environnement ;

c'est l'exemple unique en Afrique d'une approche concertée, au niveau sous-régional, des problèmes écologiques, sous la forme d'un Plan d'Action environnementale. Cette approche qui épouse totalement la « théorie du bassin intégré » sus-évoquée est un révélateur de la prise de conscience par les États parties à l'Accord de ce que la plupart des problèmes environnementaux, en particulier ceux liés à des ressources communes comme les fleuves internationaux, ne peuvent être abordés efficacement au niveau d'un seul pays, dans la mesure où ils ignorent les frontières nationales. Bien plus, cette stratégie de la concertation et de l'action commune dans ce domaine est de nature à faciliter l'accès des pays concernés aux financements verts internationaux.

TROISIÈME PARTIE

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

Les terres émergées apparaissent comme un ensemble d'îles immenses à la surface du globe, dont 70% est couvert par les eaux océaniques et maritines. Les activités humaines aussi bien sur terre qu'en mer constituent une menace pour ces milieux marins. Qu'il s'agisse de catastrophes écologiques d'origine accidentelle ou de rejets délibérés, la pollution sous toutes ses formes constitue depuis plusieurs décennies la principale cause de dégradation du milieu marin.

L'acuité de ce problème avait retenu l'attention des États au cours des années 70, à la fois dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et au sein du PNUE. La Convention de Montego Bay consacre en effet toute sa Partie XII à la protection et la préservation du milieu marin. La section 11 de cette Convention et son article (unique) 237 l'articule aux autres instruments juridiques internationaux conclus antérieurement en matière de protection et de préservation du milieu marin, ainsi qu'aux accords qui peuvent être conclus en application des principes généraux qu'elle énonce : non seulement les dispositions de la Convention de Montego Bay n'affectent pas ces obligations particulières, mais encore les États Parties doivent s'en acquitter en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin.

Les rédacteurs de la Convention étaient conscients de ce que plusieurs instruments juridiques internationaux relatifs à cette matière avaient été adoptés antérieurement à la convention ou étaient en voie de l'être. De fait, devant l'aggravation des problèmes écologiques du milieu marin, le PNUE avait élaboré au début des années 70 une stratégie de protection à travers son programme des mers régionales (chap. 9). Mais pour atteindre pleinement ses objectifs, ce programme qui couvre tous les espaces maritimes du pourtour de l'Afrique devrait être appuyé par des législations nationales appropriées, lesquelles n'existent pas pour l'instant dans tous les États côtiers africains (chap. 10).

Chapitre 9

La protection par le biais du programme pour les mers régionales

Aussitôt après la création du PNUE, son conseil d'administration avait désigné les « océans » comme un des domaines prioritaires de l'Organisation. Afin d'aborder dans leur ensemble les problèmes complexes de l'environnement marin, le conseil avait décidé d'adopter une approche régionale inscrite dans le Plan d'Action de Stockholm et dont le Programme pour les mers régionales est l'illustration. Ce Programme a démarré en 1974. Son objectif et sa stratégie ont été adoptés par le conseil d'aministration du PNUE à sa sixième session [1].

Les caractéristiques fondamentales de tout programme régional sont exposées dans un « plan d'action » détaillé que les gouvernements adoptent formellement avant que le programme devienne opérationnel. Plus d'une dizaine de régions du monde sont actuellement dotées de plans d'action parmi lesquelles quatre zones maritimes régionales africaines : la Méditerranée (février 1975), l'Afrique de l'Ouest et du Centre (mars 1981), la Mer Rouge et le Golfe d'Aden (1982), l'Afrique de l'Est (1983). Chacune de ces régions maritimes est dotée d'une Convention ; certaines de ces conventions sont assorties de protocoles.

Ainsi et dans un ordre chronologique : la Convention de Barcelone de 1976 sur la Méditerranée et ses protocoles d'Athènes du 17 mai 1980 et de Genève du 3 avril 1982 [2] ; la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre [3] du 23 mars 1981, dite Convention d'Abidjan, et son Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique ; la Convention de Djeddah du 14 février 1982 relative à la mer Rouge et au Golfe d'Aden [4] ; la « convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique Orientale » [5] du 21 juin 1985 dite Convention de Nairobi et les protocoles y relatifs.

---

1. Voir le doc. UNEP/GC.6/7, para. 397 approuvé par la décision 6/2 du conseil en date du 24 mai 1978.
2. Ce protocole est entré en vigueur le 23 mars 1986 ; y étaient parties en 1989 : l'Algérie, Chypre, la Communauté Économique Européenne (CEE), l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, Malte, la Tunisie, la Turquie et la Yougoslavie.
3. Au total 21 États sont concernés par cette convention : Angola, Bénin, Cameroun, Cap Vert, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée-Équatoriale, Liberia, Mauritanie, Namibie, Nigeria, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra-Leone, Togo, Zaïre.
4. Sont signataires de cette Convention : Arabie Saoudite, Somalie, Soudan, Yémen Démocratique, République Arabe du Yémen, Organisation de Libération de la Palestine (OLP).
5. Neuf États de la région concernée ont participé aux négociations de cette convention et de son protocole : Comores, France (en raison de sa présence à Mayotte et à la Réunion), Kenya, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles, Somalie, Tanzanie. Mais seuls quatre d'entre eux (France, Madagascar, Seychelles, Somalie) avaient signé et ratifié ces instruments juridiques dès le 22 juin 1985.

Toutes ces conventions sont structurées d'une façon similaire, même si les activités particulières à une région varient en fonction des besoins et priorités de cette région. De façon générale, il s'agit de conventions-cadres ayant trait à la protection et à la gestion des zones côtières. Elles déterminent le régime de la protection des régions maritimes concernées (sect. 1) et dégagent les moyens (sect. 2) permettant d'assurer cette protection.

Section 1 : Le régime de la protection

Chaque programme régional comprend de nombreuses activités relevant de la gestion de l'environnement. Bien que chacun de ces programmes insiste sur un aspect particulier des problèmes de l'environnement marin de la région concernée, toutes ces conventions régionales expriment la prise de conscience par les États du danger que le développement des activités humaines fait peser sur l'environnement marin, et du devoir qui leur incombe de préserver leur patrimoine naturel maritime dans l'intérêt des générations présentes et futures.

Dans l'ensemble, ces conventions mettent l'accent sur la protection du milieu marin contre la pollution (I) selon les cas, et ce à travers des protocoles sur la conservation de la biodiversité marine (II) et la gestion écologiquement rationnelle des écosystèmes des zones côtières (III).

I. LA PROTECTION DU MILIEU MARIN ET DES ZONES CÔTIÈRES CONTRE LA POLLUTION

Les diverses conventions considérées distinguent cinq formes de pollution : la pollution par les navires, la pollution due aux opérations d'immersion, la pollution d'origine tellurique, la pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins et la pollution transmise par l'atmosphère.

A. La pollution par les navires

La liste des catastrophes écologiques provoquées par des accidents de navires est bien longue et ne cesse de s'allonger. Pour s'en tenir à la deuxième moitié du XX^{e} siècle, on rappelera le naufrage sur les récifs du *Seven Stones*, au large des côtes britanniques le 18 mars 1967, puis l'explosion le 21 mars de la même année du *Torrey Canyon*, navire battant pavillon libérien, et les 50 000 tonnes de pétrole qui s'en échappèrent ; l'échouage de l'*Amoco Cadiz*, navire battant également pavillon libérien, le 16 mars 1978 sur les hauts-fonds de Portsall au Nord-Ouest de la Bretagne (en France), d'où se répandirent en quinze jours quelques 221 561 tonnes de pétrole brut léger sur plus de 400 km de côtes ; celui de l'*Exxon Valdez*, le 24 mars 1989 dans le détroit de Prince William en Alaska, duquel s'échappèrent 38 500 tonnes de pétrole brut répandant sur environ 250 km^2 de surface maritime une marée gluante.

L'Afrique est loin d'être épargnée par de telles catastrophes. On y relève en effet divers faits de pollution liés à la navigation maritime. C'est donc à juste titre que les conventions étudiées se préoccupent de ce phénomène.

1. FAITS DE POLLUTION PAR LES NAVIRES EN AFRIQUE

Cette forme de pollution peut être soit accidentelle, résultant d'une catastrophe maritime, soit délibérée, résultant de rejets opérationnels ou déballastages.

1.1. Les cas de pollution accidentelle

Bordée par deux océans et une mer, l'Afrique est un continent insulaire dont toutes les façades constituent des voies de navigation maritime. Ses côtes sont par conséquent largement exposées aux pollutions marines de toutes sortes, en particulier par les hydrocarbures, ce d'autant plus que plusieurs pays africains sont désormais producteurs et exportateurs de l'or noir. On dénombre en effet, entre 1975 et 1980, une dizaine de cas de pollution par les hydrocarbures dus aux accidents de la navigation sur les côtes africaines. Ce sont les cas notamment : du *Mobil Refiner*, le 17 décembre 1975 au large des côtes camerounaises à Douala, qui fut à l'origine du déversement de 45 tonnes de fuel ; de l'*Arzen*, le 1er janvier 1977 sur la côte béninoise ; de l'*Universe Defiance*, le 16 avril 1977 au large du Sénégal ; de l'*Uniluck*, le 26 octobre 1977 échoué à 4 milles de *Fouche Island* au large du Nigeria ; du *Costathina*, le 17 juillet 1979 à 1,25 mille au large des côtes sénégalaises ; du *Petro Bouscat*, le 21 juin 1979, à 20 milles au large de Douala au Cameroun ; de l'*Ionnis Angeli Cousis*, le 16 août 1979 au large des côtes sénégalaises ; du *Saleni*, le 16 janvier 1980 au large de la Mauritanie ; du *Mycène*, le 3 mars 1980 au large de la Côte-d'Ivoire. S'y ajoute l'exemple plus récent de la marée noire provoquée par des explosions à bord du pétrolier iranien, le *Khar Q-5*, le 19 décembre 1989 au large des côtes atlantiques du Maroc [6].

1.2. La pollution résultant des rejets opérationnels ou déballastages

Elle est sans doute moins spectaculaire que la pollution accidentelle, et pourtant elle est la plus grave par son importance. Résultat de l'exploitation normale des navires, elle correspondrait « à la dose la plus élevée de pollution effectuée par des pétroliers » [7], et représenterait 37% de la pollution totale des mers contre 6% seulement pour la forme accidentelle [8]. Cela s'explique : 1 à 3 % du pétrole transporté reste accroché aux parois des citernes ; ce pétrole est par la suite rejeté en mer lors du nettoyage des citernes, de la vidange des ballasts, des soutes ou du nettoyage en cale sèche. Cette pratique de déballastage volontaire est surtout le fait de pétroliers de l'ancienne génération, encore affrétés en Afrique pour leur coût d'exploitation relativement moins élevé [9]. Ainsi, c'est au moins 1 000 tonnes de pétrole qui sont rejetées à la mer, mélangées à des eaux de lavage de citernes pendant un seul voyage d'un pétrolier de 200 000 tonnes ! [10] Les zones côtières africaines, celles de l'Atlantique comme celles de la mer Rouge, étant les voies de passage des pétroliers à destination du golfe Persique et des ports pétroliers de l'Afrique Centrale et Occidentale, constituent ainsi, en raison de la faiblesse ou de l'inexistence de la surveillance, les espaces marins de prédilection où s'effectuent ces rejets polluants [11].

S'ajoute à ces déballastages volontaires des pétroliers une autre forme courante de rejet opérationnel : le déversement sur le plan d'eau des huiles de vidange auquel se livrent quotidiennement les navires conventionnels, les chalutiers et les embarcations ou engins divers de

---

6. Ces accidents sont rappelés par M. Jean-Pélé FOMETE TAMAFO dans sa thèse de doctorat de 3e cycle, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Yaoundé, IRIC, 1990, pp. 50-51.

7. Voir OMCI/PNUE : *La pollution par les hydrocarbures dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre : état actuel et mesures à prendre*, Nairobi, PNUE, Rapports et études sur les mers régionales n°4 1982. p. 7.

8. Voir Réné RODIERE et Martine REMOND-GOUILLOUD, *La mer. Droit des hommes ou proie des États*, Paris, Pedone, 1980, p. 128.

9. V. Markous MONO MBOUM, « Prévention et lutte contre la pollution marine. Mesures de protection et de lutte en République du Cameroun ». Communication au symposium sur la Zone Économique Exclusive (ZEE), Abidjan, 18-23 mai 1987, p. 7.

10. OMCI/PNUE : *Rapport et études sur les mers régionales*, p. 70.

11. Voir Markous MONO MBOUM, art. précité, p. 7.

servitude portuaire. Cette forme de déversement constitue une source importante et permanente de pollution dans les ports et les rades [12].

2. DROIT APPLICABLE

La pollution par les navires est abordée de façon identique dans les conventions étudiées. Les articles 5 des conventions d'Abidjan et de Nairobi disposent à cet égard : « Les Parties contractantes prennent toutes les mesures appropriées, conformément au droit international, pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser dans la zone d'application de la convention la pollution causée par les rejets normaux ou accidentels des navires, et assurent l'application effective, dans ladite zone, des règles et normes généralement admises au niveau international en matière de lutte contre ce type de pollution ».

Il résulte de ces articles, d'une part, que les mesures à prendre sont laissées aux bons soins de chaque État puisqu'il lui est demandé de prendre « toutes les mesures appropriées », d'autre part, que ces mesures doivent être conforme au droit international, ce qui confère ainsi aux droits régionaux une fonction d'application du droit universel[13] en la matière. Au nombre des conventions internationales dont l'« application effective » est ainsi requise, figurent la convention internationale du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures et ses amendements et la Convention de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires modifiée par le Protocole de 1978.

B. La pollution due aux opérations d'immersion

Les cas célèbres de ce type de pollution ont eu lieu loin des côtes africaines. Ainsi, à la fin des années 60, des investigations suggérées par le taux anormalement élevé d'arsenic dans la mer Baltique devaient révéler l'immersion quarante ans plus tôt de 7 000 tonnes de ce produit hautement toxique dans ces eaux. Toujours dans la mer Baltique, des pêcheurs danois furent brûlés après avoir consommé des poissons contaminés par de l'ypérite allemande enfouie dans les eaux par les Alliés après la Seconde Guerre mondiale [14]. Vingt-six ans après l'immersion dans les eaux de Love Canal, en 1952, de 22 000 tonnes de déchets chimiques d'origine industrielle, on a constaté des taux anormalement élevés de cancers parmi les habitants de la localité du même nom. On se souvient également de l'immersion dans le golfe de Gascogne en 1970, de 4 000 tonnes de déchets radioactifs provenant de Belgique, des Pays-Bas, de Grande Bretagne, de Suisse et d'Allemagne [15].

L'Afrique est loin d'être à l'abri de ce type de pollution ne serait-ce que parce qu'elle est ou est devenue une des principales destinations des déchets dangereux produits ailleurs que sur le continent (cf. *infra*, chap. 11).

Les opérations d'immersion peuvent être effectuées aussi bien par des navires que par des aéronefs ainsi que le laissent entendre les intitulés des articles 6 des conventions d'Abidjan et de Nairobi. Afin de protéger l'environnement marin africain contre ce type de pollution, les États Parties aux différentes conventions régionales s'engagent, en des termes toujours aussi vagues,

---

12. *Ibid.* p. 8.
13. Voir J.P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 53.
14. *Ibid.* p. 56.
15. Voir Jacques BALLENEGGER, *La pollution en droit international*, Genève-Paris, Librairie DROZ, 1975, p. 126 note 233.

à « prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution dans la zone d'application de la convention », et à assurer « l'application effective, dans ladite zone, des règles et normes généralement admises au niveau international » en la matière.

D'après le Plan d'Action d'Abidjan par exemple, ces normes sont en l'occurrence celles contenues dans la Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets. Ce Plan d'action appelle à son paragraphe 22 les gouvernements de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre à procéder à la ratification de cette Convention de Londres en vue de son application dans l'espace régional. La Convention en question constate que les capacités de la mer d'assimiler les déchets et de les rendre inoffensifs ne sont pas illimitées (Préambule, al.3). Elle engage par conséquent les signataires à prendre toutes les mesures possibles pour prévenir la pollution des mers par l'immersion de déchets et d'autres matières susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer.

Ce renvoi aux règles et normes du droit international relatives à cette matière, et plus précisément à la Convention de Londres de 1972 laisse perplexe et pourrait être interprété comme une manière de paresse intellectuelle, en tout cas une solution de facilité, dans la mesure où la Convention de Londres en question encourage les États ayant des intérêts communs dans des régions géographiques déterminées à conduire des accords appropriés en vue de les compléter (Préambule, al.7). L'adoption d'un protocole additionnel complétant et adaptant en un seul texte la convention internationale serait une solution plus logique [16], ce qui est le cas dans le cadre de certaines mers régionales, notamment la Méditerranée et la mer de Caraïbes ; la Convention d'Abidjan de 1981 ouvre également cette possibilité.

C. La pollution d'origine tellurique

La pollution d'origine tellurique est l'une des principales causes de dégradation de l'environnement dans les zones côtières. Elle peut être définie comme la pollution des zones maritimes due à des déversements par les cours d'eau, les établissements côtiers ou les émissaires, ou émanant de toute autre source située sur la terre ferme [17]. En effet, aux déversements directs en provenance des égoûts et indirects en provenance des cours d'eau, s'ajoutent les immersions, au large, d'effluents à partir des barges affrétées à cet effet. Une illustration de cette forme de pollution est l'affaire des « *Boues Rouges* » qui opposa en 1975 en France des pêcheurs et collectivités corses à des industriels italiens qui avaient déversé des effluents toxiques au large des côtes française [18]. À cette pollution d'origine industrielle s'ajoute une forte pollution résultant d'un taux extrêmement élevé d'urbanisation des zones côtières : 60% de la population mondiale vit dans un rayon de 60 km des côtes [19]. Ces causes de la pollution d'origine tellurique existent également en Afrique, et ce sont elles que les conventions sur les mers régionales et d'autres instruments juridiques internationaux essaient de combattre.

16. Voir J.-P FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 59.
17. Voir A.C. KISS, *La pollution internationale de l'environnement*, p. 32.
18. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.* p. 131.
19. Voir *Programme d'Action 21*, Chapitre 12.

1. CAUSES DE LA POLLUTION D'ORIGINE TELLURIQUE EN AFRIQUE

La plupart des voies d'eau continentales qui irriguent le continent se jettent dans les eaux maritimes qui bordent l'Afrique. Il en est ainsi les fleuves Zaïre, Sénégal, Niger, Ogooué, Sanaga, Nil, Zambèze, etc. Elles charient vers les océans d'importantes quantités de substances polluantes, ces déchets étant produits aussi bien par les États côtiers que les États sans littoral qui ne sont généralement pas parties aux conventions sur les mers régionales.

De surcroît, les principales industries des États côtiers africains sont concentrées le long des côtes. Elles déversent ainsi dans les océans leurs effluents et autres déchets ou substances polluantes. Les matières flottantes (graisse et mousse) que contiennent généralement ces substances sont de nature à changer les caractéristiques aquatiques naturelles telles que le transfert d'oxygène et la pénétration lumineuse [20] ; les solides décantables sont susceptibles de former des couches de boue qui se décomposent en produisant des gaz malodorants et des masses flottantes à la surface de l'eau : c'est le cas des eaux saumâtres des lagunes d'Abidjan et de Lagos. Non seulement cette pollution est particulièrement malodorante, mais encore elle est nocive pour les organismes vivants dans ces milieux aquatiques. De plus, elle présente un grand danger pour les eaux à usage récréatif et les eaux servant à l'approvisionnement du public.

La situation est aggravée du fait que les déchets industriels ne sont pratiquement jamais traités dans les régions concernées, et par la survenance assez fréquente d'incidents générateurs de pollution dans les ports. On note par exemple qu'une enquête sur la pollution maritime par l'industrie portant sur 239 entreprises d'Abidjan en Côte-d'Ivoire à évalué à environ 11 tonnes par jour la quantité de matières oxydables rejetées [21]. La forte concentration démographique le long des côtes n'est pas pour améliorer ce tableau. Un exemple des plus frappants à cet égard est celui de Lagos au Nigeria et ses 8 millions d'habitants dont les conditions de vie constituent un grave danger pour la santé publique avec des plages et des lagunes qui servent de toilettes [22]. Par ailleurs, de nombreuses stations-services dépourvues de collecteurs des huiles font les vidanges d'huiles usées d'automobiles directement dans les caniveaux et les égoûts des villes côtières, affectant ainsi fortements les nappes souterraines, les eaux de surface, les estuaires et en bout de chaîne les océans [23] ; la plupart des municipalités préfèrent, par facilité et par économie budgétaire mal inspirée, déverser leurs déchets ménagers dans les mers que l'on croit prêtes à tout absorber [24].

2. DROIT APPLICABLE

En raison de ses causes et de ses caractéristiques, la pollution d'origine tellurique ressortit principalement au droit régional[25]. Les articles 7 des conventions d'Abidjan et de Nairobi demandent aux Parties contractantes de prendre toutes mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution due aux déversements effectués à partir des côtes ou provenant des fleuves, des estuaires, des établissements côtiers, des installations de décharge, ou émanant de toute autre source située sur leur territoire.

---

20. Voir UNESCO/UNEP, *River inputs to the Next and central african marine environnement*, Nairobi, UNEP, Regional Seas reports and Studies, n°83.
21. Voir Jean TINE, « Études de référence et système de surveillance des pollutions chimiques des milieux littoraux et lagunaires », communication au symposium d'Abidjan sur la ZEE, 18-23 mai 1982, p. 2.
22. Voir *Nouvelles du PNUE*, avril 1988, n°20 le dossier « Mer ou dépostoirs ? combien de déchets allons-nous encore déverser ? » p. 12.
23. Voir J.-P FOMETE TAMAFO, *op. cit.*, p. 62.
24. Voir *Nouvelles du PNUE*, p. 12.
25. Voir J.-P FOMETE TAMAFO, *op. cit.*, p. 64.

L'expression « mesures appropriées » est, comme on l'a noté précédemment, assez vague, en tout cas suffisamment ample pour couvrir toutes les mesures envisageables. Cette expression, qui revêt un caractère réthorique dans les conventions étudiées car elle revient inlassablement et invariablement dans presque toutes leurs dispositions, n'en est pas moins insatisfaisante alors même qu'elle s'applique à la principale source de dégradation du milieu marin. Celle-ci, en effet, aurait pu faire l'objet d'un protocole et donner ainsi lieu à une réglementation beaucoup plus détaillée et techniquement plus contraignante, et donc à la possibilité d'entreprendre des actions concrètes. L'exemple du Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 contre la pollution d'origine tellurique, adopté dans le sillage de la Convention relative à la Méditerranée, est illustratif à cet égard et l'on peut aujourd'hui apprécier ses fruits : on a constaté par exemple en 1988, c'est-à-dire huit ans après l'adoption de ce Protocole, que la Méditerranée était moins polluée que ne l'envisageaient les prévisions dix années auparavant. Ces sources ont inspiré l'adoption d'un protocole semblable dans la région du Pacifique du Sud-Est et l'élaboration d'un autre dans le cadre du Plan d'Action de Koweït. Il n'est donc pas superflu de suggérer un instrument similaire dans le cadre des autres mers régionales africaines.

Au reste, tirant les leçons de ces expériences, les États Parties à la Convention d'Abidjan ont reconnu qu'un « protocole légalement contraignant qui s'ajouterait à [ladite convention] fournirait le cadre juridique nécessaire à une action concertée visant à lutter contre la pollution d'origine tellurique » [26]. Ils ont alors invité le Directeur du PNUE à entreprendre la rédaction de ce type d'instrument et à le leur soumettre ultérieurement.

D. La pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins

La pollution marine due à la recherche et à l'exploitation pétrolières est relativement récente. La jurisprudence américaine fait état de dommages causés par l'explosion d'un puits sous-marin dès 1928 ; mais la première véritable marée noire due à un puits off-shore date de 1964 [27]. Ce phénomène est appelé à s'accroître au regard de l'essor de l'exploitation prétrolière sous-marine et des espoirs que suscitent ce pétrole off-shore. Celui-ci représentait 16% de la production mondiale totale en 1968 et 30% dix ans plus tard [28]. Un nombre impressionnant de plates-formes mobiles et immobiles sont en opération au large de plus de 80 pays, sondant le sous-sol marin ou extrayant l'or noir.

Depuis 1964 plus d'une dizaine d'accidents majeurs résultant d'activités relatives aux fonds marins ont été recencés, les uns plus graves que les autres. Ainsi, l'explosion suivie de l'incendie du puits *IXOC I* le 3 juin 1979 dans le Golfe de Campeche au Mexique : 400 millions de litres de pétrole, soit près du double du brut déversé par l'*Amoco Cadiz* ; l'explosion de la plate-forme *Bravo 14* dans le secteur de la Mer du Nord le 22 avril 1977, dite accident d'*Ekofisk* : 21 000 tonnes de brut déversées.

1. FAITS DE POLLUTION

On recense quelques cas similaires dans les eaux maritimes africaines où, sur les seules côtes de l'océan Atlantique, des réserves off-shore ont été découvertes et sont en exploitation en Angola, au

26. Voir doc. UNEP (OCA) WACA FIG 2/3, *Rapport du Directeur général*, 1988, p. 8.
27. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.* p. 111 ; et A.C. KISS, *La protection internationale de l'environnement* p. 31.
28. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.* p. 111-112.

Bénin, Cameroun, Congo, Gabon, Ghana, en Côte-d'Ivoire, au Nigeria, Sénégal et Zaïre. En effet, s'ils sont moins cités que ceux survenus dans d'autres régions du monde, les accidents résultant des activités d'exploration et d'exploitation des fonds marins n'en existent pas moins en Afrique.

On note ainsi : l'explosion d'un puits de pétrole off-shore le 17 juin 1980 au large des côtes nigerianes : 300 000 tonnes de pétrole rejetées causent d'importants dommages aux eaux et à l'écosystème côtier, aux paysans et aux pêcheurs du bassin du fleuve Niger [29] ; la fuite d'un flexible de 20 à 10 mètres au-dessous de la mer en août 1981, lors du chargement du *M/S Breeze* a provoqué l'épandage de plusieurs mètres cubes de pétrole brut au large des côtes camerounaises ; le déballastage, un an plus tôt, du *M/S Dione* avait entraîné l'épandage de 5 000 m^3 de liquide sale [30]. Les plates-formes des États voisins constituent parfois une menace pour d'autres pays, vers lesquels ils exportent leurs pollutions à la faveur des courants marins côtiers. Ainsi, le Congo a-t-il été victime de cette situation lors de l'explosion, en 1981, de la plate-forme en exploitation *45-2X* au Cabinda, située à 6,5km de la frontière maritime entre l'Angola et le Congo [31]. Ce type de pollution résulte également des accidents d'oléoducs collecteurs, des déversements associés à des événements naturels tels que les ouragans, des boues de forage ou de l'écoulement des eaux de plate-forme [32].

2. DROIT APPLICABLE

Les articles des conventions d'Abidjan et de Nairobi disposent, dans le style laconique et par trop général déjà souligné, que les Parties contractantes prennent toutes les mesures appropriées pour assurer la protection du milieu marin contre la pollution résultant directement ou indirectement d'activités relatives à l'exploration et à l'exploitation du fond de la mer et de son sous-sol. Il en va de même des articles 7 des conventions de Barcelone, de Koweït et de Djeddah. Les activités ici visées sont celles entreprises non pas dans les grands fonds marins qui font l'objet d'un régime juridique particulier défini notamment par les articles 150, 155, 209 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, mais dans le cadre des zones maritimes sous juridiction des États ainsi que des îles artificielles, d'installations et d'ouvrages relevant de leur juridiction [33].

La pratique consistant à consacrer une disposition spécifique à la pollution off-shore, inaugurée par l'article 10 de la Convention de 1974 sur la protection du milieu marin de la Baltique, est donc largement répandue aujourd'hui, notamment dans le cadre du programme du PNUE pour les mers régionales, ainsi que l'attestent, hormis les conventions sur les mers bordant l'Afrique, des dispositions des Conventions de Carthagène et de Nouméa, et l'article 4 (e) de la Convention de Lima. Toutefois, nulle part un protocole d'application d'une telle disposition n'a encore été adopté ; tout au plus signalait-on en 1990 l'élaboration en cours d'un tel protocole dans le cadre méditerranéen ainsi que dans celui du Plan d'Action de Koweït [34]. Quoi qu'il en soit, un tel instrument, dont l'élaboration et l'adoption s'imposent au regard des risques élevés de pollution de cette origine devrait s'intéresser aux multiples questions que posent les problèmes de la responsabilité et de la réparation du fait des dommages causés par ce type de pollution.

---

29. Voir *Le Monde* du 4 mars 1988.
30. Voir Markous MONO MBOUM, étude précitée, p. 1.
31. Voir B.J. TOUCALER, « Techniques de contrôle et de lutte contre les pollutions par les hydrocarbures dans le Golfe de Guinée », communication au symposium international sur la ZEE, Abidjan 18-23 mai 1987, doc. multig p.1.
32. Voir OMCI/PNUE, *Rapports et études sur les mers régionales* n°4, p. 54.
33. Voir J.-P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 68.
34. Voir A. DE JEAN-PONS, « Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement relatives aux Mers régionales », AFDI, 1987, p. 710.

En laissant aux États Parties le soin de prendre les « mesures appropriées » pour combattre ce genre de pollution, les conventions considérées apparaissent sur ce point particulièrement bien inspirées. Car, s'agissant d'une pollution résultant d'activités menées dans des espaces soumis à la juridiction nationale de l'État côtier, celui-ci paraît plus apte à réglementer lesdites activités. Non seulement il est l'auteur des permis d'exploration et d'exploitation, mais encore il est la première victime potentielle en cas d'accident écologique. Ainsi, un accident lié à la production off-shore survenu au Nigeria a pour points d'impacts possibles plusieurs autres États du golfe de Guinée tels que le Cameroun, le Bénin, le Togo, la Guinée-Équatoriale voire le Gabon ; ainsi encore, bien que n'ayant pas de production pétrolière on-shore ou off-shore, le Liberia est confronté à des problèmes de pollutions pétrolière dont les sources sont dans d'autres pays [35]. Aussi, l'objectif général d'harmonisation des législations nationales avec les conventions régionales apparaît-il impérieux.

E. La pollution transmise par l'atmosphère

L'atmosphère peut être considérée comme source de pollution ou simplement comme agent véhiculaire de pollutions originellement localisées sur la terre ferme. L'explosion de la centrale nucléaire soviétique de Tchernobyl en 1986 est une bonne illustration du cas où l'atmosphère est un facilitateur de la diffusion d'une pollution dont l'origine se trouve ailleurs que dans l'air ; car un an après sa survenance, les effets du passage du nuage radioactif provoqué par cette explosion se faisaient encore sentir dans certains pays européens. Les conventions de Djeddah (art. 7) et de Koweït (art. 4) et le Protocole d'Athèmes (art. 4. para. 1b) semblent partager cette seconde conception dans la mesure où ils intègrent la pollution d'origine atmosphérique à leurs dispositions relatives à la pollution d'origine tellurique.

Au contraire, les conventions d'Abidjan et de Nairobi consacrent des dispositions spécifiques à ce type de pollution. Les articles 9 de ces deux conventions demandent aux Parties de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre ce type de pollution dans leurs zones d'application respectives.

Il n'est point besoin de souligner outre mesure le caractère trop général, voire l'imprécisison et ces dispositions ; elles confirment simplement, comme on l'a déjà relevé, le caractère de conventions-cadres de ces instruments juridiques. Il est cependant étonnant qu'ils ne renvoient pas aux normes internationales pertinentes en la matière, d'autant plus que de nombreux États africains parties à ces conventions ont adhéré au traité de Moscou du 5 août 1963 relatif à l'espace qui interdit les activités pouvant générer ce type de pollution. Pareillement, une convention comparable adoptée sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, le 13 décembre 1979, est beaucoup plus précise et met à la charge des États Parties des obligations très précises.

L'imprécision des instruments juridiques régionaux en cette matière est heureusement corrigée par diverses autres conventions de caractère universel telles que les deux conventions de Vienne du 26 septembre 1986 relatives à la « notification rapide d'un accident nucléaire » et à « l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ». Si les États africains sont peu nombreux à être attirés par ces deux conventions, ils sont en revanche massivement parties à la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer dont les

35. Voir OMCI/PNUE, *Rapports et études sur les mers régionales*, n°4 pp. 93 et 110-11.

articles 212 et 222 prescrivent aux États l'adoption et l'application de lois et règlements applicables à l'espace aérien sous juridiction nationale. On peut y voir aussi une manifestation de la volonté des États Parties de recourir aux règles du droit international pour faire face aux problèmes de pollution marine d'origine atmosphérique.

II. LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ MARINE

On l'étudiera à travers les différentes conventions sur les mers régionales africaines précédement examinées, auxquelles s'ajoute d'ailleurs une Convention peu connue portant sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique du Sud-Est.

A. La Convention relative à l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Convention d'Abidjan du 23 mars 1981)

Cette convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre consacre un régionalisme volontariste. La région concernée couvre la quasi-totalité de la façade atlantique de l'Afrique, de la Mauritanie à la Namibie [36], soit au total près de 7 000 km. Si la convention exclut le Maroc pour la raison évidente qu'il n'appartient pas à l'aire géographique concernée, elle inclut en revanche la Namibie qui fait partie géographiquement et stratégiquement de l'Afrique australe. On ne peut y voir qu'une prise de position politique — une manifestation de solidarité avec la Namibie et la condamnation de l'apartheid — que confirme bien l'exclusion de la République sud-africaine du champ d'application de la Convention. La région ainsi définie ne répond ni aux critères habituels de définition des mers régionales, ni à une réalité purement géographique. Le fait régional est ici construit ; il s'agit d'une région conventionnelle [37].

Relativement à la conservation de la diversité biologique, la Convention d'Abidjan prévoit, en son article 11, des « zones spécialement protégées ». Elle dispose, en des termes inspirés de l'article 194 alinéa 5 de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, que les Parties contractantes doivent prendre « individuellement ou conjointement, selon le cas, toutes les mesures appropriées et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces et autres formes de vie marine appauvries, menacées ou en voie de disparition ». À cet effet, les Parties « s'efforcent d'établir des zones protégées, notamment des parcs et réserves, et d'interdire ou de réglementer toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les pièces, les écosystèmes ou le processus biologique de ces zones ».

En tant que convention-cadre, les principales dispositions de cette convention devraient être assorties de protocoles relatifs à leur application. Or, jusqu'à présent, l'article 11 précité n'a pas été suivi d'un protocole. Seul un protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique a été adopté le même jour et en même temps que la convention.

---

36. Au total, vingt-et-un États sont concernés par la convention d'Abidjan : Angola, Bénin, Cameroun, Cap vert, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bisso, Guinée-Équatoriale, Liberia, Mauritanie, Namibie, Nigeria, SaoTomé et Principe, Sénégal, Sierra-Leone, Togo, Zaïre.

37. Sur le fait régional en droit international, voir S.F.D.I. : « Régionalisme et universalisme en droit international contemporain », Colloque de Bordeaux, Paris, A. Pedone, 1977, notamment les contributions de MM. H. GOLSONG, J.C. GAUTRON, P. VELLAS, L. DUBOIS et M. VIRALLY. Et en l'occurrence, voir Jean-Pélé FOMETE TAMAFO, *op. cit.* pp. 7-19.

Il en va différemment s'agissant de la Convention concernant la région de l'Afrique orientale.

B. La Convention relative à l'Afrique orientale [38] (Convention de Nairobi du 21 juin 1985)

Par rapport à la conservation de la diversité biologique, cette Convention énonce, en son article 10, des mesures semblables à celles de l'article 11 précité de la Convention d'Abidjan. Il existe cependant des nuances significatives dans la formulation de ces deux articles. Alors que l'article 11 de la Convention d'Abidjan est moins ferme, voire exhortatif, en tant qu'il se contente d'inviter les Parties à s'efforcer de créer des zones protégées, l'article 10 de la convention de Nairobi est plus impératif dans la mesure où il fait de la création des zones protégées une véritable obligation juridique : « Les Parties contractantes établissent des zones protégées... » ; l'indicatif présent ne laisse pas le choix ni ne se prête à aucune interprétation. La Convention précise, à l'instar du Protocole sur les aires spécialement protégées de la Méditerranée, que les mesures de protection qui seront prises devront être conformes aux règles du droit international et ne pourront porter atteinte aux droits des autres parties ou des États tiers et, en particulier, aux autres utilisations légitimes de la mer.

La Convention de Nairobi est assortie d'un protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et la flore sauvages dans la région concernée, signé le même jour. Ce Protocole contient un ensemble de mesures préventives des atteintes aux ressources vivantes. Il énonce, en son article 2, un « engagement général » directement inspiré de la « Stratégie mondiale de la conservation »[39] puisqu'il fait obligation aux Parties contractantes de « prendre toutes les mesures appropriées pour sauvegarder les processus écologiques et les systèmes biologiques essentiels, préserver la diversité génétique et assurer l'utilisation durable des ressources naturelles relevant de leur juridiction ». La suite de cet article reprend, mais en des termes moins fermes, les dispositions de l'article 10 de la Convention dans la mesure où il n'est question pour les parties que de « s'attacher à protéger et à préserver les écosystèmes rares ou fragiles ». L'article 2 comprend enfin, en son alinéa 2, une disposition considérée comme « très innovatrice dans un traité de conservation » [40] ; il s'agit de l'obligation, pour les Parties contractantes, de mettre au point « des stratégies nationales de conservation et de les coordonner, s'il y a lieu, dans le cadre d'activités régionales de conservation ».

Les autres dispositions du Protocole concernent la protection de certaines espèces fauniques ou floristiques. Ces espèces sont énumérées dans quatre annexes consacrées respectivement aux « espèces de flore sauvage protégées » (Annexe I comprenant 11 espèces), aux « espèces de faune sauvage exigeant une protection spéciale » (Annexe II comprenant 11 espèces de mammifères, 92 espèces d'oiseaux, 11 espèces de reptiles, 6 espèces de mollusques, 1 espèce de crustacé, 2 espèces de cnidaires et 2 espèces d'insectes), aux espèces exploitables de faune sauvage exigeant une protection (Annexe III compenant 20 espèces) et aux espèces migratrices protégées

38. Cette région comprend neufs États (Comores, France, [en raison de sa présence à Mayotte et à la Réunion], Kenya, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles, Somalie, Tanzanie) qui ont tous participé aux négociations de la convention et de son protocole. Mais seuls quatre d'entre eux (France, Madagascar, Seychelles, Somalie) avaient signé et ratifié la convention et le protocole dès le 22 juin 1985. En 1990, le protocole n'était pas encore en vigueur.
39. C. de KLEMM, *op. cit.* p.118.
40. *Ibid.*

(Annexe IV comprenant 3 espèces de mammifères et 5 espèces de reptiles) [41]. Le Protocole oblige les Parties à prendre toutes les mesures appropriées pour assurer la protection de ces espèces : en interdisant, le cas échéant, les activités ayant des effets nuisibles sur les habitats des espèces énumérées à l'Annexe I ainsi que la cueillette, le ramassage, la coupe ou le déracinage non contrôlé de ces espèces ou, s'il y a lieu, leur détention ou leur commercialisation (art. 3) ; en réglementant strictement et, en cas de besoin, en interdisant les activités ayant des effets nuisibles sur les habitats des espèces énumérées à l'Annexe II (art. 4.) ; en réglementant l'exploitation des espèces énumérées à l'Annexe III [42] de manière à maintenir les populations à un niveau optimal (art. 5) ; enfin, pour les espèces énumérées à l'Annexe IV, en coordonnant leurs efforts, en plus des mesures ci-dessus mentionnées et en s'assurant que les périodes de fermeture de la chasse et autres mesures visées au paragraphe 2 de l'article 5 s'appliquent aux espèces migratrices (art. 6). Notons que l'introduction intentionnelle ou accidentelle d'espèces non autochtones ou nouvelles susceptibles d'entraîner des changements importants ou nuisibles dans la région concernée doit être interdite.

Le rappel à l'article 8 du Protocole de l'obligation de créer des zones protégées, déjà formulé à l'article 10 de la Convention, souligne l'importance de telles zones dans la stratégie de conservation. Leur institution permettra en effet, grâce aux régimes de l'autorisation préalable ou de l'interdiction, d'assurer une gestion rationnelle et préventive des ressources et du milieu. Car ces zones sont créées pour sauvegarder aussi bien les espèces que leurs habitats naturels, les réserves de ressources biologiques et les écosystèmes rares ou fragiles.

Des mécanismes sont établis pour suivre l'application du protocole. Ainsi, il est prévu que des réunions des parties au dit protocole auront lieu en même temps que celles des parties à la convention, c'est-à-dire tous les deux ans. Les Parties doivent, en outre, désigner des responsables pour les zones protégées. « Ces responsables se réunissent au moins une fois tous les deux ans pour examiner les questions d'intérêt commun, notamment présenter aux Parties contractantes des recommandations concernant les mesures scientifiques, administratives et juridiques à adopter pour améliorer l'application des dispositions du [...] protocole » (art. 18-1).

Si le Protocole de Nairobi ne concerne en principe que les régions marines et côtières, son champ d'application est virtuellement plus étendu. En effet, ses dispositions relatives à la protection des espèces sont rédigées en termes suffisamment généraux pour être applicables à l'ensemble du territoire des États contractants. De plus, l'obligation pour les parties d'élaborer des stratégie nationales de conservation s'applique à tout le territoire de l'État Partie au protocole. Aussi a-t-on pu considérer ce Protocole comme une « convention sous-régionale de conservation de la nature », faisant à cet égard « double emploi avec la Convention d'Alger, tout en la complétant sur certains points, notamment en ce qui concerne la liste des espèces protégées » [43]. N'était-il pas dès lors, utile de prévoir un mécanisme de coordination entre les deux instruments juridiques ?

41. Selon M. de KLEMM, cette liste est directement inspirée du livre rouge des espèces massacrées de l'U.I.C.N., *op. cit.* p. 119.
42. Espèces protégées par les conventions d'Alger et de Bonn et figurant à l'annexe I de la C.I.T.E.S.
43. C. de KLEMM, *op. cit.* p.121.

C. Le Protocole de Genève du 3 avril 1982 [44] à la Convention de Barcelone de 1976 sur la Méditerranée

Bien que la Convention de Barcelone ne contienne pas de dispositions particulières sur les aires protégées de la Méditerranée, les parties à cette Convention ont adopté un Protocole relatif à ces aires. D'entrée de jeu, ce Protocole fait obligation aux parties contractantes de prendre toutes les mesures appropriées en vue de protéger les aires marines importantes pour la sauvegarde des ressources naturelles et des sites naturels en Méditerranée (art. 1er). Aux termes de l'article 2, cette règle s'applique aux eaux territoriales et éventuellement aux eaux intérieures jusqu'à la limite des eaux douces, ainsi qu'aux zones humides ou aux zones côtières désignées par chacune des parties. Elle ne s'applique donc pas à la haute mer, au demeurant quasi inexistante en Méditerranée. Celle-ci apparaît comme une mer fermée et où la proximité des côtes des différentes rives a rendu impossible l'établissement des zones économiques exclusives.

Le Protocole exhorte les Parties à créer, dans la mesure du possible, des aires protégées et à mener les actions nécessaires pour en assurer la protection et, le cas échéant, la restauration dans les plus brefs délais. En outre, il établit une liste très complète des activités dont les parties doivent assurer la réglementation afin qu'une zone protégée joue efficacement son rôle. Les mesures à prendre doivent tenir compte des objectifs de protection recherchés dans chaque cas ainsi que des caractéristiques de chaque aire protégée. Elles devront par ailleurs être conformes aux normes du droit international, notamment en ce qui concerne le passage des navires tel que régi par les articles 17 et 19 de la convention du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer. L'article 21 de cette Convention donne cependant à l'État côtier une latitude importante pour réglementer la navigation dans les zones marines protégées, dans la mesure où il lui échoit d'édicter les règles realtives au passage inoffensif portant notamment sur la conservation des ressources biologiques de la mer, l'environnement côtier et la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution.

À l'instar du Protocole additionnel à la Convention de Nairobi de 1985, le Protocole de Genève prévoit un mécanisme de suivi de son application. Ce mécanisme consiste notamment en la tenue de réunions ordinaires des parties (tous les deux ans, en même temps que celles des Parties à la Convention de Barcelone) ainsi que des réunions des autorités responsables des aires protégées (dénommées « structures focales ») au moins tous les deux ans pour examiner les questions d'intérêt commun et préparer des recommandations concernant les renseignements scientifiques, administratifs et juridiques ainsi que la normalisation et le traitement des données. Le secrétariat de ces réunions est assuré par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). La Convention de Barcelone a cependant un secrétariat distinct de celui du Protocole : le secrétariat de la Convention est établi à Athènes alors que celui du Protocole est installé à Tunis et porte la dénomination de « Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées de la Méditerranée », conformément à la résolution de la deuxième réunion des Parties à la Convention tenue en mars 1981 à Cannes. Le Centre a été mis en place en septembre 1985 et la première réunion des « structures focales » s'est tenue en juin 1987. C'est au cours de cette réunion qu'on été arrêtées les orientations pour le choix, la création et la gestion

44. Ce protocole est entré en vigueur le 23 mars 1986. Y étaient parties en 1989 : l'Algérie, Chypre, la Communauté Économique Européenne (C.E.E), l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, Malte, la Tunisie, la Turquie, et la Yougoslavie.

des aires protégées marines et côtières [45], et les Parties à la Convention de Barcelone en ont pris note lors de leur cinquième réunion en septembre de la même année.

Bien qu'il soit prématuré d'apprécier son efficacité, le Protocole de Genève est celui dont l'application semble la plus effective et dont le mécanisme de suivi fonctionne régulièrement. C'est peut-être parce que les États développés en sont parties ; c'est assurément parce que l'état de l'environnement en Méditerranée est extrêmement préoccupant : l'importance du trafic maritime dans ses eaux, la densité industrielle et humaine sur son pourtour, et sa configuration lacustre en font une mer en sursis d'une catastrophe écologique.

Mais quelle que soit la pertinence des mesures édictées par le Protocole, leur pleine efficacité dépend de la détermination des États Parties à les mettre en œuvre à travers des législations nationales adéquates. Or, pour l'instant, peu d'États riverains de la Méditerranée disposent de législations sur les aires protégées marines ; les autres se servent de leur législation sur les autres aires protégées terrestres ou celles sur la pêche qui présentent à cet égard des insuffisances.

D. La Convention de Djeddah du 14 février 1982 relative à la mer Rouge et au golfe d'Aden [46]

Elle ne contient pas de dispositions sur la conservation des écosystèmes ou des espèces. Pas davantage n'est-elle assortie d'un protocole sur ces questions. On ne peut que s'en étonner s'agissant d'une mer qui est une des principales routes du pétrole et où les risques d'atteinte aux écosystèmes marins de la région sont par conséquent très élevés. Une révision de cette convention en vue d'y introduire des dispositions susceptibles d'assurer la protection des écosystèmes et des ressources biologiques de la région maritime considérée paraît dès lors nécessaire.

E. La Convention sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique Sud-Est

Cette convention, signée à Rome le 23 octobre 1969 [47], est née du désir des Parties contractantes de coopérer au maintien et à l'exploitation rationnelle de ressources biologiques de l'Atlantique Sud-Est.

Elle s'applique à une zone dont le périmètre est délimité par une ligne « partant d'un point situé par 6°04'36 » de latitude Sud et 12°19'48 » de longitude Est et suivant une direction Nord-Ouest le long d'une ligne de rhumb jusqu'au point d'intersection du douzième méridien Est et du sixième parallèle Sud, puis se dirigeant plein ouest le long de ce parallèle jusqu'au vingtième méridien Ouest, puis plein sud le long de ce méridien jusqu'au quarantième méridien Est, puis plein nord à l'Ouest le long de cette côte jusqu'au point de départ ». L'alinéa 2 de cet article I de la convention précise que la limite Est, située sur le quarantième méridien Est, sera revue si une convention s'appliquant à une zone immédiatement adjacente à cette limite devait être établie.

---

45. Les parties au protocole ont désigné jusqu'à présent plus d'une soixantaine d'aires protégées marines ou côtières comme aires spécialement protégées. Il s'agit, pour la plupart, des zones déjà protégées à un titre ou à autre avant l'entrée en vigueur du protocole (voir de KLEMM, *op. cit.* p.116-117, et les autres remarques qu'il fait sur les législations nationales des États riverains de la méditerranée en la matière).

46. Signataires : Arabie Saoudite, Jordanie, Somalie, Soudan, Yémen démocratique, République arabe du Yémen, Organisation de Libération de la Palestine (O.L.P.).

47. Voir le texte de cette convention dans le recueil d'A. KISS, *op. cit.* p.219-223.

La Convention s'applique à toutes les ressources ichtyologiques et autres ressources biologiques de la zone ci-dessus délimitée, à l'exception des ressources qui peuvent être exclues en vertu d'arrangements ou d'accords conclus par la Commission internationale des pêches pour l'Atlantique Sud-Est instituée par les Parties contractantes. Cette Commission est l'institution principale de la Convention et son rôle est de remplir les différentes fonctions prévues dans la Convention. Elle peut notamment formuler des recommandations sur la réglementation des engins de pêche et la taille limite des poissons qui peuvent être gardés à bord d'un bateau de pêche, débarqués, exposés ou mis en vente ; l'établissement des périodes d'autorisation ou d'interdiction de la pêche et de zones où la pêche est interdite ou autorisée ; l'amélioration et l'accroissement des ressources biologiques, notamment par culture marine, transplantation et acclimatation d'organismes, transplantation de jeunes espèces et lutte contre les prédateurs ; la réglementation du volume total des prises par espèces ou, éventuellement, par régions ; tout autre type de mesure directement lié à la conservation de toutes les ressources ichtyologiques et autres ressources biologiques de la zone de la Convention (art. VIII). L'appellation « recommandations » ne doit pas tromper sur la force obligatoire de mesures proposées par la Commission : sous réserve des objections éventuelles d'une partie, prévues à l'article IV de la Convention, ces recommandations sont une force contraignante puisque « les parties contractantes s'engagent » à les appliquer.

La Commission se réunit en session ordinaire au moins une fois tous les deux ans et peut être convoquée en session extraordinaire à tout moment à la demande de l'une des Parties contractantes, sous réserve que cette demande soit appuyée par trois parties contractantes ou moins. Chaque Partie à la Convention y est représentée par trois délégués au plus, ceux-ci pouvant être accompagnés par des experts et des conseillers. La Commission peut établir des comités régionaux et un comité d'étude des stocks dont les attributions sont spécifiées à l'article VII de la Convention. Elle nomme en outre un secrétaire exécutif qui s'acquitte des tâches que peut lui confier la commission (art. XII). La Convention prévoit par ailleurs un conseil dont le rôle est d'aider et de conseiller la Commission.

La Convention de Rome ne contient pas de dispositions relatives aux aires protégées. Elle ne peut donc servir d'instrument juridique pour la protection des écosystèmes marins de la zone d'application, encore moins des autres aspects de l'environnement marin, tel que la pollution.

En dépit de l'absence d'information sur la vie de cette convention, il y a lieu de dire que les conditions prévues pour son entrée en vigueur étaient de nature à affaiblir sa portée. L'article XVIII dispose en effet que la Convention entrera en vigueur le trentième jour suivant le dépôt d'au moins quatre instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation, pour autant que le poids total des prises nominales effectuées dans la zone de la Convention par les pays qui ont déposé ces instruments s'élève à sept cent mille tonnes métriques minimum en se fondant sur les statistiques établies par la F.A.O pour l'année 1968. Cette curieuse manière de déterminer les conditions d'entrée en vigueur de la Convention risque d'en faire une Convention des grandes puissances de pêche de la zone considérée et, partant, de réduire son « universalité » par rapport aux États concernés par elle.

III. LA PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES CÔTIERS ET LA GESTION ÉCOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES RESSOURCES MARINES

Parallèlement au développement et à la diversification des utilisations de la mer, se manifestent de nouvelles formes de nuisances et de dégradation de l'environnement. Ces dégradations sont d'origines diverses. Si à l'origine elles étaient essentiellement dues à des causes naturelles, celles-ci sont désormais aggravées par les effets des activités humaines.

Les œuvres naturelles de l'érosion des côtes sont nombreuses et consistent généralement en des changements intervenus dans les conditions de sédimention le long du rivage. Il en est ainsi notamment de la remontée des fonds marins, phénomène qui serait par exemple à l'origine de l'érosion progressive du littoral au niveau de la ville béninoise de Grand-Pop [48] ; des changements du niveau de la mer qui ont tendance à éroder nombre de plaines côtières africaines à l'instar de la côte bénino-togolaise ; la morphologie côtière : certaines particularités telle que la largeur du plateau continental, l'apparition de promontoires, la présence d'embouchures de marée.

Les causes humaines de la dégradation côtière sont directement liées à la très forte pression démographique dans les zones côtières et aux nombreuses activités que déploient ces populations. Ainsi, la construction et le développement des ports qui soulèvent divers problèmes d'aménagement du milieu dont l'érosion des côtes ; l'exploitation des minerais et l'extraction des sables et graviers ; le dragage au large ou le nettoyage d'un chenal d'accès ; la construction de barrages sur les rivières qui peut affecter les quantités de sédiments atteignant la côte ; l'urbanisation et le tourisme qui, certes, n'ont pas encore atteint le niveau des côtes européennes, mais connaissent un essor certain avec la densification du tissu urbain et la concentration du parc industriel : on note au Maghreb par exemple la dégradation des sites littoraux avec une hypertrophie de certaines villes dues à l'accroissement rapide des taux d'urbanisation. La rapidité de cet accroissement dans certains pays comme l'Algérie pourrait provoquer de grands chocs [49].

La protection contre ces diverses formes de dégradation côtière est affirmée dans les instruments juridiques régionaux qui prévoient par ailleurs la création de zones marines spécialement protégées.

A. Le principe de la protection des zones côtières

Bien que la dégradation de écosystèmes côtiers africains soit desormais patente, toutes les conventions sur les mers régionales ne lui ont pas porté une attention particulière. En dehors des conventions d'Abidjan et de Nairobi, on cherche vainement des dispositions à ce sujet dans la Convention relative à la Méditerranée, mer dont on ne connaît pourtant que trop la fragilité des côtes. Certes, la Charte maghrébine de l'environnement de 1992 conseille aux États membres de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) de prendre les mesures nécessaires notamment juridiques pour les protéger. Mais cette Charte est, comme on l'a déjà indiqué, un document de caractère non contraignant.

---

48. Voir UNEP : Rapport du séminaire-atélier sur les problèmes de l'érosion des côtes du Togo et de la République Populaire du Benin Lomé, 29 janvier au 9 février 1979, UNEP/C/G.27/INF/6. p. 8.
49. Voir Azzouz KERDOUM, « Le Maghreb et le défi écologique », *R.J.P.I.C.* n°3, oct-déc. 1994, pp. 235 et 241.

L'article 10 de la Convention d'Abidjan dispose à cet égard que les contractants « prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser... l'érosion côtière due aux activités de l'homme, telle que la récupération des terres et les activités de génie civil sur la côte ». Dans une approche plus large l'article 12 de la convention de Nairobi prescrit aux Parties contractantes de prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et combattre... les dommages causés à l'environnement, en particulier la destruction des écosystèmes marins et côtiers, par des activités de génie civil telles que l'endigage et le dragage ». À la différence de la convention d'Abidjan qui se limite à l'érosion côtière celle de Nairobi envisage donc la protection contre toutes les formes de dégradation des côtes et le caractère restrictif de l'article 12 qui semble ne viser que les « dommages causés à l'environnement par des activités de génie civil » ne devrait point abuser à cet égard.

Au regard de ces conventions, les aires spécialement protégées apparaissent comme un moyen privilégié de la conservation des ressources et des écosystèmes côtiers.

B. La création de zones spécialement protégées

La destruction des récifs coralliens et des mangroves des régions côtières africaines entraîne non seulement l'érosion prononcée du relief côtier, mais aussi et surtout la destruction d'espèces précieuses de la faune et de la flore marines. La protection de ces écosystèmes singuliers et fragiles ainsi que de leurs populations passe le plus souvent par leur soumission à un régime particulier se traduisant généralement par l'érection en zones spécialement protégées des espaces qui les abritent.

L'article 10 de la Convention d'Abidjan exprime en ce sens l'engagement des États Parties à prendre, « individuellement ou conjointement, selon le cas, toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces et autres formes de vie marine appauvries, menacées ou en voie de disparition ». À cet effet, les Parties « s'efforcent d'établir des zones protégées, notamment des parcs et des réserves, et d'interdire ou de réglementer toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les espèces, les écosytèmes ou les processus biologiques de ces zones ». L'article 10 de la Convention de Nairobi reprend *in extenso* ces dispositions, tout en précisant judicieusement que les zones en question doivent être établies « dans les zones placées sous la juridiction nationale » des États Parties et que leur établissement ne doit pas porter atteinte aux droits des autres Parties contractantes ni à ceux des États tiers, en particulier aux autres utilisations légitimes de la mer. En outre, il ajoute que les Parties contractantes peuvent en cas de besoin et sous réserve du droit international réglementer ou interdire toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les espèces, les écosystèmes et les processus biologiques que ces zones sont censées protéger.

Si ces dispositions générales sont heureusement complétées et précisées respectivement par les protocoles de Genève et de Nairobi en ce qui concerne la Convention de Barcelone pour la Méditerranée et la Convention de Nairobi pour la région de l'Afrique orientale, il n'en est pas de même pour la Convention d'Abidjan. C'est une lacune qui demande à être comblée, si l'on en juge par l'utilité pratique du Protocole de Nairobi. Ce dernier préconise la création de zones protégées soumises à la juridiction d'une seule (art. 8) ou de plusieurs parties (art. 13) dans lesquelles des espèces de la flore et de la faune sauvages énumérées dans trois annexes (I, II et III) bénéficient de traitements particuliers allant de la réglementation de leur exploitation à l'interdiction totale de celle-ci. L'objectif ultime à cet égard est d'assurer la sauvegarde des processus écologiques et des systèmes biologiques essentiels, de préserver la diversité génétique et d'assu-

rer l'utilisation durable des ressources naturelles. À cette fin, les Parties mettent au point des stratégies nationales de conservation et les coordonnent s'il y a lieu, dans le cadre d'activités régionales de conservation (art. 2). Il s'agit par ce biais de se donner les moyens d'une protection adéquate des espèces et de leurs habitats ainsi que des écosystèmes et partant de l'environnement marin sous juridiction nationale dans son ensemble.

Section 2 : Les moyens de la protection

On peut en distinguer trois types : les moyens juridiques (I) les moyens institutionnels (II) et les moyens financiers (III).

I. LES MOYENS JURIDIQUES

Ils concernent l'ensemble des mesures d'ordre juridique édictées soit pour prévenir les atteintes à l'environnement, soit pour circonvenir les dommages écologiques et y remédier. Les premières sont des mesures préventives, les secondes des mesures curatives.

A. Les mesures préventives

Elles sont nettement privilégiées dans les différentes conventions sur les mers régionales. Certes, elles sont énoncées, comme toutes les autres dispositions de ces conventions, en des termes tellement généraux qu'il est fort malaisé d'indiquer leur contenu. Il apparaît néanmoins que, hormis les mesures tendant à réglementer l'accès à certaines ressources ainsi que leur prélèvement que l'on a déjà examinées (cf. *supra* p. 266 à 271) et sur lesquelles on ne reviendra pas, ces mesures consistent, d'une part, en l'obligation d'évaluer les effets potentiels des activités humaines sur l'environnement marin, et d'autre part, en l'obligation d'information de consultation et de concertation préalables au démarrage d'une activité susceptible de porter atteinte à cet environnement.

1. L'OBLIGATION D'ÉVALUER LES EFFETS POTENTIELS DE L'ACTIVITÉ HUMAINE SUR L'ENVIRONNEMENT MARIN

L'évaluation de l'impact d'un projet sur l'environnement est, on l'a vu (cf. Première partie, chap. 3), un des principes fondamentaux du droit de l'environnement. Elle permet de prévenir les atteintes à la nature et partant d'éviter, ou à tout le moins de limiter, les dommages écologiques qui pourraient résulter de l'activité humaine. Cependant, elle n'est possible que si les connaissances scientifiques nécessaires pour apprécier les possibles effets néfastes sont disponibles.

1.1. L'acquisition des données scientifiques sur l'environnement de la zone concernée, un préalable

Le constat de carence en ce domaine est posé par les États Parties à la Convention d'Abidjan dès le paragraphe 5 du préambule de cette convention où il est affirmé « la nécessité d'adopter, du fait du manque de renseignements scientifiques sur la pollution des mers dans la région [...]

un programme de recherche, de surveillance et d'évaluation soigneusement qualifié » [50]. On ne relève pas un constat similaire dans les autres conventions relatives aux mers régionales africaines. Elles n'en consacrent pas moins des dispositions spécifiques à la coopération scientifique et technique.

Ainsi, dans des termes en tout point identiques à ceux de l'article 14 de la Convention d'Abidjan, l'article 14 de la Convention de Nairobi demande aux Parties contractantes de coopérer directement ou avec l'aide des organisations internationales et régionales compétentes, dans les domaines de la rercherche scientifique, de la surveillance et de l'échange de données et autres renseignements scientifiques en vue de l'application de la convention et de ses protocoles. Il n'est pas douteux que la participation des États régionaux aux arrangements internationaux dans tous ces domaines et notamment à ceux concernant la recherche et la surveillance en matière de pollution dans les zones situées au-delà des limites des juridictions nationales leur serait profitable. Aussi, cela leur est-il fortement recommandé (art. 14-§2 conventions d'Abidjan et de Nairobi), tout comme l'élaboration et la coordination des programmes nationaux de recherche et de surveillance, et la mise sur pied d'un réseau régional de centres et d'institutions de recherche de façon à obtenir des résultats compatibles.

Cette nécessité d'encourager la recherche est d'ailleurs reconnue par toutes les conventions sur les mers régionales, notamment les conventions de Barcelone (art. 10 et 11) et de Djeddah (art. 10) [51], ainsi que par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 239).

Par ailleurs, les Parties coopèrent directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales, et ce en fonction de leurs moyens, en vue de se donner les unes les autres, une assistance technique (ou d'autre nature) dans les domaines de la lutte contre la pollution et de la gestion rationnelle de l'environnement.

L'objectif d'acquisition des données scientifiques est réalisé tout particulièrement en ce qui concerne la Méditerranée, mais aussi dans le cadre des éléments « évaluation » et « gestion » du Plan d'action d'Abidjan. Il se traduit concrètement dans cette région par la constitution de réseaux de recherche, la publication d'un rapport sur l'état du milieu marin et la poursuite du projet de surveillance continue de la pollution : vingt-trois établissements de recherche ou d'enseignement et laboratoires répartis dans dix pays ont été organisés en réseau de surveillance de la qualité du milieu marin, et la première évaluation de l'état des eaux marines et côtières de la région a ainsi pu être faite. En outre, un projet de recherche sur l'érosion côtière dans la région a fourni des informations scientifiques de base sur les causes et les processus du phénomène. Ce projet a par ailleurs pu indiquer les mesures techniques susceptibles d'atténuer ce phénomène et permis enfin la préparation d'un manuel pour la région sur la formation, la recherche et le contrôle en matière d'érosion côtière [52].

Un projet concernant la surveillance continue de la pollution du milieu marin a été entrepris en 1982 dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Coordonné techniquement par plusieurs institutions spécialisées des Nations Unies, ce projet comporte quatre composantes toutes aussi indispensables les unes que les autres à la connaissance scientifique de l'environnement marin régional. Il s'agit : des analyses des métaux, des hydrocarbures chlorés et des constituants du pétrole dans la forme aquatique ; des exercices d'intrétalonnage, des techniques d'échan-

---

50. Voir UNEP (OCA)/WACAF IG. 3/4 : *op. cit.* p. 6.

51. Voir aussi les conventions de Koweit (art. 10), de Carthagène des Indes (art. 13), de Lima (art. 7 et 10) de Nouméa (art. 17).

52. Voir J.P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.*, p. 154.

tillonnage et d'analyse ; de l'observation des nappes de pétrole et des dépôts de goudron sur les plages ; de l'échantillonnage et de l'analyse des boules de goudron flottantes et des observations océanographiques de base ; enfin, de la surveillance continue de la qualité microbilogique des eaux utilisées à des fins récréatives et des produits de la mer. Le réseau de centres de recherche sus-évoqué a été sollicité pour la mise en œuvre de ces différentes composantes du projet [53].

Quant au rapport sur le milieu marin dans la région, il est le résultat d'une étude de l'état de l'environnement marin régional lancée par le PNUE et réalisée par le Groupe mixte d'experts sur les aspects scientifiques de la pollution des mers (GESAMP). La première version du rapport a été préparée par une équipe travaillant sous la coordination de la FAO avec l'assistance de la COI. Elle a ensuite été examinée par la réunion des rapporteurs des équipes régionales, tenue à Genève du 14 au 18 décembe 1987. Assurément, les données contenues dans ce rapport ainsi que celles que procureront les autres projets de recherche sur l'environnement marin régional faciliteront la réalisation de la prospection écologique qu'implique le principe de l'évaluation de l'impact des projets ou des activités sur l'environnement [54].

1.2. L'évaluation de l'impact sur l'environnement marin

C'est la mesure préventive par excellence. Elle implique qu'avant d'entreprendre toute activité susceptible d'avoir des effets d'une certaine ampleur sur l'environnement, une évaluation de ces incidences doit être effectuée. « Mieux vaut prévenir que guérir » dit l'adage. L'évaluation de l'impact se résume sommairement à cela.

Les conventions sur les mers régionales africaines souscrivent à cette exigence puisqu'elles y consacrent toutes des dispositions. Les conventions d'Abidjan et de Nairobi par exemple en posent le principe en leurs articles 13 respectifs : dans le cadre de leurs politiques de gestion de l'environnement, les Parties contractantes doivent élaborer des directives techniques et autres en vue de faciliter la planification de leurs projets de développement de manière à réduire au maximum l'impact néfaste que ces projets pourraient avoir sur la zone d'application de ces conventions ; elles doivent s'efforcer de prévoir, dans le cadre de toute activité de planification entraînant l'exécution de projets sur leur territoire, notamment dans les zones côtières, une évaluation de l'impact potentiel de ces projets sur l'environnement qui peuvent entraîner une pollution importante ou provoquer des transformations considérables et néfastes ; elles doivent mettre au point, en consultation avec le PNUE, des procédures en vue de diffuser des renseignements sur l'évaluation des activités visées précédemment.

L'étude d'impact, instrument privilégié de la gestion écologiquement rationnelle de l'environnement, assure en l'occurrence la protection des écosystèmes côtiers qu'accroît l'institution de zones spécialement protégées (cf. *supra* sect 1, II). L'étude d'impact incombe à « chaque Partie contractante » qui, devant le mutisme des conventions régionales sur les procédures en la matière, ne peut la faire que suivant sa propre réglementation interne. La référence à l'État comme auteur de l'évaluation ne signifie nullement que les projets élaborés par les particuliers échappent à cette procédure. Ils y sont assurément soumis, mais sous le contrôle de l'État territorialement compétent. La réalisation de l'évaluation de l'impact est cependant malaisée lorsque les effets potentiels d'un projet ou d'une activité sont susceptibles d'affecter des espèces ou des écosystèmes soumis à des juridictions étatiques différentes.

---

53. *Id.* p. 154-155.
54. *Id.* pp. 155-156.

Les instruments juridiques étudiés ne prévoient rien en ce qui concerne le contrôle de l'étude d'impact. Cette lacune s'ajoute à l'absence des règles de procédure au niveau sous-régional en la matière. Certes les articles 13 §2 des conventions d'Abidjan et de Nairobi préconisent l'adoption des procédures de diffusion des renseignements sur l'évaluation des activités dans l'environnement marin et côtier. Mais cela ne concerne nullement les procédures d'évaluation de l'impact environnemental elles-mêmes qui demeurent fixées par chaque État. Quand on sait les lacunes qu'accusent encore de nombreuses législations environnementales africaines dans ce domaine, il y a lieu de suggérer l'adoption de protocoles additionnels fixant de façon précise les procédures de prévention des atteintes à l'environnement marin, y compris d'évaluation de l'impact dans chacune des régions concernées.

2. L'OBLIGATION D'INFORMATION, DE CONSULTATION ET DE CONCERTATION

2.1. L'obligation d'information

Il est admis en règle générale que l'obligation d'informer ou plus précisement de notifier certaines informations existe dans toute une série de situations, et ce même en l'absence d'une règle qui l'impose explicitement. Dans les conventions sur les mers régionales africaines, cette obligation est prévue aussi bien en ce qui concerne les projets susceptibles d'affecter l'environnement commun qu'en cas de situation critique. Les articles 13 §3 des conventions d'Abidjan et de Nairobi font à cet égard obligation aux États Parties à ces conventions de diffuser des renseignements portant sur les effets possibles des activités envisagées sur l'environnement. On trouve des dispositions similaires dans les conventions de Djeddah (art. 11 P2) et de Koweït (art. 11) [55], mais aussi dans la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer (art. 211 al. 6) qui dispose par ailleurs que doivent être notifiées, sans délai, à l'État du pavillon et à tout autre État intéressé, toutes les mesures prises à l'encontre de navires étrangers pour protéger et préserver le milieu marin tant dans la mer territoriale que dans la ZEE (art. 231). Le dernier alinéa de l'article 1er de l'accord du 27 octobre 1980 sur la protection du Lac de Constance contre la pollution apparaît sur cette question comme un modèle du genre.

Ce devoir d'information préalable sur les activités prévues se double d'une exigence d'informer en cas de situation critique. L'article 12 §2 de la Convention d'Abidjan précise à cet égard que « toute partie contractante ayant connaissance d'une situation critique génératrice de pollution dans la zone d'application de la convention informe sans délai l'Organisation et, par l'intermédiaire de cette Organisation ou directement, toute autre Partie contractante qui risque d'être touchée par cette situation critique ». Cette disposition qui n'est d'ailleurs qu'une adaptation à l'environnement marin régional de l'alinéa 1 du numéro 9 des principes de conduite du PNUE dans le domaine de l'environnement [56] se retrouve également dans les autres conventions relatives aux mers régionales africaines, en l'occurrence les conventions de Nairobi (art. 11 §1), de Barcelone (art. 9 §2), de Djeddah (art. 9 §3) [57].

---

55. Voir aussi Convention de Lima (art. 8 p. 3) et de Nouméa (art. 16 p. 3).

56. Voir A.C. KISS, « Activités scientifiques et techniques et devoir d'information », in *Études offertes à Claude-Albert COLLIARD*, Paris, Pedone, 1984, p. 285.

57. Voir aussi les conventions de Koweït (art. 9 al b) de Lima (art. 6 p. 1), de Nouméa (art. 15 p. 2).

2.2. L'obligation de consultation et de concertation

Au devoir d'information s'ajoute souvent une obligation de consultation et de concertation. La consultation consiste, pour l'État informé par un autre, à manifester son opinion devant une négociation, sans que celle-ci préjuge d'ailleurs d'une obligation d'aboutir à une solution négociée comme l'a souligné la sentence arbitrale rendue en *l'affaire du Lac Lanoux* [58].

La concertation tient une place importante dans le droit des relations transfrontières et tout particulièrement dans le droit des pollutions. On comprend alors qu'elle soit préconisée par les instruments juridiques relatifs aux mers régionales. Les protocoles de Genève (art. 6 §2 et 4) et de Nairobi (art. 13 §2 et 3) relatifs aux zones protégées prévoient notamment la mise en œuvre de cette procédure dans les hypothèses où les Parties contractantes envisagent de créer des zones portégées contiguës à la frontière ou aux limites de la juridiction d'État non partie à ces protocoles. De façon plus laconique, la Convention d'Abidjan prévoit simplement l'adoption conjointe de mesures pour protéger et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles (art. 11).

B. Les mesures curatives

La multiplication des accidents maritimes aux conséquences écologiques sévères voire franchement catastrophiques sur le milieu marin a constitué le point de départ de l'élaboration de règles spécifiques concernant les « situations critiques ». L'expression « situation critique pour le milieu marin » désigne au terme de l'article 1[er] §2 du Protocole d'Abidjan du 23 mars 1981 relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, « tout incident, événement ou situation, quelle qu'en soit la cause, ayant pour conséquence une pollution importante ou une menace imminente de pollution importante du milieu marin et des zones côtières par des hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles, et en particulier des collisions, échouements et autres incidents survenant à des navires, y compris les navires-citernes, les éruptions sur les sites de production pétrolière et la présence d'hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles dues à des défaillances d'installations industrielles ». Une fois l'accident survenu, s'impose la nécessité de prendre des mesures d'urgence pour circonscrire ses conséquences dommageables, et donc prévenir l'expansion de ses effets. Le déploiement des moyens opérationnels qu'impose une telle situation ou la réparation des dommages qui pourraient résulter de l'accident commandent l'établissement de la responsabilité de l'auteur de ces dommages par l'imputation du fait générateur de ces derniers. Les mesures curatives sont donc de deux ordres : d'une part, les mesures opérationnelles constituées par les plans d'intervention d'urgence, et d'autre part, les mesures juridiques fondées sur la responsabilité des auteurs des dommages écologiques.

1. LES PLANS D'INTERVENTION D'URGENCE (PIU)

Selon l'article 1 §3 du Protocole d'Abidjan, l'expression « plan d'urgence en cas de situation critique pour le milieu marin » désigne « un plan, élaboré sur une base nationale, bilatérale ou multilatérale, pour lutter contre la pollution et les autres atteintes au milieu marin et aux zones côtières, ou la menace de situations de ce genre, résultant d'incidents ou d'autres événements imprévus ».

---

58. Voir André GERVAIS, « Affaire du lac Lanoux. Étude critique de la sentence du Tribunal arbitral », *AFDI*, 1960, p. 389. notam.

Des efforts ont été faits pour doter les États de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de PIU. Il faut dire que dès sa toute première réunion en juillet 1981 le Comité Directeur de l'environnement marin pour cette région avait considéré l'élaboration et la coordination de ces mécanismes de lutte anti-pollution comme le premier des quatre projets prioritaires pour la région. En ce qui concerne les PIU nationaux, une aide a été fournie aux États de la zone concernée en vue de l'élaboration de dix plans d'intervention en cas de situation d'urgence due notamment à la pollution : deux de ces plans ont été adoptés au Congo et en Côte-d'Ivoire, et l'on espérait alors que d'autres le seraient à l'horizon de 1995. Il n'en est rien cependant [59]. Par ailleurs, des principes directeurs pour la mise au point de plans d'intervention en cas de situation critique due à des accidents industriels et pour l'analyse des risques industriels ont été préparés, et des informations sur le degré de préparation ainsi que sur la capacité d'intervention des pays en cas d'accidents industriels rassemblées. De même une évaluation régionale des risques industriels a été réalisée pour les secteurs industriels principaux des cinq zones géographiques qui constituent la région [60].

En revanche, aucun plan sous-régional d'intervention d'urgence n'a encore été élaboré à ce jour en Afrique de l'Ouest et du Centre, particulièrement en raison des difficultés financières. Le Protocole de Djeddah est pourtant exemplaire à cet égard. Il prévoit l'institution d'un Centre d'assistance mutuelle pour les situations critiques en mer, chargé de prêter main forte aux États Parties ayant à faire face à ce genre de situation d'une part, et de développer un programme régulier d'assistance technique, de formation de personnels et de diffusion de l'information d'autre part [61]. Le Protocole de Barcelone prévoit également la création d'un tel centre, mais seulement de façon allusive, cependant qu'il en exite déjà un dans le cadre du Plan d'action de Koweït.

La coopération régionale dans ce domaine ne se limite pas aux seuls acteurs étatiques. Elle s'étend aux entreprises industrielles privées, lesquelles sont non seulement invitées à se doter de plans d'intervention et de structures de sécurité propres, mais aussi appelées à former une association dont l'objectif serait d'élaborer un système de coopération mutuellement avantageuse pour la mise en œuvre de plans d'intervention en cas d'accidents. Comme on l'a suggéré judicieusement [62] l'accord d'assistance conclu en 1974 par les pétroliers actifs en mer du Nord connu sous le nom de *North Seas Operators Clean Seas Commitee* [63] pourrait constituer à cet égard une source d'inspiration pour les unités industrielles de la région.

Les PIU sont des instruments de lutte contre les atteintes dont pourraient être l'objet, directement ou indirectement, les « intérêts connexes » des Parties contractantes, c'est-à-dire, selon l'article 1 §5 du Protocole d'Abidjan : les activités maritimes, côtières, portuaires ou d'estuaires, y compris les activités de pêche ; l'attrait historique et touristique de la zone considérée ; la santé et le bien-être des habitants de la zone touchée, y compris la conservation de ressources vivantes de la mer, de la faune et de la flore sauvage et la protection des parcs et réserves marins et côtiers.

La réalisation de cette finalité ne peut se faire qu'à certaines conditions et nécessite en tout état de cause la mise en œuvre de certains moyens, de même qu'elle impose certaines obligations juridiques aux États concernés.

---

59. Voir UNEP (OCA/WACAF IG. 3/4, *op. cit.*, p. 10, UNEP (OCA/WACAF IG. 2/3, *op. cit.*, Annexe VIII, p. 1 ; *Id.* p. 7.
60. *Id* ; voir aussi UNEP/IG. 50 INF. 4.
61. Voir Ali MEKOUAR, « La convention de Jeddah du 14 février 1982 pour la protection de l'environnement de la Mer Rouge et du Golfe d'Aden ; l'innovation dans la tradition » in *Études en droit de l'environnement*, Rabat, Édition Okad, 1988, p. 239.
62. Voir J-P FOMETE TAMAFO, *op. cit.*, p. 184.
63. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.*, p. 118.

1.1. Conditions et moyens de mise en œuvre des PIU

La mise en œuvre d'un PIU est conditionnée par la survenance d'une « situation critique pour le milieu marin » dont on a vu qu'elle en est la définition juridique. Deux types d'opérations sont envisageables dans cette situation : Le Protocole d'Abidjan mentionne d'abord le nettoyage des nappes de pétrole. Il n'indique cependant pas suivant quelles techniques une telle opération peut être menée. Or ces techniques vont du confinement au système de succion, en passant par l'écrémage, l'absorption, la gélification, la précipitation, l'émulsion et le brûlage [64]. Le Protocole d'Abidjan préconise ensuite une seconde catégorie d'opérations comprenant la récupération et le sauvetage de colis, de containers, de citernes mobiles, de camions-citernes ou wagons-citernes dont l'intérêt pour la lutte contre la dégradation du milieu marin est patent au regard de la nocivité des produits chimiques contenus dans les emballages cités.

Les moyens d'intervention en cas d'urgence comprennent au terme de l'article 9 §1 du Protocole d'Abidjan, « en particulier des équipements, navires, aéronefs et personnels préparés aux opérations en cas de situation critique ». Il s'agit donc de moyens à la fois matériels et humains [65]. C'est du reste ce qui ressort également de l'article 8 §2 relatif au contenu de l'assistance à fournir par les Parties contractantes en cas de situation critique. En l'occurrence, l'assistance peut consister, entre autres, à « fournir du personnel, des produits et des équipements, et en assurer le renforcement ». La modestie des moyens dont disposent non seulement les États de la région africaine de l'Atlantique mais à quelques rares exceptions près tous les États africains incite à la mise en commun de ce dont ils disposent dans ce domaine ou même à recourir le cas échéant aux sociétés de sauvetage maritine afin de faire face efficacement aux accidents graves qui pourraient survenir. Une formalisation de la coopération interétatique sous forme de normes régionales contraignantes et plus précises est en tout cas souhaitable en ce domaine.

Le financement de l'assistance n'est pas non plus un moindre problème. Aucune règle internationale ou de caractère régional ne prévoyant la répartition des coûts d'une opération d'assitance, certains commencent à se concerter sur les conditions du remboursement de leur intervention. Ces conditions variraient suivant que l'assitance a été ou non sollicitée, et suivant qu'un accord préexistant la prévoyait. Au vrai, de tout cela, les instruments juridiques examinés ne disent mot, alors même qu'ils prévoient la demande d'assistance pour faire face à une situation critique (art. 8 §1 Protocole d'Abidjan). Toutefois le problème n'est pas perdu de vue, du moins au niveau de l'instance compétente du Plan d'action de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. En effet, lors de la première réunion des Autorités nationales compétentes de cette région, il fut recommandé aux experts que dans la mise en œuvre de ce Plan d'action, une attention particulière soit accordée non seulement « à l'attribution des responsabilités spécifiques en vue d'éventuelles opérations concertées », mais aussi à un « mécanisme de recouvrement des coûts en cas de situation critique » [66].

1.2. Obligations juridiques des États

Deux principes consacrés en droit international de l'environnement et repris par les instruments juridiques régionaux doivent guider le comportement des États en cas de situation critique : l'obligation de donner l'alerte d'une part, et l'obligation de coopérer d'autre part.

---

64. Voir B. J. FOUCHER, « Techniques de contrôle et de lutte contre les pollutions par les hydrocarbures dans le Golfe de Guinée », communication au Symposium international sur la ZEE, Abidjan, 18-23 mai 1987 doc. multigr., Annexe 2, p.55.
65. Le protocole de Koweit parle d'ailleurs plus précisement de « personnel, de matériel et d'équipements... » (art. 11 & 2 a).
66. Voir UNEP/WG 71/4, Annexe IV, p. 5.

● *L'obligation de donner l'alerte en cas d'accident* constitue un « principe directeur » du droit international de l'environnement en ce qu'il s'est dégagé d'une pratique assez précise. Il diffère en cela des « principes inspirateurs » qui, loin de formuler des obligations concrètes, définissent plutôt un état d'esprit, une orientation du comportement des États [67]. Cette obligation figure dans toutes les Conventions relatives aux mers régionales, y compris naturellement celles qui intéressent l'Afrique.

D'abord, l'alerte doit être prompte et immédiate. L'article 7 du Protocole d'Abidjan fournit toutes les précisions nécessaires sur ce point. Trois catégories de personnes constituent les sonneurs d'alerte : ce sont les capitaines de navires battant pavillon des États parties, les pilotes d'aéronefs immatriculés sur leur territoire, et toutes les personnes responsables d'ouvrages opérant au large des côtes soumises à la juridiction des États contractants. Les États contractants sont les destinataires de l'alerte. Ils s'engagent à demander à ceux des sonneurs d'alerte qui ont avec eux les liens juridiques de rattachement requis d'utiliser « les voies les plus rapides et les plus appropriées » pour signaler à toute autre Partie contractante tous les accidents causant ou susceptibles de causer une pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles.

Ensuite, l'alerte doit véhiculer des renseignements précis. Elle doit indiquer notamment les caractéristiques des nappes d'hydrocarbures ou d'autres substances répérées en mer qui soient de nature à constituer une menace grave et immédiate pour le milieu marin, les côtes ou les intérêts connexes d'une ou plusieurs Parties contractantes (art. 7 §1b Protocole d'Abidjan). Des annexes aux différents protocoles régionaux relatifs à cette question donnent d'ailleurs — à l'instar de bien d'autres instruments juridiques internationaux tel que le Protocole I de la convention de MARPOL de 1973 — des directives pour l'établissement du rapport signalant la survenance d'une situation critique. Ce rapport doit contenir en gros trois séries d'informations : la première série porte sur la source de la pollution et doit notamment préciser l'identité du navire (Para. 10 Annexe au Protocole d'Abidjan), de la plate-forme flottante ou de toute autre structure (Para. 1a Annexe au Protocole pertinent (Protocle II) de la Convention de Nairobi), apporter les détails sur l'état de ces navires et structures et dire si la pollution provient de ceux-ci (Para. 1d, Annexe au Protocole d'Abidjan) ; la deuxième série d'informations a trait à la position géographique, l'heure et la date de l'événement, de même qu'aux conditions météorologiques marines dans la zone considérée (Para. 1b t c Annexe au Protocole d'Abidjan) ; la troisième série d'informations porte sur les substances nuisibles rejetées ou susceptibles de l'être : le rapport doit indiquer clairement, dans la mesure du possible, la nature de ces substances. À cet égard, il devra préciser s'il s'agit d'un hydrocarbure ou d'une substance nocive à l'état liquide, solide ou gazeux, si la substance en question est transportée en vrac ou en colis, dans des containers, des citernes mobiles ou des pipes-lines sous-marins. De plus il devra fournir d'autres renseignements détaillés sur les produits nocifs notamment leur appellation technique exacte, leur quantité exacte ou approximative, leur concentration et leur état probable ainsi que le nom de l'expéditeur, du destinataire et du fabricant. D'autres renseignements portant sur l'évolution de la situation devraient compléter ce rapport initial (cf. respectivement les para. 3, 2, 5 a et 4b Annexe au Protocole d'Abidjan).

---

67. Voir P.M. DUPUY, « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des États » in *L'Avenir du droit international de l'environnement*, Colloque de la Haye de l'Académie du Droit International de la Haye, Martinus Nijhof, 1984 pp. 38 et 42.

● *L'obligation de coopérer*, considérée comme le meilleur moyen à la fois de prévention et de lutte contre les atteintes effectives à l'environnement [68] est un des principes les mieux établis en droit international de l'environnement. Tous les instruments juridiques régionaux considérés ainsi que la plupart des protocoles y relatifs affirment cette obligation dont on mesure toute l'importance pour les États aux moyens limités comme ceux d'Afrique. L'article 4 du Protocole d'Abidjan dispose à cet égard que « les Parties contractantes s'engagent à coopérer pour toutes les questions relatives à l'adoption des mesures nécessaires et efficaces de protection de leurs côtes respectives et des intérêts connexes contre les dangers et les effets de la pollution résultant des situations critiques en milieu marin ». Si le Protocole II à la Convention de Nairobi est muet à ce sujet, le Protocole I vise la « coopération technique » (art. 19) et l'article 11 de cette convention est entièrement et explicitement consacré à la « coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique » (idem. art. 12 de la Convention d'Abidjan). Cette coopération consiste pour chaque Partie contractante, d'une part, à prendre toutes les mesures nécessaires en cas de situation critique quelle que soit la cause de cette situation, d'autre part, à informer sans délai le PNUE, et, par l'intermédiaire de cette Organisation, toute autre Partie contractante qui risque d'être touchée par cette situation critique (art. 12 Convention d'Abidjan ; art. 11 Convention de Nairobi). Mais l'obligation générale de coopérer s'étend aussi à l'élaboration des plans d'intervention d'urgence et à l'assitance aux États faisant face à une situation critique, et induit un droit de poursuite. Ce droit fait l'objet de l'une des résolutions spéciales adoptées par la Conférence des plénipotentiaires d'Abidjan de mars 1981, et vise les navires pris en flagrant délit de pollution dans les eaux relevant de la juridiction des États de la région d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Concrètement, il s'agit de faire en sorte que le compartimentage de l'espace maritime en zones ayant des statuts juridiques différents ne constitue pas un obstacle à la lutte contre la pollution [69]. Un tel droit, dont on voit bien l'utilité pratique, gagnerait à être consacré dans un instrument juridique régional ayant une force juridique certaine tel qu'un protocole relatif à un plan d'intervention d'urgence régional.

2. LA RESPONSABILITÉ DES ACTEURS DES DOMMAGES CAUSÉS À L'ENVIRONNEMENT MARIN

C'est une question non résolue par les conventions sur les mers régionales africaines — pas plus que par celles relatives à d'autres régions d'ailleurs — et elle ne figurait même pas parmi les quatre projets prioritaires définis par le Comité Directeur de la Convention d'Abidjan. On peut comprendre dès lors l'exhortation faite par le Plan d'Action d'Abidjan aux États d'Afrique de l'Ouest et du Centre à ratifier et appliquer notamment « la convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » comme une volonté de suppléer la carence de l'instrument juridique régional sur ce point. Force est cependant de constater que très peu d'États africains, en particulier de la région ici concernée, sont parties à cette Convention [70].

Des références explicites ou implicites sont faites à la réparation des dommages causés à l'environnement marin dans les instruments juridiques régionaux. Mais de façon générale, le problème y est posé de façon limitée et l'adoption des solutions est reportée. L'article 15 de la

68. Voir A.C. KISS, *Survey of current developments in international environmental law*, p. 109.
69. Voir Ibrahima FALL, « La coopération interafricaine en matière de pollution du milieu marin et des zones côtières à la lumière de la convention d'Abidjan et de ses protocoles » *R.J.P.I.C.*, n°s 1 et 2, 1983, p. 281.
70. Voir J. P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 202.

Convention de Nairobi dispose en effet, de façon assez sommaire, que les Parties contractantes « coopèrent directement ou avec l'aide des organisations régionales et internationales compétentes, en vue d'élaborer et d'adopter des règles et procédures appropriées, conformes au droit international, en matière de responsabilité et de réparation des dommages résultant de la pollution dans la zone d'application de la convention ». L'article 15 de la convention d'Abidjan, intitulé comme le précédent « Responsabilité et réparation des dommages », n'insiste pas sur la conformité des règles à adopter au droit international, mais ajoute en revanche que ces règles concernent « la réparation ou l'indemnisation rapide et adéquate des dommages résultant de la pollution dans la zone d'application de la convention ».

Autrement dit, le problème de la responsabilité pour dommages à l'environnement marin et ses conséquences au plan de la réparation reste entier, les instruments juridiques concernés ayant « paresseusement » — conformément d'ailleurs à leur philosophie générale qui est celle des conventions-cadres — renvoyé la question *sine die*.

II. LES MOYENS INSTITUTIONNELS

Les instruments juridiques relatifs aux mers régionales africaines font fréquemment référence au PNUE comme un recours à travers lequel ou en concertation avec lequel certaines mesures doivent être prises. Le Plan d'Action d'Abidjan estime d'ailleurs qu'il lui revient de jouer le « rôle de catalyseur pour aider les États en développement de la région [...] à définir et à mettre en œuvre de manière coordonnée... » ce Plan d'action. Ce rôle d'impulsion, de planification et de coordination des activités des institutions des Nations Unies en matière d'environnement incombait déjà à cette organisation. Les activités du PNUE dans les domaines relatifs à son objet sont nombreuses et variées. Mais, bien qu'il fasse office de secrétariat des conventions examinées [conventions de Barcelone (art. 13), d'Abidjan (art. 16 §1), de Nairobi (art. 17)] [71], le PNUE n'est pas une institution propre ou particulière à l'Afrique. En outre, il fait l'objet d'un examen particulier dans la partie de l'ouvrage consacrée à l'étude institutionnelle. Aussi s'en tiendra-t-on ici à l'examen des institutions régionales d'une part, et des institutions nationales, d'autre part.

A. Les institutions régionales

On peut distinguer les institutions directement liées aux conventions relatives aux mers régionales des autres institutions de gestion de l'environnement marin africain.

1. LES INSTITUTIONS LIÉES AUX CONVENTIONS SUR LES MERS RÉGIONALES

On peut les scinder en deux catégories : les instances politiques de décision d'une part, et les organes de suivi et de gestion d'autre part.

1.1. Les instances politiques de décision

De façon générale ces conventions instituent des réunions des Parties contractantes. Au terme des articles 17 des conventions d'Abidjan et de Nairobi, elles se tiennent tous les deux

71. Voir aussi conventions de Carthagène des Indes (art. 15), de Nouméa (art. 21). Pour la convention de Lima, cette tâche est confiée à la commission permanente du Pacifique Sud (CPPS).

ans pour les réunions ordinaires, et chaque fois que les Parties le jugent nécessaire pour les réunions extraordinaires. En pratique, la périodicité de ces réunions n'est pas toujours respectée. Ainsi, bien que la Convention d'Abidjan soit entrée en vigueur depuis le 5 août 1984, seulement deux réunions ordinaires avaient pu être tenues six ans plus tard : la première du 18 au 20 avril 1985 à Abidjan et la seconde le 25 janvier 1989 à Dakar [72].

À la réunion des Parties s'ajoute, dans le cadre de la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, le Comité Directeur de l'environnement marin créé par la Résolution sur les dispositions institutionnelles. Ce comité Directeur devra fournir au PNUE « des directives de politique générale nécessaires pour toutes les questions techniques et administratives liées à la mise en œuvre de la convention, du Protocole et du Plan d'action » (para. 4 de la Résolution).

1.2. Les organes de gestion

Ils consistent en des unités de coordination regionale (UCR). Dans le cadre de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, l'UCR est fondée sur les paragraphes 25 du Plan d'Action d'Abidjan et 2 de la Résolution sur les dispositions institutionnelles. Mais l'appelation « unité de coordination régionale » n'apparaît comme telle dans aucun des deux documents, contrairement à ce qui se passe pour l'Afrique Orientale. Il y est plutôt question de la création d'un « service central de coordination » (para. 25 du Plan d'action) dont la mise en place revient aux gouvernements régionaux avec l'assistance du PNUE. Quoi qu'il en soit, l'instance considérée est appelée, en Afrique de l'Ouest et du Centre, à assurer l'évolution harmonieuse et intégrée des différents éléments du Plan d'action, en facilitant, notamment sur le plan technique, sa mise en œuvre, tout comme celle de la Convention et de son Protocole. Dans l'accomplisement de sa mission, l'UCR assurera une fonction de coordination générale, une fonction technique de gestion des projets, une fonction de gestion financière et une fonction d'administration [73]. Après des offres concurrentes du Gabon, du Nigeria et du Togo, c'est la Côte-d'Ivoire qui a été retenue par la première réunion des Parties contractantes pour abriter le siège de l'UCR pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

2. LES AUTRES INSTITUTIONS RÉGIONALES DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

On en recense deux pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. D'abord le Comité régional des pêches du Golfe de Guinée créé le 21 juin 1984 à Libreville. Il regroupe le Congo, le Gabon, la Guinée-Équatoriale, Sao Tome et Principe, et le Zaïre. Ensuite, la Conférence ministérielle des États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sur les transports maritimes dont l'une des émanations, l'Association pour la gestion des ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AGPAOC), contribue, comme l'a du reste préconisé le Plan d'action d'Abidjan, à la réduction de la pollution dans les ports.

Le succès de ces institutions régionales dépend largement de l'existence au sein des États des institutions-relais au reste prévues par les conventions régionales et chargées de mettre en œuvre au niveau national les actions décidées en commun.

---

72. Voir UNEP/OCA/WACAF IG. 3/4.
73. Voir J.P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* pp. 133-134.

B. Les institutions nationales

Leur importance dans la gestion de l'environnement a été mise en relief déjà par la Conférence de Stockholm ; la Conférence de Rio leur a accordé également une place essentielle en insistant sur leur établissement et l'Agenda 21 y revient aussi de façon répétitive dans chacun de ses 40 chapitres.

Ces institutions nationales que les conventions sur les mers régionales appellent « Autorités nationales » (cf. par. ex. articles 16 conventions d'Abidjan et de Nairobi) sont chargées « de la coordination des efforts nationaux de mise en œuvre » de ces conventions ainsi que des protocoles y relatifs. Il leur revient également de coordonner au niveau national les activités des programmes interdisciplinaires confiées aux UCR. Ces Autorités nationales sont désignées par les gouvernements concernés.

L'Autorité nationale sert par ailleurs d'organe de liaison enre la Partie contractante et le PNUE. À cet égard, elle devrait adresser à l'Organisation des rapports sur les mesures adoptées en application de la convention de la région où elle se trouve. La fréquence de ces rapports de même que leur forme ne sont pas précisées dans les conventions considérées. Il lui revient également d'adresser à l'Organisation copies des accords bilatéraux ou multilatéraux auxquels son État pourrait être partie. En principe il lui échoit aussi d'informer le PNUE des situations génératrices de pollution dont elle aurait connaissance, sans exclure d'ailleurs la possibilité de communiquer avec les instances similaires des autres Parties contractantes. Enfin, elle peut communiquer en certaines circonstances avec d'autres institutions internationales.

C. La gestion écologiquement rationnelle des ressources halieutiques

Les conventions pour les mers régionales proprement dites ne s'intéressent pas à la pêche. Elles n'offrent qu'indirectement des moyens juridiques de citer des instruments juridiques spécifiques pour réglementer cette activité. Il s'agit notamment de la possibilité que les articles 3 des conventions d'Abidjan et de Nairobi ouvrent aux Parties contractantes de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, y compris des accords régionaux ou sous-régionaux, « en vue d'assurer la production et la gestion du milieu marin et des zones côtières... ».

Pourtant, la pêche a toujours constitué une activité importante en beaucoup d'endroits des littoraux africains. Dans certaines régions, certains groupes de population s'y consacrent entièrement et pour beaucoup de groupements humains établis dans les zones côtières, elle est un élément essentiel de leur existence. Certes, l'importance de la pêche varie considérablement selon les pays : seules sont particulièrement poissonneuses les zones où a lieu la remontée d'eaux froides chargées d'éléments nutritifs pour le plancton comme celles allant des côtes sénégalaises aux côtes libériennes (surtout en février-mars et juillet-août), du Gabon au Congo (en juillet-août et février-mars), du Ghana à la Côte-d'Ivoire, de la région du cours du Congo sur une distance d'environ 450 km [74]. Mais presque partout la surexploitation des ressources halieutiques est décriée, en particulier sur le littoral atlantique africain [75]. Une réglementation de la

74. Voir entre autres, *Le Courrier* n°41 janvier-février 1971.

75. C. Daniel BARDONNET et Jean CARROZ, « Les autres États de l'Afrique de l'Ouest et le droit international des pêches maritimes », *AFDI*, 1973 pp. 837, 858 ; dans le même sens, *Le Courrier* n°41 précité ; CERES Revue de la FAO, n° 112, volume 19, n°4, 1986.

pêche maritime dans le sens de la conservation et de l'utilisation optimale des ressources halieutiques s'avère donc nécessaire. Si l'on se réfère à diverses conventions existant dans certaines régions autres que l'Afrique, on constate qu'il peut s'agir du contingentement des prises, de l'interdiction pure et simple de la capture de certaines espèces en voie de disparition, (cf. art. 2 Convention du 2 mars 1982 relative à la conservation du saumon dans l'Atlantique Nord), de la définition de la taille minimale des poissons à capturer (cf. art. 5 accord du 7 juillet 1959 relatif à la pêche dans la mer Noire), de la réglementation des dimensions des mailles des filets de pêche (cf. art. 7 Convention du 24 janvier 1959 sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est), et plus généralement de la réglementation des équipements et techniques de pêche.

Plusieurs États Parties à la Convention d'Abidjan ont signé, sans doute sur la base de l'article 3 précité de cette Convention, une Convention sur le « développement régional des pêches dans le Golfe de Guinée ». Cette Convention, signée à Libreville le 21 juin 1984, vise à assurer la conservation et le développement des stocks de poissons se trouvant dans la zone économique exclusive des États Parties.

D'une certaine façon, la poursuite de cet objectif de gestion rationnelle des ressources halieutiques été engagée bien avant cette Convention dans le cadre du Comité de pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE), organe subsidiaire de la FAO créé en 1967 et dont l'une des fonctions est de donner son avis en vue notamment « de promouvoir, coordonner et soutenir les programmes nationaux et régionaux de recherche et de développement conduisant à l'exploitation rationnelle des ressources halieutiques de sa zone de compétence », laquelle s'étend du détroit de Gibraltar au Nord jusqu'à l'embouchure du fleuve Zaïre au Sud, et de la côte Ouest-Africaine jusqu'au 40° Ouest dans l'Océan Atlantique [76].

La gestion rationnelle des ressources halieutiques peut se faire également par le biais de l'aquaculture marine qui permet l'élevage tant d'animaux que de plantes diminuant ce faisant la surexploitation des espèces naturelles menacées. Quelques pays africains se sont déjà lancés dans cette activité au reste très développée sur d'autres continents. Ainsi, le Nigeria a-t-il entrepris l'élevage du mulet gris (*mughil cephalus*) et de poissons-chats (*chrysicthys*) dans les eaux saumâtres du delta du Niger ; l'Angola, l'élevage des moules (*perna perna*) ; l'aquaculture lagunaire se développe en Côte-d'Ivoire et le Ghana serait sur la même voie [77].

On signalera enfin la Convention de Dakar de 1991 entre les riverains de l'Atlantique qui comporte un volet important sur la gestion des ressources halieutiques et notamment sur la pêche.

III. LES MOYENS FINANCIERS

La gestion écologiquement rationnelle de l'environnement, et en l'occurrence de l'environnement marin, notamment sur la base des instruments juridiques étudiés, requiert à l'évidence d'importants moyens financiers pour ne pas évoquer les moyens techniques, le savoir-faire et les ressources humaines qu'elle exige. Dans le cadre de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, ces questions financières font l'objet d'une résolution spéciale adoptée lors de la Conférence des plénipotentiaires d'Abidjan tenue du 16 au 23 mars 1981, en dehors des quelques phrases que leur consacre le Plan d'Action d'Abidjan.

---

76. Le COPACE comprend 17 États d'Afrique Occidentale et Centrale au sens de la convention d'Abidjan de 1981 : Bénin, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Gambie, Guinée Bissau, Liberia, Mauritanie, Nigeria, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra-Leone, Togo, Zaïre.
77. Voir J.-P. FOMETE TAMAFO, *op. cit.* p. 117.

Mais de façon générale, les instruments juridiques relatifs aux mers régionales africaines ont créé un Fonds d'affection spéciale (FAS) ayant pour but de financer une partie des dépenses communes de mise en œuvre des Plans d'action, l'autre partie étant financée par les institutions internationales. Dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, les ressources du FAS proviennent des contributions proportionnelles de tous les États situés dans le champ d'application de la Convention d'Abidjan, suivant un montant initial fixé par la Résolution sur les dispositions financières sus-visée, et accepté par les intéressés. Par comparaison, dans la région de l'Afrique Orientale, le FAS est financé, en plus des contributions des États, par une contribution de la CEE (aujourd'hui Union Européenne).

Comme la plupart des institutions internationales africaines, ces Fonds souffrent cependant des difficultés financières des Parties contractantes. Certaines d'entre elles accusent des retards importants dans le versement de leurs contributions et transforment celles-ci en paiement partiel, d'autres accumulent des arriérés, et d'autres enfin oublient purement et simplement leurs engagements à cet égard. Ce défaut de ressources paralyse ainsi ces institutions dont l'utilité est pourtant avérée, et les mesures spéciales visant à redresser la situation financière de certains de ces Fonds, notamment celui de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, n'ont pas été efficaces [78].

78. *Idem.*

Chapitre 10

La protection dans le cadre des législations nationales

La protection de l'environnement marin est traitée de façon inégale dans les législations africaines. Certes, elle n'intéresse que les législations des États côtiers. Mais ceux-ci ne lui prêtent pas une attention égale sur le plan juridique. Les droits nationaux de quelques pays offrent un arsenal juridique important en la matière, cependant que ceux de beaucoup d'autres restent assez sommaires sur la question. On aurait pu espérer trouver dans les conventions de caractère universel ainsi que dans les instruments juridiques régionaux précédemment examinés des ressources juridiques suffisantes pour combler ces lacunes ou ces inconsistances. Force est de constater que la plupart des États concernés ne prennent pas toujours les mesures d'application nationale des conventions internationales auxquelles ils sont parties — quand ils en sont parties.

Les législations existantes dans ce domaine sont tournées principalement vers la protection du milieu marin, notamment la lutte contre la pollution marine (sect. 1). Seules quelques-unes d'entre elles s'intéressent à la gestion de la zone côtière et des ressources marines (sect. 2).

Section 1 : La protection contre la pollution marine

La pollution marine se conçoit de façon générale comme une nuisance causant une perturbation du milieu marin ou de son écosystème. À la différence de nombreuses autres législations africaines, le Code de l'environnement de la Guinée en donne une définition qui appelle au reste une légère correction. L'article 32 dudit Code entend par pollution marine « l'introduction directe ou indirecte par l'homme de substances ou d'énergie dans le milieu marin lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marines et aux valeurs d'agrément, provoquer des risques pour la santé de l'homme ou constituer une entrave aux activités maritimes y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer ou une altération de la qualité de l'eau de la mer du point de vue de son utilisation ». Il s'agit d'une définition complète. Elle souffre seulement de ce qu'elle semble considérer l'homme comme l'unique source de la pollution marine alors que de nombreux cas de pollution de ce type sont, comme on l'a vu, d'origine accidentelle.

Il en est ainsi en particulier des marées noires qui constituent le type de pollution marine le plus connu. Ce sont elles qui ont sensibilisé l'opinion au phénomène de pollution des mers. Mais elles sont loin d'être les seules types de pollutions marines. La pollution tellurique est une forme de pollution très ancienne mais apparemment moins spectaculaire que la marée noire. Elle résulte d'un mélange empuanti des déchets provenant des égouts et des effluents industriels et

domestiques que les fleuves charrient vers les estuaires [1]. Encore ces déchets font-ils l'objet d'un déversement direct en mer dans les villes côtières africaines.

La plupart des législations africaines récentes édictent des règles pour lutter contre ces différents types de pollution (I) et quelques-unes d'entre elles prévoient des moyens de protection du milieu marin (II) bien souvent d'ailleurs en application des conventions internationales pertinentes.

I. LES RÈGLES DE PROTECTION

Les législations existantes interdisent les actes et activités susceptibles d'entraîner la pollution. Mais, il ne s'agit pas d'une interdiction générale et absolue. En effet, si les actes de pollution délibérés sont proscrits, la pollution marine n'en est pas moins tolérée notamment dans certains cas de nécessité.

A. LE PRINCIPE : L'INTERDICTION DE LA POLLUTION VOLONTAIRE

Toutes les législations qui traitent de la pollution marine s'accordent sur ce principe et prévoient des sanctions en cas d'infraction à ce principe.

1. UN PRINCIPE UNANIMENT CONSACRÉ

Afin d'assurer la protection qualitative des eaux de la mer, diverses législations africaines fixent un cadre juridique des activités maritimes qui, au-delà du contrôle et de la prévention des diverses formes de pollution, met l'accent sur l'interdiction de tout rejet ou déversement en mer.

Ainsi, l'article 48 de la loi algérienne n°6 du 8 janvier 1983 comme, à quelques mots près, l'article 33 du Code de l'environnement de la Guinée, disposent que, nonobstant les dispositions des conventions internationales portant « protection de la mer » (Algérie), « prévention et répression de la pollution marine » (Guinée) ratifiées par chacun de ces deux États, « sont interdits » le déversement, l'immersion et l'incinération dans les eaux maritimes sous leurs juridictions respectives de substances de toute nature suceptibles : de porter atteinte à la santé de l'homme et aux ressources maritimes biologiques ; d'entraver ou de nuire aux activités maritimes, y compris la navigation et la pêche ; d'altérer la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation ; de dégrader les valeurs d'agrément et le potentiel touristique de la mer. Des textes réglementaires (un décret en Guinée) fixeront, en tant que de besoin, la liste de ces substances.

En Libye, l'article 22 de la loi n°7 de 1982 interdit aux navires, pétroliers, embarcations flottantes et autres bâtiments marins de rejeter des ordures, des déchets ou des substances chimiques dans les ports ou les eaux territoriales du pays. L'article 34 porte interdiction du rejet d'ordures, de déchets, de substances toxiques ou de matières de rebut sur les côtes ou dans les eaux territoriales du pays. Les autorités compétentes sont tenues d'édicter des règlements spécifiant : a) les catégories d'ordures, de déchets et de substances toxiques dont le rejet en mer est interdit ; b) les catégories de matières de rebut et de déchets dont l'immersion est soumise à une autori-

1. Voir R. RODIERE et M. REMOND-GOUILLOUD, *op. cit.*, p. 131.

sation spéciale ; c) les conditions de délivrance des autorisations pour l'immersion de déchets et d'ordures. Les autorités examinent les demandes d'autorisation pour l'immersion de déchets et d'ordures en se conformant aux règles et principes spécifiés dans les règlements pris pour l'application de la présente loi. L'article 35 interdit le déversement d'eau polluée directement dans la mer au moyen de conduites aboutissant à la côte ou en provenant ou par le biais de canalisations et d'égouts, y compris les sytèmes d'écoulement souterrains ou en surface, avant qu'une telle eau n'ait été traitée conformément aux textes législatifs en vigueur et aux règlements pris pour l'application de la présente loi. L'article 36 interdit l'immersion de substances radioactives et dangereuses, de gaz toxiques, etc., aux fins d'élimination ou de stockage dans les eaux territoriales du pays.

D'autres articles contiennent des dispositions détaillées visant la protection de la mer et des ressources marines (cf. art. 37 à 39).

Au Sénégal, la protection qualitative des eaux de mer ne fait pas l'objet d'une réglementation distincte de celle des eaux continentales superficielles ou souterraines. L'article 33 du Code de l'environnement les envisage ensemble et l'article 34 dispose que des décrets déterminent les conditions dans lesquelles peuvent être réglementés ou interdits les déversements, écoulements, dépôts directs ou indirects d'eau ou de matières susceptibles d'altérer la qualité des eaux.

L'*Environment Protection Act 1991* de l'Ile Maurice est en revanche bien plus précis à cet égard. Il dispose en son article 44 §1 que nul ne doit rejeter ou causer le rejet dans la zone maritime sous juridiction mauricienne de substances toxiques, dangereuses ou nocives à travers l'atmosphère ou par déversement.

Les législations de la plupart des autres États côtiers tels que le Cameroun, Madagascar, la Guinée-Équatoriale... sont lacunaires à ce sujet.

2. SANCTIONS

La violation du principe de l'interdiction de polluer est réprimée par les législations examinées, car, comme l'affirme l'article 44 §3 de la loi mauricienne de 1951, elle constitue une infraction. La sanction s'applique au capitaine du navire ou au commandant de l'aéronef responsable de la pollution marine et dans certains cas aux propriétaires et exploitants de ces engins.

Ainsi, la loi algérienne de 1983 punit d'une peine d'amende de 50 000 à 500 000 D.A et d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans ou de l'une de ces deux peines seulement — avec doublement de ces peines en cas de récidive — le capitaine d'un bâtiment algérien ou tout commandant de bord d'un aéronef algérien ou toute personne assumant la conduite des opérations d'immersion ou d'incinération en mer sur des engins algériens ou plates-formes fixes ou flottantes sous juridiction algérienne qui se rend coupable d'une telle infraction (art. 66). Lorsque l'infraction a été commise sur l'ordre du propriétaire ou de l'exploitant du navire, de l'aéronef, de l'engin ou de la plate-forme, ce propriétaire ou cet exploitant est puni des peines ci-dessus mentionnées, le maximum de ces peines étant toutefois porté au double. Le propriétaire ou l'exploitant est poursuivi comme complice lorsqu'il n'a pas donné au capitaine, au commandant de bord ou à la personne responsable des opérations d'immersion l'ordre écrit de se conformer aux dispositions du chapitre 3, titre III de la loi, relatif à la protection de la mer. Et lorsque le propriétaire ou l'exploitant est une personne morale, la responsabilité sus-exposée incombe à celui ou ceux des représentants légaux ou dirigeants de fait qui assurent la direction ou l'administration, ou toute personne habilitée par eux (art. 68).

S'agissant des bâtiments étrangers, ils sont normalement soumis à la même réglementation en vertu des textes internationaux pertinents. Ainsi, le premier paragraphe de l'article 71 dispose que les sanctions prévues par la loi de 1983 s'appliquent auxdits bâtiments même immatriculés dans un territoire relevant d'un gouvernement non contractant à la convention de Londres du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures. L'article 59 prévoit du reste une peine d'amende de 500 000 à 5 millions de D.A et d'emprisonnement de 1 à 5 ans, ou l'une de ces deux peines seulement, pour tout capitaine soumis aux dispositions de cette Convention internationale.

Parmi les législations disponibles étudiées, hormis le code sénégalais de l'environnement, rares sont celles qui sont aussi détaillées sur la répression de la pollution marine.

En effet, le Code de l'environnement de la Guinée, dont nombre de dispositions semblent inspirées de la loi algérienne, fixe une peine unique globale pour les infractions à l'interdiction de polluer les eaux maritimes sous juridiction nationale. Il punit, en son article 103, d'une amende de 100 000 F.G et d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne polluant les eaux maritimes sous juridiction guinéenne en infraction des dispositions des articles 32, 33 et 35, le montant des peines pouvant être triplé en cas de récidive.

Quant au Code de l'environnement du Sénégal, il punit d'une amende d'un montant minimum de 10 000 000 F CFA et d'un montant maximum calculé sur la base des préjudices subis, et d'un emprisonnement de 2 à 6 mois, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout capitaine d'un bâtiment sénégalais soumis aux dispositions de la Convention de Londres de 1954 et ses modifications qui se rend coupable d'infraction aux dispositions de l'article 3 de ladite convention relatif aux interdictions de rejet à la mer d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures. Les peines sont doublées en cas de récidive. Elles sont dans tous les cas prononcées sans préjudice des droits des tiers (art. 40). Ces peines sont allégées s'agissant d'un bâtiment sénégalais non soumis aux dispositions de la Convention de Londres précitée : l'infraction est punie d'une amende de 500 000 à 1 000 000 F CFA ; c'est seulement en cas de récidive que l'amende varie entre 1 000 000 et 2 000 000 F CFA et qu'une peine de prison de 2 à 6 mois est prévue, les deux pouvant être appliquées exclusivement. S'agissant des bâtiments étrangers, même immatriculés dans un territoire relevant d'un gouvernement non partie à la Convention de Londres, les dispositions répressives du Code s'appliquent à eux dans les eaux territoriales et les eaux intérieures sénégalaises fréquentées normalement par les navires (art. 43).

Les infractions aux articles 3 et 9 de la Convention de Londres ainsi qu'aux dispositions réglementaires prises en application du Code peuvent être constatées par les administrateurs des affaires maritimes, les inspecteurs de la navigation et du travail maritime, les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, les capitaines, maîtres et officiers de port dans la limite de leur circonscription portuaire, les officiers et sous-officiers de l'Armée nationale, les officiers de police judiciaire, les agents assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents sont transmis à l'Administrateur des affaires maritimes avec copie au Ministre chargé de l'Environnement et au Procureur de la République. Tout entrave à l'exercice de leurs fonctions par les agents sus-cités est punie d'une peine de un à deux mois d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 à 5 000 000 F CFA ou de l'une de ces deux peines seulement (art. 45). Les infractions aux dispositions du code relatives à la répression de la pollution marine ainsi qu'à celles de la Convention de Londres de 1954 sont jugées soit par le tribunal compétent du lieu de l'infraction, soit par celui du lieu d'attache du bâtiment, soit par celui du lieu dans lequel peut être trouvé le bâtiment s'il est étranger (art. 42).

Au Cameroun, la loi n° 83-16 du 21 juillet 1983 réglementant la police à l'intérieur des domaines portuaires et son décret d'application n° 85-1278 du 26 septembre 1985, sans poser clairement ni l'une ni l'autre le principe de l'interdiction de la pollution marine autrement que de façon implicite, consacrent par contre nombre de leurs dispositions à la lutte contre ce phénomène notamment par le biais de la répression [2]. L'article 11 de la loi réprime en effet, « toute personne qui, du fait de ces activités, pollue le domaine portuaire » ; et l'article 49 du décret édicte que « les usagers du port sont responsables des conséquences dommageables de la pollution qui serait le fait de leurs activités ».

L'infraction punissable est donc la pollution marine portuaire qui consiste en toute action souillant, salissant, obstruant, rendant dangereux l'environnement portuaire (art. 3 loi du 21 juillet 1983).Elle peut être constatée soit par des agents traditionnels à savoir les officiers de police judiciaire, soit par des agents spéciaux, en l'occurrence les représentants de l'autorité porturaire ou de l'autorité maritime (art. 16). La constatation de l'infraction se fait sur procès-verbal dressé par l'agent et contresigné par le « délinquant ». Le procès-verbal doit indiquer la nature de l'infraction, l'importance des atteintes, dégâts ou dommages causés au domaine portuaire ainsi que les informations nécessaires à l'identification de son ou ses auteurs (art. 17). Une fois dressé, il doit être transmis au Procureur de la République même en cas de transaction et paiement.

La sanction des infractions constatée peut se faire aussi bien au plan civil qu'au plan pénal. Au plan pénal, le pollueur peut être puni d'un emprisonnement de 6 mois à un an et d'une amende de 3 000 000 à 10 000 000 de F CFA. L'article 11 de la loi de 1983 semble ici ne faire aucune distinction dans la répression entre la pollution délibérée et la pollution accidentelle ou involontaire ou « délit involontaire de pollution » [3]. Au plan civil, le fondement de la responsabilité pour pollution portuaire doit être recherché dans les articles 1382 à 1384 du Code civil et dans l'article 49 du décret du 26 septembre 1985 qui dispose que « les usagers du port sont responsables des conséquences dommageables de la pollution qui serait le fait de leurs activités ». Sur cette base, l'autorité portuaire peut donc obtenir des usagers fautifs, la réparation du préjudice subi par les installations ou du dommage causé au plan d'eau, et le remboursement des frais auxquels elle s'est exposée pour la remise en l'état des équipements ou le nettoyage du plan d'eau, etc. [4]. Il y a donc pleine application du principe « pollueur-payeur ». Les armateurs étrangers pourront cependant opposer à l'autorité portuaire camerounaise le bénéfice de la limitation de responsabilité que prévoient la Convention du 10 octobre 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires des navires et celle de 1976 sur la limitation des créances maritimes, tous instruments juridiques auxquels le Cameroun n'est pas partie [5].

La loi du 21 juillet 1983 prévoit également une procédure de règlement à l'amiable : la transaction (art. 20). Le décret du 26 septembre 1985 en précise les modalités. D'abord, la transaction est soumise à certaines conditions : elle « ne peut avoir lieu qu'avant jugement et seulement s'il n'a pas été rendu dans l'année, contre le contrevenant, un jugement pour une infraction » (art. 98 D. de 1985). Ensuite, elle doit donner lieu à la signature d'un procès-verbal (art. 99). Enfin, elle doit être exécutée dans un délai ferme. Toutefois, quelles que soient ses vertus, la transaction a des limites. L'article 20, alinéa 3 de la loi de juillet 1983 est sans équivoque : « nonobstant la transaction et le paiement du montant de l'amende fixée, le ministre chargé de

2. Voir André AKAM AKAM, « La protection du domaine portuaire contre la pollution. Étude de droit maritime camerounais » inédit, 1995, 15, p. multigr.

3. Sur cette notion, voir A. HUET « Le délit de pollution involontaire de la mer par les hydrocarbures », *R.J.E.*, 1979, p. 3 et s.

4. Voir André AKAM AKAM, étude précitée, p. 13.

5. *Ibid.*

la marine peut saisir la justice de l'infraction objet de la transaction ». Cette disposition doit être comprise comme signifiant que la transaction et le paiement auquel elle aboutit n'écartent nullement les poursuites pénales, le ministre chargé de la marine étant en l'occurrence « juge » de l'opportunité des poursuites [6].

B. Les exceptions : cas de pollution « tolérée »

De façon générale, on distingue à côté du principe de l'interdiction de la pollution volontaire des circonstances où la pollution marine peut être admise. Deux cas de pollution marine sont en effet tolérés dans toutes les législations : le cas de « pollution autorisée » et le cas de pollution accidentelle.

1. LA « POLLUTION AUTORISÉE »

Cette expression ne figure dans aucune des législations étudiées. Mais on ne peut désigner autrement « les opérations de déversement, d'immersion ou d'incinération en mer de substances et matériaux « effectuées sur autorisation de l'autorité ministérielle compétente. L'article 52 de la loi algérienne de 1983 prévoit de telles opérations qui portent sur les substances et matériaux non visés dans la liste prévue à l'article 48, et précise que l'autorisation ministérielle est assortie, en tant que de besoin, « des prescriptions relatives à la réalisation de l'opération projetée ». Les conditions de délivrance, d'utilisation et de suspension des autorisations sont fixées par décret.

Dans le Code de l'environnement de la Guinée, l'interdiction de déversement, d'immersion, et d'incinération dans les eaux maritimes sous juridiction guinéenne prévue à l'article 33 n'est pas applicable « aux substances déversées en mer dans le cadre d'opérations de lutte contre la pollution marine par les hydrocarbures menées par les autorités guinéennes compétentes ou par toute personne habilitée par ces dernières » (art. 4 et 1). De même, elle ne s'applique pas aux substances ou matériaux non visés dans la liste prévue en application dudit article 33 : les opérations de déversement, d'immersion ou d'incinération de ces substances ou matériaux peuvent être effectuées après obtention d'une autorisation délivrée par le service de l'environnement précisant le lieu et les modalités techniques de l'opération.

On ne trouve pas de telles précisions dans d'autres législations abordant les questions de pollution marine telles que celles du Sénégal, du Togo, de Maurice, du Cameroun, etc.

2. LA POLLUTION ACCIDENTELLE OU EN CAS DE FORCE MAJEURE

L'interdiction des opérations de déversement, d'immersion ou d'incinération de certaines substances dans les eaux sous juridiction nationale ne s'applique pas « aux déversements effectués en cas de force majeure lorsque la sécurité d'un navire ou de ses occupants est gravement menacée ». Voilà ce qui ressort de l'article 34 alinéa 2 du code de l'environnement de la Guinée. Cette hypothèse de la « force majeure » est également envisagée à l'article 44 alinéa 3 de l'*Environment Protection Act 1991* de l'Ile Maurice. Il n'en est pas de même de la loi algérienne de 1983, du code l'environnement du Sénégal ou de celui du Togo par exemple, ni encore moins de la législation camerounaise qui envisage strictement, comme on l'a vu, la pollution portuaire.

---

6. *Ibid.*

Quant à la pollution accidentelle proprement dite, elle n'est envisagée que comme un fait incommodant auquel il doit être mis fin le plus rapidement possible. Ainsi, l'article 53 de la loi algérienne de 1983 et l'article 36 du code de l'environnement de la Guinée disposent dans des termes quasi identiques, qu'en cas d'avaries ou d'accidents survenus « en mer territoriale » (Algérie) — « dans les eaux sous juridiction guinéenne » (Guinée) — à tout navire, aéronef, engin ou plate-forme transportant ou ayant à son bord des hydrocarbures ou des substances nocives ou dangereuses, et pouvant créer des dangers graves et imminents susceptibles de porter atteinte au milieu marin ou aux intérêts connexes, le propriétaire dudit navire, aéronef ou engin peut être mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ces dangers. Au cas où cette mise en demeure resterait sans effet ou n'aurait pas produit les effets attendus dans le délai imparti, ou d'office, en cas d'urgence, l'autorité ministérielle compétente peut faire exécuter les mesures nécessaires aux frais du propriétaire ou en recouvrir le montant du coût auprès de ce dernier.

On le voit bien, il ne s'agit pas d'une sanction à l'encontre du propriétaire du navire sinistré. L'Administration se montre compréhensive vis-à-vis de sa situation qui est manifestement fortuite et involontaire. Mais parce qu'elle a en charge la sécurité et la salubrité publiques, elle se doit d'agir avec la diligence voulue, au besoin en se substituant au propriétaire défaillant pour mettre un terme à la pollution survenue et restaurer les lieux. Une fois cette opération effectuée, elle exige seulement de l'infortuné propriétaire de payer la facture, elle n'exige pas de lui réparation civile (dommages-intérêts), ni n'engage contre lui des poursuites pénales comme dans le cas de pollution volontaire. Elle s'acquitte ce faisant de sa mission générale de protection de l'environnement.

II. LES MOYENS DE PROTECTION

La distinction classique entre mesures préventives et mesures curatives reste valable ici, même si l'arsenal des mesures varie d'un pays à l'autre, certains pays étant particulièrement démunis sur le plan curatif.

A. Les mesures préventives

Ce sont des mesures susceptibles de permettre une anticipation des risques de pollution soit pour éviter celle-ci, soit pour mieux se préparer afin d'y faire face efficacement, le cas échéant. Elles reposent essentiellement sur l'information qui s'impose en l'occurrence comme une véritable obligation aux principaux responsables navigants des navires.

L'article 54 de la loi algérienne de 1954 dispose en ce sens que le capitaine de tout navire transportant des marchandises dangereuses, toxiques ou polluantes naviguant à proximité ou à l'intérieur des eaux territoriales de l'Algérie « est tenu de signaler tout événement de mer survenu à son bord » et qui pourrait constituer une menace de pollution ou de contamination du milieu marin, des eaux et des côtes nationales. L'article 37 du code de l'environnement qui adopte une formulation similaire ajoute seulement « et ses intérêts connexes ».

La prévention de la pollution passe aussi par l'édiction de mesures adéquates en ce sens ainsi que des mesures de contrôle. À Maurice, une telle compétence est reconnue au Ministre chargé de l'Environnement (art. 43 *Environment Protection Act 1991*). Le *Maritime Zone Act* (1977) réglemente la pollution par les hydrocarbures, en instituant notamment des zones pour la construction off-shore, la recherche, etc. Le *Ports Act* (1975) renforce le cadre juridique du contrôle

de la pollution marine. Il institue à cet effet un département de la marine (*Marine Authority*), chargé, dans les ports et la mer territoriale, de prendre les mesures jugées nécessaires, notamment pour réglementer la pêche, la navigation, le dragage de épaves et la pollution. De même, il institue un *Port Master* sous l'autorité du *Marine Board*, doté à cet égard de pouvoirs importants lui permettant de donner, même oralement, des instructions relatives à la sécurité de la navigation dans le port ou au contrôle du chargement et du déchargement des produits dangereux. Le *Fisheries Act* (1980) renforce aussi ce contrôle en interdisant en son article 9 §3, le rejet dans les cours d'eau, canaux, etc. de toute substance nocive pour le milieu marin. Des dispositions plus substantielles sur ce point figurent dans le *Rivers and Canals Act* amendé. Y concourt également, le *Central Water Authority Act* (CWAA) tel qu'amendé en 1990, qui réglemente les taux d'effluents en vue d'améliorer la qualité des eaux déchargées dans les égouts naturels. Mérite également d'être signalé en cette matière, le *Public Health Act* qui constitue un élément important du dispositif de contrôle de la pollution marine en ce qu'il impose aux hôtels de plus de 75 chambres un système de traitement des eaux usées et d'assainissement, en vue de limiter les rejets à la mer.

B. Les mesures curatives

Elles consistent dans la plupart des pays en l'établissement d'un plan d'intervention d'urgence (PIU) qui, dans bien des cas, est une application au niveau national des stipulations des conventions internationales relatives à la lutte contre la pollution marine, notamment des conventions sur les mers régionales précédemment examinées.

En Guinée, les « plans d'urgence » pour faire face aux situations critiques génératrices de pollution grave de l'environnement sont préparés par le Ministère chargé de l'Environnement en collaboration avec celui de l'Intérieur et les autres départements ministériels concernés. Dans le cas particulier du plan de lutte contre la pollution de la mer et du littoral, il est adopté par le ministère chargé de l'Environnement sur proposition du secrétaire d'état aux Transports et du comité national de protection du milieu marin des Zones côtières adjacentes (art. 84 du code de l'environnement). Des plans d'urgences particuliers doivent être établis par les exploitants d'installations classées en première classe conformément aux dispositions des articles 69 et 71 du code de l'environnement. Ces plans devront être agréés par le service de l'environnement, lequel devra s'assurer périodiquement de la mise en œuvre effective des prescriptions édictées par ces plans ainsi que du bon état des matériels affectés à ces tâches (art. 85). Compte tenu de la nature des activités des installations pétrolières en mer, ces dispositions de l'article 85 devraient leur être applicables en tant qu'installations de première classe dont les activités présentent « des dangers » ou peuvent causer « des désagréments » à l'environnement marin. Les conditions d'élaboration, le contenu et les modalités de mise en œuvre des plans d'urgence (ceux de l'État comme ceux des personnes privées) sus-visés sont fixés par un décret d'application du code.

En Côte-d'Ivoire, ce problème est réglé par le décret n°85-949 du 12 septembre 1985 relatif à l'organisation du plan d'intervention d'urgence contre les pollutions accidentelles en mer, en lagune ou dans les zones côtières. Les dispositions de ce décret s'appliquent à la lutte contre les pollutions de toute origine ou menace de pollution pouvant entraîner le déversement massif ou dangereux en mer, dans les eaux lagunaires ou sur le littoral de produits ou substances susceptibles de causer des dommages majeurs au milieu aquatique ou aux zones côtières. Le décret de 1985 met en place l'organisation générale de la lutte et constitue un plan d'intervention d'urgence dénommé « Plan POLLUMAR » (art. 1).

La mise en œuvre de ce plan peut être combinée avec celle du plan d'organisation des secours en cas de catastrophe à l'échelon national dont il est complémentaire, et de tout autre plan d'intervention lorsque sont réunies les conditions exigées pour la mise en application de ces plans. Cette mise en œuvre du Plan POLLUMAR comporte deux phases principales. Une phase préparatoire dite « préparatoire à la lutte » : elle repose sur le ministre de la Marine qui est responsable de l'organisation, du déclenchement et de la mise en œuvre du Plan. Une phase opérationnelle, qui est celle de l' « opération de lutte » : elle est menée avec l'assistance de la commission nationale de l'Environnement pour toute question d'ordre scientifique, environnemental et technique relative à la conduite de l'opération. Les responsables du Plan sont habilités, une fois que celui-ci est déclenché, à demander directement aux services compétents des ministères et organismes intéressés les concours nécessaires à la conduite des opérations. À cet égard, toute facilité douanière doit être accordée pour l'acheminement rapide du matériel nécessaire à l'exécution du Plan POLLUMAR.

Au plan financier, les dépenses nécessaires à la mise en œuvre du Plan sont engagées par l'État qui procède ensuite au recouvrement desdites dépenses auprès du ou des responsables de cette pollution par le truchement du ministre chargé de l'Économie et des Finances.

À Maurice, la stratégie nationale de conservation recommande l'élaboration d'un plan national d'urgence contre la pollution marine. Ce plan a été effectivement élaboré sous les auspices du PNUE et de l'Organisation maritime internatinale (OMI) [7], et intégré dans la partie V de l'*Environment Protection Act* (1191). L'article 29 de cette loi dispose qu'un état d'urgence environnemental peut être déclaré par le Premier Ministre en concertation avec le ministre de l'Environnement en cas de situation critique ou de menace grave à l'environnement. Et dans ce cas en effet, la *National Environmental Commission* prépare un plan d'urgence.

Au Sénégal, l'article 34 §4 du Code de l'environnement prévoit qu'un décret d'application détermine les cas et conditions dans lesquels l'Administration peut prendre toutes mesures exécutoires destinées d'office à faire cesser le trouble à l'environnement marin avant l'intervention de toute sanction pénale. En particulier, le ministre chargé de l'Hydraulique et le ministre chargé de l'Environnement peuvent instituer par arrêté des « zones de protection spéciale » en fonction de niveaux de pollution observés et compte tenu des circonstances de nature à en aggraver les inconvénients.

Section 2 : La gestion des zones côtières et la conservation des ressources marines

Les zones côtières ne sont pas seulement confrontées au problème de pollution marine. Elles connaissent d'autres types de perturbations et subissent diverses formes d'atteintes à leurs écosystèmes qui sont tout à fait particulières. Aussi la protection du littoral (I) est-elle envisagée par de plus en plus de législations comme une approche pertinente de la protection de l'environnement marin. De fait, cela permet non seulement de s'attaquer à la pollution des plans d'eau des zones côtières, mais aussi de s'intéresser à l'état des rivages et surtout aux habitats et aux populations aquatiques. La gestion des ressources marines (II) apparaît sous ce rapport comme un aspect important de la protection de l'environnement marin. Les législations africaines

7. Voir M. MURDAY and E.R. GUNLAH, *Oil spill contingency plan for Mauritius*, UNEP Regional Seas Reports and studies n°125 UNEP, 1990.

l'abordent avec plus ou moins d'acuité suivant le degré de prise de conscience de la fragilité de cette zone territoriale.

I. LA PROTECTION DU LITTORAL

Zone particulièrement sensible au plan écologique, le littoral fait désormais l'objet d'un régime juridique particulier notamment dans la plupart des pays développés [8]. Il faut dire que, à mesure que s'accroît la pression humaine sur cette zone et que se développe et se diversifie l'exploitation de la mer, apparaissent des formes nouvelles d'atteintes aux zones côtières et maritimes. Les problèmes juridiques que soulèvent ces formes nouvelles se complexifient et nécessitent alors une réglementation spécifique.

Les atteintes aux zones côtières ont des causes à la fois naturelles et humaines. L'importance des unes et des autres de ces causes varie selon les pays, notamment selon la configuration de leur côtes et la densité des populations dans leur zone littorale. Au Cameroun par exemple, les causes naturelles sont principalement la faible circulation des eaux dans la zone estuarienne, l'étroitesse du plateau continental et la différence de salinité entre les eaux douces et marines. Les causes humaines consistent pour l'essentiel en des rejets directs résultant des activités portuaires à caractère industriel (eaux usées) et de l'utilisation du milieu marin pour l'évacuation de matières de vidange sanitaire [9]. Comme dans la plupart des États côtiers africains, la zone littorale constitue ici le principal centre économique du pays et concentre plus de 10% de la population nationale.

La protection de la zone littorale dans ce pays n'a pu être envisagée jusqu'à présent que sous l'angle des politiques d'aménagement, la législation relative à la zone côtière étant quasi inexistante ou se résumant, comme on l'a vu, au Code de la marine marchande de 1962 et à la loi du 21 juillet 1983 réglementant la police à l'intérieur des domaines portuaires ainsi que son décret d'application du 26 septembre 1985 (cf. *supra* sect. 1, I). En effet, divers organismes d'aménagement s'intéressant ou s'étant intéressés directement ou indirectement à la zone littorale ont été créés par l'État. Ainsi, la Mission d'Études et d'Aménagement du Littoral (M.E.A.L) créée en 1972, réorganisée en 1981 et aujourd'hui dissoute ; mais aussi la Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains et Ruraux (M.A.E.T.U.R) créée en 1977 et la Mission d'Aménagement et de Gestion des Zones industrielles (M.A.G.Z.I) créée en 1971 et dont les activités intéressent d'autant plus la protection du littoral que 90% de l'industrie camerounaise est concentrée dans cette zone, et que sa mission d'aménagement devrait en principe limiter les atteintes à l'environnement marin côtier du fait d'implantations industrielles anarchiques et non maîtrisées [10]. On constate cependant de nombreuses emprises privées sur le domaine public côtier, l'occupation de la bande côtière se faisant de façon anarchique et principalement par les hauts fonctionnaires de l'État et les personnalités politiques, sans autorisation aucune et sans respect de la servitude de reculement de 5 m prévue par la réglementation en vigueur. Aussi, le moins que l'on puisse dire est que la côte camerounaise est triplement menacée : par les pollutions telluriques, industrielles, urbaines et maritimes (hydrocarbure) ; par la pression démo-

8. Voir pour la France par ex : Jean Marie BECET et Didier LE MORVAN (sous le dir.), *Le droit du littoral et de mer côtière*, Paris, Economica, 1991 ; et sur l'ensemble de la réglementation de ce pays sur l'aménagement du littoral, V. Yves MADIOT, *Aménagement du territoire, Recueil de textes commentés*, Paris, Litec, 1986, notam. pp. 824 et s.

9. Voir Centre de Coopération Cameroun-Canada : « L'Environnement au Cameroun — Problèmes environnementaux de la zone côtière marine au Cameroun », fasc., avril 1991 ; p. 6.

10. Voir Maurice KAMTO, « Introduction au droit de l'urbanisme du Cameroun », *R.D.P.*, 1987, n°6, notam. pp. 1639-1645.

graphique et l'explosion urbaine ainsi que les nombreuses formes de dégradation du milieu qui en résultent ; par l'appropriation anarchique et illégale des rivages de la mer.

En Guinée, aucune occupation, exploitation, construction, établissement de quelque nature que ce soit ne peut être entrepris sur le rivage et sur toute l'étendue du domaine public maritime sans une autorisation spéciale du ministre chargé de l'Urbanisme et de l'Équipement. Cette autorisation qui requiert l'avis de l'autorité chargée de l'environnement ne peut d'ailleurs être accordée que pour l'accomplissement d'activités d'intérêt général propres à favoriser le développement économique national. En tout état de cause, cette activité ne saurait entraver le libre accès au domaine public maritime ni la libre circulation sur la grève (art. 39 du code de l'environnement). Quiconque méconnaît ou contrevient à cette interdiction est puni d'une amende de 25 000 à 250 000 FG (art. 105).

À Maurice, la mise en œuvre dans la zone littorale du *National Physical Development Plan* (NPDP) élaboré à partir d'une projection de l'évolution démographique en l'an 2010, repose sur le *Maritime Zone Act* (1977) et le *Continental Shelf Act* (1977) qui permettent au ministère des Terres chargé de l'aménagement du territoire et de l'utilisation des terres de mettre en œuvre les droits souverains de l'Ile dans la ZEE et le plateau continental, notamment en délivrant les permis d'exploration et d'exploitation. La gestion des ressources côtières s'appuie en partie également sur *The Removal of Sand Act* (1975), tel qu'amendé en 1991, qui réglemente l'exploitation des carrières de sable sur les terrains de l'État, de même que le transport du sable. Cette activité est soumise à autorisation ; mais l'on estime qu'au regard de « ses effets néfastes sur les plages et les récifs coralliens », elle devrait être purement et simplement interdite [11].

La protection des plages publiques est assurée sur la base du *Local Government Act* qui donne aux autorités locales compétence pour la gestion de celles-ci. Toutefois, le développement du tourisme a conduit à une recentralisation de l'exercice effectif de cette compétence au niveau du ministère de l'Administration territoriale. Une modification de la loi est intervenue pour porter l'étendue de la plage jusqu'à 100 m à partir de la laisse de basse mer, et un règlement d'application édicté en 1992 réglemente les déversements et le transport des déchets. Les autres utilisations de la plage font l'objet d'un autre règlement de 1992 (n°172). Celui-ci régit strictement les feux de plage, l'arrivage régulier des navires, le stationnement de véhicule de toute sorte, la circulation des chevaux et animaux domestiques, etc. Il limite par ailleurs la constructibilité, la vente ambulante et l'exercice d'activités ou de jeux dangereux sur les plages. Quant à la lutte contre l'érosion des plages, si elle n'est pas envisagée par le *Local Government Act*, l'*Environment Protection Act* (1991) lui consacre son article 43, et il faudrait y rattacher la lutte contre le transport de masses de terre, de sable et de débris d'un endroit à un autre du fait des grandes pluies et de cyclones qui érodent la côte et entraînent l'avancée de la mer à l'intérieur des terres.

Maurice dispose ainsi, sans doute en raison de son insularité, d'un véritable arsenal juridique pour la protection et la gestion de sa zone côtière et marine. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, de Madagascar. Le régime foncier de la zone littorale malgache résulte des nombreux textes domaniaux. En dehors de l'ordonnance n°62-123 du 1er octobre 1962 et du décret n°72-272 du 21 juin 1972 relatifs à l'utilisation de terres, particulièrement à leur classement en zones, la loi n°60-004 du 15 février 1960 relative au domaine national modifiée par une ordonnance du 20 septembre 1962 assortie d'un décret d'application du 21 juin 1964, l'ordon-

11. Voir UICN : « Protection et gestion des zones côtières et marines à Madagascar et à l'Ile Maurice ». Rapports nationaux, par Stéphane DOUMBE-BILLE, 1994, doc. multigr pp. 24-25.

nance n°62-023 du 28 septembre 1963 relative à l'expropriation et l'ordonnance du 3 octobre 1960 relative à l'urbanisme modifiée le 17 juillet 1992 peuvent être utilisées dans la gestion de la zone côtière [12]. On doit cependant constater l'absence d'une législation spécifique à cette zone comme à Maurice.

Le Code de l'environnement du Togo contient diverses dispositions applicables à la gestion de la zone côtière et marine. Elles visent en particulier les travaux, ouvrages et aménagements susceptibles de porter atteinte aux milieux aquatiques et aux sols auxquels le Code consacre toute sa section VI. L'article 54 sous cette section exige précisement que les décisions concernant les travaux, ouvrages et aménagements suceptibles « de modifier les équilibres des réseaux hydrauliques, les courants marins ou les configurations littorales, de nuire à la conservation des sols ou au maintien des espèces aquatiques » soient soumis à l'avis préalable du ministre chargé de l'Environnement. Les travaux, ouvrages et aménagements sur le littoral maritime seront conçus de façon à ce qu'il n'en résulte pas une diminution sensible des ressources naturelles de la mer sous juridiction togolaise (art. 56). Est également soumise à l'autorisation du ministre chargé de l'Environnement, la prise d'eau dans les cours d'eau, les nappes souterraines, les lacs, mais aussi dans les lagunes et la mer à des fins industrielles ou de l'aquaculture. L'autorisation doit indiquer notamment le lieu de la prise, les caractéristiques des ouvrages ou aménagements à mettre en œuvre, le volume susceptible d'être prélevé, éventuellement les périodes où les prélèvements seront autorisés, etc. La prise d'eau donne lieu à l'acquittement de taxes dont les assiettes et les taux sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Environnement et des Finances (art. 59). Il s'agit là d'une mesure de rationalisation de la gestion des ressources aquatiques qui peut éventuellement concourir à la politique de conservation du milieu marin et même de ses ressources.

II. LA GESTION ET LA CONSERVATION DES RESSOURCES MARINES

Les zones côtières, y compris le plateau continental, sont particulièrement importantes en ce qui concerne l'utilisation des ressources marines vivantes. Il y a moins d'une dizaine d'années encore, jusqu'à 97,5% des prises totales de poissons y avaient lieu selon la FAO [13]. Partout les prélèvements des ressources de ces zones augmentent rapidement avec l'accroisement fulgurante des populations côtières, en particulier dans les pays en développement. Par exemple la pêche artisanale pour les besoins strictement domestiques s'est transformée presque partout en pêche commerciale à laquelle s'ajoute la pêche industrielle. Par ailleurs la diminution des ressources halieutiques a entraîné le développement de l'aquaculture et de la mariculture (cf. *supra* chap. 9) qui menacent dans certains pays ou dans certaines régions les forêts de mangroves [14]. Dans d'autres pays encore, l'exploitation du lit de la mer dans les zones côtières, soit sous forme d'extraction de sable et de gravier, soit sous forme d'exploitation pétrolière porte atteinte aux récifs coralliens, et la pollution marine dont on a vu la diversité des sources détruit certaines espèces ainsi que leurs habitats.

---

12. *Ibid.*
13. Voir Olf LIE, « The science of management of marine leving ressources » *Nature & Ressources*, UNECO, Vol. 26, n°4, 1990, p. 25.
14. Voir Olof LINDEN, « Human impact on tropical coastal zones » *Nature & Ressources, op. cit.*, p. 5.

Ceux des États côtiers qui ont pris conscience de cette menace ont édicté des législations conséquentes dans ce domaine. On ne peut cependant dire que la prise de conscience soit à cet égard générale parmi les pays africains. En effet, si quelques pays — insulaires pour la plupart — tels que l'Ile Maurice, Madagascar mais aussi le Togo, la Côte-d'Ivoire, le Nigeria, le Sénégal, la Mauritanie, le Maroc, etc. disposent de réglementations spécifiques en la matière, on ne peut en dire autant du Cameroun par exemple. Ce pays dispose pourtant d'une importante forêt de mangroves de plus en plus menacée et ses seules eaux poissonneuses au large de la péninsule de Bakassi ne font l'objet d'aucune protection particulière alors que ce réservoir de poissons dont dépendent largement aussi bien les populations côtières camerounaises que celles du Nigeria voisin se situe en pleine zone pétrolifère.

Au Togo en revanche, le Code de l'environnement dispose que les travaux, ouvrages et aménagements effectués dans le lit des cours d'eau et des lagunes seront conçus de façon à maintenir un débit ou un volume minimal garantissant la vie, la circulation et la reproduction des espèces qui peuplent les eaux au moment de la réalisation des travaux, ouvrages ou aménagements. Ceux-ci devront être pourvus, le cas échéant, de dispositifs empêchant la pénétration du poisson dans les canaux d'amenée et de fuite ou permettant la continuation des cycles migratoires (art. 55).

À Maurice une stratégie de conservation prenant en compte les ressources naturelles marines a été élaborée sous forme de livre blanc (*White Paper for a National Conservation Strategy* (1985)). Elle s'inscrit dans un processus plus large marqué par la « Stratégie mondiale de conservation » publiée par l'UICN en 1980, et de façon plus lointaine par le rapport de l'UINC sur « la conservation à Maurice » de 1974. Elle a été justifiée par les menaces que font peser une urbanisation galopante, la pression démographique et les nécessités économiques. Cette stratégie de conservation tournée vers le futur concerne cinq grands secteurs parmi lesquels deux directement liés à la gestion des ressources marines. Il s'agit d'abord de la conservation marine en vue de laquelle il convient notamment de créer des parcs et réserves marins, particulièrement pour les tortues grises, de protéger les réserves de pêche dans le lagon, d'évaluer certains stocks et d'assurer le repeuplement. Il s'agit ensuite de l'aménagement des habitats, notamment avec la protection des mangroves et l'étude de l'évolution des plages du point de vue de l'érosion et des gisements de carrière. La politique de conservation à Maurice vise plusieurs objectifs : maintenir les processus économiques essentiels et ceux, vitaux, dont dépendent la survie de l'homme et le développement ; préserver la diversité génétique ; assurer une utilisation rationnelle des espèces et des écosystèmes. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement s'est engagé : à protéger et à préserver l'environnement marin contre la pollution et tout effet désastreux sur les habitats, les écosystèmes rares ou fragiles et les espèces menacées ; à protéger et conserver la pêche et les autres ressources marines, vivantes ou non, à l'intérieur de la ZEE et dans tout espace maritime sous juridiction nationale ou faisant l'objet de droits souverains ou de droits de pêche ; à élaborer des plans de gestion et des législations de mise en œuvre appropriées, à promouvoir des recherches, et à surveiller et établir là ou cela est nécessaire des aires protégées. À cet égard le *Fisheries Act* (1980) prévoit de façon générique la protection des poissons et de l'environnement. L'article 9 de cette loi interdit la pêche ou la détention de petits poissons, de crabes (*« carlet » serrata*), langoustes, et de manière générale de tout crustacé porteur d'œufs. Toutefois, cette interdiction peut être discrétionnairement levée par l'instance compétente, en ce qui concerne les petits poissons, à des fins scientifiques ou de reproduction notamment pour la pisciculture marine [15]. Le *Wildlife Act* (1983) permet, sous sa forme actuelle, la

15. Voir Stéphane DOUMBE-BILLE, *op. cit.*, pp. 16 et 17, et p. 30.

protection de l'ensemble de la vie sauvage marine, à l'exception des espèces figurant sur la seconde liste annexée à cette loi. Il n'existe pas pour l'instant, d'aires protégées marines, le *Fisheries Act* se contentant de mettre en place des zones de pêche.

À Madagascar, la conservation côtière et marine repose sur un document de planification et quelques textes réglementaires relatifs essentiellement à la pêche. La Conférence sur la conservation des ressources naturelles au service du développement (1985) comprenait quatre ateliers dont un sur les « ressources halieutiques et côtières ». S'agissant de ces ressources, et en s'appuyant sur l'Acte final de Nairobi sur la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique Orientale, signé par Madagascar, la Conférence avait fait des recommandations sur ces ressources ainsi que sur les ressources côtières récifales et en mangroves, le littoral, les ressources en eau continentales et sur les phénomènes d'érosion côtière, d'ensablement et de la pollution des eaux.

Au cours de l'année 1990, un Plan Directeur des pêches et de l'aquaculture a été adopté à la suite de six séminaires provinciaux sur les politiques et la planification du développement des pêches et du séminaire national sur le même objet. Il met l'accent sur la promotion des fermes industrielles d'aquaculture avec des incitations au plan fiscal. S'agissant de la pêche maritime, elle est encadrée par des textes fort anciens qui n'abordent pas, au demeurant, la question très actuelle de la gestion des ressources marines. Ces textes ont par conséquent été progressivement complétés, notamment par : le décret du 18 mai 1971 tendant à réglementer la pêche par chalutage, complété par des arrêtés déterminant le maillage des filets (8 octobre 1977) ou répartissant les autorisations de chalutage dans la zone protégée (3 janvier 1991) ; les arrêtés du 5 février 1978 réglementant la pêche aux holothuries et la récolte des algues et diverses herbes marines ; l'arrêté du 16 août 1990 tendant à abroger les règles antérieures et posant de nouvelles règles relatives à l'exploitation des langoustes, des crabes, des holothuries, des algues et des crevettes. Il a été suggéré qu'à cet ensemble de textes relativement complexes et peu élevés dans la hiérarchie des normes juridiques soit substituée une législation nouvelle plus globale qui pourrait être élaborée avec l'assistance de la FAO [16].

En ce qui concerne les aires protégées marines, il n'existe pas de législation spécifique en la matière et de telles aires n'ont pas encore été créées à ce jour. Seul un projet de réserve, la réserve marine de Tuléar, a été approuvé en 1994 dans le cadre d'un projet de la Commission de l'Océan Indien (COI) [17].

16. Voir N. BONUCI, *La législation des pêches à Madagascar, propositions pour de nouveaux instruments juridiques en matière de pêche et d'aquaculture*, Bureau juridique de la FAO, juin-oct 1992.
17. Voir S. DOUMBE-BILLE, *op. cit.*

QUATRIÈME PARTIE

LA RÉGLEMENTATION DES DÉCHETS DANGEREUX ET LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES

À la suite de désastres toxiques comme ceux de Seveso (Italie) de Love Canal (États-Unis), les pays industrialisés ont adopté des réglementations plus strictes pour le traitement des déchets solides et toxiques. Afin d'échapper à ces réglementations, de nombreux producteurs de déchets ont opté pour une solution plus facile et moins coûteuse : l'exportation de leurs déchets dans d'autres pays, généralement ceux du Tiers Monde, aux législations moins strictes et au contrôle laxiste. En effet, des millions de tonnes de déchets dangereux traversent les frontières nationales chaque année. Les principaux dépotoirs sont les pays les moins avancés qui pourtant ne disposent pas de moyens de traitement de ces déchets. Le phénomène a pris une tournure alarmante vers la fin des années 1980 en particulier en ce qui concerne l'Afrique, et la réaction de la communauté internationale aussi bien que des États a été à la mesure du danger que le trafic des déchets fait courir à la société et à son environnement. Aussi la réglementation des mouvements transfrontières des déchets dangereux (chap. 11) a-t-elle été l'un des chantiers importants de la protection de l'environnement au cours des années récentes.

Pour autant, les déchets sont loin d'être le seul sujet de préoccupation des pays africains où la croissance urbaine suit une courbe exponentielle. L'essor des villes africaines s'accompagne de nombreuses nuisances (chap. 12) ; leurs populations semblent s'accommoder de certaines formes de nuisances tel que le bruit, ou alors se résignent, faute de moyens de contrôle efficients à supporter les autres.

Chapitre 11

La réglementation des déchets dangereux

Les déchets, quelles que soient leur nature et leur dangerosité, constituent à l'évidence un des points noirs de la civilisation industrielle et de la société de consommation qu'elle a induite [1]. Le problème est universel : bien qu'il ne revête pas encore la même acuité sur toutes les parties de la planète, il n'épargne aujourd'hui aucune région de monde, et est partout l'objet de préoccupations tant au niveau local, national, qu'international. On estime en effet qu'il existe un transfert de plus de 3 millions de tonnes de déchets du Nord vers le Sud de la planète, et que la production de l'OCDE au début des années 80 était de 1 milliard de tonnes, puis de 1,3 milliards de tonnes au milieu de ladite décennie [2]. Les principaux débouchés pour la plupart de ces déchets, en particulier les plus dangereux, sont les pays en développement. Selon Greenpeace, le commerce des déchets a entraîné le déversement de milliers de tonnes de substances toxiques dans des endroits comme, entre autres, Cato Ridge en Afrique du Sud ou Kojo au Nigeria [3]. Ces substances « naturocides » et mortifères sont au centre d'un trafic international d'autant plus anarchique et juteux qu'il était jusqu'à une date récente pratiquement incontrôlé. C'est pour y faire face que la communauté internationale, et plus particulièrement l'Afrique, s'est doté depuis la fin des années 80 de quelques instruments juridiques réglementant les mouvements transfrontières des déchets dangereux (sect. 1). C'est à partir de la même période que l'on assiste à l'émergence de législations nationales en la matière dans divers pays africains (sect. 2).

Section 1 : Au plan international

Deux conventions intéressant l'Afrique réglementent les mouvements transfrontières des déchets dangereux. L'une est de caractère universelle : c'est la Convention de Bâle de 1989 ; l'autre à une portée régionale africaine : c'est la Convention de Bamako de 1991. L'adoption, à trois ans d'intervalle, de ces deux conventions mérite une explication, d'autant plus que l'Afrique était massivement présente (40 pays africains) à la Conférence de Bâle. Un examen de la genèse et du contexte des deux conventions revèle qu'elles sont la conséquence de divergences irrésolues entre l'Afrique et l'Occident sur quelques questions jugées fondamentales par les pays africains à propos du transfert des déchets et de ses implications sur le terrain de la responsabilité. Ces éléments de divergence sont cependant fort limités, et l'analyse des deux conventions montre qu'elles sont largement convergentes (II), la plupart de leurs dispositions étant tout à fait identiques. S'ajoute à ces deux conventions de base, une réglementation spécifique des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux dans le cadre des rapports CEE-ACP (III).

---

1. Voir Mary SANCY, « Les déchets industriels et radioactifs » in *Conferencia Internationale De Dirito Ambiental*, Rio De Janeiro, 28-31 Octobre 1991, p. 209.
2. Voir J.-P. HANNEQUART et Th. LAVAUX, « 1992 et les déchets » doc. IBGE, 1991, cité par M. SANCY, *op. cit.*, p. 210.
3. Voir Michel PRIEUR « Les déchets radioactifs, une loi de circonstance pour un problème de société », *R.J.E.*, 1. 1992, pp. 19 et s.

Il convient de signaler que, bien qu'il ne soit pas consacré spécifiquement à la protection de l'environnement, le Traité d'Abuja du 3 juin 1991 instituant la CEA constitue également une base juridique importante en la matière : il demande en son article 59 aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour interdire l'importation et le déversement de déchets dangereux sur leurs territoires respectifs et de coopérer en matière de mouvements transfrontaliers, de gestion et de traitement des déchets provenant d'un État membre. Il vient ainsi, comme on le verra, à l'appui de la Convention de Bamako précitée.

I. GENÈSE ET CONTEXTE DES DEUX CONVENTIONS : DE BÂLE À BAMAKO

Si la Conférence de Bâle (Suisse) est indiscutablement une réaction de la communauté internationale à la découverte d'un trafic illicite des déchets dangereux en direction des pays en développement notamment ceux d'Afrique, celle de Bamako (Mali) est, au contraire, une réaction de déception de l'Afrique au regard des résultats de la Conférence de Bâle.

A. La Conférence de Bâle, une réaction de la communauté internationale au trafic illicite des déchets dangereux en direction des pays en développement

La découverte au cours de l'année 1987 d'un vaste trafic illicite de déchets dangereux entre l'Europe et l'Afrique a secoué les consciences africaines et alerté l'opinion internationale sur l'ampleur et la gravité de la menace qui pesait désormais sur le continent, et plus largement sur les pays en développement. Un tel trafic avait été dénoncé dès le début des années 80 par le député François Roelants du Vivier, membre Belge de l'Entente européenne pour l'environnement [4].

Comme tout scandale, celui-ci mettait le droit aux prises avec la morale et révélait en même temps combien la loi des affaires s'accommode si peu de l'éthique. Ce vaste commerce international des déchets conduit à transformer les États récepteurs ou importateurs en « pays poubelles » [5], sortes de décharges publiques internationales pour pays industrialisés. Si le Nigeria seul prit l'initiative d'alerter les autres États membres de l'OUA et le reste de la communauté internationale, l'on découvrit très rapidement que des contrats avaient été passés entre le Bénin, la Guinée-Bissau, le Sierra Léone, le Congo et certaines entreprises multinationales pour le transfert de déchets industriels en Afrique [6].

Les profits que pouvaient tirer les parties en cause de transactions sordides — dans lesquelles n'étaient pris en compte, ni les considérations écologiques à court terme, ni les droits des générations futures — étaient pour le moins déséquilibrés. Pour les pays industrialisés occidentaux exportateurs, un gain considérable par rapport au coût normal du traitement de ces déchets dans leurs pays ; ils payaient entre 2,5 et 40 dollars US la tonne de déchets déversés en Afrique, contre 75 à 300 dollars chez eux. Par ailleurs le traitement d'une tonne de déchets aux États-Unis, en Europe et au Japon coûtait à la même époque environ 2 400 dollars alors que le coût total de

4. Voir MOSTAFA Kamal TOLBA, *Développer sans détruire*, Dakar, ENDA, 1984, p. 52.
5. *Témoignage chrétien* du 28 août 1988.
6. Voir Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA, « L'interdiction de déverser des déchets toxiques dans le Tiers-Monde : le cas de l'afrique », *A.F.D.I*, 1988, p. 709.

l'exportation de la même tonne revenait à 40 dollars pour la Guinée-Bissau, 37 dollars pour le Congo, 12 dollars pour la Guinée (Conakry), 2,5 dollars pour le Bénin... [7].

Pour les pays africains « importateurs », un gain pécuniaire dérisoire et tous les désavantages écologiques ; car même pour le plus pauvre d'entre eux, il aurait fallu importer plusieurs millions de tonnes de déchets pour que les revenus escomptés fussent intéressants. Toute autre chose est, bien sûr, le cas où des contrats étaient passés par des personnes publiques ou privées qui empochaient les revenus de la transaction car elles y trouvaient en tout état de cause leur compte personnel.

Dès qu'il fut alerté de ces pratiques illicites et écologiquement insoutenables le conseil des ministres de l'OUA réagit en adoptant lors de sa 48e session tenue en juillet 1988 à Addis-Abeba, une résolution proposée par le Nigeria, déclarant que le « déversement des déchets nucléaires et industriels en Afrique est un crime contre l'Afrique et les populations africaines » et invitant « les pays africains qui ont signé des accords ou autres arrangements autorisant le déversement des déchets nucléaires et industriels dans leurs territoires à dénoncer ces accords, et ceux qui ne l'ont pas encore fait à s'en abstenir » (cf. Rés. CM/Rés. 1153 sur le déversement des déchets toxiques et dangereux en Afrique). Dans la foulée, le Conseil d'administration du PNUE adopta, le 17 juin 1987, une décision 14/30 demandant au Directeur exécutif du Programme de convoquer une conférence des plénipotentiaires sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux.

Cette conférence s'est réunie du 20 au 22 mars 1989 à Bâle, en Suisse, et a vu la participation au niveau ministériel, de 111 États dont 40 États africains. Elle était précédée de deux autres conférences sur la même question : celle de Dakar en janvier 1989 et celle du Luxembourg peu après. Elle a débouché sur la signature, le 22 mars, de la « Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination ».

Les conclusions de la Conférence telles que réflétées dans cette convention ne donnèrent pas entièrement satisfaction aux États africains. Aussi décidèrent-ils, en réaction, d'organiser une conférence régionale sur le même thème en vue de faire valoir leurs positions à travers un instrument juridique de portée continentale. Cette conférence eut lieu à Bamako au Mali.

B. La défiance de l'Afrique vis-à-vis de la Convention de Bâle et l'adoption de la Convention de Bamako

L'Afrique a abordé la Conférence sur une position très offensive contre le mouvement transfrontalier des déchets en direction du continent. Elle considère que le transfert des déchets est un acte immoral répréhensible, puisque, dans tous les cas, les déchets sont quelque chose dont le ou les producteurs ne veulent pas mais dont ils se débarrassent chez des tiers. Or en dépit des efforts que les pays africains déploient pour s'assurer un environnement sain, on a tendance à les transformer en dépotoir des pays nantis. Mais l'Afrique se refuse à devenir un autre *Love Canal* — du nom de cette ville située non loin des chutes du Niagara aux États-Unis devenue tristement célèbre : à la fin des années 1970, les autorités américaines découvrirent que 20 000 t de déchets chimiques y étaient déposés, lesquels déchets furent à l'origine de nombreux cancers et de malformations chez les enfants.

7. *Ibid.* p. 711.

Il était donc clair que les États africains ne signeraient la Convention de Bâle qu'à condition qu'elle leur offre une protection suffisante dans ce domaine. Le message du Président en exercice de l'OUA était sans ambiguïté à cet égard : « nous ne pouvons signer ce genre de convention que si nous sommes convaincus que nos intérêts seront sauvegardés », indiquait-il. Et d'ajouter : « Il convient de souligner qu'il est difficile pour l'Afrique d'être partie à une convention pour laquelle elle n'est pas suffisamment équipée pour s'assurer que les autres parties honorent leurs engagements moraux et juridiques vis-àvis de cette convention » [8].

Cette prévention vis-à-vis de la Convention venait entre autres de ce que celle-ci excluait de son champ d'application les déchets radioactifs, comme s'ils étaient moins dangereux ou plus maîtrisables que les autres. Or si, comme on l'a écrit, les déchets radioactifs constituent « un problème de société » [9] en Occident, on voit mal comment ils ne le seraient pas aussi pour l'Afrique. Car si le continent ne produit pas encore des déchets radioactifs, il n'en est pas moins exposé en tant que réceptacle potentiel de tels déchets.

La crainte exprimée par certains États était que la Conférence et la Convention de Bâle n'aboutissent paradoxalement à la légalisation du commerce des déchets dangereux au lieu de leur interdiction. Pour certains pays notamment, l'interdiction du mouvement transfrontalier des déchets dangereux en direction des pays en développement devait être totale, quitte à être admise entre pays développés producteurs de déchets et détenteurs des technologies néessaires pour leur traitement ou leur élimination. Ils déploraient par ailleurs que l'Annexe I de la Convention où sont énumérés les types de déchets à contrôler ne soit pas completée par la liste périodiquement actualisée de pays techniquement aptes à recevoir et à assurer une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets [10]. Il estimaient, dans le même ordre d'idées, que la Convention aurait gagné en efficacité si elle avait contenu dans ses dispositions, une obligation d'informer pour les États frontaliers importateurs des déchets, car une telle information mettrait en éveil les États voisins et leur permettrait de prendre des mesures préventives.

Ces insuffisances de la Convention de Bâle ont amené les États africains à prendre deux décisions importantes. D'une part, ils ont refusé de signer la Convention : parmi les 111 États ayant participé à la Conférence, 105 ont signé l'Acte final, mais seulement 34 (parmi lesquels la Belgique, le Canada, la France, les Pays-Bas, la Suisse) ont signé la Convention : aucun État africain ne l'a signée, et même, le Congo, le Togo et le Gabon se sont dérobés à la signature de l'Acte final, cependant que les États-Unis, la RFA, l'ex-URSS, la Grande Bretagne, l'ex-RDA figuraient parmi les non-signataires de cette Convention.

D'autre part, les États africains ont envisagé dès la fin de la Conférence l'élaboration, dès la prochaine Conférence des ministres de l'OUA d'un projet de convention régionale africaine qui compléterait la Convention de Bâle. Il n'y avait là du reste aucune antinomie avec cette dernière convention puisque son article 11 ouvre la possibilité pour les parties de conclure des accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant au même objet, à la seule condition que de tels accords ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets, telle que prescrite par la convention.

La Conférence de Bamako n'avait pas pour objet restrictif les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Elle s'intitulait très précisément « Conférence Panafricaine de l'Orga-

---

8. Message du Président en exercice de l'OUA à la conférence de Bâle, mars 1989, doc dactyl. p. 4.
9. Voir *The international Trade in Wastes. A Greenpeace inventory*, Fith Edition, 1990, Published by Greenpeace, U.S.A., 1436 R Street N.W. Washington D. C. 20009, et *Le commerce international des déchets*, 1991.
10. Voir par ex. Déclaration générale de la délégation du cameroun (datée du 22 mars 1989) à la conférence. Doc dactyl. p. 9.

nisation de l'Unité Africaine sur l'Environnement et le Développement Durable ». Elle s'est tenue du 23 au 30 janvier 1991 dans la capitale malienne conformément à la résolution CM/ Rés. 1225 (L) adoptée par le conseil des ministres de l'OUA lors de sa 50e session ordinaire, entérinée par la conférence des chefs d'États et de Gouvernement lors de sa 23e session ordinaire tenu en juillet 1989.

Cette importante conférence, par son objet, a réuni curieusement seulement 27 États africains sur les 51 que compte le continent. On note en particulier l'absence de presque tous les États qui avaient été identifiés comme se livrant à l'importation de déchets dangereux. En revanche, de nombreux organismes et institutions du système des Nations Unies y ont pris part [11].

Le document principal qui a servi de base aux travaux de la Conférence était le « Projet de convention de Bamako sur l'interdiction de l'importation en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux en Afrique ». Au terme des travaux de la Conférence a été adoptée le 30 janvier 1991 la « Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique »[12], dont le texte était ouvert à la signature des membres de l'OUA du 30 janvier au 30 juillet 1991.

II. L'ÉCONOMIE DES DEUX CONVENTIONS : CONVERGENCES ET DIVERGENCES

Pour l'essentiel, la Convention de Bamako ressemble à s'y méprendre à celle de Bâle. Rien d'étonnant à cela dans la mesure où les États africains n'ont pas adopté la Convention de Bamako par rejet de ce qui est contenu dans celle de Bâle, mais par dépit de ce qui y manque. Ils se sont donc évertués à y traduire celles de leurs préoccupations qui n'avaient pas été prises en compte dans la Convention de Bâle. Celle-ci jette néanmoins, pour la première fois au niveau mondial, les bases d'un véritable droit international des déchets dangereux.

A. La Convention de Bâle, base du droit international des déchets dangereux

Cette convention a été adoptée le 22 mars 1989 au terme d'une conférence des plénipotentiaires réunie du 20 au 22 mars, sous l'égide du PNUE. Elle se singularise par deux caractéristiques au moins. D'abord, par le délai exceptionnellement bref mis pour son élaboration et son adoption : si depuis longtemps déjà l'OCDE et le PNUE se chargeaient de réglementer les activités liées aux mouvements transfrontières de déchets dangereux, c'est en 1987 seulement que fut prise la décisison de convoquer une conférence internationale sur la question, laquelle conférence s'est réunie deux ans plus tard avec le résultat que l'on connaît. Comparé à la durée habituelle de réunion des conférences de codification, ce délai constitue à l'évidence une véritable performance, d'autant plus juste à souligner que la conférence portait sur une matière qui

11. Voir la liste des États africains et des organismes internationaux qui y ont participé dans l'Acte final de la conférence, OUA/CONF/ENV/ACTE FINAL (1).

12. Ce titre porté sur le texte même de la Convention est différent de celui cité entre guillemets dans l'Acte final de la Conférence de Bamako, à savoir : « Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer les déchets dangereux en Afrique et le contrôle de leurs mouvements transfrontières ».

n'avait pas encore secrété un véritable droit coutumier. On ne peut s'empêcher d'y voir une influence des circonstances dans lequelles elle a été abordée.

Singulière aussi, cette convention l'est précisément par son objet. Question sensible comme toutes celles touchant à l'environnement, le mouvement des déchets dangereux expose, plus que tout autre problème écologique, à la passion et à la révolte parce qu'il est directement attentatoire à la vie humaine et interpelle la conscience morale de l'humanité.

Dès le préambule, la Convention exprime en cinq points les idées fondamentales qui doivent régir cette matière:
1°- la reconnaissance du droit souverain de tout État d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets d'origine étrangère sur son territoire ;
2°- la reconnaissance de l'émergence d'un sentiment croissant favorable à l'interdiction des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination dans d'autres États, en particulier dans les pays en développement ;
3°- l'affirmation de l'idée selon laquelle doit prévaloir en cette matière un principe que l'on qualifiera de « producteur-éliminateur », applicable dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace ;
4°- l'exigence que les mouvements transfrontières des déchets dangereux de l'État de production vers un autre État ne soient autorisés que lorsqu'ils sont réalisés dans des conditions ne présentant aucun danger pour la santé humaine et l'environnement ;
5°- l'expression de l'idée selon laquelle un contrôle accru des déchets dangereux encouragera une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets et une réduction du volume des mouvements transfrontières correspondants.

Acte juridique circonstancié, la Convention de Bâle est ainsi une tentative de réponse de la communauté internationale à une menace d'autant plus inquiétante qu'il paraît difficile d'en mesurer toutes les conséquences. Elle édicte un certain nombre de principes fondamentaux en matière de mouvements transfrontières de déchets dangereux qu'accompagnent diverses normes complémentaires. La violation de ces principes, notamment des règles relatives aux conditions de transfert de déchets fait de tout trafic de ces substances un trafic illicite.

1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RÉGISSANT LES MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES DES DÉCHETS DANGEREUX.

La convention pose le principe général de l'interdiction de déverser les déchets dangereux dans les pays en développement. Ce principe est nuancé pas le principe de la gestion écologiquement rationnelle des déchets.

1.1. Le principe général de l'interdiction des mouvements transfrontières des déchets dangereux

Ce principe est énoncé de façon assez ouverte. Mais son champ d'application en restreint l'étendue. Sa portée comporte un double aspect et a été renforcée par une résolution de la conférence de Parties adoptée en mars 1994 à Genève.

1.1.1. L'ÉNONCÉ DU PRINCIPE

Le principe général d'interdiction ne doit pas être confondu avec un éventuel « principe d'interdiction générale » non affirmé par la convention. En effet, la Convention de Bâle n'interdit nullement de façon absolue tout transfert de déchets. Certes, l'article 4 al. 2-e stipule que

chaque partie à la convention prend « les dispositions voulues » pour « interdire les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets à destination des États ou groupe d'États appartenant à des organisations d'intégration politique ou économique qui sont Parties, particulièrement les pays en développement ».

Cette disposition est certainement celle qui a donné le plus de satisfaction aux États africains [13]. D'une part, ces États ont cru pouvoir y déceler l'affirmation d'une interdiction générale du transfert des déchets dangereux en direction des pays en développement. D'autre part, ils ont apprécié l'ouverture faite aux organisations d'intégration politique ou économique, laquelle a permis à l'OUA de prendre pleinement part au processus d'élaboration de la convention et, ce faisant, de pouvoir présenter et défendre les positions de l'Afrique ; de plus, cette ouverture offre la possibilité d'une protection collective des États membres d'une organisation d'intégration par le seul biais d'un acte communautaire.

Si l'ouverture de la Convention aux organisations d'intégration ne fait aucun doute, l'affirmation d'une interdiction générale de transfert est au contraire discutable. D'abord parce que l'article 4 al. 2-e n'envisage l'interdiction que pour les pays en développement « qui ont interdit par leur législation toute importation » ou si l'État exportateur « a des raisons de croire que les déchets en question n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles telles que définies par les critères que retiendront les Parties à leur première réunion ». Le transfert n'est dont formellement interdit que sous ces deux conditions non cumulatives, sous réserve d'ailleurs que les mesures nationales d'interdiction aient été portées à la connaissance des autres Parties par l'intermédiaire du Secrétariat de la Convention (art. 13).

À la vérité, l'État reste au cœur du dispositif de l'interdiction ; il en constitue la pièce maîtresse. C'est lui qui dispose du « droit d'interdire l'importation des déchets » (art. 4. al. 1-a). L'État exportateur ne sera coupable d'une violation de la Convention que s'il autorise l'exportation des déchets dans un État dont la loi nationale en interdit l'importation. Il y a là une manière de conditionnalité de la vitalité d'une obligation internationale par une norme de droit interne, le reste étant (si l'État exportateur « a des raisons de croire » selon des critères définis en commun) une question d'appréciation semi-objective de l'État exportateur.

1.1.2. CHAMP D'APPLICATION RATIONE MATERIAE *DU PRINCIPE DE L'INTERDICTION*

La Convention s'applique aux mouvements transfrontières des « déchets dangereux ». Mais que signifie cette notion de déchets dangereux ? La Convention n'en donne pas une définition systématisée et synthétique. Elle se contente d'une technique énumérative consistant en l'établissement d'un catalogue de substances contenues dans l'Annexe I présentant certaines caractéristiques mentionnées à l'Annexe III. Ce catalogue de déchets dits dangereux qui tient lieu de définition de la notion est complété à l'Annexe II de la Convention par une autre catégorie de substances considerées comme toxiques ou dommageables pour la santé humaine et l'environnement, désignées dans la Convention par l'expression « d'autres déchets ».

À défaut d'une définition générale des déchets dangereux, les caractéristiques des matières entrant dans la catégorie desdits déchets tels qu'ils sont énumérés à l'Annexe II de la Convention aident néanmoins à l'identification des matières susceptibles de tomber dans le champ d'application de la Convention. En tout état de cause, celle-ci laisse à la charge des Parties le soin de définir la notion de déchets suivant leurs législations nationales respectives.

---

13. Voir le rapport de mission de la délégation camerounaise. ministère des relations extérieures du Cameroun, 1989.

Relativement au champ d'application de la Convention, la formule « déchets dangereux ou d'autres déchets » semble *a priori* l'élargir de façon quasi illimitée. Cette analyse de *prima facie* est tempérée ou contredite par l'article 1er al. 1-a de la Convention qui exclut de son champ d'application les déchets radioactifs. Cet article dispose : « Les déchets qui en raison de leur radioactivité, sont soumis à d'autres systèmes de contrôle internationaux s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives sont exclus du champ d'application de la présente convention ».

Cette disposition renvoie implicitement aux conventions conclues sous l'égide de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA). Ce renvoi est d'autant plus surprenant que l'AIEA s'occupe essentiellement du contrôle international du commerce des matières nucléaires, et qu'il n'existe pas encore de convention internationale spécifique relative aux aspects écologiques des mouvements transfrontières des déchets résultant de ces matières. [13bis] Au demeurant, même si le contrôle de cette catégorie de déchets dangereux était suffisamment assuré par d'autres instruments internationaux, l'on voit mal quel obstacle juridique pouvait empêcher l'affirmation du principe de l'interdiction du transfert de tels déchets dans la Convention. La raison de leur exclusion du champ d'application de la Convention était donc ailleurs.

1.1.3. LA PORTÉE DE LA NORME D'INTERDICTION

Elle paraît ambivalente.

● Il semble que cette norme ait une portée impérative lorsque l'État vers lequel sont dirigés les déchets a, d'une part édicté une norme nationale d'interdiction, d'autre part révélé son incapacité technique à assurer une gestion efficace et écologiquement rationnelle des déchets. Dans ce cas, la norme d'interdiction aurait pour effet d'entraîner l'illiceité et donc la nullité de tout contrat tendant à l'importation de déchets dangereux dans ce pays. Cette portée impérative de la norme d'interdiction ne saurait découler de la seule force de la Convention qui porte la norme, mais aussi de l'autorité particulière et prononcée que la communauté internationale entend lui attribuer en tant qu'elle serait parallèlement une norme éthique partagée par tous.

● Mais la norme d'interdiction a en même temps une portée relative en tant qu'elle n'infère pas une interdiction générale et absolue et qu'elle fait de l'État le régulateur ultime du mouvement de déchets. D'une part, si l'État n'interdit pas l'importation des déchets sur son territoire, il y a là un premier élément de relativité de la norme d'interdiction qui rend théoriquement possible la conclusion de contrats d'exportation ou d'importation des déchets ; d'autre part, s'il dispose des moyens d'assurer une gestion écologiquement rationnelle des déchets, cette donnée factuelle ou technique efface l'illicéité qui autrement pourrait entacher un contrat de transfert.

● La portée du principe a été renforcée par une résolution de la Conférence des Parties à la Convention tenue en mars 1994 à Genève [14]. Cette résolution adoptée le 25 mars par les 64 États Parties pose le principe de l'interdiction totale de l'exportation des déchets dangereux dans les pays pauvres à compter de 1998. La Conférence reconnaît « que les mouvements transfrontières de déchets dangereux à partir de pays de l'OCDE vers les pays non-OCDE risquent fort de ne pas constituer une gestion écologiquement rationnelle comme l'exige la Convention de Bâle ». En conséquence, la résolution interdit « immédiatement tous les mouvements transfrontières de

13 bis. Voir Evdokia MOISE, « La réglementation internationale en matière de déchets radioactifs et toxiques : convergences et divergences » Droit Nucléaire (OCDE), Bulletin 47, Juin 1991, pp; 10 et s., notam. p. 12 et p. 15.

14. Voir *Libération*, Nouvelle Serie, n° 3996 des 26 et 27 mars 1994 p. 48.

déchets dangereux destinés à l'élimination finale, à partir des pays OCDE vers les pays non-OCDE ». La première Conférence des Parties qui s'était déroulée en décembre 1992 en Uruguay avait déjà imposé diverses restrictions à ce commerce.

La résolution de mars 1994 a donné un répit de 18 mois supplémentaires aux pays occidentaux producteurs de 98% des 400 millions de tonnes de déchets toxiques qui, selon le PNUE, sont produits chaque année dans le monde. Le « Groupe des 77 » voulait que cette interdiction soit effective dès le 30 juin 1996, mais les pays industrialisés ont exigé, en contrepartie de la mention d'une date butoir dans la résolution, l'inscription dans le préambule de la résolution d'un engagement qui, selon Greenpeace, tempère le fondement même de la Convention [15].

1.2. Le principe de la gestion efficace et écologiquement rationnelle des déchets dangereux

Ce principe énoncé dans le préambule de la Convention apparaît comme une condition dirimante en matière de transfert de déchets dangereux. Il est la principale garantie du principe de l'interdiction dans la mesure où il énonce *a contrario* qu'un État ne peut et ne doit importer de déchets que s'il dispose d'installations techniques ainsi que du savoir technologique nécessaires pour les traiter ou les gérer d'une manière telle qu'il ne puisse s'en suivre un dommage écologique quelconque.

Ce principe s'apparente à une clause de sauvegarde dans la mesure où il rendrait inopérant l'adage selon lequel « Ce qui n'est pas interdit peut être considéré comme permis », adage qui aurait pu jouer pour les pays où il n'existe par de normes nationales d'interdiction. Il implique une obligation de réimporter les déchets dangereux lorsqu'un mouvement transfrontière desdits déchets ne peut être mené à terme conformément aux clauses du contrat de transfert. À cette fin, l'État d'exportation ou de transit ne peut s'opposer à la réintroduction de ces déchets sur son territoire (art. 8).

Alors se pose la question : le principe de la gestion écologiquement rationnelle des déchets ne prévaudrait-il pas sur le principe de l'interdiction du transfert en raison de son contenu plus large et plus général et surtout de sa portée plus étendue ?

2. LES NORMES D'ACCOMPAGNEMENT DES MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES DES DÉCHETS

Ces normes peuvent être regroupées autour de deux principes : le principe d'information et le principe de coopération.

2.1. Le principe d'information

Ce principe est ici entendu dans son sens le plus large intégrant aussi bien la notion d'information proprement dite que celles de communication des renseignements et de notification. S'agissant des mouvements transfrontières de déchets mêmes, ce principe revêt un double aspect : une obligation d'informer *a priori* et une faculté d'informer *a posteriori*. Mais elle comporte une obligation de communiquer des informations générales sur l'application de la Convention.

---

15. V. *Libération*, Nouvelle Serie, n° 3996 des 26 et 27 mars 1994 p. 48.

2.1.1. L'OBLIGATION D'INFORMER A PRIORI

La Convention impose la communication d'un certain nombre d'informations préalablement à tout mouvement transfrontières de déchets dangereux. L'article 6 de la Convention en fixe à la fois le principe et les modalités : l'État exportateur est tenu d'informer par écrit, par l'intermédiaire de son autorité compétente, l'autorité compétente de l'État concerné de tout transfert de déchets dangereux ou d'autres déchets envisagés, ou exige du producteur qu'il le fasse. L'information se fait sous forme de notifications devant contenir les déclarations et renseignements spécifiés à l'Annexe V-A, « rédigés dans une langue acceptable (sic) pour l'État d'importation », une seule notification étant envoyée à chaque État concerné.

L'État d'importation accuse par écrit réception de la notification, une copie de sa réponse définitive devant être envoyée aux autorités compétentes des États concernés qui sont Parties à la Convention. En tout état de cause, l'État d'exportation n'autorise pas le producteur ou l'exportateur à déclencher le mouvement transfrontières avant d'avoir reçu confirmation écrite, d'une part, que l'auteur de la notification a reçu le consentement écrit de l'État d'autorisation, d'autre part, que l'auteur de la notification a reçu de l'État d'importation confirmation de l'existence d'un contrat entre l'exportateur et l'éliminateur spécifiant une gestion écologiquement rationnelle des déchets considérés.

En outre, chaque État de transit qui est partie à la Convention doit accuser sans délai réception de la notification à celui qui l'a donnée. L'accusé de réception ne vaut cependant pas consentement dudit État, celui-ci pouvant ultérieurement prendre position par réponse écrite à l'auteur de la notification dans un délai de 60 jours, soit pour marquer son accord avec ou sans réserve, soit pour exprimer son refus. En tout cas, l'État d'exportation ne peut autoriser le déclenchement du mouvement transfrontières avant d'avoir reçu le consentement écrit de l'État de transit.

Toute modification par un État Partie des exigences ci-dessus exposées relatives à l'information sur le transfert des déchets doit être immédiatement portée à la connaissance des autres Parties.

Le mouvement transfrontières des déchets, lorsqu'il est effectif, doit laisser des traces écrites. Aussi le paragraphe 9 de l'article 6 demande-t-il aux Parties d'exiger de toute personne prenant en charge un mouvement transfrontières des déchets, quelle signe le document de mouvement à la livraison et à la réception des déchets en question. De même, les Parties doivent exiger de l'éliminateur qu'il informe l'exportateur et l'autorité compétente de l'État d'exportation de la réception des déchets (et en temps voulu, l'achèvement des opérations d'élimination selon les modalités indiquées dans la notification).

Il convient en outre de souligner que les États d'importation ou de transit Parties à la Convention peuvent exiger comme condition d'entrée une couverture d'assurance, un cautionnement ou d'autres garanties pour tout mouvement transfrontières de déchets.

2.1.2. LA FACULTÉ D'INFORMER A POSTERIORI

L'information, dans ce cas, entre dans le cadre de la vérification prévue par l'article 19 de la Convention : tout État Partie qui a des raisons de croire qu'une autre Partie agit ou a agi en violation des obligations découlant des dispositions de la Convention peut en informer le Secrétariat. Cette information est donc facultative.

Au cas où il décide donc d'informer, l'État ayant des raisons de le faire informe simultanément et immédiatement, directement ou par l'intermédiaire du Secrétariat, la Partie faisant

l'objet des allégations. Le Secrétariat devrait dans ce cas transmettre aux Parties tous les renseignements pertinents.

En outre, au terme de l'article 13 paragraphe 1, les Parties veillent, chaque fois qu'ils en ont connaissance en cas d'accident survenu au cours des mouvements transfrontières de déchets ou de leur élimination et susceptible de présenter des risques pour la santé humaine et l'environnement d'autres États, à ce que ceux-ci soient immédiament informés.

2.1.3. LA COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS

Cette communication se fait dans les deux sens.

Dans un sens, les Parties donnent des informations notamment à la Conférence des Parties et au Secrétariat de la Convention. Ainsi, conformément aux lois et réglementations nationales, elles transmettent à la Conférence des Parties, par l'intermédiaire du Secrétariat, un rapport annuel contenant pour l'essentiel : les autorités compétentes et les correspondants qui ont été désignés conformément à l'article 5 de la Convention ; des renseignements sur les mouvements transfrontières de déchets auquels elles ont participé ; les mesures adoptées par elles en vue de l'application de la Convention ; les données statistiques pertinentes qu'elles ont compilées touchant les effets de la protection, du transport et de l'élimination de déchets sur la santé humaine et l'environnement ; les accords et arrangements bilatéraux, multilatéaux et régionaux conclus en application de l'article 11 de la Convention ; les accidents survenus durant les mouvements transfrontières et l'élimination des déchets et sur les mesures prises pour y faire face ; les diverses méthodes d'élimination utilisées dans la zone relevant de leur compétence nationale ; les mesures prises pour la mise au point de techniques tendant à réduire et/ou à éliminer la production des déchets ; et tous autres renseignements sur les questions jugées utiles par la Conférence des Parties. Par ailleurs, les Parties veillent à ce que soit envoyée au Secrétariat copie de chaque notification concernant un mouvement transfrontières donné de déchets et chaque prise de position y relative, lorsqu'une Partie dont l'environnement risque d'être affecté par ledit mouvement transfrontières l'a demandé.

2.2. Le principe de coopération

Si la coopération apparaît comme une des pierres angulaires de la protection de l'environnement, elle est absolument indispensable en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets. C'est pourquoi l'article 10 de la Convention pose d'emblée l'impératif d'une coopération des Parties en la matière. Elles communiquent à cette fin, sur demande, des renseignements sur des bases bilatérales ou multilatérales en vue d'encourager cette gestion écologiquement rationnelle des déchets, y compris l'harmonisation des normes pratiques techniques visant à la bonne gestion de ceux-ci.

De même, les Parties coopèrerent, sous réserve de leurs lois, réglementations et politiques nationales, à la mise au point et à l'application de nouvelles techniques écologiquement rationelles produisant peu de déchets, et à l'amélioration des techniques existantes ; au transfert des techniques relatives à la gestion écologiquement rationnelle des déchets et des systèmes d'organisation de cette gestion ainsi que pour favoriser le développement des moyens techniques des Parties, notamment de celles qui auraient besoin d'une aide technique dans ce domaine et en feraient la demande ; à la mise au point de directives techniques et/ou de codes de bonne pratiques appropriés.

Par ailleurs, elles utiliseront les moyens appropriés pour coopérer afin d'aider les pays en développement à appliquer les dispositions contenues dans les alinéas a), b) et c)

du paragraphe 2 de l'article 4 relatives à la production, aux mouvements transfrontières et à la gestion écologiquement rationnelle des déchets. Au demeurent, compte tenu des besoins de ces pays, la Convention encourage la coopération entre les Parties et les organisations internationales compétentes afin de promouvoir, entre autres, la sensibilisation du public, le développement d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets et l'adoption de nouvelles techniques peu polluantes.

3. LE TRANSFERT DES DÉCHETS EN VIOLATION DES DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA CONVENTION : UN TRAFIC ILLICITE

L'illicéité d'un mouvement transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets est établie à certaines conditions énoncées de façon précise par la Convention, et prête à conséquences.

3.1. Les conditions d'illicéité d'un trafic

Comme on l'a indiqué précédemment, la portée du principe de l'interdiction dépend presque totalement de l'État. L'article 11 de la Convention le confirme en affirmant que les Parties peuvent, nonobstant les dispositions de l'article 4 paragraphe 5 qui interdisent l'autorisation d'exportation de déchets dangereux ou d'autres vers un État non Partie ou l'importation en provenance d'un tel État, conclure des accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières des déchets dangereux ou d'autres déchets avec des États non Parties. La seule condition à laquelle est soumise la conclusion de tels accords ou arrangements est qu'ils ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets.

Il s'agit là manifestement d'une brèche dans le principe de l'interdiction qu'élargit du reste l'idée générale, présente dans la Convention, selon laquelle le consentement de l'État ou des États intéressés peut effacer l'illicéité d'un trafic. En effet, tout mouvement transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets n'est réputé constituer un trafic illicite que s'il s'est effectué en l'absence d'information de tous les États et d'acquiescement de l'État intéressé.

Au terme de l'article 9 de la Convention en effet, il y a illicéité d'un trafic de déchets lorsque celui-ci s'effectue : a) « sans qu'une notification ait été donnée à tous les États concernés conformément aux dispositions de la [...] convention » ; b) « sans le consentement que doit donner l'État intéressé, conformément aux dispositions de la [...] convention » ; c) avec le consentement des États intéressés obtenu par falsification, fausse déclaration ou fraude ; d) lorsque ledit trafic « n'est pas conforme matériellement aux documents » ; e) lorsqu'il « entraîne une élimination délibérée (par exemple, déversement) de déchets dangereux ou d'autres déchets en violation des dispositions de la convention et des principes généraux du droit international ».

Ces conditions ne sont pas cumulatives. La réalisation d'une seule d'entre elles entraîne donc l'illicéité du trafic.

3.2. Les conséquences de l'illicéité d'un trafic

La première conséquence générale clairement et fermement énoncée par la Convention est d'ordre pénal. L'article 4 paragraphe 3 dispose : « Les Parties considèrent que le trafic illicite de déchets dangereux ou d'autres déchets constitue une infraction pénale ». La Convention n'indique cependant pas s'il y a une différenciation ou une gradation dans les infractions ni, encore moins, les sanctions encourrues. Toutefois elle prévoit des consultations entre les Parties sur les questions de responsabilité, « en vue d'adopter le plus tôt possible un protocole établis-

sant les procédures appropriées en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant d'un mouvement transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets » (art. 12).

Les autres conséquences tiennent au sort réservé aux déchets ayant fait l'objet du trafic illicite. L'article 9 distingue à cet égard deux hypothèses en ses paragraphes 2 et 3 respectivement :

● Lorsque le trafic est considéré comme illicite du fait du comportement de l'exportateur ou du producteur, l'État d'exportation veille à ce que le déchets dangereux en question soient, ou repris par l'exportateur ou le producteur ou, s'il y a lieu, par lui-même sur son territoire, ou si cela est possible, éliminés d'une autre manière conformément à la Convention, dans un délai de 30 jours. À cette fin, les Parties concernées ne s'opposent pas au retour de ces déchets dans l'État d'exportation ni ne l'entravent ou ne l'empêchent. Un exemple récent (en 1995) est le rapatriement au Japon d'une cargaison de déchets dangereux qui était destinée à un pays européen.

● Lorsque le trafic est considéré comme illicite par suite du comportement de l'importateur ou de l'éliminateur, l'État d'importation veille à l'élimination des déchets en question d'une manière écologiquement rationnelle par l'importateur ou l'éliminateur, ou s'il y a lieu, par lui-même dans un délai de 30 jours « à compter du moment où le trafic illicite a retenu l'attention de l'État d'importation ou tout autre délai dont les États concernés pourraient convenir ». La Convention appelle dans ce cas les Parties concernées à coopérer, selon les besoins, pour éliminer les déchets en question selon des méthodes écologiquement rationnelles.

B. L'apport de la Convention de Bamako

Cette Convention a été adoptée le 30 janvier 1991 dans la capitale malienne. Elle apparaît globalement comme une réplique à la lettre de la Convention de Bâle, sauf, d'une part, quelques retouches de forme telle que la permutation entre les articles 1 et 2, d'autre part, des ajouts de fond portant sur des questions jugées importantes par les États africains et dont l'absence dans la Convention de Bâle avait suscité leur défiance et leur désaffection.

La Convention de Bamako essaie en effet d'exprimer la position africaine sur la question des déchets notamment en prenant en compte les propositions faites par les États africains lors des négociations de la Convention de Bâle. Ses innovations au regard de cette dernière portent sur trois points :

1. L'énonciation d'un principe d'interdiction générale et absolue d'introduire en Afrique des déchets de toute nature d'origine étrangère. L'article 2 paragraphe 2 qui est une manière de réponse à l'article 1er paragraphe 3 de la Convention de Bâle dispose : « les déchets qui, en raison de leur radioactivité sont soumis à des systèmes de contrôle international, y compris des instruments internationaux s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives sont inclus dans le champ d'application de la présente convention ». L'Afrique tenait d'autant plus à cette disposition dont elle n'avait pu obtenir l'introduction dans la Convention de Bâle que la réglementation internationale en matière de transfert de déchets radioactifs est plutôt permissive ; en tout cas elle n'est pas assez protectrice pour les pays en développement, en l'occurrence ceux d'Afrique.

Le Code de bonne pratique de l'AIEA se contente de rappeler que, dans le cadre de leur responsabilité en matière de protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers liés aux rayonnements ionisants, les États doivent s'efforcer de réduire le volume de déchets radioactifs. Quant au Règlement de transport de l'AIEA, il réglemente les aspects de sécurité

intrinsèque du transport et non la surveillance des matières transportées. Certes, le Code de bonne pratique recommande aussi qu'aucun mouvement transfrontalier de déchets radioactifs n'ait lieu sans le consentement préalable de tous les pays concernés. Mais il s'agit d'un instrument dépourvu de caractère obligatoire qui ne propose par conséquent aucun mécanisme obligatoire de suivi pour contrôler les mouvements desdits déchets. Quant à la Directive communautaire n°80/836 sur la protection des travailleurs et du public contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, elle ne comble cette lacune qu'en ce qui concerne le transfert intra-européen.

2. La Convention interdit par ailleurs l'introduction en Afrique de tout déchet d'origine étrangère et n'autorise que les mouvements transfrontières des déchets produits en Afrique, en les soumettant à diverses conditions et une réglementation stricte. On pourrait presque dire qu'à la fameuse formule « *Let us died pollued* » lancée par un délégué du Tiers Monde à la Conférence de Stockholm en 1972, les négociateurs de la Convention de Bamako préfèrent la formule : « *Let us died of our own pollution* ». L'article 4 paragraphe 1 fait en effet obligation à toutes les Parties de prendre « les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux pour quelque raison que ce soit, en provenance de Parties non contractantes ». Et le paragraphe 3 du même article qui traite de la production de déchets en Afrique admet les mouvements transfrontières des déchets entre États africains, même s'il les assortit de certaines conditions.

Cette disposition soulève cependant un problème non négligeable. En interdisant de façon absolue le transfert de tout déchet d'origine étrangère sur le continent, les États africains ne s'exposent-ils pas au risque de la réciprocité, c'est-à-dire au refus par les pays industrialisés dotés d'installations techniques et d'équipements adéquats de recevoir pour traitement d'éventuels déchets spéciaux qui proviendraient d'Afrique ? Le principe de l'interdiction absolue pourrait donc, dans ce cas, se retourner contre ces États.

3. La Convention de Bamako envisage en outre, à l'instar de la Convention de Bâle, la sanction pénale des infractions au principe de l'interdiction de l'introduction des déchets dangereux en Afrique. L'importation de tels déchets « est déclarée illicite et passible de sanctions pénales » (art. 4 para.1). Mais au-delà de cette référence aux sanctions pénales qui stipule que la détermination de l'échelle des infractions et du quantum des peines est laissée aux États, la Convention de Bamako introduit un régime de responsabilité relative à la production des déchets dangereux, au contraire de la Convention de Bâle qui renvoie cette question dans le cadre d'un protocole à conclure entre les Parties. L'article 4 paragraphe 3-6 de la Convention de Bamako dispose en effet que chaque Partie « impose une responsabilité objective et illimitée ainsi qu'une responsabilité conjointe et solidaire aux producteurs de déchets dangereux ».

Il y a là un progrès notable au regard du droit international positif de l'environnement dont l'une des principales faiblesses est qu'il est un droit non sanctionné, en particulier sur le plan pénal.

S'ajoutent à ces innovations saillantes des modifications et autres différences de détail non moins importantes au plan juridique, notamment : les dispositions restrictives à l'entrée et au transit de déchets ; le délai de réexportation des déchets en transit ; l'exigence de la transmission des informations relatives aux activités illicites, accidents, violations du traité qui est obligatoire sous l'empire de la Convention de Bamako sans la demande du Secrétariat... De plus le langage de la Convention est souvent plus ferme et ses dispositions plus précises que celles de la Convention de Bâle. Ainsi, alors que cette dernière fait obligation à chaque État Partie de

s'abstenir d'exporter des déchets « s'il a des raisons de croire » que les déchets en question ne seront pas gérés de façon écologiquement rationnelle, la Convention de Bamako dispose que les Parties « n'autorisent pas l'exportation des déchets dangereux vers un État qui n'a pas les installations pour le traitement ou qui ne peut pas les utiliser de façon écologiquement rationnelle ». Entre « des raisons de croire » de Bâle et le « n'autorise pas l'exportation... vers un État qui n'a pas... » de Bamako, il y a une nuance de taille, la formule de Bâle permettant à un État de fermer complaisamment les yeux sur l'incapacité de l'État d'importation à traiter de façon écologiquement rationnelle les déchets qu'il importe.

Sans même qu'il soit besoin de recenser de façon exhaustive toutes ces différences de détails existant entre les deux conventions et qui contribuent indiscutablement au renforcement de la Convention de Bamako par rapport à celle de Bâle, il y a lieu de dire avec un auteur que la Convention de Bamako apparaît comme un cadre approprié de réglementation pour le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux vers les pays en développement en particulier ceux d'Afrique.

La Convention de Bamako n'est pas seulement, comme on a pu le dire, une « convention politique ». Certes, elle est un texte réactionnel sur un sujet sensible ayant déchaîné les passions. Mais elle exprime aussi les préoccupations légitimes d'un continent qui reste à la merci des trafiquants de déchets sans foi ni loi qui profitent de toute faille juridique ou de tout désordre politique pour commettre leur forfait. Preuve en est que le PNUE négociait encore en septembre 1992 — c'est-à-dire trois ans après la convention de Bâle et un après celle de Bamako — avec les gouvernements italien et suisse afin de prévenir le déversement en Somalie de déchets toxiques par des entreprises de ces pays. Cette démarche a fait suite à la divulgation d'un contrat signé entre des entreprises européennes et le docteur Nur Elny Osman, se présentant comme Ministre de la Santé de la République Somalienne [16]. Le contrat conclu pour vingt ans (1991-2011) prévoit l'envoi annuel de près de 800 000 tonnes de déchets « hautement toxiques » [17].

On estimait, en 1992, à un million de tonnes les déchets toxiques que des entreprises italiennes auraient déversés sur les côtes de la Somalie à la faveur de l'anarchie qui règne dans ce pays depuis un dizaine d'année [18].

Ce scandale somalien montre bien que le problème du déversement des déchets dangereux en Afrique reste entier. On ne peut alors qu'exprimer sa perplexité devant le peu d'empressement des États africains à signer et à ratifier massivement l'instrument juridique qu'ils se sont donnés eux-même à Bamako, et le fait qu'ils soient plus nombreux à être devenus parties à la Convention de Bâle. Certes, la résolution de Genève de 1994 fixant à 1998 l'interdiction des exportations des déchets vers les pays en développement élimine potentiellement l'une des raisons de la défiance des États africains vis-à-vis de la Convention de Bâle. Reste pourtant le problème des déchets radioactifs qui ne sont toujours pas couverts par cette Convention. Alors, doit-on croire que les États africains se laissent séduire par les prespectives financières que leur offrirait l'adhésion à la Convention de Bâle au détriment de celle de Bamako qui reste, en dépit de sa fermeté juridique et du bouclier anti-déchets (non africains) qu'elle offre à l'Afrique, une Convention des pauvres sans moyens pour en assurer la mise en œuvre effective ?

16. Voir J. Wylie DONALD, « The Bamako convention as a solution to problem of hazardous waste export to less developed countries », *Columbia Journal of Environmental law*, vol. 17, 419, 1992, notam. pp. 443 et s.
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*

III. LA RÉGLEMENTATION DES MOUVEMENTS DE DÉCHETS DANGEREUX DANS LES RAPPORTS ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ACP

Cette réglementation résulte d'une part, de la Convention de Lomé IV et, d'autre part, du droit dérivé de la Communauté.

A. Dans la Convention de Lomé IV

Une disposition importante du Titre I^{er} de la Convention, consacrée à l'environnement, traite des mouvements transfrontières des déchets : l'article 39. Au regard de cet article, la Convention de Lomé IV signée le 15 décembre 1989 reste sur cette question dans l'orbite de la Convention de Bâle signée quelques six mois plus tôt, même si par la référence aux déchets radioactifs dans le sens d'une maîtrise de leur transfert, elle tend à se démarquer quelque peu de cette dernière. Le paragraphe 3 de l'article 39 confirme en tout cas de façon explicite cette parenté avec la Convention de Bâle en renvoyant aux annexes 1 et 2 de cette Convention pour la définition du terme « déchet ».

De façon générale, les Parties à la Convention de Lomé IV « s'engagent, en ce qui les concerne, à tout mettre en œuvre afin que de façon générale soient maîtrisés les mouvements internationaux de déchets dangereux et des déchets radioactifs ». Elles soulignent également l'importance d'une coopération internationale efficace en la matière. Afin de parvenir à la maîtrise visée des transferts internationaux de déchets, la Convention pose d'une part, le principe général de l'interdiction des transferts, d'autre part, des mesures d'application du principe assorties du contrôle, et enfin elle prévoit un régime particulier pour les déchets radioactifs.

1. LE PRINCIPE D'INTERDICTION DES TRANSFERTS DE DÉCHETS DANS LA CONVENTION DE LOMÉ IV

L'article 39 paragraphe 1 al. 2 est formel : « la communauté interdit toute exportation directe ou indirecte (des déchets dangereux et des déchets radioactifs) vers les États ACP, tandis que, simultanément, les États ACP interdisent l'importation directe ou indirecte, sur leur territoire de ces mêmes déchets en provenance de la Communauté ou de tout autre pays ».

Ainsi formulée, cette interdiction paraît à la fois générale et absolue. Il ne peut y être dérogé que dans deux hypothèses : premièrement, lorsqu'il existe des engagements internationaux spécifiques auxquels les Parties contractantes ont souscrit ou peuvent souscrire à l'avenir dans les enceintes internationales compétentes dans les domaine des déchets dangereux et celui des déchets radioactifs : deuxièmement, lorsqu'un État membre, chez lequel un État ACP a décidé d'exporter des déchets pour traitement, réexporte les déchets traités vers l'État ACP d'origine.

2. LES MESURES D'APPLICATION DE L'INTERDICTION ET LEUR CONTRÔLE

Il échoit à chaque Partie à la Convention de Lomé IV l'obligation contractuelle de prendre, dans les meilleurs délais, les mesures d'ordre juridique et administratif internes que nécessite la mise en application des principes d'interdiction de transfert auquel elle a souscrit. À cet égard, des consultations peuvent être engagées en cas de retard à la demande de l'une des Parties.

À l'issue de ces consultations, chaque Partie pourra prendre les mesures appropriées en fonction de la situation.

Au terme du paragraphe 2 de l'article 39, les Parties s'engagent à assurer « un contrôle rigoureux » de l'application du principe d'interdiction précédemment exposé. Elles peuvent, en cas de difficulté à cet égard, organiser des consultations dans les mêmes conditions que ci-dessus, et avec les mêmes effets.

3. LE RÉGIME PARTICULIER DES DÉCHETS RADIOACTIFS

En dépit de ses références à la Convention de Bâle, la Convention de Lomé IV semble avoir voulu, sur cette question, apaiser les inquiétudes des ACP et des États africains en particulier, exprimées lors de la Conférence de Bâle. D'abord, elle pose, comme on l'a vu, le principe de l'interdiction formelle des transferts de déchets radioactifs à l'article 39 paragraphe 1 al. 2 de la Convention et le réitère de façon plus explicite et plus ferme dans la « Déclaration commune *ad* article 39 sur les mouvements de déchets dangereux et de déchets radioactifs » (Annexe VIII de la Convention) en ces termes : « Profondément conscientes des risques spécifiques qui s'attachent aux déchets radioactifs, les Parties contractantes s'interdisent toute pratique de déversement de tels déchets qui empiéterait sur la souveraineté des États ou menacerait l'environnement ou la santé publique dans d'autres pays ».

Ensuite, elle propose une définition des déchets radioactifs, ce qui est d'autant plus remarquable et mérite d'être souligné que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), organisme spécialisé en la matière n'en avait pas élaboré une. Le second paragraphe de l'Annexe VIII déclare en effet qu'en attendant une définition plus précise élaborée dans le cadre de l'AIEA « le terme « déchets radioactifs » s'entend comme toute matière pour laquelle aucun usage ultérieur n'est envisagé, et qui contient ou est contaminé par des radionucléides dont les niveaux de radioactivité et de concentration dépassent les limites que la Communauté s'est imposée à elle-même pour la protection de sa population à l'article 4 points a) et b) de la directive 80/836 Euratom, modifiée en dernier lieu par la directrice 84/467 Euratom. Pour les niveaux de radioactivité, ces limites vont de 5 x 103 Becquerel pour les nucléides de très forte radiotoxicité à 5 x 106 Becquerel pour ceux de faible radiotoxicité. Pour les concentrations, ces limites sont de 100 Becquerel g-1 et de 500 Becquerel g-1 pour les substances radioactives naturelles solides ».

Certes, la plupart des pays africains ne disposent pas de moyens matériels et humains adéquats et suffisants pour mesurer des niveaux de radioactivité des déchets qui pourraient être exportés vers leur territoire, et ne sont donc pas en principe en mesure de tirer parti de cette définition. Du moins le principe est-il acquis ; et l'on peut penser que les États membres de la Commnauté le respecteront en ce qui les concerne et aideront leurs partenaires ACP à en assurer le contrôle, dans la mesure où l'article 39 comme la Déclaration y afférente soulignent que les Parties attachent la plus grande importance au développement de la coopération internationale en matière de déchets, en particulier à l'effet de protéger l'environnement et la santé publique contre les risques de radioactivité.

Une analyse combinée de la Convention de Bâle et de la Convention de Lomé IV pourrait, à première vue, disqualifier la Convention de Bamako, notamment sur la question des déchets radioactifs, dans la mesure où les deux traités mis en ensemble offriraient une protection juridique suffisante aux États africains contre de tels déchets en provenance des pays européens. Le problème éventuel de la compatibilité entre les dispositions pertinentes de la Convention de Lomé IV et celles de l'article 2 de la Convention de Bâle qui soustraient les déchets radioactifs

du principe de l'interdiction serait résolu à la fois par le principe de la règle spéciale : *lex specialis generalibus derogat*, et par celui de la règle postérieure : *lex posterior priori derogat*.

Reste néanmoins que la Convention de Lomé IV est d'une durée de vie limitée (cinq ans) et ne pourrait constituer alors qu'un appoint circonstantiel à la Convention de Bâle qui, elle, est illimitée *ratione temporis*. D'autre part, la Convention de Lomé IV n'a pas, au contraire de la Convention de Bâle un caractère universel, mais un caractère « régional ». Elle est donc limitée *ratione loci* et ne protège pas les ACP, en l'occurrence les États africains, contre les déchets radioactifs de provenance extra-communautaire. Aussi, la Convention de Bamako conserve-t-elle, de ce point de vue, sa pertinence.

B. Dans le Droit communautaire dérivé

La notion de « déchets » s'entend, au sens de la Commission de la Communauté européenne dans sa proposition de modification de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 formulée en 1990, de toute substance ou de tout objet — à l'exception des ordures ménagères — dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire pour les raisons énumérées à l'Annexe I, à savoir qu'ils constituent des « produits hors normes », des « produits périmés » des « matières contaminées ». Le Conseil de la Communauté ayant approuvé le texte des articles proposé par la Commission [19], cette définition constitue donc la définition des déchets en droit communautaire. Celle-ci vise aussi bien les déchets destinés à la valorisation que ceux destinés à l'élimination finale comme l'atteste la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) [20].

Le manque de capacité d'élimination mais aussi le renforcement des mesures de contrôle et des conditions d'élimination dans la communauté ont conduit un certain nombre de producteurs ou de détenteurs de déchets à les exporter hors de la Communauté. Seulement, si parmi les pays destinataires certains disposaient d'installations d'élimination adéquates, nombreux étaient ceux qui en étaient totalement dépourvus, en particulier les pays africains.

Dès 1988, la Communauté européenne a donc adopté des orientations sur les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux vers des pays tiers, dans le cadre de la Résolution du Conseil n°89/C9/01 du 21 décembre 1988 [21]. L'exportation des déchets de la Communauté vers un pays tiers relève de la politique commerciale commune et par conséquent, sa réglementation est basée sur l'article 113 du Traité CEE.

La stratégie communautaire pour la gestion des déchets proposée par la Commission [22] et approuvée par le Conseil par sa résolution du 7 mai 1990 [23] sur la politique des déchets tend à réduire tant la production de déchets que leur transfert dans la mesure où cela est écologiquement souhaitable. Mais cette résolution de mai 1990 est centrée sur les transferts intra-communautaires.

---

19. Voir Carel de VILLENEUVE, « Les notions de « déchets » et de « déchets dan gereux » ; les définitions proposées par la commissions des C.E », *E. Story-scientia Aménagement-Environnement*, 1990/n° spécial, p. 18.
20. Notamment l'arrêt du 20 mars 1990 (l'affaire 359/88 qui affirme : « Une réglementation nationale qui adopte une définition de la notion de déchets excluant les substances et déchets susceptibles de réutilisation économique n'est pas compatible avec les directives 75/442 et 78/319 du conseil ». Voir également, C.J.C.E., arrêt du 28 mars 1990 dans les affaires 206/88 et 207/88.
21. Voir Journal officiel (J.O.) C9/1, 12.1.89, p. 1.
22. Voir Doc. SEC (89) 934 final du 14 septembre 1989.
23. Voir J.O. n° L 122 du 18 mai 1990, p. 2.

C'est la « Proposition de Règlement (CEE) du Conseil concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté » présentée par la Commission le 26 octobre 1990 [24] qui expose de façon détaillée la politique communautaire relative aux mouvements de déchets impliquant des pays tiers. L'article 9 de cette proposition de Règlement pose le principe de l'interdiction de toute exportation vers un État ACP en reprenant à son compte la formulation de l'article 39 paragraphe 1 al.2 de la Convention de Lomé IV. Les conditions d'exportation pour élimination ou pour revalorisation dans un État sont strictement réglementées et sont soumises à de nombreuses formalités prévues à l'article 10 de la proposition. Parallèlement, l'article 11 interdit toute importation des déchets visés aux Annexes III et IV de la proposition en provenance d'un État non Partie à la Convention de Bâle.

De façon générale, il apparaît que la réglementation communautaire sur les mouvements transfrontaliers en direction ou en provenance des pays tiers, notamment des ACP est une combinaison des dispositions pertinentes des Conventions de Bâle et de Lomé IV.

Section 2 : Dans les droits nationaux

De façon générale les instruments juridiques internationaux renvoient aux législations nationales pour la définition des déchets. À quelles substances exactement s'applique cette notion dans les législations africaines ? La réponse à cette question est importante tant est lourde de conséquences l'application de cette notion à un produit. Or la notion de déchets apparaît, même en droit comparé, comme une notion relative dans la mesure où elle est toujours liée à des circonstances de temps [25] et à l'état des connaissances technologiques.

La définition de la notion « déchets » la plus courante dans les législations africaines a été proposée par la loi algérienne de 1983 relative à la protection de l'environnement. Elle dispose en son article 89 : « Est déchet au sens de la présente loi tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou, plus généralement, tout bien meuble abandonné ou que son destinataire destine à l'abandon ». Cette définition est reprise *in extenso* par l'article 33 de la loi togolaise de 1988 instituant Code de l'environnement, et avec une légère modification par l'article 58 de l'ordonnance guinéenne de 1987 portant Code de l'environnement. La plupart des législations ne distinguent pas explicitement entre les déchets domestiques constitués principalement des ordures ménagères et les déchets dangereux. Elles se contentent de parler de déchets, puis de déchets dangereux, laissant par-là sous-entendre que les premiers ne le sont pas. L'analyse des textes montre pourtant que les uns et les autres n'ont pas le même régime juridique. Aussi présentera-t-on de façon séparée la réglementation des déchets simplement incommodants (I) et celle des déchets dangereux (II).

I. LES DÉCHETS INCOMMODANTS

Sont ainsi qualifiés pour les besoins de la distinction d'avec les déchets dangereux, ceux que la plupart des législations africaines désignent par le terme de déchets tout court, et que la loi congolaise du 23 avril 1991 appelle les « déchets urbains » (titre 8).

---

24. Voir Doc. COM (90) 415 final- SYN 305 du 26 Oct. 1990.

25. Voir LANVERSEN, « La notion de « déchets » dans la législation existante » *E. Story - scientia, Aménagement -Environnement*, 1990, n° spécial, p. 13. L'auteur étudie cette notion dans la législation Belge.

De façon générale, il se dégage des législations africaines deux principes importants relativement à leur gestion. D'une part, un principe souple d'interdiction auquel il peut être dérogé à certaines conditions, d'autre part un principe d'élimination par le producteur ou le détenteur de déchets.

A. Un principe souple d'interdiction

À la suite du trafic des déchets découvert en 1988, de nombreux États africains ont adopté des législations interdisant totalement l'importation de déchets sous peine de sanctions extrêmement lourdes incluant une obligation de remise en l'état du site ainsi que la confiscation du navire ayant transporté la cargaison (loi ivoirienne du 6 juillet 1988 ; loi gambienne du 4 juillet 1988 ; Code togolais de l'environnement du 7 septembre 1988 ; etc.)

La loi congolaise de 1991 interdit le dépôt ou l'abandon de déchets dans des conditions favorisant le développement de vecteurs de maladies ou susceptibles de provoquer des dommages aux personnes et aux biens ou de développer des odeurs ou autres nuisances incommodantes (art. 48). Cette formulation reprend à la lettre celle de l'article 34 du Code de l'environnement du Togo. L'article 20 du décret nigerian de 1988 pose également le principe de l'interdiction de la décharge de toute substance dangereuse dans l'air ou sur terre et dans les eaux du Nigeria, sauf aux endroits où une telle décharge est permise ou autorisée par la réglementation en vigueur. Ce principe de l'interdiction paraît cependant infléchi par le fait qu'il ne s'appliquerait que lorsqu'il s'agit d'importantes quantités nocives (« *such harmful quantities* »). La politique nationale de l'environnement de l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement, publiée en 1989, détaille en son point 3.6 les mesures à mettre en œuvre en matière de gestion des déchets.

Le Code de l'environnement de la Guinée quant à lui semble interdire l'immersion ou l'élimination par quelque procédé que ce soit des déchets, mais seulement dans les eaux continentales et les eaux maritimes sous juridiction guinéenne, comme si la décharge sur la terre ferme était autorisée. En tout état de cause l'immersion ou l'élimination en question n'est possible que sur autorisation spéciale délivrée par le service de l'environnement et sauf cas de force majeure entraînant une menace directe et certaine sur la sauvegarde de la vie humaine ou la sécurité d'un navire ou d'un aéronef (art. 65). L'article 67 dudit Code prévoit en outre la possibilité pour les autorités guinéennes de réglementer, et en cas de nécessité, d'interdire la fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente, de produits générateurs de déchets. Il en est de même de l'article 94 al. 1 de la loi algérienne du 8 février 1983.

Au Cameroun, la gestion des déchets fait l'objet d'une réglementation stricte depuis la période coloniale. Déjà, un arrêté du 1er octobre 1937 fixant les règles d'hygiène et de salubrité à appliquer dans le territoire interdisait le dépôt des ordures ménagères ou des détritus sur la voie publique ainsi que sur les propriétés ou sur les terrains occupés à titre précaire ou innoccupés (art. 9). Ce texte réglementait en détail le dépôt, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, mais était muet sur les autres types de déchets. Cet arrêté colonial reste formellement en vigueur de nos jours, aucun texte postérieur ne l'ayant modifié ou abrogé, même après l'indépendance. Quant aux déchets industriels, la législation camerounaise accusait un vide juridique en la matière, et ce vide n'a été partiellement comblé que par une circulaire prise par le ministre de la Santé en date du 20 août 1980 relative à la collecte, au transport et au traitement desdits déchets. En vertu de ce texte, les dépôts, déchargements ou déversements au hasard dans les lieux naturels (décharge brute), dans les cours d'eau ou sur les berges sont « strictement interdits »[26].

---

26. Voir Maurice KAMTO, « Gestion des déchets et problématique des sites comtaminés au Cameroun », Communication au Séminaire de Droit comparé sur le régime juridique des sites comtaminés, organisée par le CRIDEAU, Limoges, 18-19 Janvier 1994, paru aux Presses Universitaires de Limoges (PULIM), 1995.

B. Le principe de l'élimination

À ce principe d'interdiction souple s'ajoute le principe du traitement des déchets. L'article 90 de la loi algérienne stipule que toute personne physique ou morale « qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi dans des conditions propres à éviter lesdits effets ». Cette disposition est reprise intégralement à l'article 35 du Code de l'environnement du Togo qui, à bien des égards, est un placage pur et simple de la loi algérienne. En Guinée, les déchets doivent faire l'objet d'un traitement adéquat afin d'éliminer ou de réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, les ressources naturelles, la faune et la flore ou la qualité de l'environnement en général (art. 60 ordon. de 1987). L'administration procède d'office à l'élimination des déchets abandonnés, déposés ou traités en contravention des dispositions du Code de l'environnement et de la réglementation en vigueur, aux frais des contrevenants (art. 61). Au Congo, toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à entraîner des effets néfastes sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites et les atteintes à la santé de l'homme et à l'environnement est tenue d'en assurer l'élimination conformément à la réglementation en vigueur (art. 49 loi du 23 avril 1991). S'agissant plus particulièrement de déchets urbains, leur élimination doit être conçue de manière à favoriser la réutilisation des matériaux et de l'énergie (art. 50 ; voir aussi : art. 101 loi algérienne).

De façon générale, le non respect de l'un ou l'autre des deux principes sus-indiqués est puni d'une contravention dont le montant varie suivant le pays.

II. LES DÉCHETS DANGEREUX

Si certaines législations comme celle du Congo distinguent entre « déchets urbains » d'une part, et « déchets nucléaires et déchets industriels dangereux ou autres déchets de même nature » d'autre part, d'autres au contraire ne distinguent pas clairement entre les deux types de déchets (cas du Code de l'environnement du Togo par exemple), ou alors procèdent à une distinction entre déchets et substances nocives ou dangereuses, celles-ci englobant ce que l'on range généralement dans la catégorie des déchets dangereux (cas par exemple des législations guinéenne, algérienne, togolaise).

La loi camerounaise n°89/027 du 29 décembre 1989 considère comme tels « les matières contenant des substances inflammables, explosives, radioactives, toxiques présentant un danger pour la vie des personnes, des animaux, des plantes et pour l'environnement » (art. 2). On trouve une définition identique à l'article 47 de la loi zambienne n°12 de 1990 (*The Environmental Protection and Pollution Control Act,* 1990 Act n°12 *of* 1990).

Les deux principes d'interdiction et d'élimination s'appliquent également aux déchets dangereux, mais de façon plus draconienne. En effet, le principe d'interdiction s'y applique de façon absolue dans certains pays. Cependant que l'élimination est soumise à des règles bien plus strictes et plus contraignantes. Dans ce cas les infractions à la réglementation relative à ces types de déchets sont sévèrement punies.

A. Entre l'interdiction absolue et le contrôle du transfert

La plupart des pays africains n'ont légiféré en la matière qu'au cours des années récentes et en général postérieurement au « scandale des déchets » déversés sur le continent et à la Convention de Bâle.

La loi camerounaise de 1989 précitée est typique à cet égard. Elle interdit sans aucune dérogation possible, « l'introduction, la production, le stockage, la détention, le transport, le transit et le déversement sur le territoire national des déchets toxiques et/ou dangereux sous toutes leurs formes » (art. 1). Le Code de l'environnement du Togo est plus strict encore dans son énoncé. Son article 42 dispose : « Il est formellement interdit l'importation de déchets toxiques, nucléaires ou produits radioactifs ». Dans le même sens, la loi congolaise « interdit à toute personne physique ou morale, publique ou privée, d'importer ou de faire importer, de faciliter ou de tenter de faciliter l'implantation des déchets nucléaires et des déchets industriels dangereux ou autres déchets de même nature ». Les types de déchets ainsi visés sont déterminés par un décret pris en Conseil des ministres (art. 52). Pareillement, au terme l'article 56 de la loi zambienne, nul ne doit importer des déchets dangereux en Zambie. Inversement aucun déchet dangereux ne peut être exporté dans quelque pays sans l'autorisation du Conseil de l'environnement et l'accord du pays destinataire. De même, aucun déchet dangereux ne peut être transporté sur ou à travers le territoire de la Zambie sans une autorisation dudit Conseil.

La loi algérienne de 1983 ne contient pas de dispositions spécifiques sur les déchets dangereux ou toxiques. Elle traite plus spécifiquement de la radioactivité dans le chapitre III de son Titre IV qui fixe les principes généraux de protection contre ses effets ; elle traite aussi des substances chimiques dans le chapitre IV du même Titre qui procède à la réglementation de leur gestion. Il en est de même du Code de l'environnement de la Guinée au terme duquel la question des déchets dangereux ne peut être abordée qu'en tirant parti des dispositions du chapitre III consacré aux substances chimiques nocives ou dangereuses. L'article 75 du Code vise en effet lesdites substances qui, « en raison de leur toxicité, de leur radioactivité ou de leur concentration dans les chaînes biologiques, présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour l'homme, le milieu naturel ou son environnement ». Ce code, contrairement aux législations d'autres pays africains, précise que la production, l'importation ou l'évacuation de ces substances sur le territoire guinéen ne sont pas interdites mais seulement « soumises au contrôle et à la surveillance du service de l'environnement ». À cet égard, la législation guinéenne est en retrait non seulement par rapport aux autres législations africaines récentes comparables, mais encore par rapport aux deux principaux instruments juridiques internationaux que sont les conventions de Bâle et de Bamako.

La loi mauricienne de 1991 ne semble pas non plus poser clairement le principe de l'interdiction d'importation, d'introduction et de déversement dans l'Ile de déchets dangereux. Non seulement elle laisse au ministre chargé de l'Environnement le pouvoir de déclarer une substance nocive ou dangereuse, mais encore il revient à celui-ci de prescrire des normes ou des critères pour les déchets dangereux afin d'assurer le contrôle de la pollution de l'environnement et de promouvoir la santé publique et le bien-être des populations (art. 37 para. 1,2 et 3). À cet égard le ministre pourrait prendre des mesures, d'une part pour le contrôle de l'importation, l'exportation, la collecte, le mouvement, le transport et le déversement de déchets dangereux, d'autre part, pour la gestion desdits déchets en particulier pour les sites de dépôt (art. 37, para 4).

B. Le principe de l'élimination

Il est admis que tout producteur de déchets dangereux ou autres déchets de même nature doit prendre toutes les mesures en vue de leur élimination.

La loi camerounaise de 1989 qui, de façon irréaliste, interdit absolument non seulement l'importation, l'introduction ou le transit de déchets dangereux en territoire camerounais mais aussi leur production, dispose que la juridiction saisie ordonnera à toute personne coupable de l'une de ces infractions « de les éliminer immédiatement et de restituer les lieux en leur état antérieur ». Elle pourra en outre ordonner la fermeture de l'établissement. La loi congolaise de 1991, quant à elle, demande à tout producteur de ce type de déchets de mettre tout en œuvre pour assurer ou améliorer la gestion écologiquement rationnelle de ceux-ci, appliquer de nouvelles techniques produisant peu de déchets, veiller au stockage et à l'élimination séparée desdits déchets (art. 53). Les sites ou installations d'élimination devront être agréés par l'administration chargée de l'environnement (art. 54).

Dans la majorité des cas, les législations nationales sont, soit laconiques, soit silencieuses sur la question des déchets dangereux, et ne disent pas grand chose à propos de l'élimination de ces déchets y compris de ceux produits localement.

C. Les sanctions

Dans les pays africains où il existe une réglementation de la gestion des déchets dangereux, les contrevenants à cette réglementation s'exposent à des sanctions particulièrement lourdes. À l'évidence, les législateurs africains ont entendu réagir avec fermeté à la suite du déversement de déchets dangereux dans plusieurs pays du continent en 1988. Le degré de fermeté varie cependant d'un pays à l'autre, allant crescendo des législations relativement modérées à celles que l'on pourrait qualifier d'extrémistes.

Adopté peu avant cette alerte qui concernait entre autres la Guinée, le Code de l'environnement de ce pays est sans doute parmi les plus modérés à ce sujet. Il punit d'une amende de 100 000 à 1 000 000 FG et d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans ou de l'une des deux peines seulement, toute personne qui contrevient aux dispositions relatives à la détention et l'utilisation de substances chimiques, nocives ou dangereuses (art. 111), notion qui englobe, on l'a dit, celle des déchets dangereux. Le montant maximum de ces peines peut être triplé en cas de récidive. Plus rudes apparaissent les sanctions prévues par les législations congolaise et nigeriane par exemple. Au Congo toute personne qui importe ou tente d'importer, facilite l'importation de déchets nucléaires, toxiques ou dangereux et d'autres déchets de même nature est punie d'une amende de 10 000 000 F CFA à 50 000 000 F CFA et d'une peine de 10 à 20 ans de réclusion, même si l'importation en cause a été suspendue ou si elle n'a manqué son aboutissement que par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur et de ses complices (art. 82). Par ailleurs, l'article 83 punit d'une amende de 3 000 000 F CFA à 50 000 000 F CFA et d'une peine privative de liberté de 5 à 10 ans ou de l'une des deux peines seulement, le producteur ou le gestionnaire des déchets, lorsqu'il est prouvé qu'il y a fraude dans les documents sur la nature véritable des déchets. Peuvent être situées au même niveau, les sanctions prévues en l'espèce par le décret fédéral n°58 relatif à l'Agence pour la protection de l'environnement du Nigeria. L'article 20-2 dudit décret condamne toute personne qui viole la réglementation sur la décharge des substances dangereuses à une amende n'excédant pas 100 000 nairas ou à une peine d'emprisonnement n'excédant pas 10 ans, ou aux deux peines à la fois. Lorsque l'infraction est le fait d'une personne morale, la condamnation est de 500 000 nairas assortie d'une

pénalité de 1 000 nairas pas jour au cas ou l'infraction persiste (art. 20-3). Parallèlement, l'individu qui représente cette personne morale sera reconnu coupable des infractions imputables à ladite personne morale et puni en conséquence, sauf s'il apporte la preuve que l'infraction a été commise en dehors de lui ou qu'il a tout mis en œuvre pour empêcher sa commission (art. 20-4).

Vers l'autre borne extrême dans cette gradation des sanctions vient le Code togolais de l'environnement de 1988. Il punit en son article 98 de la peine de réclusion perpétuelle ceux qui auront importé, acheté, vendu, transporté, entreposé ou stocké des déchets toxiques ou produits radioactifs dangereux pour l'environnement et provenant de l'étranger. La responsabilité incombe aux dirigeants de la société ou de l'entreprise si l'infraction a été commise dans le cadre de l'activité d'une personne morale. Toutefois, la peine est adoucie lorsque la personne physique, préposée ou non de la société ou de l'entreprise en cause, aura, sans être auteur ou complice, néanmoins concouru à l'infraction par négligence en raison des fonctions qu'elle assume dans la gestion, le contrôle ou la surveillance de cette activité. Elle sera punie d'une peine d'emprisonnement de 5 à 10 ans et d'une amende de 5 millions à 100 millions de F CFA.

Enfin, vient au sommet de la hiérarchie des sanctions dans ce domaine, la loi camerounaise de 1989. Elle frappe encore plus fort que le Code de l'environnement du Togo. En effet, elle punit « de la peine de mort, toute personne non autorisée qui procède à l'introduction, à la production, au stockage, à la détention, au transport, au transit, au déversement sur le territoire camerounais des déchets toxiques et/ou dangereux sous toutes leurs formes » (art. 4 al. 1). Ces infractions ne sont pas cumulatives, mais alternatives. À l'évidence, cette sanction « dégonfle » la loi par son manque de proportion et son caractère excessif [27]. Au regard du contexte fébrile dans lequel elle a été adoptée, elle avait manifestement une visée dissuasive vis-à-vis des trafiquants de déchets. Mais n'est-il pas à craindre qu'elle soit inopérante en pratique ? Son laconisme et sa trop grande sévérité montrent bien qu'il s'est agi d'un « coup de sang », d'une loi « réactionnelle » liée aux circonstances de son adoption. Cela explique sans doute que la réglementation même de la gestion des déchets n'ait pas été traitée de façon plus détaillée. L'article 4 al. 1 punit par ailleurs d'un emprisonnement de 5 à 10 ans et d'une amende de 5 millions de F CFA à 500 millions de F CFA « toute personne non autorisée qui ne procède pas à l'amélioration immédiate des déchets toxiques et/ou dangereux générés par son entreprise dans les conditions définies dans la présente loi et les textes réglementaires subséquents ». S'agissant de la responsabilité des personnes morales, la loi camerounaise reprend la formule du Code de l'environnement du Togo en mettant la responsabilité pénale sur la personne physique, préposée ou non qui, de par ses fonctions dans l'entreprise, a la charge de la gestion, de la surveillance ou du contrôle de l'activité de ladite personne morale.

Cette reconnaissance de la responsabilité pénale des personnes morales constitue assurément une innovation, la plupart des systèmes pénaux africains ignorant cette institution qu'ils découvrent ainsi et intègrent par le biais du droit de l'environnement.

27. Voir nos analyses sur cette loi dans notre étude précitée

Chapitre 12

La lutte contre les nuisances

La notion de nuisance est aujourd'hui bien établie dans le langage juridique, et ce aussi bien dans la doctrine que dans la jurisprudence. Pourtant, elle apparaît à bien des égards comme étrangère à la culture juridique et sociale de l'Afrique traditionnelle, laquelle laisse à chaque membre de la collectivité le loisir d'apprécier par lui-même le niveau de nuisance qu'il peut imposer à ses voisins.

De façon générale, on entend par nuisance, « toute agression d'origine humaine contre le milieu physique ou biologique, naturel ou artificiel entourant l'homme » [1] et causant un simple désagrément ou un véritable dommage à ce dernier. Ainsi entendue, la notion de nuisance a un contenu assez large. Dans certains pays, elle est abordée à travers la notion de « trouble de voisinage », notion résultant d'une construction prétorienne. Il en est ainsi par exemple, comme on le verra, de la jurisprudence camerounaise inspirée de la française qui intègre dans cette notion, entre autres, les activités d'une société de travaux publics qui entraînent la stagnation des eaux de pluie à l'entrée de la concession d'un particulier (Tribunal de Grande Instance de Yaoundé, 12 octobre 1983, *Nkouendjin Yotnda c/ Société EXARCOS*), les travaux d'aménagement effectués sur son terrain par un propriétaire et qui causent un « trouble de fait » à son voisin, une « agression matérielle contre la possession » (C.A de Yaoundé, 3 juin 1987, *Nguema Mbo Samuel c/ Anoukaha François*) ; l'évacuation par deux entreprises industrielles vers la propriété d'un voisin de toutes les eaux recueillies sur leurs terrains et qui accroissent le volume initial des eaux et leur nocivité (Tribunal de Grande Instance de Douala, Jugement du 3 octobre 1983, *Dimite Thomas c/ CICAM et GUINNESS-Cameroun*), etc.

La notion de nuisance intègre plus généralement le phénomène de pollution, sans toutefois se réduire à celui-ci, car toute pollution n'est pas une nuisance pas plus que celle-ci n'est nécessairement une pollution [2]. Cette notion de pollution est du reste difficile à appréhender au regard de certaines législations qui ont tendance à la diluer. Ainsi, dans son exposé des motifs la loi sénégalaise n°83-05 du 28 janvier 1983 portant code de l'environnement l'étend au bruit en parlant de « pollution sonore » [3]. Il en est de même de la *National Policy on the Environment* du Nigeria (elle parle de « *Noise pollution* »). Le terme et l'expression consacrés dans ce cas sont respectivement celui de « bruit » et celle de « nuisance acoustique » ou encore de « nuisance sonore ».

Est généralement perçue ou envisagée comme une nuisance, la pollution de l'air ou atmosphérique. On considère donc comme une première catégorie de nuisances, les nuisances acoustiques et atmosphériques (sect. 1). Suivent celles générées par les établissements classés (sect. 2) dont la police fut considérée à une époque comme « la pièce maîtresse de l'ordre publique

1. Francis CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Préface de Jean RIVERO, Thèse, Paris, LGDI, 1981, p. 6.
2. *Ibid.*
3. Voir *Journal Officiel de la République du Sénégal*, 23 Avril 1983 ; p. 325.

écologique » [4], et enfin celles que génèrent certains produits impropres à la consommation qui parviennent aux consommateurs à la faveur d'un mauvais contrôle ou d'une absence de contrôle par les services compétents (sect. 3).

Section 1 : Les nuisances acoustiques et atmosphériques

Elles constituent les principales sources d'agression du milieu environnant, notamment dans les zones urbaines. Le bruit (I) et la pollution de l'air ainsi que les odeurs incommodantes (II) sont en effet de véritables sujets de préoccupation dans toutes les grandes cités africaines et donnent lieu à des réglementations parfois très détaillées et précises, mais très peu suivies en pratique.

I. LE BRUIT

Certaines législations africaines, à l'instar du Code de l'environnement du Togo, semblent introduire une distinction entre « bruits » et « nuisances ». C'est bien à tort car le bruit constitue, comme on l'a indiqué précédemment, une nuisance sonore ou acoustique. Les auteurs le définissent d'ailleurs comme toute sensation auditive désagréable, agressive ou gênante ou tout phénomène acoustique produisant cette sensation [5]. L'article 66 de la loi zambienne de 1990 en donne une définition plus complète encore en l'appréhendant comme tout son indésirable, qui est intrinsèquement insupportable ou extrêmement désagréable, ou qui peut produire des effets défavorables sur les êtres humains, les animaux ou l'environnement.

Le régime juridique des bruits n'est cependant pas uniforme. Si pratiquement toutes les législations posent le principe de l'interdiction de certains types de bruit, elles s'en tiennent dans d'autres cas à la réglementation des activités sonores ou alors organisent les deux régimes à la fois. La réglementation en cette matière est assortie de sanctions.

A. Le régime de l'interdiction

Il s'applique à la fois aux bruits excessifs et aux bruits nuisibles pour la santé.

L'article 79 du Code de l'environnement de la Guinée résume bien le principe en la matière en énonçant l'interdiction des « émissions de bruits susceptibles de nuire à la santé de l'homme, de constituer une gêne excessive pour le voisinage ou de porter atteinte à l'environnement ». Il enjoint d'ailleurs aux personnes à l'origine de ces émissions de mettre en œuvre toutes les dispositions utiles pour les supprimer. En outre, il reconnaît à l'autorité ministérielle chargée de l'environnement, lorsque l'urgence le justifie, le pouvoir de prendre toute mesure exécutoire destinée d'office à faire cesser le trouble.

La loi algérienne relative à la protection de l'environnement a, quant à elle, une formulation moins directe du principe de l'interdiction. Elle exige simplement en son article 119 que les immeubles, établissements industriels, artisanaux ou agricoles et autres édifices, les animaux, les véhicules et autres objets mobiliers possédés ou détenus par toute personne physique ou

4. F. CABALLERO, *op. cit.*, p. 51.

5. Michel PRIEUR, *Droit de l'Environnement* 2e éd. op., p. 488. voir aussi, Jean LAMARQUE, *Le droit contre le bruit*, Paris, LGDJ, 1975, p. 13, et Michel DESPAX, *Droit de l'environnement*, p. 447.

morale soient construits, exploités ou utilisés de façon « à éviter l'émission de bruits suceptibles de causer une gêne excessive de nature à incommoder la population ou à nuire à sa santé ». Elle enjoint également les personnes sus-visées de mettre en œuvre toutes les dispositions utiles pour supprimer ces nuisances au cas où elles existeraient.

La loi congolaise sur la protection de l'environnement a sur ce point un régime plus détaillé. D'emblée, elle pose en l'article 60 du Titre 11 consacré aux nuisances sonores le principe de l'interdiction de « tout bruit causant une gêne pour le voisinage ou nuisible à la santé de l'homme ». Cette interdiction concerne-t-elle tout bruit causant quelque gêne que ce soit, que celle-ci soit excessive ou non ? Il y a lieu de le penser, la loi ne donnant aucune indication contraire. Dans ce cas le principe de l'interdiction du bruit paraît général et absolu sous l'empire de cette législation, s'agissant au moins de ceux émis dans les places publiques. Si l'article 61 de la loi vise plus particulièrement les « bruits excessifs » c'est pour les interdire même à l'intérieur des propriétés, des habitations ou de leurs dépendances, lorsque ces bruits proviennent de phonographes, magnétophones, appareils de radiodiffusion et de télévision, haut-parleurs, instruments de musique, tirs d'artifice, pétards, armes à feu, travaux industriels, commerciaux ou ménagers. L'émission de tels bruits avec les appareils ou instruments précités peut cependant se faire avec l'autorisation de l'autorité compétente. La technique énumérative utilisée dans cet article 61 ne paraît toutefois pas très indiquée dans un domaine où les progrès technologiques semblent illimités ; car il est aisé d'imaginer que peuvent être inventés demain des instruments sonores ou d'autres moyens d'émettre des bruits qui ne figurent pas sur cette liste conçue de façon limitative.

Sont également interdites sauf autorisation expresse de l'autorité compétente, les parades et musiques foraines (art. 69). En revanche, sont interdits « en toute circonstance » les bruits émanant d'appareils avertisseurs à sons rauques et stridents des véhicules automobiles ; des moteurs de véhicule dépourvus d'un dispositif silencieux efficace ; des sifflets, sirènes et appareils bruyants ; des tapages nocturnes (art. 68).

En Zambie, l'émission de bruit excédant les normes autorisées est interdite (art. 68, loi n°12 de 1990). Toutefois, l'inspection peut accorder par écrit une autorisation de déroger à ces normes sous certaines conditions qu'il lui revient de déterminer.

Le document sur la politique de l'environnement au Nigeria n'envisage pour sa part le principe de l'interdiction du bruit que de façon indirecte, à travers l'idée de création de zones tranquilles exemptes de bruits, spécialement dans les parcs de jeu, les réserves et les centres récréatifs.

Au Sénégal, l'article 55 du Code de l'environnement vise à la fois le régime de l'interdiction et celui de la réglementation : les bruits qui compromettent la santé publique et incommodent le voisinage sont interdits ou réglementés suivant les dispositions du Code et des réglements pris pour son application. Les cas et conditions dans lesquels sont interdits ou réglementés les bruits sont déterminés par décret pris sur proposition conjointe des ministres chargés respectivement de l'industrie, de l'environnement et le cas échéant, respectivement de la construction, des transports, de l'intérieur et de la santé publique.

B. Le régime de la réglementation

Certains types de bruits semblent tolérés, en tout cas réglementés dans toutes les législations. La loi algérienne prévoit précisément qu'un décret déterminera les cas et conditions dans lesquels doit être interdite ou réglementée l'émission des bruits ; les délais dans lesquels il doit être

satisfait à ces dispositions pour les immeubles, établissements, autres édifices, animaux, véhicules et autres objets mobiliers existants à la date de publication de chaque décret ; les cas et conditions dans lequels le ministre chargé de l'environnement doit, avant l'intervention de la décision judiciaire, prendre, en raison de l'urgence, toutes les mesures exécutoires destinées d'office à faire cesser le trouble.

En Guinée, un arrêté de l'autorité ministérielle chargée de l'environnement doit fixer les conditions d'application des interdictions prévues par le Code de l'environnement en matière de bruits, les plafonds de niveaux sonores autorisés ou standards en matière sonore, les délais dans lesquels il doit être satisfait aux prescriptions pour les immeubles, installations, véhicules et autres objets mobiliers existants au jour de publication de l'arrêté concerné. De même, il doit déterminer les cas et conditions permettant l'exécution d'office des mesures prévues dans ce domaine à l'article 79 du Code (art. 81).

Le Code de l'environnement du Togo donne au ministre chargé de l'environnement le pouvoir de réglementer également par des arrêtés pris conjointement avec le ministre chargé de l'industrie, la fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente des matériels bruyants enfin de prévenir les gênes excessives que pourraient provoquer le fonctionnement de ces matériels (art. 62). Ce pouvoir est partagé avec les autorités des collectivités locales. Ces autorités doivent prendre tout réglement utile concernant la circulation et les équipements des véhicules à moteur, les lieux publics et rassemblements de personnes, les machines et leur fonctionnement dans les agglomérations, la possession d'animaux, la production de fumée, l'utilisation des appareils récepteurs de radiodiffusion et de télévision et d'une manière générale les activités ou installations dans les agglomérations en vue de prévenir les atteintes à la tranquillité des habitants ainsi que le brouillage des ondes de radiodiffusion et de télévision. Les autorités locales compétentes pourront bénéficier, pour l'exercice de ces compétences, de l'assistance du ministère chargé de l'environnement (art. 63).

Particulièrement laconique sur ce problème des nuisances acoustiques, la loi mauricienne n°34 de 1991 sur la protection de l'environnement se contente d'évoquer les standards pour le bruit, et donne au ministre chargé de l'environnement compétence pour prescrire le niveau d'émission de bruit compatible avec la préservation et le maintien de la santé public et de l'environnement (art. 36).

Au Nigeria, l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement doit, en concertation avec les autorités compétentes : identifier les principales sources de bruit, les critères du bruit et les technologies permettant le contrôle de cette nuisance ; établir des programmes d'atténuation du bruit et des standards d'émission compatibles avec le maintien de la santé publique et le bien-être ; les critères du bruit seront déterminés en fonction des connaissances scientifiques dans ce domaine. En outre, l'Agence doit faire des recommandations pour le contrôle des bruits d'origine industriel, commercial, ou provenant des sports domestiques ou récréationnels, du transport et autres activités similaires.

En Zambie, il échoit également au Conseil de l'environnement d'édicter les procédures standards pour la mesure du bruit ; d'établir les niveaux sonores autorisés et les standards de construction des sites, engins, véhicules à moteurs, avions supersoniques, activités industrielles et commerciales ; de prendre les mesures appropriées pour assurer la réduction et le contrôle du bruit ; de mesurer le niveau du bruit à partir des sources d'émission sus-mentionnées et d'en adresser le détail aux propriétaires ou aux occupants des engins concernés ; de donner des conseils sur les mesures à prendre pour réduire le bruit. Les normes d'émission acoustique ainsi

que les zones protégées contre le bruit doivent être publiées au *Journal Officiel* quatre-vingt-dix jours au moins avant la date de leur prise d'effet.

Au Cameroun, la législation en vigueur ne prévoit pas un régime général du bruit. La réglementation relative à la prévention des atteintes sonores résulte, d'une part, du décret n°90/1483 du 9 novembre 1990 fixant les conditions et modalités d'exploitation des débits de boissons qui interdit, au terme de son article 14, l'ouverture ou le transfert à moins de 200 mètres à vol d'oiseau d'un hospice, d'un hôpital, d'un dispensaire, d'un établissement d'enseignement ou d'un édifice consacré au culte. Cette disposition qui vise en priorité à éloigner la consommation des boissons alcoolisées de ces lieux, peut être effectivement exploitée au titre de la prévention contre le bruit dans la mesure où les débits de boissons sont toujours au Cameroun, comme ailleurs en Afrique, des lieux particulièrement bruyants. La réglementation des heures d'ouverture et de fermeture de ces commerces de boissons peut d'ailleurs être exploitée dans le même sens : les ventes à emporter ouvrent de 6 heures à 21 heures, et les ventes à consommer sur place de 6 heures à 0 heures. Cette réglementation est sérieusement battue en brêche par une pratique anarchique largement tolérée par l'administration.

La réglementation du bruit peut, d'autre part, être déduite du pouvoir de police générale du maire, notamment en matière de sécurité et de salubrité publiques, tels qu'ils résultent de la loi n°74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale modifiée par la loi n°77/2 du 13 juillet 1977. La théorie du trouble de voisinage déjà évoquée est également opérante dans ce domaine. Ainsi, la justice camerounaise a-t-elle condamné sur cette base, une entreprise dont les activités produisent un bruit insupportable pour les voisins (Ordonnance de référé du 10 juin 1985, *Bitogol Paul Charles c/ La Scierie (E.G.P.A.)*).

C. Les sanctions

Certaines législations prévoient des sanctions pénales précises et plus ou moins sévères pour les infractions à la réglementation du bruit et activités sonores. Parmi les législations sévères en cette matière, la loi algérienne de 1983 qui punit de 10 jours à 2 mois d'emprisonnement et d'une amende de 500 à 10 000 dinars algériens, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne auteur des émissions de bruits au sens de ses articles 119 et 120 précités (art. 129). Se situe dans la même catégorie la loi congolaise du 23 avril 1991 qui punit d'une amende de 10 000 à 500 000 F CFA et d'une peine privative de liberté de 2 jours à 1 mois, quiconque émet délibérement du bruit en contravention à la réglementation en vigueur (art. 85).

Bien plus clément en revanche est le Code guinéen de l'environnement qui prévoit dans ce cas seulement une amende de 10 000 à 100 000 FG (art. 112) sans aucune peine privative de liberté. Il en est de même du Code sénégalais de l'environnement : il punit d'une amende de 3 000 à 300 000 F CFA prononçable par le tribunal, toute infraction aux dispositons relatives à la réglementation du bruit (art.59). Le contrôle et la constatation des infractions prévues en cette matière sont effectués par les officiers de police judiciaire et les agents assermentés astreints au secret professionnel dans les conditions et sous les sanctions prévues au code pénal. Ces infractions sont constatées sur procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire.

Dans tous les cas, et comme il est généralement de régle en matière pénale, la sanction prononcée peut être doublée en cas de récidive.

Le bruit est ainsi devenu un véritable sujet de préoccupation en Afrique, au même titre que dans les pays développés où il fait partie, avec la pollution, des principales nuisances liées à l'industrialisation. La réglementation de cette nuisance est la bienvenue dans un environnement

où le respect de la tranquillité des voisins est largement ignoré, où la ville est un carnaval permanent avec son concert cacophonique, et où une croissance urbaine vertigineuse accroît singulièrement ce type de nuisance.

II. LA POLLUTION DE L'AIR ET LES ODEURS INCOMMODANTES

Comme le bruit, la pollution atmosphérique et les odeurs incommodantes sont des nuisances largement répandues en Afrique, mais très tolérées à la fois par les populations qui les acceptent par accoutumance ou par résignation, et par les pouvoirs publics ; ces derniers en font une préoccupation secondaire derrière d'autres problèmes écologiques beaucoup plus graves et plus urgents, et surtout faute de moyens pour y faire face, la pollution et les odeurs résultant d'autres situations, produits ou activités écologiquement préjudiciables tels que les déchets, le transport, le défaut d'assainissement, etc.

Pollution atmosphérique et odeurs incommodantes ne vont pas toujours de pair, mais elles ne manquent pas de lien entre elles, la pollution étant généralement une source importante des odeurs désagréables.

A. La pollution de l'air

C'est un type particulier de pollution, différente de la pollution des eaux continentales et de la pollution marine. Elle appelle une réglementation spécifique, l'expérience ayant montré, dans certains pays, l'inadaptation dans ce domaine des solutions appliquées aux pollutions de l'eau [6]. C'est donc à jute titre que certaines législations africaines examinées en distinguent la réglementation de celle des autres types de pollution.

Toutefois il n'en est pas ainsi de toutes ces législations. Le Code de l'environnement du Togo traite ensemble, dans des dispositions communes, les « rejets dans l'atmosphère, dans les eaux et dans les sols » (section IV du Code, art. 43 à 50). La réglementation de ces rejets incombe au ministre chargé de l'environnement. Celui-ci établira une liste des substances, fumées, poussières, vapeurs, gaz ou liquides et de toute matière dont le rejet dans l'atmosphère, les eaux à la surface du sol et dans le sous-sol sera interdit ou soumis à autorisation préalable. Les rejets non interdits ou non soumis à autorisation sont libres, sous réserve que les conditions dans lesquelles ils sont effectués, la nature et les quantités des matières rejetées ne soient pas susceptibles notamment : d'altérer la couleur, l'odeur, la température et les qualités des milieux récepteurs concernés ; de nuire aux animaux et végétaux, à leur alimentation, à leur reproduction et à la saveur de leur chair ; de porter atteinte aux ressources alimentaires et à la santé humaine. Afin d'assurer la protection de l'atmosphère et des eaux, le ministère chargé de l'environnement pourra réglementer l'utilisation et les caractéristiques techniques de moteurs, installations de combustion fixes ou mobiles et de carburants. De même, il pourra interdire ou limiter la fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente de ces matériels, ainsi que des produits dans la fabrication desquels entreraient des déchets toxiques, nucléaires ou des produits radioactifs. Les autorisations de rejet sont établies à titre personnel par des autorités dûment investies par le ministre chargé de l'environnement, et doivent comporter : la dénomination des matières dont le rejet est autorisé, le lieu du rejet, leur quantité globale, leurs quantités par unité de temps et

6. C'est ce qu'indique M. DESPAX dans le cas de la France par ex. ; voir son *Droit de l'Environnement*, p. 442.

de surface ainsi que toutes les prescriptions techniques nécessaires. Elles peuvent être suspendues par le ministre compétent en cas de menace d'atteinte aux milieux récepteurs concernés, aux êtres vivants, à l'alimentation et à la santé humaine.

Les autres législations, soit sont silencieuses (Congo, Guinée, Cameroun par ex.), soit consacrent des dispositions spécifiques à la pollution atmosphérique, soit encore traitent ensemble la pollution de l'air et les odeurs incommodantes (cas du Sénégal par ex.). Ainsi, l'article 48 du Code sénégalais de l'environnement soumet aux dispositions dudit Code et de la réglementation en vigueur aussi bien les pollutions de l'atmosphère que les odeurs incommodantes pour la population ou de nature à compromettre la santé ou la sécurité publiques, à nuire à la production agricole, à la conservation des constructions et monuments ou au caractère des sites. La réglementation de ces nuisances est faite par décrets pris sur la proposition du ministre chargé de l'environnement après avis du ministre de l'industrie et, le cas échéant, des ministres chargés respectivement de la construction, des transports, de la santé publique et de l'intérieur.

Au Nigeria, l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement a compétence pour prescrire les normes standards pour la protection de la qualité de l'air en vue de promouvoir la santé publique et le bien-être, ainsi que la capacité productive de l'homme, de l'animal ou la vie des végétaux. Ces normes standards devront déterminer la qualité minimum de l'air ; le contrôle de la concentration des substances dans l'air qui pourraient, séparément ou par combinaison, causer des dommages ou détériorer la propriété ainsi que la santé de l'être humain, de l'animal ou des végétaux ; les contrôles de la pollution atmosphérique d'origine énergétique et industriel, y compris la pollution par les aéronefs et autres véhicules à auto-propulsion ; les normes standards applicables à l'émission à partir de sources mobiles qui causent la pollution de l'air ou y contribuent, ou qui constituent un danger pour la santé publique et le bien-être (art. 17).

Dans le même sens et dans une formulation identique à celle de ce décret nigerian de 1988, la loi mauricienne de 1988 charge le ministre de l'Environnement d'établir les critères, les spécifications et les normes standards pour protéger la santé publique ou le bien-être et le développement normal ainsi que la capacité productive des personnes, des animaux et la vie végétale (art. 35). La suite de cet article reprend *in extenso*, les dispositions précisées de l'article 17.

Aux termes de l'article 11 de la loi libyenne n°7 de 1982 relative à la protection de l'environnement, aucune installation ou usine émettant des polluants atmosphériques ne peut enfreindre les réglements et normes techniques édictés pour l'application de ladite loi. Ceci s'applique également aux navires mouillant ou attendant d'entrer dans un quelconque port du pays, mais ne vaut pas pour les usines, installations et établissements industriels en cours de construction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ou susceptibles d'être installés à une date ultérieure, sous réserve que la période d'exemption ne dépasse pas six mois à compter de la date à laquelle ils entrent officiellement en service. L'article 12 fait obligation aux installations, usines ou établissements industriels émettant des polluants atmosphériques de tenir et de soumettre au Centre des registres sur le type, la composition et la quantité de polluants émis.

Le Centre peut, le cas échéant, ordonner à toute usine, toute installation ou tout établissement industriel de modifier sa structure, son mode de fonctionnement, ses procédés d'élimination des polluants atmosphériques ou le type de carburant utilisé. Il peut également ordonner la fermeture de tels établissements pour une période qu'il déterminera s'il s'avère que la quantité de polluants atmosphériques émis constitue une infraction aux normes et réglements pertinents et que la poursuite de telles émissions mettrait en danger la santé publique ou engendrerait une pollution de l'environnement (art. 17). Aux termes de l'article 14, toute installation industrielle dont le fonctionnement pourrait provoquer un accident ou un cas de force majeure susceptible d'entraî-

ner l'émission d'une grande quantité de polluants atmosphériques doit, lorsqu'un tel accident ou cas de force majeure survient, prendre immédiatement des mesures afin de rétablir le fonctionnement normal de l'installation industrielle, dans les conditions qui existaient avant l'événement. S'il est établi que l'événement risque de mettre en danger la santé publique ou d'engendrer une pollution de l'environnement dans le voisinage de l'usine ou de l'installation, le Centre peut ordonner que l'installation concernée prenne des mesures immédiates aux fins de prévenir l'extension des dommages dus à l'événement.

L'article 16 dispose que, dans le cas où le transport de matières pourrait entraîner l'émission de poussières, de fines particules ou de fumées dans l'air et provoquer ainsi une pollution de l'environnement et une atteinte à la santé publique, un tel transport doit être interdit à moins que lesdites matières ne soient enfermées dans un emballage de sécurité. Les matières organiques volatiles, les solvants et les acides ne doivent pas être laissés dans des conditions susceptibles de provoquer une pollution de l'air, ils doivent être enfermés dans des emballages de sécurité aux fins de prévenir toute fuite dans l'atmosphère. De telles substances doivent être éliminées conformément aux conditions et réglements techniques édictés par le Centre. Aux termes de l'article 17, les véhicules à moteur ne peuvent être utilisés dans le pays que s'ils ont satisfait aux essais de qualité portant sur la combustion interne et le carburant, tels qu'effectués par les autorités compétentes conformément aux normes prescrites par le Centre. L'article 18 fait obligation aux organisations produisant et/ou commercialisant du carburant pour véhicules à moteur de satisfaire aux spécifications édictées par le Centre. Ce dernier, ou son représentant agréé, est habilité à vérifier la pollution de l'air sur la voie publique ainsi que dans les zones où une telle pollution est susceptible d'être importante.

La loi zambienne de 1990 donne une compétence similaire au Conseil de l'environnement qu'elle institue. Ce Conseil doit par ailleurs : identifier les domaines de recherche et initier ou financer la recherche sur les effets des pollutions atmosphériques sur les êtres humains, l'environnement, notamment la flore et la faune ; ordonner ou mener des investigations sur les cas de pollution réels ou suspectés, y compris la collecte des données ; initier et encourager la coopération internationale relativement à la pollution atmosphérique en particulier avec les pays voisins (art. 36). Le Conseil peut, avec l'approbation du ministre chargé de l'environnement, déclarer tout zone ou aire placée sous contrôle à l'intérieur de laquelle il peut prescrire avec l'approbation du ministre des seuils standards d'émission d'origine industrielle ou commerciale, ou provenant de liquides inflammables ou de fuels solides (art. 37). Le Conseil doit préciser lorsqu'il établit des standards de rejets dans l'air, d'une part, le taux d'émission, de concentration et la nature des polluants à rejeter, d'autre part, les meilleures technologies disponibles pour le contrôle des polluants pendant le processus de rejet. Les standards déterminés par le Conseil doivent être publiés au *Journal Officiel* de la Zambie. Toute émission de substances causant la pollution en contravention des normes standards en la matière prescrites par le Conseil est interdite. Le contrôle des émissions est assuré par l'inspection de l'environnement créée à la partie XI de la loi ; cette inspection a également compétence pour délivrer la licence au promoteur d'une nouvelle installation industrielle ou à une personne qui se propose de développer un nouveau procédé industriel susceptible de causer la pollution de l'air.

B. Les odeurs incommodantes

Une odeur incommodante est, comme le bruit, une sensation désagréable, gênante qui indispose les personnes humaines mais aussi les animaux, voire les végétaux, et qui en tout état de cause est de nature à porter atteinte à la santé publique et surtout au bien-être.

Le problème des odeurs incommodantes est sérieux et réellement préoccupant dans la plupart des métropoles africaines, en particulier celles qui sont situées dans les estuaires ou zones lagunaires ou marécageuses du littoral telles que Abidjan, Lagos, Douala pour ne citer que quelques exemples saillants. De façon générale, sont concernées toutes les villes où les systèmes de traitement ou d'évacuation des eaux usées ne sont pas fonctionnels et celles où la prosmiscuité due à une urbanisation anarchique et non maîtrisée transforme tous les bas-fonds réputés *non aedificandi* en déversoirs des déchets solides et liquides.

Le Code de l'environnement de la Guinée interdit l'émission des odeurs qui, par leur concentration ou leur nature, s'avèrent particulièrement incommodantes pour l'homme (art. 80). Dans le même sens, la loi congolaise de 1991 interdit le dépôt ou l'abandon de déchets dans des conditions susceptibles de développer des odeurs ou autres nuisances incommodantes (art. 48). Le Code sénégalais de l'environnement réglemente, on l'a vu, à travers des dispositions communes, la pollution de l'air et des odeurs incommodantes, et prévoit par ailleurs des sanctions pécuniaires d'un montant de 1 000 000 à 1 800 000 F CFA prononçables par le tribunal en cas de non-exécution dans le délai prescrit par cette institution pour se conformer à la réglementation en vigueur. La loi malgache de 1991 donne au ministre chargé de l'environnement attribution pour prescrire les standards pour les odeurs tels qu'ils soient compatibles avec le maintien de la santé publique et de l'environnement (art. 40).

La plupart des autres législations environnementales africaines n'abordent pas ce problème des odeurs incommodantes de façon spécifique. La réglementation des établissements classés permet de pallier à cette lacune, mais en partie seulement.

Section 2 : Les installations classées

La réglementation des établissements classés participe du souci fort ancien de lutter contre les nuisances industrielles ou la présence d'établissements bruyants ou polluants en milieu urbain, en particulier dans les zones d'habitation. Le souci apparaît très tôt dans la législation française par exemple où l'on relève, dès le XIV^{e} siècle, divers textes réglementant notamment l'écoulement des eaux polluées et l'usage du feu par l'industrie et l'artisanat [7]. Mais c'est la loi du 19 décembre 1917 qui consacre expressément pour la première fois cette notion en droit français.

Cette législation fut introduite ou transposée dans les possessions françaises d'Afrique pendant la période coloniale, à l'instar du Sénégal où la loi de 1917 était applicable jusqu'en 1983 ou du Cameroun où elle fut transposée par le décret du 24 octobre 1930. La loi du 19 décembre 1917 s'étant révélée insatisfaisante à l'épreuve des faits, elle fut abandonnée en France : elle laissait en dehors de son champ d'application *ratione materiae* les entreprises agricoles qui pourtant ne sont pas moins polluantes et les entreprises publiques dont certaines sont, de par la nature de leurs activités, tout aussi dangereuses pour l'environnement [8]. Ainsi, alors que cette loi était remplacée dans son pays d'origine par celle du 19 juillet 1976 « sur les installations classées pour la protection de l'environnement », elle continuait de s'appliquer dans les ex-colonies jusqu'à une date récente. Encore ces textes des coloniaux continuent-ils de s'appliquer dans certains pays tels que la Côte-d'Ivoire (D. du 20 oct. 1926, Arrêté général du 28 avril 1927, arrêté

7. *Ibid.* p. 25.
8. *Ibid.*

local n°3270 du 20 décembre 1932) ou le Bénin par exemple. On ne trouve pas du reste d'équivalent de cette notion dans les législations des pays africains non francophones.

La terminologie quant à elle est variable. Si certaines législations ont conservé les expressions anciennes d'« établissements classés » ou d'« établissements dangereux, insalubres ou incommodes », d'autres, à l'instar des codes de l'environnement du Togo et de la Guinée, et de la loi algérienne, emploient l'expression « installations classées » contenue dans la loi française de juillet 1976. Le Code de l'environnement de la Guinée, quant à lui, parle des « installations classées et des établissements classés », ce qui laisse penser qu'il fait une distinction entre les deux. Or une telle distinction n'apparaît nullement à la lecture des dispositions consacrées à ces notions. Autrement dit, les deux termes doivent être considérés comme ayant en gros un contenu identique, même si la notion d'installation classée apparaît plus large que celle d'établissement classé.

Sont considérées comme installations classées où établissements dangereux, insalubres ou incommodes, au terme des législations examinées, les établissements présentant des causes de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit pour l'agricultre ou la pêche (art. 1 D. n°76-372 du 2 septembre 1976 portant réglementation desdits établissements au Cameroun). Certaines législations mentionnent explicitement parmi ces établissements les usines, ateliers, dépôts, chantiers (art. 1 code de l'environnement du Sénégal). À ceci la loi algérienne de 1983 ajoute les carrières (art. 74), cependant que le décret du 20 octobre 1926 toujours en vigueur en Côte-d'Ivoire y ajoute les manufactures, les magasins, les établissements industriels et commerciaux (art. 1). Au demeurant, l'article 1er précité du décret camerounais du 2 septembre 1976 précise que le terme « établissement » désigne aussi bien les établissements industriels que les établissments commerciaux classés comme dangereux, insalubres ou incommodes.

Par ailleurs, la loi algérienne soumet aussi à la réglementation des installations classées, les installations qui peuvent également présenter des dangers ou des inconvénients pour la conservation des sites et monuments.

L'ouverture des installations ou établissements est soumise à une réglementation précise (I) et leur fonctionnement fait l'objet d'un contrôle assorti de sanctions en cas de non respect des exigences prévues par les textes applicables en la matière (II).

I. L'OUVERTURE

Les conditions d'ouverture des établissements classés varient en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent. Les législations-cadres telles que la loi algérienne de 1983 sur la protection de l'environnement, les codes de l'environnement du Togo et de la Guinée, ne procèdent pas à une division desdits établissements en catégories ; elles s'en tiennent à l'énoncé des principes en la matière. En revanche, là où ils existent, les textes spécifiques relatifs à la réglementation de ces établissements introduisent une différenciation entre eux.

Ainsi, en des termes parfaitement identiques, le décret n°76-372 du 2 septembre 1976 portant réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes au Cameroun et le décret (organique) du 20 octobre 1926 réglementant lesdits établissements en Côte-d'Ivoire distinguent entre trois catégories d'établissements classés : la première classe comprend les établissements qui doivent être éloignés des habitations (art. 3 D de 1926 Côte-d'Ivoire) et, ajoute le décret camerounais précité, qui ne peuvent être installés dans une zone d'habitation prévue dans un plan d'urbanisme (art. 2) ; la deuxième classe comprend ceux dont le rappro-

chement des habitations ne peut être autorisée qu'à la condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers ou incommodités indiqués précédemment ; la troisième catégorie enfin, comprend les établissements qui ne présentant pas d'inconvénients grave pour le voisinage ou pour la santé publique, sont seulement soumis à des prescriptions générales édictées dans l'intérêt du voisinage ou de la santé publique pour tous établissements similaires.

Le Code de l'environnement du Sénégal, qui consacre la moitié de ses dispositions (32 articles sur 64) à ces établissements classés, les divise pour sa part en deux classes seulement : la première classe comprend les établissements dont l'exploitation ne peut être autorisée qu'à condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers ou les inconvenients liés aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, l'autorisation pouvant être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, des établissements recevant du public, d'un cours d'eau, de la mer, d'une voie de communication, d'un captage d'eau ou des zones destinées à l'habitation ; il s'agit en gros des établissements du même type que ceux des premières classes au Cameroun et en Côte-d'Ivoire. Le seconde classe sénégalaise, quant à elle, correspond aux troisièmes classes camerounaise et ivoirienne. Le Code de l'environnement de la Guinée et le décret n°200/PRG/SGG du 8 novembre 1992 portant régime juridique des installations classées pour la protection de l'environnement dans ce pays s'en tiennent également à ce diptyque (cf. notam. art. 70 et 71 du code de l'environnement). C'est donc la deuxième classe prévue par les réglementations du Cameroun et de la Côte-d'Ivoire qui n'existe pas dans les législations sénégalaise et guinéenne [9]. Cette différence n'est pas négligeable du point de vue de la réglementation de l'ouverture des établissements classés. Alors que le Code sénégalais ne prévoit qu'un seul régime d'ouverture, celui de l'autorisation, toutes les autres législations étudiées, qu'il s'agisse des textes fixant le cadre juridique général pour la protection de l'environnement (Algérie, Togo, Guinée par exemple) ou des textes spécifiques aux établissements classés (Cameroun, Côte-d'Ivoire par exemple), instituent deux régimes distincts en la matière : le régime de l'autorisation d'une part, et celui de la déclaration d'autre part.

A. Le régime de l'autorisation

De façon générale, les établissements de première et de deuxième classe sont — y compris au Sénégal — sousmis à autorisation. L'autorité habilitée à délivrer cette autorisation varie suivant le pays : ministre chargé de la protection de l'environnement, wali ou président de l'Assemblée populaire en Algérie (art. 76 loi de 1983) ; ministre chargé des établissements dangereux, insalubres ou incommodes au Cameroun (art. 3 D. de 1976), ministre chargé de l'industrie, des petites et moyennes entreprises et de l'environnement en Guinée (art. 72 du Code) et au Sénégal (art. 5 du code) ; ministre chargé de l'environnement au Togo (art. 66 et 70). Le décret colonial de 1926 toujours applicable en Côte-d'Ivoire parle du Lieutenant-Gouverneur, mais il va s'en dire que les attributions de ce dernier en la matière échoient désormais au(x) ministre(s) chargé(s) des installations classées.

L'autorisation est accordée au terme d'une procédure minutieuse et, en tout état de cause, les actes d'autorisation ou de refus d'autorisation peuvent donner lieu à contentieux.

9. Dans tous les cas un texte particulier pris par le(s) ministre(s) chargé(s) des intallations classées fixe la nomenclature technique des dites installations (v. par ex. l'arrêté conjoint n° 93/89993-PRG/SGG du 11 octobre 1993 en Guinée).

1. LA PROCÉDURE D'AUTORISATION

Elle est quasi identique dans toutes les législations étudiées. Au départ, l'autorisation d'ouverture d'un établissement de première ou de deuxième classe fait l'objet d'une demande par l'intéressé [10]. La demande fait l'objet d'une enquête de *commodo et incommodo,* d'une durée variable selon les législations et selon la catégorie de l'établissement, ordonnée par le ministre compétent. L'ouverture de cette enquête est annoncée, par les soins du maire de la commune du lieu, par des affiches et un avis inséré au *Journal officiel* et dans la presse locale ; le décret ivoirien de 1926 y ajoutait une publication à son de caisse dans la commune ou le cercle, le jour de l'ouverture des opérations (art. 7-2). Au Cameroun, l'enquête est menée par un commissaire enquêteur, assisté du responsable du service d'hygiène publique du lieu où se déroule l'enquête, qui examine la situation sanitaire de l'établissement, notamment les aspects relatifs à l'alimentation en eau, l'évacuation des eaux usées, le mode de traitement des rejets et les lieux de versement des effluents liquides et des déchets solides (art. 5 D. n°76-372). L'enquête est, pour ainsi dire, contraditoire, dans la mesure où l'industriel ou son mandataire est appelé à produire un mémoire en réponse aux observations tant écrites qu'orales du commissaire enquêteur. Au Togo, la procédure de délivrance des autorisations comporte une étude d'impact, une étude des risques d'accident et des moyens à mettre en œuvre pour prévenir ceux-ci et les circonscrire, la consultation des autorités de la commune, de la préfecture territorialement compétentes, et le cas échéant des communes et préfectures limitrophes ainsi que des services ministériels intéressés (art. 70 du Code). En Guinée, les conditions de mise en œuvre de l'autorisation, le détail des procédures de mise en œuvre de l'autorisation, le détail des procédures d'enquête de *commodo et incommodo* propres aux autorisations d'ouverture sont fixés par le décret du 8 novembre 1992 précité.

L'autorisation est accordée au terme de la procédure d'enquête sous réserve des droits des tiers. Le décret camerounais n°76-372 (art. 6) et celui de 1926 applicable en Côte-d'Ivoire (art. 11) disposent que des arrêtés complémentaires pris dans les mêmes formes et soumis aux mêmes conditions de publication que les arrêtés d'autorisation peuvent imposer ultérieurement toutes les mesures que la sauvegarde de l'hygiène, la salubrité, et la santé publique ainsi que la préservation de l'environnement en général rendent nécessaire ou atténuer celles des prescriptions primitives dont le maintien n'est plus justifié.

2. LE CONTENTIEUX DE L'AUTORISATION

C'est un contentieux administratif. Il concerne les arrêtés d'autorisation ou de refus d'autorisation, de refus de surseoir à la délivrance d'autorisation ou d'ajournement à statuer, ceux imposant des conditions nouvelles ou portant atténuation des prescriptions déjà édictées : ces actes peuvent être déférés devant la juridiction administrative compétente conformément aux textes en vigueur (art. 14 D. de 1926 ; art 8 D. camerounais n°76-372).

Ce contentieux peut être engagé, soit par les établissements intéressés à compter du jour de la notification des arrêtés litigieux à eux-mêmes ou à leurs mandataires, soit par des tiers, en raison des dangers ou des inconvenients que le fonctionnement de l'établissement présente pour le voisinage. Sont toutefois irrecevables, les tiers qui n'ont acquis des immeubles, n'ont pris le bail ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'un établissement classé que postérieurement à l'affichage et la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de cet établissement ou atténuant les prescriptions primitivement imposées.

---

10. Un texte particulier précise les pièces à fournir dans la demande d'autorisation : voir par ex. l'art. 1 de l'arrêté n° 17 du 21. octobre 1976 déterminant les conditions d'application du décret n° 76-372 du 2 septembre 1976.

En tout état de cause, l'autorisation d'ouverture d'un établissement a une durée de validité limitée. En général, ce délai est de deux ans au moins. Passé ce délai, elle cesse de produire son effet, sauf cas de force majeure.

B. Le régime de la déclaration

Il s'applique aux établissements de la troisième classe dans les législations qui distinguent trois catégories d'établissements classés. La déclaration est adressée au ministre chargé des installations classées qui en donne récépissé. Copie de cette déclaration ainsi que le texte des prescriptions générales fixées par arrêté du ministre compétent sont adressés par le déclarant au chef de la circonscription administrative, qui peut les commniquer à toute personne intéressée.

La réglementation (cf. Cameroun, Côte-d'Ivoire par exemple) protège aussi bien les intérêts des déclarants (ou des établissements) que ceux de leurs voisins. D'un côté, en effet, les établissements soumis à déclaration peuvent, sur présentation motivée adressée au ministre compétent, obtenir la suppression ou l'atténuation de quelques-unes des prescriptions auxquelles ils sont soumis. De l'autre, toute personne qui estime que les intérêts du voisinage ne sont pas garanties par l'exécution des prescriptions générales sus-visées contre les inconvénients inhérents à l'exploitation d'un établissement de la troisième classe, ou sont compromis par la suppression ou l'atténuation d'une ou plusieurs de ces prescriptions obtenue par l'industriel, peut également saisir le ministre compétent qui instruit l'affaire et peut, s'y a lieu, soit imposer à l'industriel des prescriptions additionnelles, soit rétablir les prescriptions primitives.

L'arrêté du ministre peut faire l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative par l'industriel ou les tiers intéressés selon le cas. La déclaration ne produit des effets continus que si l'établissement ouvert sous ce régime fonctionne de façon ininterrompue : tout établissement classé, ouvert après déclaration, qui cesse d'être exploité pendant plus de deux années consécutives doit, pour reprendre ses activités, faire une nouvelle déclaration dans les formes prévues par la réglementation, le corps de contrôle des installations classées étant chargé de veiller au respect de cette dernière.

II. CONTRÔLE ET SANCTIONS

Après son entrée en fonctionnement, l'établissement classé fait l'objet d'un contrôle régulier afin de s'assurer qu'il remplit constamment les conditions d'hygiène, de salubrité et de sécurité nécessaires à la protection de la santé publique et de l'environnement. La réglementation de ces établissements est assortie de sanctions plus ou moins sévères dans toutes les législations examinées.

A. Le contrôle

Il est assuré par le corps d'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, sous l'autorité du ministre chargé desdits établissements, par des inspecteurs des établissements classés désignés par celui-ci. Ces inspecteurs ainsi que les personnes chargées d'expertise sont assermentés et astreints au secret professionnel dans des conditions et sous des sanctions prévues au Code pénal ; ils peuvent inspecter les établissements soumis à leur surveillance chaque fois que cela est nécessaire (Algérie : art.86 loi de 1983 ; Togo : art. 89 du Code de l'environnement ; Cameroun : art. 14 et 15 D. 1976 ; Côte-d'Ivoire : art. 21 D. 1926 ;

Sénégal : art. 14 et Code de l'environnement), les frais d'inspection étant à la charge des établissements inspectés.

B. Les sanctions

Les législations étudiées font une distinction implicite (Cameroun, Côte-d'Ivoire, Guinée) ou explicite (Sénégal) entre sanctions administratives et sanctions pénales.

1. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Selon le Code sénégalais de l'environnement (art. 26), lorsqu'un inspecteur d'établissements classés ou un expert désigné par le ministre compétent a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant ou l'inexactitude des déclarations de celui-ci sur la nature, la qualité, la toxicité des résidus de l'établissement ou l'insuffisance des modes de traitement ou d'élimination prévus par l'exploitant, les autorités ministérielles compétentes mettent en demeure ce dernier de satisfaire ces conditions dans un délai déterminé. Si à l'expiration du délai qui lui est imparti pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le ministre chargé de l'Environnement et celui chargé de l'Industrie peuvent, par arrêté conjoint, charger le Gouvernement de région, soit de faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites, soit d'obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'intéressé au fur et à mesure de l'exécution des travaux. On retrouve exactement les mêmes dispositions à l'article 87 de la loi algérienne de 1983 qui y ajoute la possibilité de suspendre, par arrêté, le fonctionnement de l'installation jusqu'à l'exécution des conditions imposées, après information, le cas échéant, du ministre de tutelle.

Par ailleurs, l'exploitation d'un établissement classé sans l'autorisation requise par la loi entraîne, soit une décision d'arrêt de son fonctionnement prise par les autorités ministérielles compétentes, soit l'exigence par celles-ci de la régularisation de la situation par une demande d'autorisation. Les ministres compétents peuvent également faire procéder par le Gouverneur de région, en cas de nécessité, à l'apposition de scellés si un établissement dont la suspension du fonctionnement ou la fermeture a été ordonnée en application des dispositions du code, continue d'être exploité.

Au Cameroun, en Côte-d'Ivoire, en Guinée, lorsque l'exploitation d'un établissement non compris dans la momenclature des établissements classés présente des dangers ou des inconvénients graves, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, l'autorité chargée des établissements dangereux, insalubres ou incommodes peut mettre l'industriel en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. Faute pour l'industriel de se conformer, dans le délai imparti, à cette injonction, l'autorité chargée des établissements classés peut suspendre le fonctionnement de l'établissement jusqu'à l'intervention, le cas échéant, de l'arrêté de classement des établissements prévu par la réglementation (Cameroun : art. 29 D. n°76-372 ; Côte-d'Ivoire : art. 28 D. de 1927 ; Guinée : art. 74 du Code). L'article 25 du décret camerounais ajoute que la persistance d'un exploitant dans l'inobservation de ces dispositions ainsi que des textes d'application, après deux condamnations, peut entraîner, soit la suspension provisoire des autorisations accordées aux établissements de première et de deuxième classe jusqu'à parfait accomplissement des prescriptions imposées, soit le retrait définitif des autorisations accordées (idem, art. 34 D. de 1926).

Au Togo, dans le cas où un exploitant ne se conformerait pas aux conditions de l'autorisation ou aux conditions des prescriptions réglementaires qui lui sont applicables, le ministre chargé de l'Environnement pourra, « après une mise en demeure assortie d'un délai raisonnable » restée sans effet, soit faire exécuter d'office les travaux nécessaires aux frais de l'exploitant, soit ordonner la suspension de l'activité de l'installation jusqu'à ce que les travaux nécessaires aient été exécutés, soit ordonner la fermeture de l'installation (art. 71 du Code). De même, pourrait être ordonnée par le ministre compétent, et en cas d'urgence par les préfets et les maires, la suspension de l'activité d'une installation industrielle ou agricole inscrite ou pas sur la nomenclature des installations classées, dont le fonctionnement ferait peser une menace grave sur la santé humaine, la sécurité publique, les biens ou l'environnement. Les autorités sus-citées prendront, si les circonstances l'exigent, toute mesure utile pour prévenir les accidents et dommages (art. 72).

Ces sanctions administratives sont infligées sans préjudice des poursuites pénales.

2. LES SANCTIONS PÉNALES

Les infractions aux législations relatives aux installations classées ainsi qu'à leurs textes d'application sont constatées par des officiers de police judiciaire ou les inspecteurs des établissements classés, sur procès-verbal dressé généralement après avoir mis en demeure les contrevenants de se conformer aux prescriptions des textes. Les infractions constatées constituent la base des sanctions pénales à infliger aux délinquants.

Ainsi, la loi algérienne de 1983 punit d'une amende de 2 000 à 20 000 D.A., quiconque exploite sciemment une installation sans l'autorisation ou la déclaration requise par la loi. En cas de récidive, il est prononcé une peine d'emprisonnement de 2 à 6 mois et une amende de 20 000 à 100 000 D.A ou l'une de ces deux peines seulement (art. 122). Une amende supplémentaire de 2 500 à 25 000 D.A est prononcée en cas de non-exécution dans le délai prescrit par le jugement précédent. Le tribunal peut d'ailleurs prononcer, dans ce cas, l'interdiction d'utiliser les installations jusqu'à l'achèvement des travaux, de même qu'il peut ordonner l'exécution d'office de ces derniers, aux frais de l'exploitant condamné (art. 123). Celui qui fait fonctionner une installation en infraction à une mesure de fermeture ou de suspension est puni d'une peine d'emprisonnement de 2 à 6 mois et d'une amende de 10 000 à 100 000 D.A ou de l'une des deux peines seulement.

Relativement à cette question des sanctions, les pénalités prévues par le décret camerounais de 1976 sont assez différentes de celles du décret de 1926 applicable en Côte-d'Ivoire, ce dernier texte étant sur ce point tout à fait désuet notamment en ce qui concerne les amendes. Les sanctions prévues à cet égard par le décret camerounais sont tirées du Code pénal, les peines étant celles prévues à l'article R370 dudit code. Sont punis de ces peines, d'une part ceux qui font obstacle à l'accomplissement de la mission des personnes chargées des enquêtes ou de l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, d'autre part les principaux responsables des établissements classés qui contreviennent à la réglementation en vigueur en ce domaine : le jugement fixe, au besoin, le délai dans lequel seront exécutés les travaux imposés par les arrêtés auxquels il a été contrevenu. Les dispositions de l'article 88 (c) du code pénal sont applicables aux contrevenants en cas de récidive. En tout état de cause, les chefs d'établissements sont civilement responsables des condamnations prononcées contre leurs directeurs, gérants ou préposés dans l'exercice de leurs fonctions (art. 24). L'article R.370 du Code pénal s'applique également, et ce sans préjudice d'éventuels dommages-intérêts, d'une part, aux industriels qui exploitent, sans autorisation ni déclaration, un établissement compris dans l'une des catégories des établissements classés et qui continuent cette exploitation après l'expiration du délai imparti par l'arrêté de mise en demeure de la faire cesser ; d'autre part, ceux qui continuent l'exploitation d'un établissement dont la fermeture temporaire a été ordonnée. Le

tribunal peut en outre ordonner l'apposition de scellés sur les appareils et machines et sur les portes de l'établissement (art. 26).

Le Code de l'environnement de la Guinée prévoit une catégorie unique de sanction pénale aux infractions relatives aux dispositions portant sur les installations classées. Il punit d'une amende de 100 000 à 1 000 000 F.G et d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans, ou de l'une de ces deux peines seulement, l'exploitant d'un établissement classé sans autorisation ou en infraction aux dispositions de l'autorisation prévues à ses articles 72 à 74.

Et si le Code de l'environnement du Togo est silencieux sur cette question, celui du Sénégal est tout à fait prolixe à cet égard. Il punit d'une amende de 500 000 à 1 000 000 F CFA toute personne qui exploite sans autorisation un établissement de première classe. En cas de récidive, il est prononcé une peine d'emprisonnement de 2 à 6 mois et une amende de 1 500 000 à 2 000 000 F CFA ou l'une de ces deux peines seulement. Lorsque la même infraction porte sur un établissement de seconde classe, l'amende est de 300 000 à 500 000 F CFA, et en cas de récidive, de 500 000 à 1 000 000 F CFA et une peine d'emprisonnement de un à deux mois ou l'une de ces deux peines seulement. Le tribunal peut assortir toute condamnation à une peine de police pour infraction aux dispositions des arrêtés prévus par le code ou par les réglements pris pour son application, d'un délai, fixé le cas échéant sous astreinte, dans lequel devront être respectées les dispositions auxquelles il a été contrevenu. Il peut en outre prononcer une amende de 500 000 F CFA en cas de non-exécution dans le délai prescrit, de même que l'interdiction d'utiliser les installations jusqu'à l'achèvement des travaux. Il peut également ordonner que ces derniers soient exécutés d'office aux frais du condamné. Est puni par ailleurs d'un emprisonnement de 6 à 12 mois et d'une amende de 1 000 000 à 1 500 000 F CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque fait fonctionner un établissement en infraction à une mesure de fermeture ou de suspension de fonctionnement. Et celui qui met obstacle à l'exercice des fonctions des personnes chargées de l'inspection ou de l'expertise des établissements classés est puni d'une peine de un à deux mois d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 à 500 000 F CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement.

En somme, le droit des installations classées apparaît ainsi, dans les pays où il existe une réglementation en la matière, comme un droit précis et sanctionné, sans doute en raison de son ancienneté coloniale qui le rapproche à cet égard de la réglementation du contrôle sanitaire des produits alimentaires.

Section 3 : La lutte contre les nuisances alimentaires

Le commerce international des denrées agro-alimentaires ne cesse de s'accroître, tant par le volume des échanges que par la qualité des produits. Cette notion de « qualité » est difficile à cerner, chacun ayant tendance à y mettre ce qu'il veut. Le contrôle de la qualité s'opère tant sur la base de l'innocuité, de la valeur nutritionnelle, qu'au regard du caractère organoleptique (plaisir gustatif) du produit contrôlé.

Historiquement, la recherche de la qualité remonte très loin dans le passé [11]. On note dès la plus haute antiquité le besoin de l'homme d'assurer la qualité des denrées alimentaires destinées

11. Les développements historiques qui suivent sont tirés du chap. II de l'ouvrage de Jean-Pierre CHIARADIA-BOUSQUET, *Régime juridique du contrôle et le certification de la qualité des denrées alimentaires : puissance publique et producteurs*, FAO, Rome, 1994, pp. 6-8.

à sa consommation, et l'on en trouve la trace aussi bien dans l'Ancien Testament que dans les littératures chinoise, hindou, grecque. Ainsi, à Athènes, la bière était contrôlée et le vin inspecté « en vue d'assurer la pureté et la salubrité de ces produits », et Rome avait instauré un système de contrôle des denrées alimentaires qui protégeait les consommateurs contre la mauvaise qualité des produits et les fraudes des distributeurs.

Dans l'Afrique précoloniale, le test de qualité, tant au plan sanitaire que gustatif, se faisait par le commerçant lui-même qui goûtait son produit avant de le proposer au client, à la fois pour certifier son innocuité et attester de sa qualité organoleptique. Cette pratique n'était pas codifiée, mais elle était effective et généralisée. Elle a survécu de façon plus ou moins vivace dans les campagnes africaines, où l'on peut la vérifier encore sur certains marchés.

Au Moyen Âge, dans divers pays européens, les corporations professionnelles définissent « les usages locaux, loyaux et constants relatifs aux conditions d'élaboration et de préparation de la plupart des produits alimentaires » [12]. On sait par exemple que Michel de Notre-Dame, dit Nostradamus, rédigea en 1555 un traité sur la manière de faire les confitures qui fut repris et érigé en préceptes pour la corporation des confiseurs de Paris [13]. Mais en France, les corporations furent supprimées lors de la Révolution de 1789 qui proclama la liberté de commerce et de l'industrie. Le contrôle des produits alimentaires fut ensuite confié à une autorité administrative relevant de l'État ou d'une collectivité locale ; il en fut ainsi notamment en Allemagne, aux Pays-Bas où fut créé en 1858 à Amsterdam un service municipal à cet effet, en Angleterre où la première loi moderne sur le contrôle de l'alimentation fut édictée en 1860. Vers la fin du XIX^{e} siècle, la plupart des pays industrialisés adoptèrent une législation similaire. En France par exemple, le Code pénal de 1810 incriminait la vente de denrées alimentaires nocives pour la santé des consommateurs (art. 318 et 75) ou non conformes à la description qui en est donnée (art. 432). Une loi anglaise de 1875 abrogeant celle de 1860 rendait les commerçants pleinement responsables des conséquences de la vente des produits. Des lois comparables dans leurs objectifs furent édictées au Canada, en Belgique, en Italie, en Autriche et en Scandinavie. Ces textes attestent d'une prise de conscience par les autorités de ces pays de l'importance des services de contrôle.

Au début du XX^{e} siècle fut introduit dans les législations amendées de ces pays la notion de protection du consommateur. Cette notion mettra presque un siècle avant de pénétrer en Afrique, en particulier en Afrique noire francophone où les premiers textes prenant explicitement en compte la protection des consommateurs remontent à la fin des années 90 alors que les législations relatives au contrôle sanitaire des produits alimentaires remontent au début de la colonisation française. Pourtant, les pays africains devraient être préoccupés au plus haut point par le contrôle sanitaire des produits alimentaires. D'abord, parce que le volume des importations africaines de ces produits n'a cessé de s'accroître, le continent étant à cet égard largement dépendant de l'extérieur. Ensuite, parce que comme pour les déchets dangereux et les médicaments avariés, l'Afrique est le déversoir des rebuts et autres produits périmés ou impropres à la consommation. Qui ne se souvient en effet, de la viande irradiée à la suite de l'accident de Tchernobyl et exportée du marché européen vers certains pays africains (au Ghana par exemple), du lait, des conserves de toutes sortes, des cigarettes et de nombreux autres produits avariés et destinés à la destruction, mais que l'on retrouve sur les marchés africains ? Ou encore des produits non périmés mais retirés du commerce dans les pays occidentaux, à l'instar de l'huile colza et de bien

12. J.F.HOMARDINQUER, « pour une histoire de l'alimentation », *Cahiers des annales*, n° 28, A. Colin, Paris, 1990.
13. J-P. CHIARADIA- BOUSQUET, *op. cit.*, p. 6.

d'autres produits réputés cancérigènes ou de toutes façons nuisibles pour la santé humaine, qui continuent d'être vendus le plus légalement du monde dans certains pays africains ?

Le contrôle sanitaire des denrées alimentaires apparaît dès lors comme un des volets importants de la protection de l'environnement sur le continent (I), en particulier de la lutte contre les nuisances, au même titre que la lutte contre les pollutions, l'intoxication alimentaire n'en constituant d'ailleurs qu'une des formes. Il vise au premier chef la protection de la santé du consommateur, et pour y parvenir il importe d'éliminer les risques chimiques et de respecter les règles d'hygiène. Mais faute de moyens, et parfois de législations adaptées, ce contrôle apparaît limité (II).

I. LE CONTRÔLE SANITAIRE DES DENRÉES ALIMENTAIRES

Il se fait sur la base des normes alimentaires tant internationales que nationales. Selon la définition internationale adoptée par la Commission économique pour l'Europe, une norme (ou *standard* en anglais) est une « spécification technique ou autre document accessible au public, établie avec la coopération et le consensus ou l'approbation générale de toutes les parties intéressées, fondée sur les résultats de la science, de la technologie et de l'expérience, visant à l'avantage de la communauté dans son ensemble et approuvée par un organisme qualifié sur le plan national, régional ou international » [14]. Le point de vue de la Commission du Codex diverge sur la portée de la norme. Elle entend par norme « toute recommandation destinée à être soumise aux gouvernements pour acceptation ». Elle y voit donc un instrument plus rigide. Cette divergence n'entame cependant pas le fond de la définition.

L'assistance internationale en matière de contrôle sanitaire des denrées alimentaires tient une place importante en Afrique. La plupart des pays du continent ont adhéré à la Commission du *Codex alimentarius* dès sa création. De même sont-ils membres aussi bien de l'Organisation Mondiale de Normalisation (ISO) que de l'Organisation Régionale Africaine de Normalisation (ORAN) qui sont autant d'organisations dont les activités ont trait au contrôle sanitaire des denrées alimentaires.

L'assistance internationale dans ce domaine est à la fois d'ordre juridique et technique. L'assitance juridique consiste ici en l'élaboration et la mise à la disposition des États des normes alimentaires, cependant que l'assistance technique consiste à conduire des études préliminaires de planification, à fournir des avis sur les méthodes d'élaboration des normes appropriées, ainsi que des connaissances spécialisées en matière de réglementation des additifs et de fixation des tolérances. Cette assistance s'accompagne quelquefois d'une aide financière, notamment d'organismes tels que l'OMS et la FAO et d'autres encore, qui participent au financement des projets nationaux de protection de la santé des consommateurs.

Dans la plupart des pays, le contrôle est fragmenté en ce sens qu'il relève des attributions de plusieurs départements ministériels. Au Cameroun [15] par exemple, il est assuré à la fois par le ministère de la Santé publique, le ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries animales, le ministère de l'Agriculture qui est responsable de la police phytosanitaire, ainsi que le ministère du Développement Industriel et Commercial. L'article 1er alinéa 6 de la loi n°64-LF-23 du 13 novembre 1964 portant protection de la santé publique stipule que la protection de la santé

14. Cité in *ibid.*, p. 19.

15. Voir pour ce pays, l'étude de Hermine Patricia TOMAINO, « *Le contrôle sanitaire des produits destinés à l'alimentation au Cameroun* », Mémoire de Maîtrise en Droit public, Université de Yaoundé, 1991.

publique passe nécessairement par la détermination des « qualités auxquelles doivent répondre les boissons et denrées alimentaires, ainsi que les règles de conservation et de protection desdites denrées ou boissons ». À cette fin, l'article 16 du décret n°75-527 du 16 juillet 1975 portant réglementation des établissements d'exploitation en matière d'élevage et des industries animales soumet à autorisation du ministre chargé de l'inspection sanitaire vétérinaire, après avis du ministère chargé du commerce, l'importation ou l'exportation des produits animaux ou halieutiques, des sous-produits animaux et des denrées d'origine animale. L'article 79 de la loi n°74-13 du 16 juillet 1974 portant nomenclature et réglement zoo-sanitaire des maladies du bétail réputées légalement contagieuses à déclaration obligatoire soumettait pour sa part les mêmes produits à une visite sanitaire vétérinaire à l'importation et à l'exportation. Les modalités de l'inspection sanitaire sont fixées par le décret n°86/711 du 14 juin 1986. Les produits jugés impropres à la consommation sont soit saisis, soit détruits, et des sanctions pénales sont prévues aux articles 113 de la loi n°74-13 et 17 de la loi n°75-13.

En Libye, l'article 51 de la loi n°7 de 1982 exige que les denrées alimentaires soient soumises en permanence à des analyses de laboratoire aux fins de protéger les hommes, les animaux et les plantes contre les risques associés à l'utilisation des pesticides chimiques et à la mycose, et, parallèlement, qu'il soit procédé à l'inspection des denrées alimentaires et des produits de fourrage afin de déterminer dans quelle mesure ils sont contaminés. L'article 52 interdit la vente, l'offre en vue de la vente, la commercialisation, l'importation et la distribution de denrées alimentaires et de produits agricoles impropres à la consommation humaine. Les denrées alimentaires et les produits agricoles sont considérés comme tels s'ils ne satisfont pas aux normes et conditions spécifiées dans la loi relative à la santé ainsi que dans ses règlements d'application. Les règles et règlements pris pour l'application de la présente loi doivent spécifier les principes et méthodes à observer dans le contrôle de l'importation, de la distribution, de la commercialisation et de l'utilisation de ces produits. Aux termes de l'article 53, tous les secteurs concernés doivent, dans leur domaine de compétence, prévenir la délivrance, la circulation et la commercialisation de denrées alimentaires importées s'il s'avère que sévit dans le pays une maladie transmissible ou une épidémie susceptible d'être transmise par le biais de telles denrées alimentaires, indépendamment de savoir si celles-ci sont propres ou impropres à la consommation humaine ou animale. À cet égard, les autorités judiciaires sont tenues d'appliquer toutes les mesures préventives requises, telles que spécifiées dans les instructions et directives édictées par les autorités compétentes. Toutes les autorités sanitaires du pays doivent entreprendre immédiatement l'application des mesures préventives nécessaires.

De façon générale, tous les pays africains disposent de services de contrôle sanitaire des produits alimentaires. Dans les pays francophones, la réglementation de la police sanitaire de ces produits remonte à l'implantation de l'administration coloniale, avec, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, l'important décret n°45-2433 du 17 octobre 1945 portant réorganisation des services de contrôle et du conditionnement des produits aux colonies dont des arrêtés d'application furent pris au niveau de chaque territoire. Chaque État assure en effet, à ses frontières, le contrôle de la qualité des aliments qui proviennent de l'étranger : non seulement il y a une vérification des pièces certifiant que le produit a été contrôlé à l'origine, mais il y a aussi un contrôle de l'état du produit afin de s'assurer qu'il n'a pas subi de détérioration durant son transport ou qu'il n'est par tout simplement périmé. Ce contrôle va, en principe, de l'examen en laboratoire d'échantillons de produits prélevés à l'inspection phytosanitaire aux frontières (cf. par ex. Cameroun : loi n°90/13 du 10 août 1990 portant protection phytosanitaire).

Il arrive que ce contrôle soit effectif et débouche sur des mesures concrètes. C'est ce que révèle au Cameroun par exemple, l'*affaire SOCOEAF* : le chef du service provincial de la

protection sanitaire et de la santé vétérinaire de la province du Centre avait procédé à la fermeture le 7 juin 1985 de la boucherie-charcuterie SOCOEAF, motif pris de la modification importante de son activité sans autorisation préalable du ministère compétent, de la vente de denrées animales impropres à la consommation humaine, de l'entrave à l'action des cadres et agents affectés à l'inspection sanitaire vétérinaire dans l'exercice de leurs fonctions et du non-renouvellement, depuis son expiration, de son autorisation de fonctionner (certificat de conformité). À la suite d'une plainte de la société en cause, le tribunal de première instance (TPI) de Yaoundé rendit un jugement n°4801/CO du 15 juillet 1986 relaxant le chef de service provincial pour délit non constitué. Ce jugement fut infirmé par la Cour d'appel du Centre par un arrêt n°395/COR du 8 avril 1988 lequel fut cassé à son tour par la Cour suprême pour incompétence *ratione materiae*, la cour d'appel ayant accepté d'apprécier des actes administratifs dont le contentieux ne relève nullement de sa compétence.

Ce qu'il importe de retenir par-dessus tout, c'est moins le contentieux lui-même et son issue que l'effectivité du contrôle sanitaire des denrées alimentaires. L'affaire *SAPLAIT*, une entreprise de fabrication de produits laitiers, conforte d'ailleurs l'idée de cette effectivité. À la suite d'une inspection des services compétents en 1992, il apparut que cette entreprise ne respectait plus toutes les mesures d'hygiène à prendre dans son usine et des analyses effectuées dans le laboratoire d'hygiène public révelaient un taux de bactéries anormalement élevé dans les échantillons de yaourt prélevés. L'administration ordonna le retrait des produits de la société en cause de la circulation, ainsi que la fermeture temporaire de son usine jusqu'à ce que les aménagements techniques nécessaires fussent effectués.

Mais ces exemples, si intéressants soient-ils, ne doivent pas masquer les entraves et nombreuses difficultés qui paralysent le contrôle sanitaire des denrées alimentaires en Afrique.

II. LES LIMITES DU CONTRÔLE

Il existe diverses entraves au contrôle sanitaire des denrées alimentaires dans les pays africains. Dans certains pays, ces entraves sont d'abord d'ordre juridique. On note en effet, soit des insuffisances en la matière dans les législations existantes, soit des législations équivoques, soit, dans certains cas, une absence pure et simple de textes pouvant servir de base au contrôle. Mais, de façon générale, les obstacles courants et communs à tous ces pays sont d'ordre technique et consistent en une insuffisance ou à la vétusté des moyens de contrôle. S'y ajoute la passivité préjudiciable des consommateurs.

A. Insuffisance et vétusté des moyens de contrôle

L'insuffisance en cette matière s'exprime d'abord au plan du personnel. On constate dans la plupart des pays africains, soit une insuffisance en nombre des personnels chargés du contrôle, soit un manque de personnel qualifié, soit les deux à la fois. À titre d'exemple, au Cameroun, le ministère de la santé publique emploie sur toute l'étendue du territoire répartie en 10 provinces, seulement 8 ingénieurs des techniques industrielles spécialisés en contrôle de la qualité, alors même que le pays dispose depuis plus d'une décennie d'une École Nationale des Sciences de l'Industrie Agro-alimentaire où ces ingénieurs sont formés. Lors même qu'il existe un personnel qualifié, il n'est pas toujours employé par les services publics qui en ont besoin faute de moyens pour supporter la charge salariale que cela implique. L'exemple le plus frappant est celui des

municipalités où les services d'hygiène communaux, quand ils existent, sont totalement dépourvus des personnels adéquats.

Cette insuffisance en matière de personnel se double ensuite d'un manque criant d'équipements indispensables pour le contrôle. Les laboratoires de contrôle sanitaire des denrées alimentaires et autres produits destinés à la consommation humaine sont totalement dépassés, en tout cas rarement fonctionnels. Ils manquent presque de tout, jusqu'au moindre réactif, et la crise économique sévère qui a asséché les trésors publics africains a entraîné le délaissement quasi total de ces infrastructures de contrôle. Les budgets des institutions qui en ont la charge ont été parmi les premiers à subir les mesures d'austérité budgétaire, et les quelques équipements qui étaient opérationnels sont désormais entassés et abandonnés dans les recoins des édifices publics, faute de maintenance.

On ne peut alors douter que le consommateur africain soit à la merci de n'importe quelle nuisance alimentaire. Mais fait-il lui-même grand chose pour s'assurer de la qualité sanitaire de ce qu'il consomme ?

B. La passivité du consommateur

Le consommateur africain se contentera de soupirer devant une boîte de conserve avariée plutôt que de faire valoir son droit à des produits de bonne qualité, et par suite son droit à la santé. On cherche vainement dans les pays africains une jurisprudence sur ce droit essentiel du consommateur, alors même que les cas d'intoxication alimentaire pour cause de consommation de produits avariés sont légion.

La raison en est, d'une part, l'ignorance de leurs droits en la matière par la plupart des victimes, d'autre part, la difficulté à établir les responsabilités dans des sociétés où l'obligation de mentionner la date de péremption n'est généralement pas respectée par les producteurs et très rarement contrôlée par les consommateurs. En outre, l'inexistence, pendant longtemps, des associations de consommateurs ne pouvait que favoriser ce laisser-aller ; elle a favorisé, en tout état de cause, un manque de vigilance de la part des consommateurs.

Certes, on observe, à la faveur de la libération progressive des sociétés africaines par l'introduction du pluralisme politique, à l'émergence dans certains pays d'associations de ce type. Cependant, elles restent extrêmement fragiles, parce que mal oganisées, inexpérimentées, et surtout dépourvues de moyens susceptibles de rendre leur opinion crédible aux yeux des producteurs comme de l'opinion. Il y a là assurément un champ d'action nouveau pour la protection de l'environnement qui, en Afrique comme partout ailleurs, n'a aucun sens si elle n'intègre pas la protection de l'espèce humaine.

CINQUIÈME PARTIE

COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

La coopération internationale pour le développement est un des piliers des relations internationales de la seconde moitié du XX^{e} siècle. Jusque-là confinée au développement économique dominé par le fétichisme de la croissance, c'est-à-dire par une exploitation anarchique des ressources naturelles en vue d'atteindre des objectifs statistiques sans considération des conséquences sur le milieu vivant, cette coopération internationale s'est progressivement ouverte aux préoccupations environnementales.

L'Afrique en particulier, apparue pendant longtemps comme un terrain d'expérimentation de ces politiques développementalistes parfois écologiquement désastreuses, constitue aujourd'hui le champ privilégié où se déploie, non sans quelque confusion ou un certain manque de coordination, cette nouvelle approche du développement intégrant préoccupations économiques et exigences écologiques. De façon générale, en effet, les principales instances de la coopération multilatérale avec le continent ont désormais leurs propres politiques environnementales (chap. 13), tout comme les institutions internationales d'aide au développement intègrent dorénavant un volet environnemental dans leurs interventions (chap. 14). Leurs actions sont relayées sur le terrain par de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) (chap. 15). La plupart de ces ONG sont du reste originaires des pays pourvoyeurs de l'aide, et le renforcement de leurs capacités participent de la nouvelle philosophie de l'aide internationale qui privilégie l'intervention directe auprès de collectivités de base, ou l'intermédiation des ONG actives sur le terrain, plutôt que de passer par les mécanismes étatiques traditionnels.

Cette nouvelle approche de la coopération pour le développement durable, en particulier le rôle des institutions, a été soulignée et amplement développée aussi bien par la Déclaration de Rio que par le Programme d'Action 21 qui lui consacre son chapitre 38.

Chapitre 13

Les instances de la coopération multilatérale et la protection de l'environnement en Afrique

Deux instances internationales de coopération multilatérale s'intéressent directement à la protection de l'environnement. Différentes par leur nature, elles le sont aussi relativement à leur champ d'intervention *ratione loci*. L'une est une instance de coopération culturelle scientifique et technique entre les pays ayant en commun l'usage de la langue française : c'est la Francophonie (sect. 1) ; l'autre est un cadre de coopération économique : c'est l'instance de coopération entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la Communauté Économique Européenne (CEE) (sect. II). Il s'agit de deux instances particulières et originales de coopération associant pays du Nord et pays du Sud sur la base de considérations linguistiques d'une part, et géo-historiques d'autre part. Il faut rappeler que dans l'un et l'autre cas, les États africains sont largement majoritaires au sein de ces instances : on en dénombre 18 sur les 47 États que compte la Francophonie, et 44 sur les 68 États ACP. Il y a lieu d'en déduire que les États africains seront les plus nombreux à bénéficier des actions de ces instances en matière de protection de l'environnement.

Section 1 : La Francophonie et l'environnement en Afrique

La Francophonie, terme inventé par Onésime Reclus, désigne à la fois une identité en émergence et une entité en construction. L'identité comme l'entité se forment à partir d'une langue et des valeurs qu'elle véhicule voire à partir de l'idéal commun qu'elle pourrait engendrer [1]. Très concrètement, la Francophonie est un mouvement rassemblant les États ayant en commun l'usage de la langue française. Ce n'est point le lieu ici d'analyser sa portée idéologique et ses enjeux culturel, politique, scientifique et économique [2] dans un monde dominé par l'Anglophonie. L'on sait que la Francophonie est née du désir de défendre la langue française comme support d'une culture et instrument de communication et de travail au niveau international face à l'hégémonie linguistique d'autres langues dominantes, à défaut de lui faire retrouver son lustre passé lorsque le français était la langue diplomatique mondiale.

1. Voir André DELEHEDDE, « La Francophonie se construit », in *Parlements et Francophonie*, n° 83-84, 1992, P. 5.
2. À titre d'illustration de l'enjeu économique de la francophonie, on signalera qu'il existe un « Forum Francophone des Affaires » dont la troisième rencontre s'est tenue successivement à Paris et à la Rochelle en France, du 28 au 30 Octobre 1991. Lire par ailleurs « Le Forum Francophone des Affaires : un atout dans la construction de l'espace économique francophone ». Entretien avec Monsieur Lucien VLLIERES in *Parlements et Francophonie*, n° 83-84, p. 25 et s. Par ailleurs la première conférence des industriels francophones sur le transfert des technologies s'est tenue à Dakar, du 29 au 31 octobre 1991.

L'intérêt de la Francophonie pour l'environnement s'est exprimé d'abord au sein des instances politiques de cette institution (I) qui ont ensuite été relayées sur le terrain par ses organes techniques (II).

I. L'ENGAGEMENT DES INSTANCES POLITIQUES DE LA FRANCOPHONIE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Les membres de la Francophonie ne se limitent pas aux États africains francophones. Cependant, ceux-ci y sont, comme on l'a vu, les plus nombreux ; de plus, c'est en terre africaine que l'intérêt de la Francophonie pour l'environnement s'est exprimé solennellement, pour la première fois : c'est en effet au Sommet de Dakar que les chefs d'États francophones se sont prononcés sur cette question qui est une des préoccupations majeures de notre époque, avant que la Conférence des ministres francophones de l'environnement réunie en avril 1991 à Tunis ne précise le contours des actions à mener dans ce domaine.

A. Le Sommet francophone de Dakar et l'environnement

Le Sommet francophone qui s'est tenu en mai 1989 dans la capitale sénégalaise, s'est prononcé sur l'environnement dans sa résolution n° 9. Cette résolution souligne notamment la crise de l'environnement que connaît actuellement le monde et relève que la croissance de tous les pays, notamment ceux en développement, ne peut être assurée que par un essor économique fondé sur des politiques de protection et de conservation de l'environnement. Le Sommet a d'ailleurs décidé de consentir des efforts financiers importants pour le développement de la recherche en environnement dans l'espace francophone et a recommandé aux ministres compétents d'arrêter un plan d'action en la matière.

B. La Conférence des ministres francophones de l'environnement de Tunis

Cette Conférence qui s'est tenue dans la capitale tunisienne les 22 et 23 avril 1991 résulte de la résolution sur l'environnement prise par le Sommet de Dakar. Elle se situait dans la phase préparatoire de la Conférence de Rio de 1992 sur l'Environnement et le Développement. Au demeurant, les ministres ont adopté une Déclaration et un plan d'action de 5 ans, conçus d'abord dans la perspective d'un appui aux pays francophones, d'Afrique en particulier, pour la préparation de cette Conférence mondiale. Les objectifs dégagés de ce plan concernent : l'assistance aux Plans nationaux d'environnement et de gestion des ressources naturelles, la formation des décideurs et des techniciens de l'environnement, la circulation de l'information pour créer de véritables réseaux d'échanges, la concertation et la présence des pays francophones dans les réunions préparatoires du Sommet de Rio.

La Conférence de Tunis a été marquée par la personnalité du président en exercice de la Francophonie, alors chef d'État du Sénégal. Celui-ci a fortement insisté sur la pauvreté comme facteur essentiel de la dégradation de l'environnement [3] et sur la nécessité de solliciter le Fonds

3. Rappelons qu'à l'initiative d'ENDA-Tiers Monde et du Centre de liaison pour l'environnement du PNUE, les ONG d'environnement et de développement s'étaient réunies à Trimes les 21 et 22 Avril 1991 sur le thème : « Pauvreté et Environnement : Quelles perspectives ? »

mondial pour l'environnement pour permettre aux pays du Sud de participer pleinement et plus efficacement aux actions de protection de l'environnement. La Conférence a donné des orientations précises aux institutions chargées de la mise en œuvre des politiques et décisions de la Francophonie et fixé des objectifs à atteindre en matière de connaissance du milieu naturel et de diffusion du savoir sur la protection de l'environnement dans l'espace francophone.

II. L'EXÉCUTION DES POLITIQUES DE LA FRANCOPHONIE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT PAR LES ORGANES TECHNIQUES

La Francophonie considère qu'il y a trois grands défis à relever dans le domaine de l'environnement. Premièrement, le défi de la connaissance, de la « compréhension de ce qui se passe » des écosystèmes, des ressources renouvelables ; mais aussi des interactions entre l'homme et son environnement, des conséquences sur les hommes et les sociétés des phénomènes environnementaux [4]. Deuxièmement, le défi lié à la préservation et à la protection de l'environnement, à la conservation de la diversité biologique et de la diversité génétique [5]. Troisièmement, le défi de l'avenir qui est celui des choix à faire des décisions à prendre rapidement pour éviter d'aller à la catastrophe. Il s'agit, d'une part, d'éradiquer la misère, la pauvreté et le sous-développement, facteurs à la fois de croissance excessive des populations et d'une dégradation du milieu, d'autre part, de réduire tous les flux polluants, ce qui impose à la fois de gros efforts technologiques et une réduction drastique des gaspillages en particulier énergétiques [6].

Les décisions à prendre pour faire face à ce troisième défi relèvent des instances politiques constituées des États membres de la Francophonie. C'est dans cette logique que les ministres chargés de l'environnement des pays francophones ont eu à formuler à Tunis les grandes orientations en matière de politique environnementale dans l'espace Francophone. En revanche, pour affronter les deux premières, la Francophonie agit à travers deux de ses institutions : l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) et la Francophonie universitaire.

A. L'ACCT et l'environnement

L'Agence de Coopération Culturelle et Technique est une institution inter-gouvernementale francophone, en fait la première, qui a pour mission de promouvoir les cultures francophones ainsi que la coopération entre les États membres en particulier dans les domaines scientifiques et techniques. À ce titre, elle encourage la recherche dans l'espace francophone et favorise en principe le transfert des connaissances techniques.

L'intérêt de l'ACCT pour l'environnement a suivi la sensibilisation des États membres à la question, en particulier lorsque celle-ci est devenue une préoccupation de la Francophonie. L'environnement y dépend de la Direction générale de la coopération technique et du développement économique. La stratégie de l'ACCT dans le domaine de l'environnement s'inspire essentiellement du plan d'action adopté lors de la Conférence des ministres francophones de l'environnement de Tunis et du Programme d'Action 21. Cette stratégie vise trois objectifs :

---

4. Voir AUPELF/UREF : Conférence des Ministres chargés de l'environnement. Documents annexes. Stratégie de coopération et plan d'action. Enseignement supérieur et recherche. Tunis, 19-23 Avril 1991, p. 2.
5. *Ibid* p. 3.
6. *Ibid* pp. 2-3.

appuyer les plans nationaux pour l'environnement ; poursuivre la concertation francophone en la matière et la ratification des conventions internationales en matière d'environnement ; assurer la formation et sensibiliser le public.

La Conférence de Tunis de 1991 s'était réunie sous les auspices de l'ACCT, et elle avait débouché sur une Déclaration commune des pays membres dans la perspective du Sommet de Rio. À ce Sommet, l'ACCT avait appuyé l'initiative du Canada de réunir les délégués officiels et les ONG des pays « ayant en commun l'usage du français », le 8 juin 1992, pour constater la difficulté à faire passer le français comme outil de travail à la CNUED et à disposer de documents officiels rédigés dans cette langue.

Intervenant dans le domaine de la recherche, en l'occurrence en matière d'environnement, l'ACCT tend bien souvent à faire double emploi avec l'Université des Réseaux d'Expression Française (UREF).

B. La Francophonie universitaire et l'environnement

La Francophonie universitaire est organisée au sein de l'Association des Universités entièrement ou Partiellement de Langue Française (AUPELF qui, en se dotant d'une « Université sans mur » appelée Université des Réseaux d'Expression Française (UREF) est devenue l'AUPELF/UREF. En maillant des universités présentes sur cinq continents, l'AUPELF/UREF dispose d'une couverture géographique qui la met en concordance avec la mondialisation des stratégies environnementales et explique son intérêt pour la préparation francophone de la CNUED, notamment à travers la Conférence de Tunis ainsi que pour les options et orientations prises au Sommet de Rio.

L'intervention de l'AUPELF/UREF sur les questions environnementales et sa contribution à leur solution se fait, comme on peut l'imaginer, essentiellement à travers des réseaux et programmes de recherche qui permettent de susciter, de favoriser ou de renforcer la coopération entre les chercheurs des pays francophones du Nord et ceux du Sud, en particulier d'Afrique. Quatre des dix réseaux thématiques de recherche actuels ont mené ou mènent des actions dans le domaine de l'environnement.

- Le « *Réseau Télédétection* », créé en 1988, oriente ses recherches autour de la télédétection spectrale et de la télédétection des ressources en eau ; il regroupe des chercheurs de la Francophonie du Nord (Belgique, Canada, Québec, France) et ceux de la Francophonie du Sud, en l'occurrence d'Afrique (Burkina Faso, Maroc, Mauritanie, Djibouti, Sénégal et Tunisie).
- Le « *Réseau Démographie* », créé en 1990, axe ses activités sur l'étude des problèmes démographiques des pays du Sud en relation avec leurs problèmes de développement, l'accès de ces pays à un développement durable dépendant pour une large part de leur maîtrise de la croissance démographique. Ce réseau regroupe des chercheurs de Belgique, du Canada-Québec et ceux de deux pays africains seulement : le Maroc et le Zaïre.
- Le « *Réseau Foresterie* » a été mis en place à la fin de 1991.
- Le « *Réseau Droit de l'Environnement* », créé fin 1992 à Montréal, a pour objectifs d'approfondir la recherche juridique sur l'environnement dans l'espace francophone, de promouvoir le droit de l'environnement dans cet espace et tout particulièrement en Afrique où son émergence est toute aussi récente, d'être un cadre de recherche partagée ainsi que d'échange d'informations et de connaissances dans le domaine dudit droit. Ce réseau regroupe des chercheurs de divers pays : Québec, Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, France, Luxembourg, Maroc, Niger, Roumanie, Togo, Tunisie, Zaïre.

● Par ailleurs, deux « *Réseaux spécifiques d'appui* » (RESA) avaient des activités ayant trait directement à l'environnement : le RESA « Génie para-sécheresse » qui a pour objet d'aider à l'émergence d'une capacité de formation et de recherche dans ces domaines et qui met en œuvre, à ce titre, des appuis en matière de formation, de recherche et de documentation et le RESA « Environnement » qui s'occupait surtout de la formation en environnement et apportait un appui à la recherche dans ce domaine ; il entretenait à cet égard une étroite coopération avec l'« Université Senghor » d'Alexandrie (Égypte) au sein de laquelle il avait la charge des modules de formation en environnement. Ce RESA a cessé d'exister. L'UREF dispose d'un éventail de bourses variées dont peuvent bénéficier les candidats à une formation en environnement, y compris en droit de l'environnement.

Section 2 : La coopération CEE/ACP et extra-ACP et la protection de l'environnement en Afrique

Les accords de coopération qui lient les ACP à la CEE ne cessent de s'enrichir et d'innover. Après avoir introduit un volet culturel et social dans le cadre de Lome III, les partenaires de cette coopération ont introduit le thème de l'environnement dans la Convention de Lomé IV signée le 15 décembre 1989 pour une durée de cinq ans. C'est l'une des innovations majeures de cette Convention. Le thème de l'environnement y est abordé suivant une approche globale (I) et un titre entier lui est consacré (II).

Tous les pays africains ne sont cependant pas partie à la coopération ACP-CEE. Certains entretiennent avec les communautés européennes une coopération basée sur des accords particuliers qui en font des États associés : c'est le cas des pays méditerranées (III).

I. L'APPROCHE DU PROBLÈME DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA CONVENTION DE LOMÉ IV

Les négociateurs de la Convention se sont accordés sur une approche horizontale et préventive, quels que soient les secteurs directement concernés par l'aide communautaire. Il ne s'agit pas seulement pour la CEE de soutenir des projets respectueux de l'environnement ou des programmes spécifiquement orientés vers la restauration du patrimoine naturel comme la lutte contre la désertification, mais bien de conjuguer les efforts des ACP et de la CEE pour que le développement économique et social se fonde sur un équilibre durable entre objectifs économiques, gestion des ressources naturelles et valorisation des ressources humaines [7]. L'approche retenue par la Convention entre ainsi pleinement dans la doctrine du développement durable fondée sur l'articulation entre nécessité du développement et exigence de protection de l'environnement. La perception croissante du lien étroit qui unit les deux mais aussi de l'interdépendance dans ce domaine doit amener les Parties à la Convention à chercher des solutions aux problèmes globaux, et à prendre si nécessaire des mesures qui débordent du cadre habituel de l'aide au développement. À cet égard, la Communauté est disposée à donner son appui aux États ACP qui s'efforcent d'améliorer dans l'immédiat les conditions de vie de leurs populations tout en sauvegardant celles des générations à venir.

7. Voir les commentaires dans *Le Courrier ACP-CEE*, n° 120, Mars-Avril 1990, p. 14. Ce volume contient par ailleurs le texte intégral de la Convention ainsi que les Protocoles et Annexes.

II. L'ÉCONOMIE DE LA CONVENTION RELATIVEMENT À L'ENVIRONNEMENT

Le thème de l'environnement fait l'objet d'un titre spécifique, le Titre 1er de la deuxième partie de la Convention consacrée aux domaines de la coopération ACP-CEE. La place qu'occupe ce titre et le fait qu'il soit tout entier consacré à l'environnement soulignent l'intérêt des Parties à la Convention pour cette question. D'emblée, la protection et la mise en valeur de l'environnement et des ressources naturelles, l'arrêt de la dégradation du capital foncier et forestier, le rétablissement des équilibres écologiques sont annoncés comme étant des objectifs fondamentaux que les États ACP concernés s'efforcent d'atteindre avec le soutien de la Communauté (art. 33). C'est que les Parties reconnaissent que certains États ACP « sont menacés dans leur existence par une dégradation rapide de leur environnement qui contrecarre tout effort de développement et en particulier les objectifs prioritaires d'autosuffisance et de sécurité alimentaire » (art.34.1).

Le constat étant établi, les Parties ont examiné les moyens efficaces de faire face à ce phénomène. Elles conviennent de privilégier dans leurs activités: une « approche préventive » visant à parer aux conséquences néfastes sur l'environnement de tout programme ou action ; une « approche systématique » soucieuse de garantir la validité écologique à tous les stades, de l'identification à la réalisation ; une « approche transectorielle » s'intéressant aux conséquences tant directes qu'indirectes des actions entreprises (art. 35). Par ailleurs l'étude d'impact environnemental est exigée, le cas échéant, pour les projets d'envergure ou présentant un risque important (art. 37.2).

Les Parties reconnaissent également que la protection de l'environnement et des ressources naturelles nécessite une démarche globale incluant la dimension sociale et culturelle. Afin de prendre en compte cette dimension spécifique, il importe d'intégrer dans les projets et programmes, des actions appropriées d'éducation, de formation, d'information et de recherche (art. 30).

À vrai dire, ce sont tous les domaines de la coopération ACP-CEE couverts par la deuxième partie de la Convention qui doivent être analysés et appréciés systématiquement sous l'angle d'une protection réelle et d'une gestion efficace de l'environnement. À cet égard, la Communauté s'engage à appuyer les efforts déployés par les États ACP tant au plan national que régional et international, ainsi que les actions lancées par les organisations intergouvernementales et non gouvernementales en vue de la mise en œuvre de politiques appropriées (art. 38). À cette fin, des instruments de coopération adaptés doivent être élaborés et mis en œuvre. Des critères qualitatifs comme quantitatifs peuvent être utilisés selon les besoins. En particulier, des listes des éléments à prendre en considération, agréés en commun par les deux Parties seront utilisées pour apprécier la viabilité environnementale des actions proposées quelle que soit leur importance (art. 37).

En outre, la Convention s'attaque courageusement à l'épineux problème de la circulation des déchets dangereux, y compris les déchets radioactifs et pose clairement le principe de l'interdiction de leur exportation vers les États ACP et de leur importation par ces derniers (cf. art. 39 et *supra* chap. 11). De plus, la Communauté s'engage à fournir aux États ACP, à leur demande, des informations sur les pesticides et autres produits chimiques afin de les aider à en faire une utilisation appropriée, et si nécessaire, à leur fournir une assistance technique, dans le cadre de la coopération pour le financement du développement, afin d'assurer des conditions de sécurité à tous les stades, depuis la production jusqu'à l'élimination de ces produits (art. 40).

Enfin, les Parties contractantes reconnaissent l'utilité des échanges de vue au sujet des risques écologiques majeurs, soit de portée planétaire (tels que l'effet de serre, le dépérissement de la couche d'ozone, l'évolution des forêts tropicales, etc.), soit de portée spécifique, c'est-à-dire régionale ou locale, résultant de l'application de technologies industrielles. De tels échanges de vue se feront par le biais de consultations prévues dans la Convention, à la demande de l'une ou l'autre Partie dans la mesure où ces risques peuvent affecter concrètement les Parties contractantes. Les consultations auront pour objet, dans ce cas, d'évaluer les possibilités d'actions conjointes conformément aux dispositions pertinentes de la Convention ; le cas échéant, elles permettront également de procéder à des échanges de vues avant les discussions menées à ce sujet dans les enceintes internationales appropriées (art. 41).

Bien que le volet culturel de la Convention fasse l'objet d'un titre distinct du Titre I consacré à l'environnement, certaines dispositions du Titre XI traitant de la « Coopération culturelle et sociale » entrent dans le cadre de la protection de l'environnement et peuvent, à ce titre, être examinées ici. Intitulé significativement « Promotion des identités culturelles et dialogue interculturel » le Chapitre 2 dudit Titre XI s'inscrit parfaitement dans le nouveau champ de l'environnement résultant des évolutions récentes qui l'élargissent aux identités et aux patrimoines culturels. L'article 145 rappelle à certains égards le Principe 22 de la Déclaration de Rio qui exhorte les États « à reconnaître l'identité » des populations autochtones, « leur culture et leurs intérêts ». Cet article encourage en effet « la coopération à travers des actions favorisant la reconnaissance des identités culturelles des peuples s'inscrivant dans leur histoire et leur propre système de valeurs ». Ces actions tendant à la « promotion des identités culturelles » doivent viser entre autres la valorisation du patrimoine culturel. Elles doivent également favoriser le « dialogue interculturel » axé sur un approfondissement des connaissances, une meilleure compréhension des cultures. Dans le sillage et l'esprit de la Convention de l'UNESCO du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, l'article 146-b de la Convention de Lomé IV consacré à la « sauvegarde du patrimoine culturel » stipule que la coopération CEE-ACP appuie les actions des États ACP visant « la préservation des monuments historiques et culturels, ainsi que la promotion de l'architecture traditionnelle ». Au demeurant, l'article 143-a indique très clairement que l'instruction des projets et programmes d'action dans le cadre de la coopération entre les deux Parties doit prendre en considération, « au titre des aspects culturels », entre autres, « l'interaction entre l'homme et l'environnement, et entre la population et les ressources naturelles ».

La Convention s'intéresse également, hors du titre consacré à l'environnement, à la lutte contre la sécheresse et la désertification (cf. *supra.* chap. 7).

Cette prise en compte des préoccupations environnementales dans les relations ACP-CEE doit être saluée, d'autant plus qu'elle prend la forme d'un engagement conventionnel explicite et étendu. Elle contribue à sortir ces relations des considérations uniquement mercantiles (STABEX, SYSMIN, etc.) pour les étendre à tout ce qui a trait à la vie (les droits de l'homme, la culture et le social) et au mieux-vivre (environnement, développement durable). Il est de même appréciable que la Convention mentionne clairement « la sauvegarde et la protection de l'environnement » et « la lutte contre la sécheresse et la désertification, et la protection des ressources naturelles » parmi les secteurs d'intervention au titre de la « coopération pour le financement du développement » (Titre III, art. 229, al 1-é et al. 2-C). On doit cependant constater que les dispositions de la Convention relatives à l'environnement sont généralement vagues ou de portée trop générale pour la plupart, et expriment souvent des préoccupations partagées aujourd'hui, aussi bien par les Parties que par l'ensemble de la communauté des États plutôt que des engagements juridiques précis.

III. LA COOPÉRATION DE LA CEE AVEC LES PAYS MÉDITERRANÉENS ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Les développements de ce paragraphe ne seront pas étendus, certains de ses aspects ayant été abordés dans le paragraphe relatif aux mers régionales.

Les Communautés européennes manifestent un intérêt particulier pour la protection de l'environnement dans la Méditerranée. Cette « mer fermée » est d'autant plus exposée aux catastrophes écologiques qu'elle est une route du pétrole et que ses rives sont des zones de très forte concentration urbaine démographique et industrielle. Les risques de pollution industrielle ou par rejet des effluents urbains, mais aussi de marées noires y sont donc particulièrement importants. La jeune industrie des pays en développement de la rive sud accroît d'autant plus ces risques de pollution qu'elle ne met pas généralement en avant les préoccupations environnementales.

En 1990, la Commission des Communautés a élaboré des propositions concernant les orientations générales de sa coopération avec les pays en voie de développement d'Asie, d'Amérique latine et de la région méditerranéenne. Ces propositions donnaient largement la priorité aux problèmes de l'environnement. Par ailleurs, un accroissement substantiel des fonds et un renforcement des procédures d'évaluation de l'environnement dans ces pays ont été approuvés par le Conseil des Ministres des Communautés.

Rappelons enfin que, dans le cadre du programme des mers régionales du PNUE, le Protocole de Genève du 3 avril 1982 à la Convention de Barcelone de 1976 crée un cadre juridique pour une coopération entre les États de l'Europe du Sud et ceux d'Afrique du Nord, riverains de la Méditerranée en vue de la protection de l'environnement dans cette mer (cf. *supra* Troisième partie).

L'intérêt ainsi marqué par la Francophonie, le forum ACP-CEE et la coopération Europe-Sud Méditerranée pour la protection de l'environnement dans les États qui en font partie, et par suite dans les pays africains, rejoint une préoccupation désormais partagée par toutes les institutions internationales engagées dans les pays en développement notamment en Afrique.

Chapitre 14

Les institutions internationales et la protection de l'environnement en Afrique

Les politiques et actions des institutions internationales en la matière ne visent pas les États africains uniquement, mais l'ensemble des pays en développement. Aussi sera-t-il souvent question dans ce chapitre des pays en développement et non pas toujours spécifiquement des pays africains. Mais ceux-là n'englobent-ils pas ceux-ci ?

Cette précision étant faite, on distinguera entre les politiques et actions des institutions d'aide au développement (sect. 1), celles des institutions entièrement ou partiellement spécialisées pour l'environnement (sect. 2).

Section 1 : Les institutions d'aide et d'assistance au développement et la protection de l'environnement

Pendant longtemps il ne s'est établi aucun lien entre l'aide au développement et la protection de l'environnement. Bien au contraire, les pourvoyeurs d'aide ont financé quelquefois, en toute bonne conscience, des projets dont on mesure aujourd'hui seulement les conséquences écologiques désastreuses (usines chimiques, exploitations forestières, minières, etc). C'est seulement dans les années 1970 qu'on observe le « premier verdissement » [1], encore bien timide, des organismes bilatéraux et multilatéraux d'assistance au développement. Il est la résultante de la poussée conjuguée, d'une part, de l'opinion publique et des politiques des pays occidentaux, notamment des États-Unis où l'*Environment Policy Act* venait d'être voté, d'autre part de l'impact de la Conférence de Stockholm de 1972.

Le principe 25 de la Déclaration de Stockholm demandait d'ailleurs aux États de « veiller à ce que les organisations internationales jouent un rôle coordonné, efficace et dynamique dans la préservation et l'amélioration de l'environnement. Par la suite, les alertes sur un amenuisement de la couche d'ozone et une exposition accrue aux rayons ultra-violets nocifs dus à de fortes concentrations de chlorofluorocarbone dans l'atmosphère, les décharges des déchets dangereux en mer et dans les pays en voie de développement, la destruction massive des forêts ont accentué l'intérêt de ces institutions pour la protection de l'environnement, en révélant la portée globale ou transnationale des effets des agressions de la nature. En 1980, les neuf principaux organismes multilatéraux signaient une déclaration commune établissant les principes environnementaux qu'ils s'engageaient à suivre. La prise en compte des préoccupations environnementales par les

1. Voir François FALLOUX et L. TALBOT, *Environnement et Développement.* Crise et Opportunité, p. 335.

institutions d'aide et d'assistance au développement n'est donc pas très ancienne, qu'il s'agisse de celles qui ont un caractère universel (I), des institutions régionales ayant le même objet (II), ou des institutions nationales d'aide bilatérale (III) [2].

I. LES INSTITUTIONS UNIVERSELLES D'AIDE ET D'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

En raison de la diversité des aspects de la protection de l'environnement, presque toutes les organisations internationales s'y intéressent désormais, certes à des degrés différents et chacune dans son domaine d'activités [3]. Mais ce sont les institutions d'aide et d'assistance au développement qui manifestent le plus d'intérêt pour la protection de l'environnement, notamment dans leur coopération avec les pays en développement et en particulier avec l'Afrique. C'est que les enjeux écologiques sont particulièrement importants dans ce continent. Quatre de ces organisations mondiales appellent à cet égard une attention particulière en raison de l'ampleur de leurs interventions en Afrique : la Banque mondiale, le PNUD, la FAO et l'UNESCO. On aurait pu y ajouter l'OMS : ses objectifs étant de lutter contre les maladies épidémiques, endémiques et autres, d'améliorer le logement, de procéder à l'assainissement du cadre de vie, l'OMS devrait nécessairement intervenir dans la protection de l'environnement. Cependant son action dans ce domaine paraît encore très discrète, particulièrement en Afrique.

A. La Banque Mondiale

Elle fait désormais de la protection de l'environnement un des piliers de sa politique d'aide au développement. Elle a pris un virage important dans cette direction en 1987 sous la houlette de Barber Conable, son Président de l'époque, après le Rapport Brundtland publié la même année. La Banque estime que la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement sont au cœur de sa mission qui est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement, membres de l'institution. Le principal objectif de la Banque à cet égard est d'élaborer des programmes permettant la conception et la mise en œuvre de stratégies de développement respectueuses de l'environnement dans les pays bénéficiaires de son assistance. En effet, « la Banque inclut l'environnement dans le dialogue avec ses emprunteurs et (tient) compte des résultats de ce dialogue dans ses stratégies de prêt aux pays » [4]. Cette politique s'est amplifiée et s'est précisée d'année en année à travers l'appui apporté par la Banque à divers programmes internationaux sur l'environnement ou à l'élaboration de plans nationaux en la matière dans plusieurs pays en développement, mais aussi grâce à sa fermeté sur certains problèmes écologiques très sensibles. Ainsi par exemple, la Banque a exprimé clairement son intention de refuser de financer tout projet comportant l'évacuation de déchets toxiques vers les pays tiers.

---

2. Sur tous ces aspects, voir Maurice KAMTO, « Institutions internationales d'aide au développement et problèmes de l'environnement », Communication présentée à la Conférence internationale, Rio de Janeiro, 27 oct.-02 nov. 1991 dont les actes ont été publiés par Fernando CAVALCANTI WALCACER, Conferencia International De Direito Ambiental, Rio de Janeiro, 1993.

3. Voir notam. celles présentées par A. KISS, *Droit international de l'environnement*, pp. 311 et s.

4. *La Banque Mondiale et l'environnement*, Rapport d'activité, Exercice 91, p. 79.

S'agissant plus particulièrement de l'Afrique [5], la Banque a accordé au cours des années récentes une place croissante à l'intégration des considérations écologiques dans le développement économique et social. Il n'est évidemment pas question de recenser les projets de la Banque dans les pays africains. Pareille entreprise serait fastidieuse et au demeurant sans grand intérêt. Il suffira ici d'indiquer les principaux champs d'intervention de la Banque dans les pays africains en matière d'environnement. Dans un premier temps, la Banque a élaboré des documents sur les questions environnementales pour chacun des pays de la région. Ces documents ont aidé à identifier les problèmes et constituent dans bien des cas, un point de départ utile pour combler les lacunes dans l'information disponible. La seconde étape diffère d'un pays à l'autre, selon la gravité des problèmes, l'abondance ou la rareté des renseignements et l'importance des mesures déjà prises par les pouvoirs publics. Au Nigeria par exemple, la Banque a commencé par l'analyse détaillée des problèmes écologiques (cf. *infra*) alors qu'au Mali, au Niger et au Sénégal elle a entrepris d'élaborer des stratégies environnementales nationales [6].

Dans le même ordre d'idées, la Banque aide les pays africains à mettre au point des plans nationaux d'action environnementale (PNAE). Elle a travaillé à de tels plans avec au moins 18 de ces pays. Pour faire le bilan de l'expérience qu'elle a acquise en ce domaine en Afrique, la Banque a coparrainé un atelier international qui s'est tenu à Dublin (Irlande) en décembre 1990 et a connu la participation de 17 pays africains, des ONG et d'organismes de développement multilatéraux et bilatéraux. Cet atelier a donné lieu à la création du Club de Dublin qui prône la participation des experts africains à la planification et à la stratégie environnementales. Un deuxième atelier de ce genre a eu lieu à l'Ile Maurice en juin 1991 [7].

La Banque appuie par ailleurs la recherche et la formation en environnement en Afrique ou au profit de pays africains. Ainsi, par exemple, elle a financé une vaste étude sur le Nigeria qui fournit aux décideurs nationaux une évaluation des coûts économiques de la dégradation de l'environnement et un cadre pour déterminer les priorités écologiques du pays. Cette étude est la plus poussée qui ait jamais été effectuée sur les conséquences économiques de la gestion de l'environnement dans un pays de l'Afrique subsaharienne. Elle propose une méthodologie pour examiner les questions d'environnement à l'échelle nationale et fournit un moyen de quantifier les pertes économiques dues à la dégradation et à l'épuisement des ressources naturelles. L'étude donne également des estimations préliminaires des pertes économiques à long terme qu'une inaction aurait sur le « produit national net soutenable » (PNNS) [8]. Par ailleurs, l'Institut de Développement Économique (IDE) de la Banque accorde depuis quelques années une forte priorité aux questions écologiques dans son programme. Il a organisé des séminaires de formation sur les questions environnementales ou a contribué à l'organisation de tels séminaires dans divers pays dont quelques pays africains, en l'occurrence l'Égypte et le Sénégal [9].

---

5. Rappelons que la Région Afrique de la Banque Mondiale couvre 45 pays confrontés à une gamme de problèmes environnementaux, notamment la dégration des terres sèches, la destruction des forêts tropicales et les problèmes urbains exacerbés par la croissance rapide des villes.

6. Voir *La Banque Mondiale et l'environnement*, p. 37.

7. *Ibid*, p. 41.

8. Le PNNS est une approche nouvelle de la mesure de la performance économique d'un pays qui prend compte les coûts de la protection de l'environnement. Il diffère des mesures classiques de la performance économique national brut (PNB) ou le produit intérieur brut (PIB) en ce que les investissements nécesxsaires pour maintenir l'intégrité de l'environnement (« dépenses préventives ») sont exlus des calculs de même que le revenu tiré de l'exploitation d'une base de ressources au-delà de sa capacité de reconstitution (« dépréciation du patrimoine national »). La différence entre le PNNS et le PNB peut donc servir à démontrer aux décideurs la valeur (perte) monétaire liée à une politique permettant une sur exploitation des ressources nturelles. Pour le Nigeria, le coût annuel à long terme d'une dégradation continue de l'environnement est estimé, par le rapport, devoir être de l'ordre de 5 milliards de dollars (*ibid.*, p. 140).

9. *Ibid.* p. 125.

B. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) est le principal organisme d'aide du système des Nations Unies. Organe central de financement, de planification et de coordination de l'assistance technique pour l'ensemble du système, il fournit une aide non remboursable pour la formation du personnel et la mise en valeur des ressources dans des domaines tels que l'agriculture, l'industrie, la santé, l'enseignement, la planification économique, les transports et les communications, et de plus en plus aussi dans le domaine de l'environnement. Disposant de bureaux dirigés par des représentants résidents dans 112 pays en développement, son approche intégrée, à travers des programmes de pays et des programmes multinationaux couvrant toute la gamme des secteurs économiques et sociaux, le prédisposait à jouer un rôle significatif dans l'aide à la planification et la gestion de l'environnement.

De fait, son action n'a cessé de prendre de l'importance dans ce domaine, en particulier dans la dynamique de la CNUED et après le Sommet de Rio. En effet, déjà avant ce sommet, le PNUD avait mis en place un financement spécial appelé « Facilité Globale pour l'Environnement » plus connue sous sa dénomination anglaise « *Global Environment Facility* » (GEF). Par ailleurs, il avait assisté la plupart des pays en développement, dont pratiquement tous les pays africains, pour l'élaboration de leurs rapports nationaux en vue de la Conférence.

Au demeurant, s'agissant plus particulièrement de l'Afrique, un document du PNUD daté de septembre 1991 donne un résumé sélectif des principaux projets de cet organisme pour l'Afrique subsaharienne dans le domaine de l'environnement [10]. Ce rapport, qui présente des études de cas de 39 pays africains et 16 projets régionaux du cycle 1986-1991, donne ensuite un éclairage sur les sujets cruciaux sur lesquels il convient de s'apesantir au cours du nouveau cycle quinquenal (1991-1996). Les neuf domaines clés suivants ont été identifiés : (a) définition des préoccupations et priorités nationales en matière d'environnement ; (b) étude du statut actuel des ressources naturelles et suivi de celles-ci ; (c) promotion de la participation communautaire, de la conscience et de l'éducation environnementales ; (d) étude d'impact pour les projets sensibles pour l'environnement ; (e) intégration de l'environnement comme sujet transversal dans le programme d'approche du développement national ; (f) une plus grande utilisation de l'expertise nationale et régionale à toutes les étapes du cycle d'un projet ; (g) un suivi plus fréquent et plus effectif des projets connexes ; (h) un système amélioré de classification des projets environnementaux et ; (i) la commercialisation des services de projet là où cela est approprié. Le rapport ajoute à ces domaines fondamentaux, six domaines spécifiques pertinents pour la gestion et la protection futures de l'environnement en Afrique au Sud du Sahara. Il en est ainsi de : (a) l'étude des ressources foncières et de la planification de l'utilisation des sols ; (b) la conservation de la nature et l'utilisation de la diversité biologique ; (c) le contrôle des maladies et des vecteurs ; (d) les ressources nouvelles, renouvelables et les formes d'utilisation plus efficiente de l'énergie ; (e) le contrôle de la sécheresse et les prévisions climatiques ; (f) l'adoption de normes environnementales et l'amélioration de la législation en matière d'environnement.

---

10. Voir UNDP : *Review of selected environmentally oriented UNDP projects in Africa*, by David BOURN, Omar FYE and Daniel ADEFALALU, sept 1991, 43 p.

Depuis la Conférence de Rio, le PNUD a poursuivi la mise en œuvre de la plupart de ces projets. En particulier, il a assisté certains pays africains dans la planification et l'amélioration du cadre juridique et institutionnel national en matière d'environnement

C. La FAO

L'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA) plus connue sous son sigle anglais FAO (*Food and Agriculture Organization*) a été créée en 1945 avec pour mission principale d'élever le niveau de nutrition et le rendement de la production de nourriture, et d'améliorer la condition des populations du monde rural.

Si la mission première de la FAO la prédisposait à jouer un rôle dans les actions internationales relatives à la protection de l'environnement, elle n'y est toutefois pas intervenue souvent à titre principal [11]. Certes, elle a effectué la rédaction et la production d'une déclaration de principe en octobre 1981, ainsi que de la Charte mondiale des sols. Mais, c'est plus indirectement qu'elle a participé à la rédaction de nombreux instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement, à l'instar de la Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée et ses protocoles, et plus récemment de la Convention de Paris sur la désertification.

En revanche, elle a joué un rôle plus direct et souvent plus déterminant dans l'élaboration des législations environnementales de nombreux pays, surtout dans les pays en développement. Cette contribution est notable en particulier dans les domaines de l'agriculture, des forêts, de la pêche et de la chasse, et de la conservation des sols [12].

Les pays africains sont parmi les principaux bénéficiaires de l'assistance technique et de l'appui financier de la FAO dans ce domaine. Son rôle dans l'édiction des législations environnementales s'est considérablement accru avec l'ouverture de chantiers législatifs dans tous ces pays peu avant la Conférence de Rio. De plus, elle concourt à l'élaboration de plans nationaux de l'environnement dans certains pays africains à l'instar du Plan National de Gestion de l'Environnement (PNGE) du Cameroun.

On ne peut négliger enfin l'apport significatif que constitue la production intellectuelle de la FAO. En effet, elle publie et diffuse une documentation importante comprenant des monographies nationales dans les différents domaines techniques de l'agriculture, et surtout une série appelée « Études législatives » comportant, notamment, des analyses des législations nationales mais aussi des textes juridiques nationaux et internationaux intéressant directement ou indirectement l'environnement. Son intervention directe auprès des populations du monde rural ou vivent encore l'écrasante majorité des populations africaines lui confère une position centrale dans la mise en œuvre concrète des mesures de protection de l'environnement en Afrique.

D. L'UNESCO

Les considérations environnementales n'entraient pas au départ dans le champ de préoccupation de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO). Son intérêt pour l'environnement ne s'est clairement manifesté qu'avec le lancement, en 1970, du programme « L'Homme et la Biosphère » plus connu sous son sigle anglais MAB (*Man and Biosphere*). L'engouement suscité par ce programme au départ s'est ensuite

---

11. Voir A. KISS, *Droit international de l'environnement*, p. 317.
12. Voir FAO : *Les problèmes et activités de la FAO Stokholm 1972 - Rio 1992*, Rome 1992, 89 p.

estompé dans certains pays, notamment faute de moyens. Aussi, afin d'éviter la dispersion des maigres ressources disponibles, certains d'entre eux ont-ils dissous purement et simplement au niveau national (cas du Cameroun en 1988). Le rapport final du Conseil international de coordination du Programme MAB établi à l'issue de sa 11e session tenue en novembre 1990 à Paris prévoit dans son programme de recherche pour les années à venir : le renforcement de la capacité scientifique des pays sahéliens membre du CILSS dans le domaine agro-sylvico-pastoral ; la mise en place d'un réseau méditerranéen sur le système agro-sylvo-pastoral ; la mise en place d'un réseau méditérranéen sur le système sylvo-pastoral ; la contribution à l'amélioration de l'utilisation des ressources dans les zones tropicales humides et sub-humides, comportant entre autres un appui à la Conférence de février 1992 tenue au Zaïre sur les forêts tropicales et une évaluation *in situ* des activités du MAB en Afrique ; l'amélioration de la production agricole sous les tropiques notamment grâce à l'étude des problèmes biologiques et de fertilité des sols tropicaux en s'appuyant sur une douzaine de centres liés au Réseau des sites africains ; l'étude des problèmes écologiques des zones de savane comportant 14 projets de recherche sur le terrain dont quatre dans des pays africains (Afrique du Sud, Côte-d'Ivoire, Nigeria, Zimbabwe). Des réseaux régionaux de recherche ainsi que des projets pilotes initiés par le MAB intéressent également divers pays africains.

En dehors des deux grandes conventions mondiales relatives à l'environnement élaborées sous son égide et que nous avons examinées précédemment (Convention de Ramsar de 1971 relative aux zones humides et Convention de Paris de 1972 sur la protection du patrimoine mondial), l'UNESCO a constitué et développé un réseau mondial des réserves de la biosphère qui doivent servir à la fois à la conservation et à l'utilisation durable de ressources. Plusieurs de ces réserves se trouvent, comme on l'a vu, en Afrique (cf. *supra*, chap. 5 et 6). De nouvelles réserves africaines ont d'ailleurs été inscrites sur la liste des réserves de biosphère de l'UNESCO depuis 1990. Ainsi, celles d'El Kala en Algérie, d'Ambseli au Kenya, d'Akure au Nigeria.

II. LES INSTITUTIONS RÉGIONALES DE COOPÉRATION, D'AIDE ET D'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

L'intérêt et les actions de l'OUA en faveur de la protection de l'environnement en Afrique sont relativement anciens, et ils ont été appuyés ou complétés par ceux de la Commission Économique pour l'Afrique (CEA). En outre, deux groupes d'institutions financières régionales agissent dans le domaine de l'environnement en Afrique. L'un est africain : il s'agit de la Banque africaine de développement (BAD) ; l'autre est européen : ce sont les instruments de financement de la coopération ACP-CEE.

A. L'OUA, la CEA et l'environnement en Afrique

Les développements précédents ont déjà donné l'occasion d'indiquer ça et là l'intérêt et les actions de l'OUA en matière de protection de l'environnement en Afrique. Peu après sa création, l'Organisation continentale s'est préoccupée de la protection de la santé des plantes à travers la Convention phytosanitaire pour l'Afrique signée le 10 septembre 1967 à Kinshassa et a redynamisé la Commission interafricaine phytosanitaire établie à Londres le 29 juillet 1954 puis installée à Yaoundé en 1967 et devenue Conseil Phytosanitaire Interafricain (CPI). Dans le même souci, l'OUA a créé en juillet 1989, en concertation avec l'Association des Universités

partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), l'Institut international d'agriculture tropicale d'Ibadan (Nigeria) et la FAO, le Centre africain de recherche et de formation phytosanitaire (CARFOP) basé à Dschang (Cameroun) qui offre un enseignement de troisième cycle en protection des végétaux. On ne s'attardera pas sur les nombreuses résolutions prises par l'organisation à la suite des différentes calamités naturelles qui ont frappé le continent à diverses périodes.

Outre la Convention d'Alger de 1968 et la Convention de Bamako de 1991 qui ont toutes deux, on l'a dit, été élaborées et adoptées sous l'égide de l'OUA, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée au Sommet de l'OUA de Nairobi en 1980, et dont on a vu également qu'elle consacre en son article 24 le droit de tous les peuples « à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement » , le Traité d'Abuja (Nigeria) de juin 1991 instituant la Communauté économique africaine a été l'occasion pour l'Organisation panafricaine de réaffirmer solennellement son engagement en matière d'environnement. Ce Traité qui fait du reste partie intégrante de la Charte de l'OUA en vertu de son article 94, consacre ses articles 54, 55, 56 et 57 à l'énergie et aux ressources naturelles ainsi qu'aux protocoles y relatifs, l'article 58 plus explicitement à l'environnement, l'article 59 au contrôle des déchets dangereux et l'article 60 au protocole relatif à l'environnement.

Par ailleurs, la CEA participe au « Plan Vigie » — nom donné à l'évaluation mondiale de l'environnement par la Conférence de Stockholm — notamment à la surveillance des ressources renouvelables.

On ne peut oublier enfin le rôle important, notamment sous forme de soutien diplomatique, joué par l'OUA lors du processus préparatoire du Sommet de Rio, ni l'appui financier et technique important de la Commission économique pour l'Afrique à la même occasion. Au cours de la phase préparatoire de la Conférence comme à Rio, les États africains ont généralement pris position à travers le « Groupe africain » qui fut créé par l'OUA.

B. Le Groupe de la Banque africaine de développement et l'environnement en Afrique

La Banque africaine de développement (BAD) crée à Karthoum (Soudan) le 4 août 1963, le Fonds africain de développement (FAD) institué à la IX^{e} assemblée annuelle de la BAD tenue à Lusaka (Zambie) en juillet 1973, et le Fonds spécial du Nigeria créé par un accord signé entre la Banque et le Gouvernement du Nigeria en février 1976 forment ce qu'il est convenu d'appeler le Groupe de la BAD. Cependant, ces trois institutions demeurent juridiquement des entités autonomes.

L'année 1985 marque un tournant dans l'évolution de la prise de conscience environnementale du Groupe de la Banque. C'est cette année-là qu'un spécialiste de l'environnement a été nommé et rattaché au Département central des projets de la Banque. Deux ans plus tard, en 1987, une Division de l'environnement et de la politique sociale était créée au sein dudit département avec une équipe réduite. Par ailleurs, un Secrétariat pour la Dimension environnementale du Développement (abrégé EDDS en anglais) a été établi sous le patronage conjoint de l'Office des Nations Unies pour la zone soudano-sahélienne (abrégé UNSO en anglais), la Banque Mondiale et la BAD, et logé au sein de cette dernière sous la direction d'une personnalité africaine.

Le rôle de la Division de l'Environnement et de la Politique sociale de la BAD est de coordonner tout le travail technique et les procédures relatives à l'environnement dans les programmes de la Banque, d'élaborer des directives et procédures pour l'évaluation de l'environnement

et les études d'impact des projets financés par la Banque, de donner des conseils techniques au département des programmes par pays, à l'équipe chargée de l'étude des projets et aux pays membres de la région sur les questions environnementales, d'élaborer des programmes de formation et d'accroître l'expertise en matière d'étude des projets sur ces questions. La direction a complété l'étude de la Politique de l'environnement de la Banque [13] et l'a soumise au Conseil des Gouverneurs en décembre 1989.

À la suite de l'approbation de ce document, des directives techniques et procédurales à intégrer dans le *Manuel des opérations de la Banque* avaient été préparées et présentées à l'équipe dirigeante de la Banque en octobre 1991. Et à compter de décembre de la même année tous les projets soumis au programme de prêt annuel du Groupe de la BAD ont été soumis à une appréciation environnementale stricte conformément à ces directives.

Les objectifs du document de Politique environnementale de la Banque sont : évaluer l'état de l'environnement sur le continent et l'assistance aux pays membres des groupes régionaux de la Banque dans l'identification des principaux problèmes environnementaux ; présenter des directives environnementales pour chacun des programmes de prêts ; présenter des recommandations pour la mise en application des politiques environnementales et l'utilisation appropriée des procédures d'évaluation environnementale dans le cycle du projet ; assister les pays membres du Groupe régional dans le développement de politiques environnementales nationales, du cadre législatif et institutionnel visant une gestion environnementale des ressources naturelles ; et procurer un cadre pour une collaboration avec d'autres institutions et les ONG engagées dans l'environnement. La Division de l'Environnement a pour mission d'assister les pays bénéficiaires de l'aide de la Banque dans la mise en œuvre de cette Politique dans les projets retenus par la Banque, à travers la préparation des directives à l'usage de l'équipe opérationnelle, notamment dans le domaine de l'agriculture, de la forêt, des réserves, du transport, de l'hydroélectricité et de l'irrigation.

En vue de l'appréciation de l'impact environnemental des projets, la Banque a divisé l'Afrique en deux grandes régions : celle du Nord comprenant 26 pays membres et celle du Sud qui en compte 25. Les projets soumis au financement font l'objet d'un Examen Environnemental Initial par la Division de l'Environnement et de la Politique sociale, puis sont classés en fonction des trois catégories-types dégagées par la Banque : catégorie 1 : projets pouvant avoir un impact significatif sur l'environnement requérant une enquête minutieuse sur le terrain et une étude d'impact environnemental ; catégorie 2 : projets ayant un impact limité sur l'environnement, ou un impact qui pourrait être atténué par l'application de mesures spécifiques ou des modifications dans la conception du projet ; catégorie 3 : projets dont on ne peut s'attendre qu'ils aient un impact défavorable sur l'environnement, pour lesquels une analyse environnementale n'est normalement pas nécessaire. Si un projet est situé dans une aire écologiquement sensible, une étude d'impact environnemental complète sera requise. Aussi, la localisation d'un projet donné est-elle un facteur important dans ce processus de « catégorisation ».

De façon générale la BAD se dit disposée à fournir l'assistance technique nécessaire à tous les projets qui assurent la promotion d'un développement conforme aux exigences de l'environnement [14].

---

13. Voir ADG, ADF, *Environmental Policy Paper*, adopted on june 1990, printed July 1991, 56 p.
14. Voir Le Groupe de la BAD, *Information de base. Structure, Politiques, Organisation, Initiatives*, mi 1992, p. 44.

C. Les instruments de financement de la coopération ACP-CEE et l'environnement en Afrique

Ces institutions sont : le Fonds européen de développement (FED) et la Banque européenne d'investissement (BEI). L'article 233 de la Convention de Lomé IV dispose que les projets ou programmes entrant dans le champ de la coopération ACP-CEE peuvent être financés, soit au moyen de subventions, soit au moyen de capitaux à risques du Fonds, soit au moyen de prêts de la Banque sur ses ressources propres, soit en ayant recours à deux ou plusieurs de ces modes de financement. Cet article est de portée générale, et n'exclut en principe aucun type de projets ou de programmes du bénéfice de tels financements. Autrement dit, il peut s'agir aussi bien de projets ou programmes de développement *stricto sensu* que de projets relatifs à la protection de l'environnement.

Il faut indiquer que si le FED est l'instrument traditionnel de financement de la coopération de l'Europe communautaire pour le développement, il n'en est pas de même de la BEI. La mission générale de cette dernière, telle que définie par l'article 130 du Traité CEE et précisée par le protocole sur les statuts de la Banque est de « contribuer au développement équilibré et sans heurt du Marché Commun dans l'intérêt de la Communauté » . En l'occurrence, elle a accordé des prêts visant à favoriser la réalisation d'infrastructures d'intérêt communautaire qui concourent à la réalisation d'objectifs communautaires tels que la protection de l'environnement. Mais les interventions de la BEI, à l'origine limitées au territoire européen des États-membres, se sont ensuite étendues et la Banque a aujourd'hui la possibilité — dans certaines limites — d'accorder des prêts aux États ACP, aux DOM-TOM et aux États liés à la Communauté par des accords d'association tels que les États d'Afrique du Nord, dans les conditions fixées par ces accords. Les exigences de la BEI en matière d'environnement, notamment l'évaluation de l'impact environnemental des projets pour laquelle la Directive du Conseil des Communautés européennes de 1985 sur les études d'impact lui sert de référence, concernent donc aussi les interventions de la Banque dans le cadre du financement du développement sur la base des accords de la Communauté avec les pays du Sud de la Méditerranée ainsi que de la Convention de Lomé.

D. Les autres organismes régionaux africains du domaine de l'environnement

Il existe divers autres organismes régionaux africains dont les activités relèvent du domaine de l'environnement. Il en est ainsi notamment du Comité de pêche pour l'Atlantique Centre-Est (organe subsidiaire de la FAO), du Comité régional de pêche du Golfe de Guinée, de l'Organisation Africaine du Bois (OAB) dont le siège est à Libreville (Gabon), de l'Association de gestion des ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AGPAOC).

De façon générale, ces Organismes n'ont pas toujours une politique environnementale clairement définie, le motif de leur création n'ayant pas été la protection de l'environnement. Cependant en raison de la nature de leurs activités, ils sont amenés à intégrer les préoccupations environnementales de leurs secteurs. Ainsi, lors même que l'OAB est très en retrait par rapport à l'OIBT en matière de politique de gestion écologiquement rationnelle des forêts, elle n'en est pas moins contrainte aujourd'hui, par la force des choses, à s'ouvrir à l'approche nouvelle reflétée par la Déclaration de Rio sur les forêts. De même, l'AGPAOC ne peut faire l'impasse sur les nombreux problèmes de l'environnement côtier et notamment de la pollution portuaire qui est une source de préoccupation pour certains de ses membres. Quant aux organismes de pêche,

ils participent nécessairement, grâce à une gestion rationnelle des stocks disponibles de poissons, à la conservation des ressources halieutiques.

III. LES AGENCES D'AIDE BILATÉRALE ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Il sera question ici, moins de recenser les projets et programmes de protection de l'environnement en Afrique bénéficiant de l'appui ou de l'assistance de ces institutions que d'évaluer l'importance de la prise de conscience environnementale de celles-ci ainsi que d'exposer les lignes de force de leurs doctrines respectives ainsi que le substratum normatif de leurs actions dans le domaine de l'environnement. Certes, sont visés de façon globale les pays en voie de développement en général. Mais il est évident que ceux d'Afrique sont tout particulièrement concernés dans la mesure où ils sont sans doute les plus grands bénéficiaires de l'aide publique bilatérale.

A. Dynamique de la conscience environnementale au sein des agences d'aide bilatérale

Les préoccupations environnementales ont pénétré les agences d'aide bilatérale à la même époque où elles gagnaient les institutions de la coopération multilatérale. En effet, presque tous les États membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE ont adopté, depuis une vingtaine d'années pour certains et plus récemment pour d'autres, des politiques de l'environnement devant guider leurs actions en matière de développement. Dans certains cas, ces politiques ont reçu une consécration formelle sous forme de lois ou de règles et procédures administratives obligatoires. Dans d'autres, en revanche, elles sont demeurées informelles en tant qu'elles sont basées sur des déclarations d'intention ou des suggestions internes tendant à prendre en compte les considérations environnementales dans les décisions des agences d'aide.

En 1989, au Sommet économique de Paris, les dirigeants des principaux pays de l'OCDE déclaraient que pour aider les pays en développement à remédier aux dommages passés et les encourager à prendre les mesures souhaitables en matière d'environnement, il convenait d'envisager des incitations économiques incluant l'utilisation des mécanismes d'aide ainsi que des transferts spécifiques de technologies. Dans des cas particuliers, l'annulation de la dette contre la nature pouvait jouer un rôle utile pour la protection de l'environnement [15]. C'est précisément entre 1985 et 1989 que la plupart des pays membres du CAD ont élaboré de nouvelles politiques d'aide et des directives précises en matière d'environnement à l'usage de leurs agences d'aide au développement, et les ont fait approuver par les autorités nationales compétentes. Depuis lors, toutes les agences nationales d'aide au développement pratiquent une politique formelle et formalisée d'incorporation des considérations écologiques dans les pays en voie de développement.

15. Voir Rapport de l'OCDE, 1989, p. 147.

B. Les agences d'aide bilatérale concernées [16]

Les agences d'aide bilatérale n'existent pas comme telles dans tous les pays développés qui appuient les efforts de développement en Afrique. Dans certains de ces pays, l'aide publique au développement est gérée par un ministère alors que dans d'autres sa gestion est confiée à une structure autonome.

Les agences et autres structures d'aide bilatérale au développement ont pour l'Afrique un intérêt variable ; néanmoins, il ne sera introduit aucune hiérarchie dans leur présentation. Le Bureau australien d'assistance au développement international (AIDAB) a adopté, en 1989, de nouvelles directives incluant sa politique en matière d'environnement. Il en est de même du Programme autrichien d'assistance au développement. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est particulièrement alertée sur ces questions environnementales, en particulier depuis 1988 avec la publication du « *Canada's Official Development Assistance Strategy* » intitulé « *Sharing our Future* ». L'Agence danoise de développement international (DANIDA) est maintenant engagée dans un Plan d'action pour le renforcement des aspects environnementaux dans l'assistance danoise au développement, lequel a été adopté par le Parlement danois en mai 1987. Les États-Unis étaient, dès 1976, le premier pays membre du CAD à adopter des procédures formelles en matière d'environnement (cf. « 22 CFR Part 216 » couramment cité « *Regulation Act 16* ») et l'*U.S. Agency for International Development* (USAID) a publié en 1988 un texte sur la politique de l'environnement et des ressources naturelles qui souligne qu'une croissance économique durable n'est possible qu'à condition qu'il y ait une gestion appropriée des ressources naturelles. L'Agence finlandaise de développement international (FINNIDA) suit en cette matière la nouvelle orientation donnée par le Gouvernement du pays depuis 1987 à l'assistance finlandaise au développement, en incluant dans son rapport au Parlement en matière de coopération pour le développement un chapitre sur l'environnement. En France, la politique de l'environnement dans la coopération avec l'Afrique est définie au sein du ministère de la Coopération et de la Caisse Française de Développement (CFD) anciennement Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE). La Grande-Bretagne, pour sa part, a publié en 1987, un opuscule sur « L'Environnement et le Programme d'aide britannique » (*Environnement and the British Aid Programme*). En Italie, les directives du Comité interministériel de coopération pour le développement et une nouvelle loi sur la coopération pour le développement (49/87) accordent la priorité aux problèmes de l'environnement. Au Japon, l'Agence pour l'environnement a mis sur pied un panel pour examiner la protection de l'environnement dans l'assistance au développement et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) a constitué un Groupe spécial d'étude sur l'aide et l'environnement. La Nouvelle-Zélande n'a commencé que très récemment à formuler une politique et une stratégie spécifiques en cette matière. Aux Pays-Bas, en revanche, une telle politique est plus ancienne et est guidée par de nombreuses déclarations gouvernementales dont la plus importante est sans doute le « *Gouvernment Position on the Report of the Committee on Environment and Development Cooperation* ». De même, la République Fédérale d'Allemagne a déclaré, dès 1975, que la protection de l'environnement faisait partie de son « *Development Policy Strategy* ». La *Swedish International Development Authority* (SIDA), quant à elle, a adopté un Plan d'action pour réaliser ses objectifs écologiques dans le cadre de la coopération pour le développement.

Cette volonté formelle de protéger l'environnement affichée par les agences d'aide au développement des pays du Nord ne doit cependant pas faire illusion. Très souvent, elle contraste

16. Voir Rapports de l'OCDE, 1988, 1989, 1990.

avec le comportement des groupes industriels, des réseaux d'intérêts privés ou publics, des particuliers ou des partis politiques qui, sur le terrain, est totalement contraire aux exigences de la protection de l'environnement. La complicité active ou passive de certaines personnalités publiques dans les transferts des déchets dangereux en Afrique, l'implantation sur le continent d'industries hautement polluantes avec l'aval ou le financement de certaines de ces agences d'aide et par-dessus tout, l'exploitation anarchique donc écologiquement irrationnelle des forêts africaines et la destruction conséquente de la diversité biologique même après la Conférence mondiale de Paris de 1991 sur les forêts et le Sommet de la Planète de Rio 1992 laissent pour le moins perplexe. Or, si le concept de développement durable a un sens, alors ce sont les institutions d'aide au développement qui doivent en être les promoteurs sur le terrain de la coopération internationale. Sans doute en cette matière, leur rôle sera-t-il seulement complémentaire de celui d'autres institutions internationales plus directement spécialisées dans la protection de l'environnement.

Section 2 : Les institutions spécialisées dans la protection de l'environnement et leur action en Afrique

La Conférence de Stockholm de 1972 est incontestablement le point de départ de l'émergence au niveau international de mécanismes institutionnels spécifiques dans le domaine de l'environnement. En plus de la Déclaration et du Plan d'action comportant 109 points, la Conférence avait adopté une résolution sur les dispositions financières et institutionnelles. C'est sur la base de cette résolution qu'ont été mises en place les premières institutions internationales spécialisées en cette matière. Tout comme à la Conférence de Stockholm, les textes et résolutions adoptés à la Conférence de Rio comportent un volet institutionnel. Non seulement ils renforcent les institutions existantes, mais ils en prévoient de nouvelles. Entre les deux conférences, et plus particulièrement à l'approche de celle de Rio, on a assisté à l'émergence de nouvelles institutions visant à favoriser la mise en œuvre des nouveaux instruments juridiques en matière d'environnement [17]. Il s'agit généralement d'institutions financières dont les interventions aident les États à mettre en œuvre leurs plans et programmes environnementaux conçus en général avec l'appui des institutions techniques de l'environnement.

On distinguera donc ces institutions techniques (I) des institutions financières (II) de l'environnement.

I. LES INSTITUTIONS TECHNIQUES DE L'ENVIRONNEMENT

On en dénombre principalement deux, liées chacune à l'une des deux grandes conférences évoquées précédemment : d'une part, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) créé à la suite de la Conférence de Stockholm, d'autre part la Commission du Développement durable dont la création a été décidée par la Conférence de Rio.

17. Voir Jean PIETTE, « Évolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement », *R.J.E*, 1/1993, pp. 5-9.

A. Le PNUE

À la suite de la recommandation de la Conférence de Stockholm, l'Assemblée Générale des Nations Unies avait décidé, par une résolution 2997 (XXVII), de créer le PNUE chargé de centraliser l'action de la communauté internationale en matière d'environnement et de réaliser « la coordination dans ce domaine entre les organismes des Nations Unies » . Il n'est pas sans intérêt d'indiquer que le PNUE est la première, et pour le moment la seule institution spécialisée du système des Nations Unies basée en Afrique. Son siège se trouve en effet à Nairobi au Kenya.

Avec un budget relativement modeste au regard de l'ampleur de sa mission, le PNUE s'est concentré sur la mise en œuvre de trois priorités prévues dans le Plan d'action de Stockholm, à savoir l'évaluation, la gestion et les activités de soutien. *L'évaluation de l'environnement* de la planète s'est faite par le biais d'un programme de surveillance et d'échange de données appelé « Plan Vigie » auquel ont collaboré plusieurs organisations nationales et internationales. *La gestion de l'environnement,* entendue comme la gestion de toutes les activités humaines ayant une incidence quelconque sur l'environnement [18], a permis de mettre au point des plans d'action concernant différentes régions de la planète et conduit à l'organisation d'importantes conférences internationales au cours des années 70 : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains tenue en 1976 à Vancouver (Canada), Conférence mondiale sur la gestion des ressources en eau tenue en 1977 à Mar del Plata (Argentine), Conférence mondiale sur la désertification tenue en 1977 à Nairobi (Kenya). C'est dans le cadre de cette seconde priorité qu'entre également le Programme des mers régionales. Ce Programme adopté par le Conseil d'administration du PNUE au cours de sa sixième session en 1974 [19] intéresse éminemment l'Afrique dans la mesure où quatre des onze régions concernées par le Programme sont entièrement ou partiellement africaines (cf. *supra* chap. 9). Ainsi, de la Méditerranée dont le plan a été adopté en 1975, de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (1981), de la Mer Rouge et du Golfe d'Aden (1982) et de l'Afrique orientale (1985), les autres régions concernées par le Programme étant celles du Koweït (1981), des Caraïbes (1981), de l'Asie de l'Est (1981), du Sud-Est du Pacifique (1981), du Pacifique Sud (1982), de l'Asie du Sud (1987) et du Sud-Ouest de l'Atlantique. Quant aux *activités de soutien*, le PNUE en a mené dans différents secteurs, et principalement dans le domaine juridique et d'appui technique à travers les missions d'experts. Ainsi, s'agissant en particulier de l'Afrique, le PNUE a aidé à l'élaboration de la Convention de Bamako du 31 janvier 1991 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux en Afrique. Par ailleurs, il a envoyé et continue d'envoyer des experts en gestion de l'environnement dans divers pays africains pour aider à l'élaboration des plans nationaux d'action environnementale, ou des juristes pour apporter leur assistance en matière juridique et institutionnelle dans l'élaboration des codes de l'environnement de ces pays. Par ailleurs, le PNUE a joué un rôle actif extrêmement important dans la phase préparatoire du Sommet de Rio notamment en aidant financièrement et parfois techniquement la plupart des pays africains à préparer leurs rapports nationaux sur l'environnement d'une part, et en facilitant la participation des ONG africaines tant à l'élaboration de ces rapports nationaux qu'aux principales réunions internationales préparatoires de la CNUED, en particulier à la III^{e} session du Comité préparatoire qui s'est tenue en août 1991 à Genève.

La Conférence de Rio a décidé de renforcer le système institutionnel international, notamment le PNUD, et le PNUE afin d'assurer l'assistance opérationnelle et technique et la

18. Voir A. KISS, *Droit international de l'environnement*, p. 315.
19. Voir Document UNEP/GC 6/7 approuvé par le Conseil d'administration du PNUE le 24 mai 1978.

coordination requises pour mettre en œuvre le Programme d'Action 21. Seront également mis à contribution, la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) et le Bureau des Nations Unies pour la région soudanosahélienne (UNSO). Mais la principale institution en charge de la gestion et du suivi d'Action 21 sera la Commission pour le Développement durable.

B. La Commission pour le Développement durable

À Rio de Janeiro, les États ont décidé de confier au Conseil économique et social (CES) de l'ONU le mandat de coordonner le suivi de la CNUED et d'assurer la mise en œuvre d'Action 21 par l'entremise d'une Commission sur le Développement durable (CDD). Au départ, l'idée était de créer une institution qui viderait le PNUE de son contenu ou qui se substituerait purement et simplement à lui, et d'implanter le siège de la nouvelle institution à Genève ou à New-York. L'Afrique aurait ainsi été dépouillée de l'unique siège d'une institution spécialisée des Nations Unies qu'elle abrite sur son sol. Mais sans doute n'y a-t-on pas réussi puisque la CNUED a décidé, on l'a vu, de renforcer le PNUE entre autres. Reste à s'interroger sur le partage des compétences entre le PNUE et la CDD. Il est à craindre que cette dernière, par sa localisation à New-York, son placement sous l'autorité directe du Secrétaire Général des Nations Unies et par-dessus tout à cause de l'influence plus que probable des pays occidentaux qui se font les chantres de la nouvelle idéologie environnementaliste internationale, ne grignote progressivement les attributions du PNUE, s'arroge le pouvoir financier et vienne à affaiblir l'institution de Nairobi. Il ne pourra en être autrement que si la CDD se contente d'être une instance d'inspiration, voire de conception et d'orientation de la politique mondiale en matière d'environnement et le PNUE une institution technique d'exécution de cette politique qu'il aura transformé en plans d'action et en programmes d'activités.

En tant que principal organe subsidiaire de l'Assemblée Générale et du CES, la CDD devra procéder à l'intégration des questions d'environnement et de développement et fera un rapport à ce sujet directement au CES. Celui-ci est chargé notamment de surveiller les activités d'intégration de l'environnement et du développement dans les programmes d'activités de l'ensemble des institutions spécialisées du système des Nations Unies. La CDD sera composée de 52 membres au plus représentant toutes les régions géographiques de la planète. Elle recevra les rapports nationaux et fera rapport sur la mise en œuvre des conventions multilatérales relatives à l'environnement.

La session d'organisation de la Commission a eu lieu du 24 au 26 février 1993 et sa première session sur les questions de fond s'est tenue au mois de mai de la même année. Lors de sa session de février 1993, la Commission a pris note du rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur les grandes lignes d'un programme de travail thématique pluriannuel et lui a demandé de préparer un projet de programme en ce sens qui serait soumis à son examen au cours de sa première session sur les questions de fond, conformément au paragraphe 12 de la résolution 47/191 de l'Assemblée Générale sur les arrangements institutionnels pour le suivi de la CNUED. C'est ainsi que le Secrétaire Général des Nations Unies a présenté lors de la session de la Commission de mai 1993 ledit projet de programme de travail thématique pluriannuel qui doit procurer un cadre pour apprécier les progrès accomplis dans l'application d'Action 21 et assurer une approche intégrée de toutes ses composantes de développement et d'environnement aussi bien que le lien entre les questions sectorielles et transectorielles. En définitive, ce programme devrait permettre à la CDD d'évaluer l'application de l'ensemble d'Action 21 au plus tard en 1997.

Le projet de programme présenté à la Commission en mai 1993 est articulé en cinq points : il souligne d'emblée la nécessité d'une approche intégrée entre l'environnement et le développement ; dégage les principaux thèmes sur lesquels devra se pencher la Commission ; présente un calendrier des principales réunions intergouvernementales ; indique le processus des négociations et les décennies internationales en matière économique, sociale et domaines connexes ; propose une programmation dans le temps des activités sectorielles ; et enfin, établit un programme de travail.

Parmi les thèmes retenus, certains sont par nature largement transectoriels. Ils sont centrés sur certains chapitres d'Action 21 et devront être examinés sur une base annuelle.Il s'agit : (a) des éléments critiques du durabilité, (b) des ressources et mécanismes financiers, (c) de l'éducation, la science, le transfert de technologies environnementales appropriées, la coopération et la formation des capacités (c'est-à-dire des compétences nationales), (d) des structures de prise de décision, (e) du rôle des groupes phares. À côté de ceux-ci, il y a des thèmes par nature largement sectoriels qui devront être abordés sur une base pluriannuelle. Ce sont : (f) la santé, les établissement humains et l'eau douce, (g) la terre, la désertification, les forêts et la biodiversité, (h) l'atmosphère, les océans et les mers de toutes sortes, (i) les matières toxiques d'origine chimique et les déchets dangereux. Au regard de ces différents thèmes, il apparaît de toute évidence que l'action de la CDD concernera — et en tout état de cause intéressera — au plus haut point la gestion de l'environnement en Afrique.

S'agissant enfin des rapports et communications sur l'état de l'environnement national que chaque État devra adresser à la CDD, le Secrétaire Général des Nations Unies a suggéré dans son rapport présenté le 26 mai 1993 devant la Commission, que les gouvernements suivent un format standardisé dans leur présentation afin de permettre à la CDD d'effectuer des analyses plus cohérentes et mieux centrées sur l'essentiel des informations reçues des États. Il suggère plus précisément que ces rapports et communications soient rédigés dans une des langues officielles des Nations Unies ; qu'ils se réfèrent autant que faire se peut aux faits et données précis dénotant une amélioration ou une aggravation de la situation relativement aux thèmes contenus dans les rapports de la CNUED (ils devraient refléter la structure d'Action 21) ; enfin qu'ils soient soumis au Secrétariat trois mois au moins avant le début de la session de la CDD s'ils doivent être inclus dans le rapport que le Secrétaire Général doit préparer pour la Commission.

II. LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DE L'ENVIRONNEMENT

Le lien désormais évident pour tous entre l'environnement et le développement impose un nouveau mode de financement du développement des pays pauvres. Ceux-ci n'épargneront l'environnement que dans la mesure où ils recevront des moyens supplémentaires leur permettant de promouvoir des programmes de développement alternatif. Par exemple, on ne sauvera pas les forêts tropicales, immenses réservoirs de diversité biologique et d'oxygène vital pour l'ensemble de la planète, seulement par le reboisement et la régénération ; il faudra encore trouver des solutions alternatives au problème du bois de chauffage et de l'agriculture itinérante en zone forestière d'une part, et d'autre part développer dans les États forestiers des petites et moyennes industries locales de transformation de bois dont la valeur ajoutée de leurs produits pourra compenser les pertes de revenus dues à la diminution du volume du bois d'exportation. De telles actions nécessitent des efforts financiers que nombre de pays en voie de développement sont d'autant moins enclins à consentir qu'ils ont le sentiment de payer le prix de la réparation des dommages écologiques qu'ils imputent principalement aux pays développés.

En tout état de cause, l'on admet aujourd'hui que la responsabilité de l'amélioration de l'environnement doit être partagée par les pays industrialisés aussi bien que par les pays en voie de développement. Mais en raison de leurs moyens limités par les contraintes du sous-développement, ces derniers dépendent essentiellement de l'aide internationale pour faire face à leur part de responsabilité. En dehors des financements importants et géographiquement étendus de la Banque mondiale et des efforts consentis par les banques régionales de développement, des structures de financement de divers secteurs de l'environnement commencent à voir le jour au niveau mondial.

On distinguera les fonds internationaux de caractère général des fonds spéciaux de la Banque mondiale [20], les uns et les autres étant apparemment inspirés d'un vieux mécanisme juridique anglo-saxon : le « trust » [21].

A. Les fonds internationaux de caractère général

On se bornera à présenter les fonds les plus importants créés au cours des années récentes en choisissant symboliquement pour point de départ la date fatidique des indépendances africaines. S'imposent alors à l'attention le WWF [22] (abréviation anglaise de Fonds mondial pour la vie sauvage), le Fonds mondial pour la protection du patrimoine mondial et les Fonds Conventionnels du PNUE.

1. LE WWF

Ce fonds a été créé en 1961 par un groupe de savants et de publicistes préoccupés par la disparition de la vie sauvage en Afrique ; il témoigne à cet égard du rôle important des individus et des organisations non-gouvernementales dans la lutte pour la protection de l'environnement, car le WWF est une ONG. Les coûts administratifs de son fonctionnement sont couverts par les intérêts tirés du Fonds spécial des donations, ainsi que des licences de marques et des autres activités publicitaires.

Le WWF a le statut d'une fondation (une sorte de « charitable trust »). Son réseau inclut aujourd'hui 28 organisations nationales indépendantes affiliées au WWF International, qui est une organisation internationale autonome avec sa personnalité juridique propre. Le Fonds intervient activement dans plusieurs pays africains notamment dans le domaine de la conservation de la diversité biologique.

2. LE FONDS POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE MONDIAL

La Convention de l'UNESCO relative à la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972 a créé un Fonds pour la protection du patrimoine mondial. Le financement de ce Fonds est basé sur des États Parties à la Convention pour un montant égal à 1% des contributions régulières au budget de l'UNESCO, ce qui lui assure la prévisibilité et la continuité des ressources financières.

---

20. Suivant le schéma proposé par Peter SAND dans « Trusts for the Earth : New Financial Mecanisms for International Environmental Protection » The Josephine Onoh Memorial Lecture, 1994.

21. S. BOJIC, « Les mécanismes de financement de la protection des forêts en droit international », Communication au Colloque de Limoges de novembre 1994 sur les forêts.

22. WWF signifiait à l'origine : World Wildlife Fund ; elle a été rebaptisée récemment : World Wide Fund for Nature.

Toutefois, sur 3 millions de dollars du budget total, 300 000 dollars sont destinés aux coûts administratifs et seulement environ 1 million de dollars à la protection du patrimoine naturel.

Il est intéressant de remarquer que ce Fonds illustre fort bien l'idée de « trust » précédemment évoquée. En effet ce sont les États compétents *ratione loci* qui doivent assurer la gestion et la transmission du patrimoine mondial aux générations à venir, c'est-à-dire pour le compte et dans l'intérêt de l'Humanité. Il convient de noter par ailleurs qu'en dépit de certains défauts, le Fonds est l'un des rares, sinon le seul instrument international qui assure un support financier aux pays en voie de développement en vue de les aider à s'acquitter des obligations prévues par la Convention.

3. LES FONDS CONVENTIONNELS DU PNUE

L'un des mérites de la Conférence de Stockholm fut incontestablement la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). En vue d'assurer des ressources financières additionnelles pour ses programmes environnementaux, le PNUE a utilisé le support financier du Fonds environnemental créé dans ce but et alimenté par les contributions volontaires des États parties. Son budget annuel pour l'année 1993 était d'environ 60 millions de dollars.

Toutefois, les règles de procédure du PNUE prévoient la possibilité d'établir des fonds extrabudgétaires d'affectation spéciale, selon les règles financières des Nations Unies. Douze fonds extrabudgétaires ont ainsi été créés depuis 1973. On citera à titre illustratif :

Le Fonds pour la mise en œuvre de la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction de la faune et la flore sauvages (CITES, Washington 1973), le Fonds pour la mise en œuvre de la Convention sur la couche d'ozone (Vienne 1986) et son Protocole (Montréal, 1987), le Fonds pour la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux (Bâle, 1989) etc. Derrière leur création se trouvait la volonté d'assurer le transfert de la charge des coûts de la mise en œuvre des différentes conventions aux États parties concernés.

Tout en ayant des budgets assez modestes en comparaison avec les autres mécanismes financiers existant au sein de la Banque mondiale ou de la Commission de l'Union Européenne, l'importance de ces fonds réside en leur autonomie par rapport au PNUE et son administration, ainsi qu'en leur rôle dans la reconnaissance de la nécessité d'assurer un financement spécial pour les pays en voie de développement. Les aides provenant du budget régulier [23] ou les fonds spéciaux attribués aux pays en voie de développement [24] servent à mettre ces derniers en condition d'atteindre plus efficacement les objectifs prévus par les instruments internationaux.

B. Les fonds spéciaux de la Banque mondiale

De plus en plus fréquemment, la Banque mondiale est désignée en tant que gestionnaire mandaté, ou « trustee », pour certains mécanismes de financement international notamment dans le domaine de la gestion de l'environnement. Trois initiatives intervenues toutes en 1990 confirment cette tendance : elles utilisent le mécanisme du « trust » à travers une institution déjà exis-

23. À titre d'exemple on peut mentionner l'aide de 10 % provenant du budget régulier de la Convention de Bonn.
24. Par exemple, le « Trust fund » pour la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.

tante, la Banque mondiale, au lieu d'établir une institution nouvelle. Il s'agit du Fonds spécial pour les projets sur l'ozone, du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du Fonds fiduciaire sur la forêt tropicale humide.

1. LE FONDS SPÉCIAL POUR LES PROJETS SUR L'OZONE

Le Fonds spécial pour les projets sur l'ozone a été créé à l'origine, en 1990, en tant que fonds multilatéral doté d'un budget d'environ 240 millions de dollars (pour la période 1991-93), dans le cadre des amendements au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Ce Fonds multilatéral a pour objet de régler tous les surcoûts convenus des Parties remplissant les conditions requises, afin qu'elles soient à même d'observer les mesures de réglementation énoncées par le Protocole. Un an après, en juin 1991, et en vertu d'un accord bilatéral entre la Banque mondiale, le PNUE et le PNUD, la Banque mondiale a transféré la gestion des projets d'investissements soutenus par les ressources transférées du Fonds Multilatéral à son propre Fonds spécial pour les projets sur l'ozone.

Après les conférences des Parties tenues à Copenhague en 1992 et Bangkok en 1993, le Fonds multilatéral intérimaire est devenu permanent et son niveau de financement s'est élevé à 510 millions de dollars pour la période des trois ans suivants (1994-1996).

2. LE FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL (FEM)

Ce Fonds proposé par la France et appuyé par l'Allemagne et d'autres pays à l'occasion de la réunion du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en 1989 a été créé en novembre 1990. Il est administré conjointement par la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE et avait trois ans pour prouver son utilité. Grâce à des engagements d'environ 1,5 milliards de dollars, le Fonds devait être opérationnel au milieu de 1991. Il devait démarrer sur un programme pilote de trois ans ayant pour but de fournir des ressources pour aider à financer des programmes et projets novateurs concernant l'environnement mondial. Quatre grands domaines ont été choisis pour les interventions du Fonds : la protection de la couche d'ozone, la réduction des émissions de gaz entraînant un effet de serre, la protection de la diversité biologique et la protection des eaux internationales. Tous les pays en développement qui bénéficient des programmes du PNUD et dont le produit national brut par habitant était inférieur ou égal à 4 000 dollars en 1989 peuvent en principe recevoir des financements du FEM pour la protection de l'environnement. La plupart des projets peuvent porter sur un seul pays, mais certains seront des projets régionaux. Ils devront être conçu de manière à se distinguer clairement des programmes et projets de développement, et présenter par ailleurs, à la fois un bon rapport coût-efficacité et une haute priorité à l'échelle mondiale.

À la fin du premier exercice, le total des contributions atteignait environ 871 millions de dollars [25].

Après la CNUED, les participants au FEM et les pays en développement ont demandé la restructuration du Fonds en vue d'en faire l'un des principaux mécanismes de financement de l'environnement mondial, ayant un mode de gestion transparent et garantissant la coopération du PNUD, du PNUE et de la Banque mondiale. Par ailleurs, l'Instrument pour la restructuration du FEM (dorénavant l'Instrument) a été adopté en mars 1994 par les États participant au FEM. Les points les plus importants concernent la gestion et le fonctionnement du Fonds. Par ailleurs,

25. Voir Rapport de la Banque mondiale de 1991, p. 63.

un Fonds d'affectation spéciale a été créé avec un montant de 2 milliards de dollars prévu pour une période de trois ans à commencer de juin 1994 [26].

En ce qui concerne la possibilité de bénéficier de ces ressources, elle obéit à certains critères. D'abord, les actions envisagées doivent se rapporter à l'un des quatre domaines locaux précités retenus dès l'origine au moment de la création du FEM et réitérés par l'Instrument, à savoir : le changement climatique, la biodiversité, les eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone. Ensuite, le projet doit remplir les conditions d'attribution prévues par les conventions elles-mêmes. Toutes les autres subventions du FEM sont accordées aux pays qui remplissent les conditions requises pour emprunter à la Banque Mondiale ou pour recevoir l'assistance technique du PNUD.

3. LE FONDS POUR LES FORÊTS TROPICALES HUMIDES

Il s'agit d'un Fonds tout à fait spécial, très limité dans son domaine d'intervention et qui ne peut intéresser l'Afrique que pour son exemplarité. Ce fonds a été créé, en tant que projet-pilote pour la conservation de l'Amazonie Brésilienne en 1992. Quant à son budget, seule la Communauté européenne y a contribué pour un montant d'environ 60 millions de dollars. De plus, elle est intervenue pour environ 230 millions de dollars d'aide bilatérale pour la première phase de trois ans. Le Brésil compte y contribuer à concurrence d'environ 10 % du total des fonds prévus.

Le programme élaboré par le gouvernement brésilien, la Communauté européenne et la Banque mondiale et approuvé par le Parlement brésilien en 1994 contient douze projets. Le fonctionnement de ce programme est guidé par la Commission locale et par un groupe consultatif international d'experts.

26. Il convient de noter que les États-Unis ont contribué avec 430 millions de dollars et le Japon avec 400 millions de dollars.

Chapitre 15

Les ONG et la protection de l'environnement en Afrique

On entend par ONG tout groupement, association ou mouvement constitué de façon durable — sur la base d'un acte juridique généralement appelé statut — par des individus ou des personnes morales appartenant à un même État ou à des États différents, en vue de la poursuite de buts non lucratifs [1].

Les ONG sont des acteurs relativement récents de la vie internationale. Les premières apparaissent vers la fin du XIX^{e} siècle. Ce sont des ONG humanitaires ou charitables. Nées, quant à elles, en réaction à l'État et aux activités néfastes de certaines grandes entreprises industrielles sur la nature et la santé humaine, les premières ONG de l'environnement sont des organisations militantes, très actives et très présentes sur le terrain. Elles sont généralement intransigeantes et refusent toute collaboration avec l'État. Aujourd'hui, les ONG vertes œuvrent dans bien des cas de concert avec les pouvoirs publics dont elles prolongent ou complètent les actions sur le terrain. Les plus importantes sont devenues des structures puissantes comparables aux organisations intergouvernementales, et font preuve d'assez de souplesse et de diplomatie dans leurs rapports avec les États dont elles sollicitent fréquemment les concours financiers et l'appui pour faire triompher leurs vues ou leurs projets de textes dans le cadre de la diplomatie multilatérale. Néanmoins, elles s'efforcent de préserver leur indépendance.

À l'approche de la Conférence de Rio de 1992, on a assisté à un véritable boom des ONG tant nationales qu'internationales, et la tendance s'est maintenue après le Sommet : on dénombre aujourd'hui quelque 15 000 ONG d'aide au développement dont environ 2 500 ont des activités dans les pays en voie de développement. En tout état de cause, les ONG ont été très actives et relativement efficaces tout au long du processus préparatoire de cette Conférence et pendant sa tenue. D'une part en effet, en plus du Comité International de Facilitation (*International Faciliting Committee*) pour le Sommet créé pour coordonner les efforts des ONG à travers le monde, celles-ci s'étaient organisées en une sorte de « Force Spéciale » (*Task force*) ayant pour mission de tempérer les égoïsmes des États et de faire prendre en compte les préoccupations des populations et des communautés de base aussi bien dans la phase préparatoire que dans les conclusions de la Conférence. D'autre part, alors qu'à Stockholm certaines ONG avaient organisé parallèlement à la Conférence officielle une conférence dite « sauvage » [2], à Rio elles se sont réunies en une conférence informelle ou non-officielle mais officiellement reconnue, à laquelle quelques 325 ONG nationales et internationales ont pris part [3]. Il faut dire que l'Assemblée Générale des Nations Unies avait fait une ouverture sans précédent à la

1. Voir à ce sujet Mario BETTATI et Pierre -Marie DUPUY (sous la dir. de), *Les ONG et le droit international*, Paris, Économica 1979, Marcel MERLE, *Sociologie de relations internationales*, Paris, Dalloz, 3e éd. 1982, p. 362.
2. Voir M. VADROT, *Déclarations des droits de la nature*, Paris, Stock, 1973, cité par M. PRIEUR , *Droit de l'environnement, op. cit.* 16.
3. Voir Official Calendar. The 92 Global Forum, June 1-14, 1992.

participation des ONG tant au processus préparatoire qu'à la tenue même du Sommet : toute ONG « concernée » (*relevance*) par l'environnement et compétente (*competent*) en cette matière avait la possibilité de participer aux travaux du Comité Préparatoire de la Conférence (*Conference Preparatory Committee* en abrégé *Prep. Com.*), de soumettre des exposés écrits et de prendre part aux groupes de discussion.

Les ONG sont, certes, d'importance et de valeur inégales. Mais prises dans leur ensemble, elles contribuent de façon significative à la défense de l'environnement et à la promotion d'un développement durable : en plus de leurs actions sur le terrain, certaines d'entre elles ont été à l'origine de quelques textes internationaux majeurs, cependant que d'autres ont produit des rapports importants sur l'environnement global, les ressources naturelles et certains aspects spécifiques de l'environnement et du développement.

Si les ONG font désormais partie intégrante du paysage institutionnel des pays développés où elles paraissent à bien des égards incontournables dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de l'environnement, elles sont moins bien enracinées dans les pays africains où le phénomène était mal connu jusqu'aux années récentes. Or face à la défiance vis-à-vis de l'État en Afrique, et à la remise en cause de son rôle par les organismes internationaux d'assistance aux développement, des ONG africaines ont émergé et leur importance ne cesse de croître. Toutefois, ces ONG africaines restent encore dans le sillage des ONG transnationales opérant sur le continent. Généralement d'origine occidentale, ces dernières sont beaucoup plus anciennes, plus expérimentées et surtout de très loin plus nanties. Parfois en concurrence, plus souvent en collaboration, deux grandes catégories d'ONG opèrent donc en Afrique dans le champ de la protection de l'environnement : les ONG transnationales extra-africaines (sect.1) et les ONG africaines (sect. 2).

Section 1 : Les ONG transnationales de défense de l'environnement africain

Ce sont celles qui, quelle que soit leur statut, ont acquis une envergure internationale en tant qu'elles sont implantées dans plus d'une région du monde et opèrent dans plusieurs pays. Ces ONG transnationales de l'environnement forment aujourd'hui de véritables lobbies internationaux de défense de l'environnement : elles alertent sur les périls, proposent des stratégies de lutte, voire des instruments juridiques internationaux, et font une pression discrète mais efficace sur les gouvernements pour obtenir leur adoption et leur application effective. Les plus importantes d'entre elles sont devenues des machines impressionnantes tant par leur taille que par leurs ressources humaines, matérielles et financières. On a pu les comparer aux géants du business international, c'est-à-dire aux sociétés multinationales : on y trouve en effet une organisation similaire, des systèmes sophistiqués d'information et des cadres de haut niveau recrutés suivant des critères sévères. Un trait important les sépare cependant des sociétés multinationales : les ONG ne poursuivent pas une finalité pécuniaire, mais (en principe) la préservation de l'environnement dans la perspective d'un développement durable [4]. Il y a lieu d'adjoindre à ces ONG vertes de caractère transnational, les ONG transnationales s'occupant à titre principal de l'assistance au développement, mais qui, en raison de la nature de leurs activités, y intègrent les préoccupations écologiques et, ce faisant, participent activement à la pro-

4. Voir François FALLOUX et Lee TALBOT, *Environnement et Développement — Crise et Opportunité*, p. 348.

tection de l'environnement. On distinguera ainsi entre les ONG transnationales de protection de l'environnement (I) et les ONG transnationales d'assistance au développement (II).

I. LES ONG TRANSNATIONALES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Elles sont presque toutes localisées dans les pays développés du Nord où elles ont été créées. Certaines d'entre elles s'illustrent par leur activisme : elles façonnent l'opinion publique et stimulent la prise de conscience environnementale, surveillent le comportement des gouvernements, des institutions publiques ainsi que des firmes privées. Parmi celles qui s'illustrent dans ce sens, Greenpeace, les Amis de la Terre, le National Audubon Society, le Conseil de Défense des Ressources Naturelles, la Fondation Cousteau sont sans doute les plus connues [5]. Elles sont cependant peu présentes dans les pays africains. En tout cas elles n'y ont généralement pas d'implantation ou de représentation.

Parmi ces grandes ONG de l'environnement, quelques-unes s'illustrent comme des organisations techniques quelquefois spécialisées dans un aspect de la protection de l'environnement. Certaines d'entre elles demeurent activistes dans les pays développés, mais de façon générale, elles sont réputées pour leur compétences techniques. La plupart d'entre elles ont des bureaux dans nombre de pays africains où elles participent à des actions environnementales. Il en est ainsi : de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), Alliance mondiale pour la nature comme on l'appelle aujourd'hui, fondée en 1948, regroupant États, organismes de droit public et ONG, et dont le siège est à Gland (Suisse) ; du World Wildlife Fund (WWF) devenu World Wide Fund for Nature ; du Wildlife Conservation International (WCI) ; du World Ressources Institute (WRI) ; du World Society for the Protection of Animals (WSPA) basé à Boston (États-Unis) et intervenant au Ghana, au Kenya, en Zambie, et Afrique du Sud ; de l'International Institute for Environment and Development basé à Londres (Grande-Bretagne) ; de la Faune and Flora Preservation Society (FFPS) née en 1903 à Londres sous l'appellation de Société de la Préservation de la Faune de l'Empire ; etc.

La participation de ces organisations aux efforts de protection de l'environnement en Afrique est importante, et pour certaines d'entre elles relativement ancienne. Le WWF, le WCI, le WRI et l'UICN ont été partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de certains Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement (PNAE) notamment à Madagascar, au Lesotho et à l'Ile Maurice, les trois premiers dès la fin des années 80, puis dans plus d'une vingtaine de pays africains à partir de 1992.

S'agissant en particulier de l'UICN, son action en Afrique remonte au début des années 60. Dès 1961 en effet, elle invita les nouveaux pays africains fraîchement indépendants à une Conférence à Arusha (Tanzanie) co-parainée par la FAO, l'UNESCO et la CCTA. Cette Conférence d'Arusha appelée Conférence Internationale sur la Conservation dans les États africains modernes marqua une étape importante en Afrique : son but était d'introduire la conservation dans le cadre de la planification et du développement de ces nouveaux États. Comme on l'a déjà indiqué, l'UICN fut le partenaire technique de l'OUA dans l'élaboration de la Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. C'est encore l'UICN qui a promu en Afrique les Stratégies Nationales de Conservation au début des

5. *Ibid.*

années 80 à la suite de la Stratégie Mondiale de Conservation qu'elle prépara avec la collaboration du PNUE et de WWF. Il n'est certainement pas question de recenser toutes les actions de cette ONG en Afrique. Il suffira d'indiquer qu'elle y demeure présente et active dans divers projets de conservation. De fait, le programme d'activités de l'UICN en Afrique est plus important que dans tout autre continent, reflètant ainsi la longue présence de cette organisation sur ce continent et les grands défis de conservation et de développement qu'il reste à relever. Son programme pour l'Afrique de l'Est a été restructuré en 1992 en huit sous-programmes étroitement intégrés portant sur la biodiversité, les forêts, les zones humides et les aires protégées. En Afrique Centrale, l'UICN s'attache à construire des capacités locales à travers l'appui à l'élaboration de projets, en particulier à la gestion des aires protégées. En Afrique australe, son programme continue de se développer en étant centré sur le renforcement des organisations existantes.

À côté de ces ONG d'envergure mondiale basées dans les pays du Nord, il y a lieu de mentionner une ONG, initiée certes par des ressortissants des pays développés, mais basée en Afrique et tournée exclusivement vers les pays en développement : *Environmental Development Action in the Third Word* (ENDA-TIERS MONDE). Créée en 1972 avec l'appui du PNUE, ENDA est une ONG basée à Dakar (Sénégal) dont une moitié des activités consiste en l'action directe sur le terrain et l'autre en la recherche, le conseil, la consultation, la formation, la publication et la communication. Plus de la moitié des programmes d'ENDA est menée en Afrique de l'Ouest, mais ses réseaux s'étendent jusqu'en Afrique du Sud et à d'autres continents. ENDA compte aujourd'hui environ 10 délégations à travers le Tiers Monde, notamment en Afrique subsaharienne, au Maghreb, en Amérique Latine, aux Caraïbes, en Inde et en Océan indien. Son principal centre d'intérêt, par-dessus tout autre, est la relation entre l'Environnement, la Pauvreté et la Démocratie [6].

II. LES ONG TRANSNATIONALES D'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT AGISSANT EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

Parallèlement à ces grandes « ONG vertes », quelques ONG de développement, de taille comparable, s'intéressent aussi à la protection de l'environnement en Afrique. Bien souvent, elles ont précédé les premières dans la mesure où la coopération internationale non gouvernementale s'est ouverte d'abord sur le terrain du développement ; c'est par la suite seulement que ces ONG du développement ont élargi le champ de leurs préoccupations à l'environnement à la protection duquel elles n'avaient participé dans le passé que de façon indirecte à travers des activités telles que l'appui au développement rural, à la création des coopératives de production, à l'agriculture, etc.

Certaines de ces ONG du développement ont une implantation africaine relativement ancienne, et d'autres une implantation plus récente. On compte parmi elles :

— *Cooperative American Retief Everywhere*, connu sous l'appellation de « CARE-International », une ONG américaine implantée dans plusieurs pays africains et dont les activités portent en général sur l'agro-foresterie, la gestion des ressources naturelles et l'approvisionnement en eau potable.

---

6. Voir ENDA : « Emergency fight on poverty, for democraty and the environment : the new frontier » ENDA TIERS-MONDE , 18 p. imprimé, Dakar, Sénégal.

— *Experiment in International Living* (EXIL), autre ONG américaine dont les activités portent sur la formation des formateurs et dont l'action en matière d'environnement est liée à ses interventions dans le projet « Natural Ressources Management Support » financé par l'USAID.
— Institut Africain de Développement Économique et Social (INADES-Formation), une ONG liée à l'Église catholique et disposant d'un bon réseau en Afrique francophone, qui accorde une priorité à l'environnement dans ce domaine de formation.
— Le Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (SAILD), une ONG de droit suisse dont le siège se trouve à Genève et le Secrétariat Général à Yaoundé (Cameroun).
— *Tropenbos Foundation*, un organisme néerlandais qui conduit en Afrique un programme de recherche visant à développer des méthodes et stratégies pour une gestion de la forêt naturelle en vue d'une production durable du bois et des produits dérivés.

Et bien d'autres de moindre envergure.

Section 2 : Les ONG africaines de défense de l'environnement

Il n'y a pas longtemps que les Africains ont compris la nécessité de créer des ONG. Habitués à l'omniprésence de l'État, ils ont tardé à prendre la mesure du rôle de ces organisations non étatiques dans les stratégies nationales de développement et de protection de l'environnement, ainsi que de leur importance en tant que canal de plus en plus privilégié d'aide et d'assistance aux pays en développement dans ces domaines. Néanmoins, le phénomène a fini par prendre racine sur le continent et l'on dénombre désormais un certain nombre d'ONG de l'environnement tant au niveau national (I) qu'au niveau international (II).

I. LES ONG NATIONALES

On assiste aujourd'hui à une véritable prolifération des ONG de l'environnement dans les pays africains. Cette dynamique s'inscrit au demeurant dans un mouvement observable à l'échelle planétaire. Deux facteurs principaux y ont concouru de façon déterminante : d'une part, la prise de conscience généralisée de l'enjeu de la protection de l'environnement qui a accompagné la CNUED de Rio 1992 a suscité partout, dans la société civile, un vif intérêt pour la défense de la nature et du cadre de vie ; s'organiser en marge d'un État suspecté dans sa gestion et son aptitude à faire prévaloir partout l'intérêt général et dont les moyens n'ont cessé en tout état de cause de s'amenuiser, est apparu comme le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs ; d'autre part, la démocratisation des régimes politiques africains, en libérant le régime juridique des associations a facilité de beaucoup l'émergence des ONG dans la plupart des pays du continent. De fait, en libérant la société des entraves politiques et juridiques qui la bloquaient, le processus démocratique a rendu possible l'organisation puis la participation des acteurs sociaux infra-étatique (ONG, scientifiques, experts, collectivités autochtones) aussi bien à l'élaboration des normes qu'à la défense de l'environnement sur le terrain.

Les ONG nationales africaines qui s'intéressent à l'environnement sont en majorité des ONG du développement. La dureté des conditions de vie, due à un contexte socio-économique en constante dégradation, en un mot la pauvreté généralisée, oriente ces organisations vers les actions prioritaires pouvant aider à la survie des populations : le forage des puits, les actions en matière sanitaire, la lutte contre la sécheresse paraissent bien plus prioritaires que la lutte contre

la pollution. Les ONG vertes sont ainsi peu nombreuses encore mais leur nombre progresse rapidement dans chaque pays. Mal organisées, peu informées et — plus encore — peu efficaces, quelques-unes de ces ONG correspondent seulement à un phénomène de mode, quand elles ne constituent pas un moyen de subsistance pour leurs initiateurs. C'est pourquoi elles sont pour la plupart vivement critiquées aussi bien par les gouvernements que par certains bailleurs de fonds.

Il serait fastidieux et en tout cas irréaliste de tenter une énumération même indicative des ONG de l'environnement ou s'intéressant à ce sujet dans tous les pays africains. De façon générale, elles sont regroupées dans la plupart des pays au sein d'une ou plusieurs fédérations. On se limitera à mentionner, à titre d'illustration, quelques-uns de ces regroupements d'ONG existant dans quelques pays africains. Ainsi, pour le Cameroun : le Collectif des Organismes de Participation au Développement du Cameroun (COPAD), la Fédération des ONG de l'Environnement du Cameroun (FONGEC), le Fonds Commun d'Appui aux Organisations Paysannes (FOCAODP), le Conseil des Fédérations Paysannes du Cameroun (CFPC), l'ensemble des ONG de développement et d'environnement étant rassemblé, soit directement, soit par le biais d'une Fédération d'ONG, au sein d'un Comité National d'Action des ONG du Cameroun CNA-ONG créé en août 1992 à Douala au lendemain de la Conférence de Rio. Dans le même ordre d'idées, on mentionnera la Fédération des Organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS), ou encore la Kenya Energy and Environment Organizations (KENGO).

Il y a lieu d'adjoindre aux ONG les multiples associations villageoises ou d'obédience religieuse qui, sans porter officiellement le nom d'ONG, ont cependant joué un rôle considérable dans l'élaboration des stratégies et plans nationaux de protection de l'environnement. Il en est ainsi des milliers d'associations villageoises du Rwanda qui ont été mobilisées dans le cadre du plan vert de ce pays, de la Fédération Nationale des Églises de Madagascar (FFKM) qui a joué un rôle crucial dans le plan vert malgache ou des différentes communautés villageoises (ou de base) représentées notamment par les chefs traditionnels qui ont participé de façon significative à l'élaboration du Plan National de la Gestion de l'Environnement (PNGE) au Cameroun. Enfin, certains groupes ou organismes tels que les chambres de commerce, les associations de professions libérales et les syndicats, bien que n'étant pas environnementalistes — ni par vocation ni par tradition — le deviennent à l'occasion, par la force des choses. Ainsi, à l'Ile Maurice, certains de ces groupes ont été de réels partenaires dans l'élaboration du PNAE de ce pays [7].

II. LES ONG INTERAFRICAINES

Elles sont fort peu nombreuses et tout aussi récentes que les ONG nationales. Certaines d'entre elles ont une vocation continentale cependant que d'autres ont un champ d'action sous-régional. La première ONG africaine de caractère continental s'intéressant à l'environnement, c'est le Forum des Organisations Volontaires Africaines de Développement (FOVAD) dont le siège est à Dakar (Sénégal). C'est en mai 1987 qu'une centaine d'organisations non gouvernementales et d'organisations volontaires de développement (OVD) africaines décident, pour rompre leur isolement, renforcer et faire connaître leurs actions, s'appuyer mutuellement, susciter et maintenir des relations fructueuses avec les partenaires du nord, de créer un tel forum. Il s'agit d'un mouvement panafricain des organisations non gouvernementales africaines impliquées dans divers secteurs de développement économique et social. À ce titre, le FOVAD n'est pas une ONG spécialisée dans l'environnement, mais entend, de toute évidence, fédérer

7. Voir François FALLOUX et Lee TALBOT, *op. cit*, p.349-350.

aussi les ONG existant dans ce domaine dans la mesure où la gestion écologiquement rationnelle des ressources naturelles, un des objectifs cardinaux de toute politique environnementale, est une condition essentielle d'un développement (économique et social) durable. Une des actions importantes du FOVAD est d'avoir initié avec les Nations Unies et d'autres ONG/OVD la Conférence internationale sur la participation populaire au développement qui s'est tenue en février 1990 à Arusha (Tanzanie). L'un des résultats de cette Conférence a été l'adoption d'une Charte africaine sur la participation populaire au développement dite « Charte d'Arusha ». Il existe toutefois quelques ONG africaines à vocation continentale dont les activités portent plus spécifiquement sur l'environnement ; il s'agit notamment : de l'*African Network on Environment* (ANEN), de la Société Africaine de Droit de l'Environnement (SADE) initiée en 1990 et dont le Secrétariat est basé à Yaoundé (Cameroun), et de son pendant, l'*African Environnemental Law Association* fondé à Harare (Zimbabwe) en 1991.

S'agissant des ONG à vocation régionale, on note pour l'instant l'existence de la Confédération des ONG d'Environnement et de Développement de l'Afrique Centrale (CONGAC) créée en septembre 1992 à Douala, dans l'esprit de la Charte d'Arusha. Le CONGAC associe des ONG du Cameroun, Congo, Gabon, Centrafrique, Rwanda, Tchad et Zaïre et son Secrétariat exécutif est basé à Douala (Cameroun).

Relativement aux ONG intervenant dans la défense et la protection de l'environnement en Afrique, on peut en définitive faire les observations suivantes : la « culture » des ONG ne s'est insinuée que fort tardivement en Afrique, mais elle y prend un essor remarquable ; les ONG nationales ou transnationales du Nord sont beaucoup plus nanties que celles du Sud, en l'occurrence celles d'Afrique dont les moyens humains et financiers n'ont aucune commune mesure avec ceux des géants de l'assistance non étatique : on estimait au milieu des années 1980 que les ONG des pays de l'OCDE fournissaient sur leurs propres ressources 3 milliards de dollars US d'aide au développement et aux activités de secours (soit environ 9% de l'aide officielle au développement fournie par les gouvernements de ces pays) et servaient de canaux de transit pour 1,5 milliard d'aide gouvernementale additionnelle [8] ; on note une tendance des ONG du Nord à utiliser de préférence d'autres ONG du Nord implantées en Afrique pour mener leurs actions sur le continent, au détriment des ONG africaines sans doute parce que celles-ci sont encore, pour la plupart, mal organisées et inexpérimentées ; de façon générale, les ONG africaines de l'environnement sont, au contraire de celles des pays développés, encore trop faibles, très peu militantes et activistes sur le terrain, ce qui affecte leur capacité de mobilisation populaire.

La coopération entre ONG d'environnement doit se tisser et se renforcer tant au plan interne qu'au plan international. Une telle coopération se met en place progressivement au niveau international précisément, notamment avec la Conférence mondiale des ONG qui s'est tenue à Paris en décembre 1991 suivie d'une nouvelle réunion mondiale des ONG à Londres en 1993. En revanche, elle reste à bâtir dans la plupart des pays africains où, en dépit des tentatives de regroupement au sein de fédérations, les ONG d'environnement se font encore concurrence, se suspectent et se contrent réciproquement, bien souvent pour des raisons étrangères à la protection de l'environnement. Se pose alors, comme pour les ONG internationales, la question de la déontologie des ONG nationales dans leur rapport avec l'extérieur mais aussi celle de la démocratie dans leur fonctionnement interne et celle de leur indépendance vis-à-vis de l'État et des pouvoirs d'argent [9]. Assurément leur efficacité et leur crédibilité en dépendent.

---

8. Voir United Nations : *Environment and Development. Notes for Speakers*, 1991, p. 63.
9. Voir Michel PRIEUR, « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », *R.J.E.*, 1/1993, p.24.

Annexes

Liste des conventions multilatérales africaines touchant au domaine de l'environnement

- Accord du 8 novembre 1959 sur le Nil.
- Accord relatif à la Commission du Fleuve Niger et à la navigation et au transport sur le Fleuve Niger, signé le 25 novembre 1964 à Niamey (Niger), amendé le 15 juin 1973, entré en vigueur le 12 avril 1964.
- Accord sur le criquet pèlerin, signé en novembre 1970 à Rome (Italie).
- Accord portant création du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse, signé le 12 septembre 1973 à Ouagadougou (Burkina Faso).
- Accord portant création du Fonds de Développement de la Commission du bassin du Lac Tchad, signé en 1973 à Yaoundé (Cameroun).
- Accord sur la rivière Kagera, signé le 24 août 1977 à Rusumo (Ouganda).
- Accord portant réglementation commune sur la faune et la flore dans le bassin conventionnel du Lac Tchad, signé le 3 décembre 1977 à Enugu (Nigeria).
- Accord de coopération et de concertation entre les États de l'Afrique Centrale sur la conservation de la faune sauvage, signé le 16 avril 1983 à Libreville (Gabon).
- Accord concernant un plan d'action pour une solide gestion environnementale de la partie commune du fleuve Zanmbèze, signé le 28 mai 1987 à Harare (Zimbabwe), entré en vigueur le même jour.
- Accord concernant l'organisation des questions maritimes de l'Océan Indien, signé le 7 septembre 1990 à Arusha (Tanzanie).
- Accord concernant la création d'un Centre pour le commerce de l'ivoire en Afrique du Sud-Est, signé le 20 juin 1991 à Lilongwe (Malawi).
- Accord portant création d'un Fonds spécial pour la conservation de la faune sauvage en Afrique Centrale, signé le 16 avril 1983.
- Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les États du bassin du Niger, signé le 20 octobre 1963 à Niamey (Niger), amendé le 2 février 1968, entré en vigueur le 1 février 1966.
- Charte africaine de droits de l'homme et des peuples, signée le 26 juin 1981 à Nairobi (Kenya).
- Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, signée le 15 septembre 1968 à Alger (Algérie), entrée en vigueur le 16 juin 1969.
- Convention africaine sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, signée le 30 janvier 1991 à Bamako (Mali).
- Convention concernant la coopération des États africains riverains de l'Océan Atlantique, signée le 5 juillet 1991 à Dakar (Sénégal).
- Convention de Barcelone (Espagne) de 1976 sur la Méditerranée.
- Convention et Commission du bassin du Lac Tchad, signées le 22 mai 1964 à Fort-Lamy (Tchad), amendées le 22 octobre 1972.
- Convention phytosanitaire pour l'Afrique au Sud du Sahara, signée le 29 juillet 1954 à Londres (Grande-Bretagne), entrée en vigueur le 15 juin 1956.
- Convention phytosanitaire pour l'Afrique, signée en septembre 1967 à Kinshassa (Zaïre).
- Convention portant création de l'Autorité du bassin du Niger et Protocole relatif au Fonds de développement du bassin du Niger, signés le 21 novembre 1980 à Faranah (Niger), entrés en vigueur le 3 décembre 1982.

- Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique Orientale et Protocole relatif aux zones protégées, à la faune et à la flore sauvages, signés le 21 juin 1983 à Nairobi (Kenya).
- Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, signée le 23 mars 1981 à Abidjan (Côte-d'Ivoire), entrée en vigueur le 5 août 1984.
- Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région d'Afrique de l'Ouest et du Centre et Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, signés le 23 mars 1981 à Abidjan (Côte-d'Ivoire).
- Convention relative à la Mer Rouge et au Golfe d'Aden, signée le 14 février 1982 à Djeddah (Arabie Saoudite).
- Convention relative au Statut du fleuve Gambie, signée le 30 juin 1978 à Kaolack (Sénégal).
- Convention relative au Statut du fleuve Sénégal, signée le 11 mars 1972 à Nouakchott (Mauritanie).
- Convention sur le Criquet migrateur africain, signée le 25 mai 1962 à Kano (Nigeria), entrée en vigueur le 13 avril 1963.
- Convention sur les formalités de chasse applicables aux touristes dans les pays du Conseil de l'Entente, signée le 26 juin 1976 à Yamoussoukro (Côte-d'Ivoire).
- Protocole d'accord concernant la conservation des ressources naturelles communes, signé le 24 janvier 1982 à Khartoum (Soudan).
- Protocole de Genève (Suisse) du 3 avril 1982 à la Convention de Barcelone de 1976, entré en vigueur le 23 mars 1986.
- Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, signé le 23 mars 1981 à Abidjan (Côte-d'Ivoire), entrée en vigueur le 5 août 1984.
- Traité instituant la Communauté Économique Africaine, signé le 3 juin 1991 à Abuja (Nigeria), entré en vigueur en 1994.

Liste des principales législations nationales relatives à la protection de l'environnement en Afrique

La liste qui suit intègre les données juridiques fournies par l'important document élaboré par l'UICN, *African Wildlife Laws* (s.d.), avec l'assistance de Cyrille de Klemm et Barbara Lausche, sur la conservation de la diversité biologique dans les pays africains, que nous avons complétées par les principales législations nationales disponibles relatives à d'autres domaines de l'environnement.

1. Algérie

- Loi n°82-10 du 21 août 1982 relative à la chasse.
- Loi n°83-03 du 8 février 1983 relative à la protection de l'environnement.
- Loi n°84-06 de janvier 1984 relative aux activités minières.
- Loi n°91-24 du 6 décembre 1991 modifiant et complétant la loi n°84-06 du 7 janvier 1984 relative aux activités minières.
- Loi n°91-25 du 18 décembre 1991 portant loi de finance pour 1992.
- Décret n°83-509 du 20 août 1983 relatif aux espèces animales non domestiques protégées.
- Décret n°88-227 du 5 novembre 1988 portant attribution, organisation et fonctionnement des corps d'inspecteurs chargés de la protection de l'environnement.
- Décret exécutif n°90-78 du 27 février 1990 relatif aux études d'impact sur l'environnement.
- Décret n°91-33 du 9 février 1991 portant réorganisation du muséum national de la nature en agence nationale pour la conservation de la nature.
- Décret exécutif n°92-42 du 4 février 1992 relatif aux autorisations préalables à la fabrication des produits toxiques ou présentant un risque particulier.

2. Angola

- Décret n°40-040 du 20 janvier 1955 établissant des règles pour la protection des sols, de la flore et de la faune dans les provinces d'Outre-mer.
- Règlement de chasse du 11 décembre 1957 (*Diploma Legislativo* n°2873).

3. Bénin

- Ordonnance n°80-8 du 11 février 1980 portant réglementation sur la protection de la nature et l'exercice de la chasse.
- Ordonnance n°80-9 du 11 février 1980 portant fixation des redevances perçues en application des règlements de la chasse et des taxes d'abattage pour les animaux tués dans les zones cynégétiques dites libres.
- Décret n°80-38 du 11 février 1980 relatif au permis de chasse et de capture, à la latitude d'abattage des animaux sauvages et aux guides de chasse.

4. Botswana

- The Fauna Conservation Act, 1961, (cap.38:01).
- The Fauna Conservation Amendment Act, 1979 (n°1 of 1979).
- The Fauna Conservation (Unified Hunting) Regulations, 1979 (S.I. n°19 of 1979).
- The Fauna Conservation (Trophy Dealeb) Regulations, 1971 (S.I. n°81 of 1981).
- The Forest (Declaration of Protected Trees) Order, 1981 (S.I. 53 of 1981).

5. Burkina-Faso

- Loi n°002/94 A.D.P. du 19 janvier 1994 portant code de l'environnement.
- Ordonnance n°68-59 PRES.AGRI.EL.EF du 31 décembre 1968 sur la conservation de la faune et l'exercice de la chasse en Haute-Volta, amendée par la loi n°18/73/AN du 29 novembre 1973 et l'ordonnance n°74/064 PRES du 27 septembre 1974.
- Décret n°68-314/PRES.AGRT.EL.EF du 31 décembre 1968 portant application de l'ordonnance précédente.
- Ordonnance n°77-041/PRES.M/TE du 11 novembre 1977 portant redéfinition et modification des permis, licences, latitudes d'abattage et redevances en matière de chasse.
- Raabo (ordonnance)n°0020/CNR/PRES/MET/MATS du 26 novembre 1985 portant organisation des chasseurs au Burkina-Faso.
- Zatu (loi) n°85-006/CNR/PRES portant ouverture de la chasse au Burkina-Faso.
- Raabo (ordonnance) n°0021/CNR/PRES/MET/MRF portant réglementation de l'exercice de la chasse.
- Ordonnance n°81-0009/PRES/CMRPN/ET du 9 mai 1981 portant organisation et réglementation de la pêche en Haute-Volta.
- Décret n°82/0214/PRES/CMRDN/ET du 2 juin 1982 portant application de l'ordonnance précédente.

6. Cameroun

- Ordonance n°62/OF/30 du 31 mars 1962 portant Code de la Marine Marchande camerounaise.
- Loi fédérale n°63 - 22 du 19 juin 1963 organisant la protection des monuments, objets et sites de caractère historique ou artistique.
- Loi n°64-LF-23 du 13 novembre 1964 portant protection de la santé publique.
- Loi n°81-13 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche du 27 novembre 1981 (abrogée par la loi n°94/01, *infra*).
- Loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.
- Arrêté n°1/10/1937 fixant les règles d'hygiène et de salubrité à appliquer dans le territoire du Cameroun.
- Décret n°76-372 du 27 septembre 1976 portant réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.
- Note circulaire n°069/NC/MSP/DMPHP/SHPA du 20 août 1980 relative à la collecte, transport et traitement des déchets industriels, ordures ménagères et matières de vidange sanitaires.
- Décret n°95/466/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune (abrogeant le Décret n°83/170 *infra*).
- Décret n°95/413/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la pêche.
- Décret n°95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts (abrogeant le Décret n°94/436 *infra*).
- Décret n°83/170 du 12 avril 1983 relatif au régime de la faune (abrogé par le Décret n°95/466 *supra*).
- Décret n°94/436/PM du 23 août 1994 fixant les modalités d'application du régime des forêts ; (abrogé par le Décret n°95/531 *supra*).
- Décret n°76/372 du 20 septembre 1976 portant réglementation des établissements dangereux, insalubre et incommodes.

- Arrêté n°17 du 21 octobre 1976 déterminant les conditions d'application du décret n°76-372 du 2 septembre 1976 portant réglementation des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

NB : Pour une liste exhaustive de la législation camerounaise en matière d'environnement, voir l'étude *Analyse des conflits et du cadre juridique et institutionnel au Cameroun*, Yaoundé, MINEF, 1995 (coordonnée par Maurice KAMTO).

7. Cap-Vert

- Loi n°69-041 du 22 août 1969 relative à la conservation de la nature.
- Décret n°40-040 du 20 janvier 1955 établissant des règles pour la protection des sols, de la flore et de la faune dans les provinces d'outre-mer.

8. Congo

- Loi n°004/74 du 4 janvier 1974 portant code forestier, modifiée par les lois n°32/82 du 7 juillet 1982 et n°16/83 du 27 janvier 1983.
- Loi n°48/83 du 21 avri 1983 définissant les conditions de la conservation et de l'exploitation de la faune sauvage.
- Loi n°49/83 du 21 avril 1983 fixant les différentes taxes prévues par la loi n°48/83 définissant les conditions de conservation et d'exploitation de la faune sauvage.
- Loi n°015/88 du 17/09/88 réglementant la pêche maritime en République Populaire du Congo.
- Loi n°003-91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement.
- Décret n°76/398 du 23 octobre 1976 fixant les modalités de gestion du fonds d'aménagement des ressources naturelles.
- Décret n°84/910 du 19 octobre 1984 portant application du code forestier.
- Arrêté n°3863/MEF/SGEF/DCPP du 18 mai 1984 déterminant les animaux intégralement et partiellement protégés par la loi n°48/83 du 21 avril 1983.
- Arrêté n°3772/MAEF/DEFRN/BC.17.01 du 12 août 1972 fixant les périodes de chasse et de fermeture de la chasse en République populaire du Congo.

9. Côte-d'Ivoire

- Loi n°65-255 du 4 août 1965 relative à la protection de la faune et l'exercice de la chasse.
- Loi n°88-651 du 17 juillet 1988 portant protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets des déchets industriels toxiques et nucléaires et des substances nocives.
- Décret du 20 octobre 1926 portant réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, complété par l'arrêt-général d'application du 28 avril 1927, l'arrêté local 3270 du 20 décembre 1932 sur l'inspection et la loi n°73-573 du 22 décembre 1973 relative aux redevances.
- Décret n°66-423 du 15 septembe 1966 fixant le régime des permis de chasse et les modalités de leurs attributions en République de côte-d'Ivoire.
- Décret n°85-949 du 12 septembre 1985 relatif à l'organisation du plan d'intervention d'urgence contre les pollutions accidentelles en mer, en lagune ou dans les zones côtières.
- Décret n°033 MINAGRI du 13 février 1992 confiant à la SODEFOR la gestion de forêts classées du Domaine Forestier de l'État.
- Décret n°86/378 du 4 juin 1986 portant création d'un Comité National de Défense de la Forêt et de lutte contre les feux de brousse.
- Décret n°66-432 du 15 septembre 1966 portant statut et réglementation de la procédure de classement des réserves naturelles, intégrales ou partielles et des parcs nationaux.

- Décret n°66-424 du 15 septembre 1966 relatif à la license de guide de chasse.
- Décret n°66-425 du 15 septembre 1966, réglementant le trafic, la circulation, l'importation, l'exportation des trophées d'animaux protégés et spectaculaires et leurs dépouilles.
- Arrêté n°1712 AGRI/EFC du 29 décembre 1966 fixant les conditions d'élimination ou d'éloignement des animaux nuisibles.
- Arrêté n°612 AGRI/EFC du 29 mai 1967 réglementant la destination des produits de chasse.
- Arrêté n°1068 du 29 septembre 1967 réglementant la chasse des crocodiles et varans dans un but commercial.
- Arrêté n°1069 du 29 septembre 1967 réglementant la détention des animaux vivants par des particuliers.
- Arrêté n°68 du 23 janvier 1967 fixant les tarifs des taxes et redevances en matière de chasse et de capture des animaux sauvages modifié par l'arrêté n°15 SEPN/SEB du 26 décembre 1992.
- Décret n°66-122 du 31 mars 1966 déterminant les essences forestières dites protégées.
- Arrêté n°003/SEPN/CAB du 20 février 1974 fermant la chasse sur toute l'étendue du pays.

10. Égypte

- Act n°53 of 1966.
- Decree n°1058 of 1984.
- Decree n°66 of 1982.
- Decree n°472 of 1982.
- Decree n°39 and 40 of 1981.
- Decree n°56 of 1980.
- Decree n°442 of 1980 (North Sinai).
- Decrees n°15 and 16 of 1980 (South Sinai).
- Decree n°424 of 1522 (North Sinai).
- Decree n°502 of 1982 (Matrouh Governorate).

11. Éthiopie

- Forest and wildlife conservation and development proclamation n° 192 of 1980.
- Wildlife conservation regulations, 1972 (LN N°416 of 1972).
- Wildlife conservation (amendement) regulations, 1974 (LN n°445 of 1974).

12. Gabon

- Loi d'orientation en matière des eaux et forêts du 22 juillet 1982.
- Loi n° 16/93 du 26 août 1993, relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement.
- Décret n°000115/PR/MAEFDR du 3 février 1981 portant protection de la faune.
- Décret n°000305/PR/MAEFRR du 9 avril 1982, portant ouverture de la chasse ordinaire et réouvrant la petite chasse provisoirement fermée par le décret n°001235/PR/MAEFRR du 2 décembre 1981.

13. Gambie

- Wildlife conservation act, 1977 (n°1 of 1977).
- Wildlife conservation regulations, 1978 (legal notice n°36 of 1978).
- Wildlife conservation (sale) regulations 1977 (L.N n°10 of 1977).

14. Ghana

- Wild animals preservation act, 1961 (n°43 of 1961).
- Wildlife conservation regulations, 1971 (L.U n°685).
- Wildlife conservation (amendement) regulations, 1983 (L.I. N°1283).
- Wildlife conservation (amendement) regulations, 1983 (L.I n°1284).
- Provision national defense council (PNDC) law n°42, 1983.

15. Guinée

- Ordonnance n° 045/PRG/87 du 28 mai 1987 portant Code de l'environnement de la République de Guinée.
- Ordonnance n° 081/PRG/SGG/89 du 20 décembre 1989 portant Code forestier.
- Ordonnance n°007/PRG/SGG/90 du 15 février 1990 portant Code de la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse.
- Décret n°93/149/PRG/SGG du 20 octobre 1993 portant attributions, composition et fonctionnement du Conseil National de l'Environnement.
- Arrêté conjoint n°93/8993/PRG/SGG du 11 octobre 1993 fixant la nomenclature technique des installations classées pour la protection de l'environnement.

16. Guinée-Équatoriale

- Reglemento de Caza para los territorios españoles del golfo de Guinea du 29 avril 1953.

17. Guinée-Bissau

- Règlement de chasse : Décret n°21-80 du 12 mai 1980 du commissariat d'État aux Ressources Naturelles.

18. Kenya

- The wildlife (conservation and management) act n°1 of 1976 (Cap. 376).
- Legal notice n°120 of 1977, made pusuant to Act n°1 of 1976.
- Legal notice n°57 of 1976, made pusuant to Act n°1 of 1976.

19. Lesotho

- Historical monuments, relics, fauna, and flora act, 1967 (n°41 of 1967).
- Proclamation of monuments, relics, fauna, and flora (LN n°36 of 1969).
- Game preservation proclamation n°33 of 1951, as amended.
- Wild birds proclamation n°43 of 1914.
- Sale of game proclamation n° 5 of 1939.
- Proclamation n°57 of 1952.

20. Liberia

- Act n°10 of 1976 (an act creating the forestry development authority).
- Draft forestry development authority wildlife conservation regulation.

21. Libye (Jamahiriya Arabe Libyenne)

- Loi n°7 de 1982 relative à la protection de l'environnement.

22. Madagascar

- Loi n°90/033 du 1990 relative à la charte de l'environnement.
- Loi n°71-006 du 30.6.1971 établissant un droit de sortie sur les animaux sauvages et les orchidées.
- Ordonnance n°60-126 du 3 octobre 1960 fixant le régime de la chasse de la pêche et de la protection de la faune.
- Arrêté n°327-MAP/FOR du 8.2.1961 fixant les modalités d'application de l'art.14 de l'ordonnance n°60-126 du 3 octobre 1960.
- Décret n°61-2-1961 fixant la destination à donner aux oiseaux, animaux ou poissons saisis à la suite d'infractions à la réglementation de la pêche, de la chasse et de la protection de la faune.
- Décret n°61-093 du 16-2-1961 portant application de l'ordonnance n°60-126 du 3 octobre 1960, fixant le régime de la chasse, de la pêche et de la protection de la faune (art. 12,13,17 et 22).
- Décret n°61-096 du 16-2-1961 répartissant en trois catégories les oiseaux et autres animaux sauvages vivant sur le territoire de la république malgache.
- Arrêté n°1316 du 13-7-1961 fixant le montant des permis de chasse, des autorisations scientifiques et commerciales de chasse et de capture d'animaux vivants, protégés ou non.
- Ordonnance n°62-020 du 18-8-1962 sur la détention des lémuriens.
- Décret n°-9-085 du 25-2-1969 réglementant la chasse au papillon.
- Arrêté n°2023-MAER/FIN 14-5-1969 fixant le montant des permis commerciaux de chasse au papillon et du permis spécial de chasse au papillon pour touristes.
- Arrêté interministériel n°760/80 du 25 février 1980 portant interdiction de la vente et de l'achat de tortues et de crocodiles empaillés ainsi que des produits sotens à partir de ces animaux.
- Décret n°90-666 du 21 décembre 1990 portant création et organisation de l'Office National de l'Environnement.
- Décret n°92-926 du 21 octobre 1992 relatif aux procédures de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement.

23. Malawi

- The game Act (Cap. 66:03) (n°26 of 1953) as amended.
- The game rules (Cap 66:03) (G.N. 71 of 1954).
- The wild birds protection Act (Cap 66:04) (n°7 of 1959).
- The crocodiles Act (Cap 66:06) n°12 of 1968.
- The forest Act (Cap. 63:01) n°2 f 1942) and rules, as amended.
- The fisheries Act (Cap. 66:05) n°16 of 1973).
- Laws of Malawi Environment Act, 1994.
- Draft Environment Management Bill, 1995.

24. Mali

- Loi n°63-7/AN-RM du 11 janvier 1963 sur la pêche en République du mali.
- Loi n°68-8/AN-RM du 7 février 1968 portant code forestier.
- Loi n°86-46/AN-RM du 26 juillet 1968 portant code du feu.

- Ordonnance n°60 CMLN du 11 novembre 1969 portant institution d'un code de la chasse en République du mali.
- Ordonnance n°4 CMLN du 25 janvier 1971 portant révision des redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis de chasse.
- Arrêté n°70 MP-CAB du 30 janvier 1971, concernant les latitudes d'abattage.
- Décret n°325 PG-RM du 6 novembre 1978 portant fermeture totale de la chasse pour une période indéterminée sur l'intégralité du territoire national.

25. Maroc

- Dahir du 6 hija (21 juillet 1923) sur la police de la chasse.
- Arrêté du ministère de l'agriculture n°582.62 du 3 novembre 1962 portant réglementation permanente de la chasse.
- Arrêtés annuels du ministère de l'agriculture portant ouverture, clôture et réglementation spéciale de la chasse. Le dernier en date est l'arrêté du 14 août 1985 portant ouverture, clôture et réglementation spéciale de la chasse pendant la saison 1985-1986.

26. Maurice

- Wildlife act, 1983 (n°33 of 1983).
- Forests and reserves act, 1983 (n°41 of 1983).
- Fisheries act, 1980 (n°5 of 1980).
- Meat act, 1974 (n°54 of 1974) as amended.
- The Environnement protection act, 1991, (Act N° 34 of 1991 as amended on 6.4.1993).
- Waste water authority act, 1991.

27. Mauritanie

- Loi n°75/003 du 15 janvier 1975 portant code de la chasse et dela protection de la faune.
- Décret n°22/93/PM fixant les attributions du Ministre du Développement Rural et de l'Environnement, et l'organisation de l'Administration Centrale de son Département.

28. Mozambique

- Décret n°7/78 du 18 avril 1978.
- Arrêté n°117/78 du 16 mai 1978.
- Décret n°13/81 du 25 juillet 1981.
- Décret n°10/81 du 25 juillet 1981.
- Décret n°12/81 du 21 juillet 1981.

29. Niger

- Loi n°62 28 du 4 août 1962 fixant le régime de la chasse.
- Loi n°66-033 du 24 mai 1966 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.
- Décret n°64 122 du 17 juin 1964 portant interdiction de commercialiser et d'exporter les produits de la chasse des animaux sauvages.
- Décret n°72/88 du 20 juillet 1972 portant interdiction de la chasse au Niger.
- Décret n°74 237 du 6 septembre 1974 réglementant la circulation des produits de chasse.

30. Nigeria

a) Federal level :

- Endangerend species (control of international trade and trafic) decree (n°11 of 1985).
- Federal Environmental Protection Agency Decree 1988.
- National Policy on the Environment 1989.

b) States level :

- Wild animals preservation act, 1916 (cap 132) ; states of Oyo, Ogun, Ondo ; as amended : Bendel ; Lagos.
- Wild animals law, 1963 : states of Benue, Kaduna, Kwara, Niger, Plateau, Sokoto.
- Wild animals law, 1963, as amended by 1975 edict ; states of Bauchi, Borno, Gongola.
- Wild animals law, 1963, as amended by 1978 edict ; Kano state.
- Wild animals law, 1965, Anambra Imo, Rivers, Cross River.

c) Special condiditon :

- Borno state put a total ban on hunting in 1984.

31. République Centrafricaine

- Loi n°61 283 du 22 décembe 1961 réglementant l'exercice de la pêche.
- Ordonnance n°84 045 du 27 juillet 1984 portant protection de la faune sauvage et réglementant l'exercice de la chasse en République Centrafricaine.
- Ordonnance n°84-062 du 9 octobre 1984 fixant les conditions de capture et d'exportation d'animaux sauvages vivants.
- Décret n°84-341 du 9 octobre 1984 fixant les conditions d'obtention et les tarifs des permis de capture d'animaux vivants.
- Ordonnance n°85-005 du 30 janvier 1985 portant fermeture de la chasse à l'éléphant.
- Décret n°89/047 portant création d'un comité national chargé de la protection et de l'utilisation rationnelle de l'environnement et fixant ses attributions.
- Décret n°91/050/PR/PM du 11 mai 1991 portant création d'un comité national pour l'environnement.

32. République Sud-Africaine

- Sea fisheries act, n°58 of 1973.
- Regulations n°1912 of 1973 (made under the sea fisheries act).
- Sea birds and seal protection act n°46 of 1973.
- Forest act, n°72 of 1968 and notice n°1339 of 1976.
- Prohibition of export of ostriches act, n°185 of 1963.

33. Rwanda

- Décret loi du 26.4.74 portant confirmation et modification de l'ordonnance-loi du 18 juin 1979 portant création de l'office rwandais du tourisme et des parcs nationaux.
- Arrêté présidentiel n°251/01 du 31 décembre 1974 portant réglementation de la chasse.
- Arrêté présidentiel n°33/01 du 31 janvier 1975 règlementant la détention des trophées.

34. Sao Tome Et Principe

- Décret n°40-040 du 20 janvier 1955 établissant des règles pour la protection des sols, de la flore et de la faune dans les provinces d'outre-mer.

35. Sénégal

- Code de la chasse et de protection de la faune, loi n°67/28 du 23 mai 1967 (partie législative) et décret n°67/610 du 30 mai 1967 (partie réglementaire).
- Loi n°74-46 du 18 juillet 1974 relative à la réglementation des eaux et forêts.
- Loi n°83-05 du 28 janvier 1983 portant code de l'environnement.
- Arrêtés anuels fixant les modalités d'exercice de la chasse pour chaque saison de chasse.
- Arrêté interministriel n°754/MC/SEEF du 1er février 1982 fixant la liste des oiseaux d'ornement commercialisables et les quotas maximaux annuels de couples à exporter.
- Il faut citer également le code forestier — loi n°74-46 du 10 février 1974 (partie législative) et décret n°65-078 du 10 février 1965 (partie réglementaire) — qui protège certaines espèces forestières, et le code de la pêche maritime du 2 juillet 1976 qui protège les tortues marines.
- Loi portant (nouveau) Code de l'environnement du Sénégal adoptée en 1995 (abrogeant la loi n° 83-05 du 28 janvier 1983) et son décret d'application adopté la même année.

36. Seychelles

- The protection and preservation of wild life act, 1970 (n°1 of 1970).
- The wild animals and birds protection act, 1961 (n°37 of 1961).
- The wild birds protection regulations, 1966 (S.I. n°26 of 1966).
- The turtles act 1925 (cap. 141).
- Proclamation n°4 of 1961 (S.I. 7 of 1961).
- The wild animals (Seychelles pond turtle) protection regulations, 1966 (S.I. 30 of 1966).
- Proclamation n°37 of 1970 (S.I. 106 of 1970).
- The wild animals (giant land tortoises) protection regulations, 1974 (S.I. 9 of 1974).
- Town and Country Planning Act, 1991.
- The Environment Protection Act, 1994 (Act 9 of 1994).

37. Sierra Leone

- Wild life conservation act, 1972.
- Wild animal (export) rules, 1950.

38. Somalie

- Decree n°4 of 1980.
- Law n°43 of 1 November 1978.
- Law n°65 of 13 October 1977.
- Law n°15 of 1969 on fauna (hunting) and forest conservation.
- Law n°30 of 1969 on protection of wild game.

39. Soudan

- Preservation of wild animals act, 1935, as amended.

- Game regulations, 1935, as amended.
- Wildlife conservation force act, 1981.
- Hides and skins (export) regulations, 1969.

40. Swaziland

- Game act, 1953 (n°51 of 1953).
- Temporary protection of game notice (19 of 1958) as amended.
- Wild birds protection act, 1914 (n°45 of 1914).
- Flora protection act, 1952 (n°45 of 1952).
- Fame control act, 1947, (n°37 of 1947).
- Wilde beast control proclamation, 1929 (n°17 of 1929).

41. Tanzanie

- Wildlife conservation act, 1974 (n°12 of 1974).
- Wildlife conservation (amendement) act, 1978 (n°21 of 1978).
- Wildlife conservation (dealing in trophies) regulations, 1974 (GN 288 of 1974).
- Wildlife conservation (national game) order, 1974 (GN 274 of 1974).
- Wildlife conservation (registration of trophies) regulations, 1974 (GN 276 of 1974).
- Wilflife conservation (capture of animals) regulations, 1974 (GN 278 of 1974).

42. Togo

- Ordonnance n°4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse au Togo.
- Loi n°88-14 du 3 novembre 1988 instituant code de l'Environnement.
- Décret n°68/10 du 16 janvier 1968 interdisant la chasse de nuit.
- Décret n°78/139 du 18 avril 1979 portant modalités d'application de l'ordonnance n°4 du 16 janvier 1968.
- Décret n°80/171 du 4 juin 1980 portant modalités d'application de l'ordonnance n°4 du 16 janvier 1968.
- Décret n°84/62 du 23 mars 1984 réglementant la circulation et la répression des délits d'accidents de circulation dans les réserves de faune et parcs nationaux.

43. Tunisie

- Loi n°66/60 du 4 juillet 1966 portant promulgation du code forestier.
- Loi n°88-91 du 2 août 1988 portant création d'une agence nationale de protection de l'environnement.
- Arrêté du 6 janvier 1979 relatif au régime de la chasse dans les terrains domaniaux et terrains soumis au régime forestier.
- Arrêté du 7 septembre 1977 portant fixation des redevances de chasse et des modalités de leur recouvrement.
- Arrêtés annuels relatifs à l'ouverture et à la fermeture de la chasse.

44. Ouganda

- Game (preservation and control) act, 1959 (cap. 226).

- Game (importation and exportation for transit purposes) rules, as amended.
- Fish and crocodiles act, 1950 (cap. 228).
- Crocodile and crocodile skins (export and import) rules 1965.
- The Environment Management Statute, 1994.

45. Zaïre

- Loi n°75/024 du 22 juillet 1975 relative à la création des secteurs sauvegardés.
- Loi n°82/002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.
- Arrêté n°29/DECNT/CCE/80 du 30 avril 1980 portant disposition d'ouverture de la chasse en République du Zaïre.
- Arrêté n°002/DECNT/CCE/82 du 3 février 1982 portant réglementation de la chasse dans les domaines et réserves de chasse.
- Arrêté départemental n°019/DECN/BCE/77 du 12 mai 1977 portant réglementation de l'exploitation du rauwolfra.
- Ordonnance du 1er juillet 1914 relative à la pollution et à la contamination des sources, lacs, cours d'eau et parties de cours d'eau.
- Ordonnance n°41/48 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

46. Zambie

- National parks and wildlife act (cap. 316).
- National parks and wildlife (licences and fees) regulations, 1971 (S.I. n°2 of 1971) as amended trough 1985 (S.I. n°44 of 1984).
- National parks and wildlife act (elephant and rhinoceros) regulations, 1982 (S.I n°11 of 1982).
- An Act to provide for the protection of the environment : Act N° 12 of 1990.

47. Zimbabwe

- Parks and wildlife act, 1975, as amended.
- Parks and wildlife (general) regulations, 1981 (S.I 1900 of 1981).
- The control of goods (import and export) wildlife) repulations 1982 (S.I. 557 of 1982) made under the control of goods act (cap 280).
- Trapping of animals (control) act, 1973, as amended.
- National ressources act (cap. 150) and amendments of 1981 (n°15 of 1981).
- The Environmental Protection and Pollution Control Act (Act n°12 of 1990).

Indications bibliographiques

1. Traités et manuels

CABALLERO Francis, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, LGDJ, 1981, 361 p.

DESPAX Michel, *Droit de l'environnement*, Paris, Litec 1980, 879 p.

KISS Alexandre, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1980, 349 p.

LAMARQUE Jean, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, Presses Pocket, 1973, 630 p.

LEPAGE-JESSUA Corinne, *Audit d'environnement*, Paris, Dunod, 1992, 288 p.

MADIOT Yves, *Aménagement du territoire*, Paris, Litec, 1986, 894 p.

MALAFOSSE DE Jean, *Droit de la chasse et protection de la nature*, Paris, PUF, 1979, 482 p.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Le Droit de l'environnement*, collection « Que sais-je ? », Paris, PUF, 1987, 126 p.

PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 1991, 775 p.

ROMI Raphaël, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Monchrétien, 1994, 479 p.

2. Ouvrages généraux

ADEYOJU K.S, *Étude des problèmes d'administration forestière dans six pays africains : Cameroun, Ghana, Kenya, Liberia, Nigeria et Tanzanie*, Rome, 1978.

ANDERS H.O, MOHAMED SAHIL N.A, *Ecology and politics. Environmental stress and security in Africa*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies.

A.I.D.E.C. et S.F.D.E., *L'environnement et la forêt*, Colloque organisé à Dijon, 13-15 mars 1984, 310 p.

ANDERSON Kym et BLACKHURST Richard, *Commerce mondial et Environnement*, Paris, Economica, 1992, 338 p.

BARRIÈRE Martine (sous la direction de), *Terre : Patrimoine Commun : la science au service de l'environnement et du développement*, Paris, La Découverte, 1992, 340 p.

BERNARD J.R., *Phitogenie, un besoin fondemental d'eau potable*, Montréal, 1992.

BILDERBEEK Simone, (edited by), *Biodiversity and International Law*, Amsterdam, Oxford, Washington, D.C., Tokyo, IOS Press, 1992, 213 p.

BLACKWELL M. Jonathan, GOODWILLIE N. Roger and WEBB Richard, *Environment and Development in Africa*, Washington D.C., The World Bank, 1990, 127 p.

BRANDT Willy (sous la présidence de), *Nord-Sud : un programme de survie : Rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développemnt international*, Paris, Gallimard, 1980, 535 p.

BROWN Lester, *L'état de la Planète*, Paris, Economica, 1989, 389 p.

BROWN Lester, FLAVIN Christophe et OSTEC Sandra, *Le défi planétaire*, Paris, 1992, 193 p.

CALDWELL Lynton, *La Terre en danger : pour une protection internationale de la biosphère, Paris*, Éditions Internationales « Tendances actuelles », 1973, 208 p.

CECA-CEE-CEEA, *Rapport de la Commission des Communautés Européennes à la CNUED Bruxelles-Luxembourg*, 1992, 120 p.

CHARPENTIER Jean, (sous la direction de), *La protection de l'environnement par les Communautés Européennes*, Paris, Pedone, 1988, 170 p.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à Tous*, Montréal, Édition du Fleuve, 1988, 280 p.

C.N.R.S., *Le droit et l'environnement*, Actes des tournées de l'Environnement du C.N.R.S., 30 novembre - 1er decembre 1988, 317 p.

DORST Jean, *Avant que nature ne meure*, Genève Delachaux et Niestlé Neuchatel, 1971, 542 p.

DUCLOS Denis, *Les industries et les risques pour l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1991, 239 p.

DUPUY Pierre-Marie, « Sur les tendances récentes dans le droit international de l'environnement », *AFDI*, 1974.

DUPUY Pierre-Marie, *La responsabilité internationale des États pour les dommages d'origine technologique ou industrielle*, Paris, Pedone, 1977.

DUPUY Pierre-Marie et RÉMOND-GOUILLOUD Martine, « La préservation du milieu marin » in DUPUY René-Jean et VIGNES Daniel (éditeurs), *Traité du nouveau droit de la mer*, Paris/Bruxelles, Economica-Bruylant, 1985, p. 979-1045.

DUPUY René-Jean (sous la dir. de) *L'Avenir du droit international de l'environnement*, Colloque de l'Académie de Droit international de La Haye, Dordrecht / Boston / Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

ECOLGIST, *Changer ou disparaître*, Paris, Fayard, 1992.

ECKHOLM Erik, *Down to Earth*, New Delhi, Affitiated East West Press Prt Ltd, 1991, 288 p.

EINE WELT, *Common Responsibility in the 1990's*, Bonn, 1991, 223 p.

FALLOUX Francois et TALBOT Lee, *Environnement et Développement Crise et Opportunité*, Paris, Maisonneuve et ACCT, 1992, 44 p.

FALQUE Max et MILLIERE Guy, (sous la direction de), *Écologie et Liberté*, Paris, Litec 1992, 376 p.

FAO AND THE MINISTRY OF AGRICULTURE, *Nature Management and Fisheries of Netherlands*, Conference on Agriculture and the Environment (Legal Aspect of Sustainable Agriculture and Rural Development, Hertogenbosch, the Netherlands, 15-19 April 1991, 21 p.

FAUCHEUX Sylvie et NOEL Jean-françois, *Les menaces globales sur l'environnement*, Paris, La Découverte, 1990.

GOLDSMITH Edward, HILDYARD Nicholas, BRANYARD Peter et MCCULLY Patrick, *5000 Jours pour sauver la planète*, Barcelone, Sté Nlle des Editions du Chêne, 1990, 410 p.

GREENPEACE USA, *Le Commerce international des déchets*, Washington D.C., 1991.

HAYES Denis, *Earth Day 1990 : Threshold of the Green Decade*, Natural History, 1990, 280 p.

HUGO Christian et CENN René, *Une société de pollution*, Paris, Ed. Jean-Claude Slowen, 1987, 219 p.

INGEN (Van) Frederika, *Les fins du monde*, Paris, Robert Laffont, 1991, 304 p.

KADER LAHLOU Abbel, *Le Maroc et le droit des pêches maritimes*, Paris, L.G.D.J, 1983.

KISS Alexandre (sous la direction de), *L'écologie et la Loi*, Paris, L'Harmattan, 1989, 391 p.

MARTIN M. Gilles, *Dommages écologiques dans les Communautés Européennes*, PPs, Lyon.

MARY Ronald, *Tout ce que vous pouvez faire pour sauvegarder l'environnement*, Paris, Presses Pocket, 1991, 311 p.

MCNAMARA S. Robert, *La crise du développement de l'Afrique : stagnation agricole, explosion démographique et dégradation de l'environnement*, Washington, Coalition mondiale pour l'Afrique, 1991, 95 p.

MCNEELY Jeffrey, MILLER Kenton, REID Walter, MITTERMEIR Russel and WERNER Timothy, *Conserving the World's Bilogical Diversity,* UICN, Gland, Suisse, WRI, CI, WWF-US and the World Bank, Washington D.C., 1990, 193 p.

MINISTÈRE FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT, *« Quels fleuves pour demain ? »* Synthèse des débats du colloque organisé conjointement avec le CNRS et l'Université d'Orléans, 1991.

DE MONTBRIAL Thierry (sous la direction de), *Le monde et son évolution*, Ramses 91, Paris, Dunod, 1990, 424 p.

NAISBOTT John et ABURDENE Patricia, *Megatrends 2000 : The New Direction of the 1990's,* New York, William Morrow an Compagny Inc, 1990, 384 p.

OCDE, *Mouvements transfrontières de déchets dangereux Aspects juridiques et institutionnels,* colloque, Paris, 1985

PEPETTO Robert (edited by), *The Global Possible*, New Delhi, Madras, Hyderabad, Bangalore, Affiliated East-West Press Prt Ltd, 1990, 384 p.

PNUE, *Sauvons notre planète*, Nairobi, 1992, 215 p.

PRIEUR Michel, *Les études d'impact un droit comparé de l'environnement*, séminaire des 3 et 4 février 1993, Université de Limoges, FDSE-CRIDEAU, 83 p.

PRIEUR Michel (sous la direction de), *Les enquêtes publiques, quel avenir ?* Notes et Études documentaires, la Documentation française, n°4910, 1990, 136 p.

PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane (sous la direction de), *Droit de l'environnement et du développement durable*, Limoges, PULIM, 1995.

PRIEUR Michel (sous la direction de), *Sites contaminés en droit comparé de l'environnement*, Limoges, PULIM, 1996.

REDING René, *Sauver notre planète*, Paris, Robert Laffont, 1974, 407 p.

REED David. *The Global Environment Facility : Sharing Responsability for the Biosphere,* Washington, WWF International, 1991, 150 p.

RÉMOND-GOUILLOUD Martine, *Du Droit de détruire*, Paris, PUF, 1989, 304 p.

RÉMOND-GOUILLOUD Martine, *Faute ou risque ? Fondement de la responsabilité relative à la pollution transfrontières. Remarques sur l'évolution du droit français.*

RODIÈRE René et RÉMOND-GOUILLOUD Martine, *La mer, droits des hommes ou proie des États ?* Paris, Pedone, 1980, 184 p.

SCHRAMN GUNTER and WARFORT J. Jeremy, (éditors), *Environment Management and Economic Development*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1989, 208 p.

S.F.D.E., *Observatoire régional de la décentralisation : urbanisme et environnement*, 1987.

SILVER Cheryl Simon and DEFRIES Ruth, *One Earth, One Future*, New Delhi, Affiliated East-West Press Prt Ltd, 1992, 196 p.

SOUTH COMMISSION, *The Challenge of the South*, Genève, Imprivite S.A., 1990, 83 p.

STARKE Linda, *Sings of hope : Working toward our common future*, Oxford University press, 1990, 210 p.

TIFFIN Scott et OSOTIRENHIN Fola, *Nouvelles technologies et développement des entreprises en Afrique*, Paris, OCDE, 1992, 211 p.

TOLBA Mostafa, *Carts and Benefits for the Developing Countries of becoming parties to environmental treaties*, Nairobi, UNEP, 58 p.

TRONCHON Pierre, *Risques majeurs, environnement et collectivités locales*, Paris, Berger-Levrault, 1991, 193 p.

UICN-PNUE-WE, *Sauver la planète*, Gland, Suisse, 1991, 250 p.

UICN, *Conservation de la diversité biologique et le droit international*, 1990, 128 p.

UNIVERSITÉ DE LIMOGES — CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT, *Déclaration de Limoges, Recommandations de la Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement*, 13-15 novembre 1990, Paris, P.U.F, 1992, 136 p.

WORLD BANK, *Ecologically sensitive Sites in Africa*, Washington D.C. (six Volumes), 1993.

WORLD BANK, *World Development Report 1992 : Development and Environment*, Washington D.C., Oxford University Press, 1992, 308 p.

WRI, UNEP, UNDP, *World Ressources 1992-93 : Towards sustainable Development*, Washington, Oxford University Press, 1992, 385 p.

3. Thèses

AMOUSSA H.O, *La protection des forêts et de la faune en Afrique francophone, le cas du Bénin et autres pays du Conseil de l'Entente*, Thèse, Bordeaux I, 1989.

BATIBONAK Paul, *Coopération internationale et protection de la forêt au Cameroun*, Thèse, 3e cycle, Yaoundé, IRIC, 1995.

BOMBA Célestin, *L'Afrique et son patrimoine forestier : Essai de problèmatique générale du droit forestier en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Thèse, 3e cycle, Yaoundé, IRIC, 1991.

DIENG Papa-Meissa, *La protection de la vie sauvage dans les pays francophones de la CEDEAO*, Strasbourg III, 1995.

FOMETE TAMAFO Jean Pélé, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique occidentale et centrale*, Thèse, 3e cycle, Yaoundé, IRIC, 1990.

KENGNE KAMGUE Maurice, *La Convention des Nations unies sur la diversité biologique (5 juin 1992)*, Thèse de 3e cycle en Relations Internationales, IRIC, 1993.

LY Ibrahima, *Problématique du droit de l'Environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain. L'exemple du Sénégal*, Thèse d'État, Univ. Cheikh Anta Diop, Dakar, 1994.

MAFOUA BADINGA A.T.G, *Aspects juridiques nationaux et internationaux de la conservation de la nature en Afrique : l'exemple des États de l'UDEAC*, Thèse, Paris II, 1991.

MEUTCHEYE Innoçent, *Les accords sur les produits de base et la promotion d'une nouvelle génération d'organisations internationales : l'Accord sur les bois tropicaux*, Thèse, 3e cycle, Yaoundé, IRIC, 1985.

MVOGO TABI Alexis - Clément, *La protection de l'environnement dans la coopération des pays d'Afrique Centrale : le cas de la flore et de la faune*, Thèse 3e cycle, Yaoundé, IRIC, 1988.

NGUESSAN A.K, *Commentaire du Code forestier et de la législation forestière de la Côte-d'Ivoire*, Paris, LGDJ, 1989.

4. Revues et autres périodiques

A. REVUES

Aménagement - Environnement, Story Scientia, Bruxelles (Belgique).

Annuaire Français de Droit International, CNRS, Paris (France).

Columbia Journal of Environment Law, Columbia (États-Unis).

Droit nucléaire, Bulletin de l'OCDE, Paris (France).

Environmental Policy and Law, IOS Press, Amsterdam (Pays-Bas).

Environment Views, Edmonton, Alberta (États-Unis)

European Environmental Yearbook, Londres (Grande-Bretagne).

F.A.O, Études législatives, Rome (Italie).

FA.O, Reports and Studies, Rome (Italie).

International Environmental Affairs, University Press of New England, Dartmouth (Grande-Bretagne).

Journal of Environment Law, Oxford University Press (Grande-Bretagne).

Law of the Sea, Bulletin, Office for Ocean Affairs and Law of the sea, New York (États-Unis).

Review of European Community and International Environmental Law, Londres (Royaume-Uni).

Revue Juridique Africaine, Presses Universitaires du Cameroun (PUC), Yaoundé (Cameroun).

Revue Juridique de l'Environnement, Saint-Yrieix- Limoges, Paris (France).

Singapore Journal of Legal Studies, Singapour.

The International Environment : A Reference Book, External Affairs and International Trade, Ottawa, (Canada).

UNEP Environmental Law, Nairobi (Kenya).

Yearbook of International Environmental Law, Wane State University (États-Unis).

B. AUTRES PÉRIODIQUES

Africa Recovery, United Nations, New York (États-Unis).

Agricultures, Cahiers d'études et de recherches francophones, AUPELF-UREF, Paris (France).

CEL News, WWF-India, New Delhi (Inde).

Desertification control, UNEP, Nairobi (Kenya).

Document ENDA Tiers Monde, Dakar (Sénégal).

Droit et environnement (Bulletin du Réseau Droit de l'Environnement de l'AUPELF - UREF), Limoges (France).

Ecodécision, Revue Environnement et Politiques, Québec (Canada).

Environmental Law, UNEP, Nairobi (Kenya).

Environmental Times, Scottsdale, Arizona (États-Unis).

Eine Welt (Allemagne).

Earth Summut Times (publié à l'occasion du Sommet de Rio 1992).

Info-MAB (Man and the biophère (MAB) Programme), UNESCO, Paris (France).

Jornal do Brazil(English Edition), Rio de Janeiro (Brésil).

Journal Officiel des Communautés Européennes, Bruxelles (Belgique).

La Banque Mondiale et l'environnement, Rapport d'activité, Washington DC (États-Unis).

La Lettre du CIPCRE, devenue *Ecovox*, Bafoussam (Cameroun).

Le Courrier CEE-ACP, Bruxelles (Belgique).

Le Monde, Paris (France).

Le Monde diplomatique, Paris (France).

Libération, Paris (France).

Los Angeles Time (États-Unis).

Nature and Resources, UNESCO, Paris.

Notre Planète / Our Planet, UNEP, Nairobi.

Politique Forestière, Serie OIBT, Yokohama (Japon).

Rio ANG 92, Paris.

Sciences et Changements planétaires (Sécheresse).

Terra Viva, Inter Press Service.

The Biodversity Coalition, Tasmania (Australia).

The Independant Sector's Network, Genève (Suisse).

UICN Annual Report, Gland (Suisse).

UICN Bulletin, Gland (Suisse).

Universités, AUPELF - UREF, Montréal (Canada).

Vivre Autrement, Agenda Rio 92 (publié à l'occasion du Sommet de Rio).

Worldwatch Paper, Worldwathc Institute, Washington DC.

5. Recueils de textes et documents internationaux

A. RECUEIL DE TEXTES

BURHENE Wolfgang (Editor), *International Environmental Law. Multilatéral Treaties.* Berlin, Erich Schimildt, Verlag, 1974.

FAO, *Recueil de législation : Alimentation et agriculture*, 1992.

FAO, *Répertoire systématique par bassin des traités, déclarations et textes législatifs et jurisprudentiels concernant les ressources en eaux internationales*, Tome II, 1984.

KISS Alexandre-Charles (Éditeur), *Recueil des traités multilatéraux relatifs à la protection de l'environnement*, Nairobi, PNUE, série Références 3, 1982.

ONU, *Traités concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.*

PNUE, *Registre de traités internationaux et autres accords dans le domaine de l'environnement*, Nairobi, 1991.

Nations Unies : *Le droit de la mer. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Texte suivi de l'Acte final de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et accompagné d'un index*, New York, 1984.

SCOVAZZI T. et TREVES T, *World Treaties for Protection of the Environment*, 1992.

B. DOCUMENTS INTERNATIONAUX

CONSEIL DE L'EUROPE, *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*, Berne, 1979.

OCDE, *Strengthning Environmental Cooperation with Developing Countries*, 1989.

OUA, *Acte final de la Conférence panafricaine de l'Organisation de l'Unité Africaine sur l'Environnement et le Développement durable*, Bamako, Mali, 23-30 juin 1991, (OUA/CONF/ ENV/ACTE FINAL (I)).

PNUE, *Charte mondiale de la nature*, Res 37/7 AGNU du 28/10/1982.

PNUE, *Plan d'action de lutte contre la désertification.*

PNUE, *Programme de Montevideo pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement*, Nairobi, 1982.

Liste des sigles et abréviations

ACCT : Agence de Coopération Culturelle et Technique.
ACP : Afrique, Caraïbe, Pacifique.
AFDI : Annuaire Français de Droit International.
AGPAOC : Association pour la Gestion des Ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.
AID : Association Internationale pour le Développement.
AIEA : Agence Internationale de l'Énergie Atomique.
ANEN : African Network on Environment.
AOF : Afrique Occidentale Française.
API : Aménagement Pilote Intégré.
AUPELF : Association des Universités Entièrement ou Partiellement de Langue Français.
BAD : Banque Africaine de Développement.
BIROE : Bureau International de Recherche sur les Oiseaux.
BIRS : Bureau International de Recherche sur la Sauvagine.
CBLT : Commission du Bassin du Lac Tchad.
CCE : Commission des Communautés Européennes.
CEA : Commission Économique pour l'Afrique.
CEA : Communauté Économique Africaine.
CEDEAO : Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
CEE : Communauté Économique Européenne (est devenue U.E. Union Européenne).
CEEAC : Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale.
CEMAC : Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale.
CF : Code Forestier.
CFM : Congrès Forestier Mondial.
CFPC : Conseil des Fédérations Paysannes du Cameroun.
CIJ : Cour Internationale de Justice.
CILLS : Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse.
CIN : Comité Intergouvernemental de Négociation.
CIND : Comité Intergouvernemental de Négociation de la Convention sur la Désertification.
CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes.
CNUED : Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement.
COI : Commission de l'Océan Indien.
CONGAC : Confédération des ONG d'Environnement et de Développement de l'Afrique Centrale.
COPACE : Comité de Pêches pour l'Atlantique Centre-Est.
COPAD : Collectif des Organismes de Participation du Développement du Cameroun.
CPGL : Communauté des Pays des Grands Lacs.

CWAA : Central Water Authority Act.

EIA : Environment Impact Assesment.

EIP : Environment Investment Program for Sustainable Development.

ENDA : Environmental Développement Économique et Social.

EPA : Environment Protection Act.

EXIL : Experiment in International Living.

FAO : Food and Agricultural Organization (Organisation Mondiale pour l'Agriculture).

FAS : Fonds d'Affectation Spécial.

FED : Fonds Européen de Développement.

FEM : Fonds pour l'Environnement Mondial.

FFKM : Fédération Nationale des Églises de Madagascar.

FFPS : Fauna and Flora Preservation Society.

FOCAODP : Fonds Commun d'Appui aux Organisations Paysannes.

FONGEC : Fédération des ONG de l'Environnement du Cameroun.

FONGS : Fédération des Organisations Non-Gouvernementales du Sénégal.

FOVAD : Forum des Organisations Volontaires Africaines de Développement (Sénégal).

G7 : Groupe des 7.

G77 : Groupe des « 77 ».

GATT : General Agreement on Trade and Tarif.

GEF : Global Environment Fund.

GES : : Gaz à Effet de Serre.

ISO : Organisation Mondiale de Normalisation.

KENGO : Kenya Energy and Environment Organization.

MAETUR : Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains et Ruraux (Cameroun).

MAGZI : Mission d'Aménagement et de Gestion des Zones Industrielles (Cameroun).

MAR : Abréviation des trois premières lettres du mot « marais » dans plusieurs langues.

MARPOL : International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

MEAL : Mission d'Études et d'Aménagement du Littoral.

NOEI : Nouvel Ordre Économique International.

NPDP : National Physical Development Plan.

OAB : Oraganisation Africaine de Bois.

OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Économique.

OIBT : Organisation Internationale des Bois Tropicaux.

OIG : Organisation Intergouvernementale.

OMI : Organisation Maritime Internationale.

OMM : Organisation Météorologique Mondiale.

OMS : Organisation Mondiale de la Santé.

OMVS : Organisation de Mise en Valeur du Fleuve Sénégal.

ONE : Office National de l'Environnement.

ONG : Organisation Non Gouvernementale.

ONU : Organisation des Nations Unies.

ORAN : Organisation Régionale Africaine de Normalisation.

OUA : Organisation de l'Unité Africaine.

OVAD : Organisations Volontaires de Développement.

PAE : Plan d'Action Environnemental.

PAFT : Plan d'Action Forestier Tropical.

PANUREDA : Programme des Nations-Unies pour le Redressement Économique et le Développemment de l'Afrique.

PDI : Plan de Développement Industriel.

PIU : Plan d'Intervention d'Urgence.

PMA : Pays les Moins Avancés.

PNAE : Plan National d'Action pour l'Environnement.

PNGE : Plan National de Gestion de l'Environnement.

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

PUD : Plan d'Urbanisme Directeur.

RCA : République Centrafricaine.

RDP : Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger.

RESA : Réseaux Spécifiques d'Appui.

RGDIP : Revue Général de Droit International Public.

RJA : Revue Juridique Africaine.

RJE : Revue Juridique de l'Environnement.

SADCC : Southern African Development Coordination Conference (Conférence de coordination du développement de l'Afrique Australe).

SADE : Société Africaine de Droit de l'Environnement.

SALID : Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement.

SAR : Schéma d'Aménagement Régional.

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement.

SECA : Société d'Éco-Aménagement (France).

SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire.

SODEFOR : Société pour le Développement des Plantations Forestières Côte-d'Ivoire.

UCR : Unité de Coordination Régionale.

UDEAC : Union Douanière et Économique des États de l'Afrique Centrale.

UEMOA : Union Économique et Monétaire de l'Afrique l'Ouest.

UICN : Union Mondiale pour la Conservation de la Nature.

UMA : Union du Magreb Arabe.

UNESCO : United Nations for Education, Science and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture).

UNSO : United Nations Sahel Office.

UREF : Université des Réseaux d'Expression Française.

USAID : United-States Agency for International Development.

WCI : Wildlife Conservation International.

WRI : World Ressources Institute.

WSPA : World Society for the Protection of Animals.

WTMU : World Trade Monitoring Unit.

WWF : World Wildlife Fund.

ZACPRO : Plan d'Action du Zambèze.

ZEE : Zone Économique Exclusive.

ZODAFARB : Zone Délimitée pour l'Action en Faveur de l'Arbre.

INDEX

A

Action 21 (voir aussi Programme d'Action 21) 29, 45, 127, 129, 375

Affectation (des forêts) **181-187**

Aide au développement 32, 34, 35, 118, 128, 217, 220, 352, 357, **361-372**, 381, 387

Air (pollution de l') 15, 170, 261, 265, 329, 330, **334**, **335**

Aire protégée (voir aussi Zone protégée) 92, 119, 139, **157- 162**, 167, 178, 180, 183, 190, **202-204**, 211, 213, 269, 270, 271, 273, 301, 302, 384

Aménagement (plan d' ou schéma d') **86**, **87**,

Assitance en cas de situation critique 279, 280, 282

B

Bassin (hydrographique) 236, 243, 245-247, **248-254**

Biodiversité (voir aussi Diversité biologique) 40, 43, 90, 106, 111, 113, 116, 118, 119, 121, 124, 165, 177, 180, 187, 190, 247, 250, 258, 266-271, 375, 379, 384

Biotechnologie 118, 119, 122, **126**

Biotope 111, 139, 156, 216

Bois (tropicaux) 113, 130, 171, 175, 177, 179, 180, 182, 188, 189, 191, 193, 196, 197, 201, 204, 206-210, 369, 375, 385

Bruit 304, 325, 329, **330-334**

C

CEE (voir aussi Communauté européenne - Union européenne) 49, 60, 128, 155, 221, 287, 322, 323, 357, 358, 360, 366, 369

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples 51, 367

Charte mondiale de la Nature 31, 36, 69, 212

Chasse 17, 18, 102, 104, 134, 135, 139, 140, 142, 143, 145, 146, **147-154**, 156-160, 163, 164, 182, 198, 200, 202, 206, 268, 365

Chasse photographique 148

Chasse sportive **148**

Chasse traditionnelle **148**, 149

Classement **160-162**, 167, 181, 182, 184-187, 195-197

Commerce international (ou mondial) des espèces **130-137**, 141

Commerce international de l'ivoire **134-137**, 138, **144**

Commission du Bassin du Lac Tchad 246, 250

Communauté de base, communauté villageoise, communauté autochtone 17, 28, 29, 31, 48, 77, 86, 119, 183-185, 194, 199, 200, 352, 381, 386

Communauté européenne (voir aussi CEE) 167, 175-179, 222, 320, 353, 379

Conférence de Stockholm 15, 16, **32**, **33**, 35, 44, 53, 66, 106, 112, 252, 285, 318, 361, 367, 372, 373, 377, 381

Conférence de Rio ou Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED) 15, 16, 30-32, 36-43, **44-46**, 50, 51, 55, 60, 67, 69, 73, 77, 107, 108, 111, 115, 118, 122, 124, 128, 166, 167, 169, 174, 203, 220, 222, 233-235, 285, 354, 356, 364, 365, 367, 372-375, 378, 381, 385, 386

Conservation *ex situ* 116, **120**, 140, 174, 203

Conservation *in situ* 116, **119**, 139, 174

Constitutions 51, 67, 172

Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles ou Convention d'Alger 15, 31, 68, 112, **138-141**, 143, 212, 235, 236, 248, 250, 251, 268, 367, 383

Convention internationale 29, 68, 69, 74, 79, 80, 173, 248, 251, 252, 257, 258, 260-263, 265, 272, 274, 275, 282, 289, 290, 296, 305, 356

Coopération (principe de) 58, 171, 176, 216, 218, 225, 229, 252, 266, 280, 282, 284, **315**, **316**, 352

D

Déchets industriels 36, 37, 243, 260, 262, 306, 307, 324-326

Déchets ménagers (voir aussi Ordures ménagères) 106, 262

Déchets radioactifs ou nucléaires 37, 75, 260, 307, 308, 312, 317-320, **321**, **322**, 325, 326, 334, 358

Déchets toxiques et dangereux 15, 18, 23, 30, 31, 36, 41, 67, 69, 70, 73, 74, 79, 80, 260, 290, 304, **305-328**, 345, 358, 361, 362, 367, 372, 373, 375, 377

Déclaration de Rio 16, 28, 29, 51, 53, 54, 56, 71, 73-81, 169, 173, 352, 359, 369

Déclaration de Stockholm 33, 51, 53, 77, 80, 112, 127, 233

Déclaration sur les forêts 28, 74, 77-80, **169-173**, 174, 175, 177

Déclassement 102, 161, 185, 187, 194, 195

Défrichement 100, 182, 194, **195-197**, 200, 201, 206, 210

Démocratie environnementale (ou écologique) 27, 28

Désertification 15, 22, 41, 45-49, 74, 141, 211, 212, **219-230**, 231, 246, 357, 359, 365, 373, 375

Dette-nature (échange) 45, 54, **61-62,** 128

Développement durable 16, 19, 28-30, 32, 39-41, 45, **54-57**, 60, 65, 67, 76-78, 84, 85, 87, 95, 105, 107, 118, 119, 170, 173, 175, 176, 179, 203, 223, 229, 233, 234, 250, 252, 309, 352, 356, 357, 359, 372, 374, 382, 387

Diplomatie écologique 27, 32

Diversité biologique (voir aussi Biodiversité) 22, 29, 55, 63, 74, 76, 77, 80, **111-164**, 165, 169, 176, 179, 182, 183, 195, 202-204, 211, 249, 251, 266, 267, 355, 364, 372, 375, 376, 378

Droit à l'environnement **50- 52**, 53, 67

Droit de l'environnement (notion) 16, 18-23, 26, 27, 29, 54, 57, 67, 68, 76, 80, 81, 95, 111, 114, 133, 180, 219, 222, 232, 274, 280, 282, 356, 357

Droit d'usage 158, 159, 161, 182, 184-186, 194, 200, 201, **204-207**, 237

E

Eaux continentales **231-254**, 262, 291, 324, 334

Eaux maritimes **255-302**, 324

Eaux souterraines 231, 235, 236, 238, 242, 248, 250

Écosystème 23, 29, 106, 111, 112, 119, 139, 140, 143, 158, 165, 168, 170, 171, 174-176, 178-182, 187, 194, 195, 202, 203, 210, **211-230**, 234, 235, 239, 244-246, 248, 250, 251, 258, 264, 266-268, 270-272, 276, 278, 289, 297, 301, 355

Éléphant 131, 134-136, 144, 145, 149, 151, 163

Endémisme 160

Environnement (notion) 16, 20, 21

Environnement marin (voir aussi Milieu marin) **255-302**

Environnement/développement (relation ou interdépendance) 19, 35, 39, **52**, **53**, **78**, 84, 118

Espèces endémiques 159

Espèces menacées 111, 119-121, **131**, 141, 147, 159, 301, 377

Établissements classés (voir aussi Installations classées) 329

États côtiers 155, 256, 262, 265, 289, 291, 298, 301

Étude d'impact 75, 83, 87, **95-102**, 120, 121, 171, 190, 201, 217, 241, 251, 253, 276, 340, 358, 364, 368, 369

Évaluation des effets sur l'environnement, évaluation de l'impact environnemental, évaluation environnementale 95, 97, 121, 274, 276, 369

Exploitation (des forêts ou forestière) 17, 18, 104, 106, 130, 140, 159, 170, 172, 174, 175, 178-180, 182, 184, 186, 188-194, 196, **204-210**, 361, 372

F

Fiscalité 83, **102-105**

Foncier (statut ou régime) 83, **90-94**, 182, 184, 205, 207, 236

Forêts 40, 42, 43, 58, 63, 74, 79, 87, 88, 93, 102, 103, 145-147, 159, **165-210**, 231, 359, 361, 365, 366, 368, 369, 375, 378, 379, 384, 385

H

Habitat 112, 119, 120, 141, 143, 144, 147, 160, 163, 217, 218, 267, 268, 273, 297, 300, 301

Holistique (approche) 21

I

Immersion des déchets 239, **260**, **261**, 290, 291, 294, 324

Incendie de forêt 170, 174, 185, **197-200**

Information (principe de l') **76**, **77**, 170, 171, 173, 252, 277, 295, **313-315**

Installations classées (voir aussi Établissement classés) **337-344**

Institution de mise en valeur (voir aussi Organisation) 248, 252

Institutions internationales 17, 108, 125, 168, 253, 285, 287, 352, 360, **361-379**

Institutions nationales 41, 83, **105-108**, 125, 253, 283, 285, 362

Institutions régionales 283, **366-370**

Ivoire (commerce de l') **134-136**, 138, **144**

L

Littoral (aménagement et protection) 297, **298-300**

M

Mangrove 202, 300-302

Mer 15, 20, 27, 56, 103, 154, 155, **255-302**, 360, 361, 375

Milieu marin (voir aussi Environnement marin) 23, 256, 257, **258-266**, 275-278, 280, 281, 285, 290, 295, 296, 298, 300

Mines 104, 106, 214, 246, 250

O

ONG (Organisation non gouvernementale) 28, 30, 31, 37-39, 42, 43, 45, 47, 48, 55, 61, 84, 86, 103, 107, 128, 170, 173, 174, 227, 232-234, 352, 356, 358, 363, 368, 373, 376, **381-387**

Ordures ménagères (voir aussi Déchets ménagers) 104, 290, 322, 323, 324

Organisation de mise en valeur (voir aussi Institution) 249, 251

OUA (Organisation de l'Unité Africaine) 15, 35, 36, 38, 39, 41, 43, 68, 69, 112, 138, 140-142, 220, 306-309, 311, 366, 367, 383

P

Parc national 138, 139, 157, **158**, 160, 161, 164, 183, 190

Participation 27-31, 40, 47, 48, **76**, **77**, 81, 98, 170, 174, 177, 186, 225, 226

Patrimoine commun de l'humanité 54, **57-59**, 116, 121, 170

Patrimoine national d'intérêt commun (ou mondial) 19, 59, 160, 162, 166, 174, 218, 359, 366, 376, 377

Patrimoine naturel 57, 130, 145, 160, 162, 167, 258, 357, 377

Pêche 102, 106, 140, 143, 145-147, **154-156**, 157, 159, 182, 184, 200, 203, 206, 246, 247, 270, 271, 279, 284-286, 289, 290, 296, 300-302, 338, 365, 369

Plan d'Action d'Abidjan 261, 275, 282-284, 286

Plan d'Action de Stockholm 257, 373

Plan National d'Action Environnementale (ou d'environnement) (PNAE) **84-86**, 356, 363, 365, 373, 383, 386

Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT) 88, 166, **168**

Plan d'aménagement 84, 181, 187-190, 200, 210, 216, 236

Plan d'intervention d'urgence **278-282**, 296, 297

Pollueur-payeur (principe) **75**, **76**, 242, 293

Pollution accidentelle 246, 247, 249, 258, 259, 289, 293, 294

Pollution atmosphérique (voir aussi Air) 15, 170, 261, 265, 329,330, **334-336**

Pollution de l'eau 232, **239-242**, 247, 248, 260, 281, 292, 302, 334

Position commune africaine 38- 40, 53, 70

Précaution (principe de) 56, 74, 75, 84

Prévention (principe de) 56, **74**, **75**, 80, 84, 95, 99

Programme d'Action 21 (voir aussi Action 21) 28, 40, 41, 44, 47-49, 81, 106, 169, 173, 175, 176, 212, 221, 223, 234, 235, 352, 355, 374

Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) 15, 31, 34- 37, 39, 41, 84, 128, 220, 253, 256, 257, 263, 264, 269, 372, 276, 277, 282-285, 297, 307, 309, 313, 319, 360, **373**, **374**, 376-378, 384

Programme pour les mers régionales 15, 256, **257-287**, 373

R

Reboisement 105, 167, 171, 174, 179, 183, 184, 187, 189-194, 196, 198, 200, 214, 221, 230

Réserve naturelle 66, 92, 94, **139**, 157, **158-160**, 161, 164, 190, 201, 217, 218

Responsabilité 19, **56**, **57**, 59, 76, 94, 161, 162, 199, 246, 247, 250, 264, 278, 280, 282, 291, 293, 316-318, 328, 349, 376

Responsabilité commune mais différenciée 53, **76**, 78

Ressource halieutique 154-156, 178, 206, **285**, **286**, 300, 302, 370

Ressource naturelle (ou ressource de la nature) 16, 17, 21, 27, 39, 40, 42, 52, 54-58, 60, 65, 83, 100, 103, 104, 123, 130, 138, 139, 143, 145, 170, 175, 178, 179, 201, 221, 229, 251, 267, 269, 274, 300-302, 325, 352, 354, 357-359, 363, 364, 367, 368, 371, 382-384, 387

S

Sahel (sahélien) 179, 191, 206, 218, 220, 222, 228, 246, 366, 367

Sanctions 77, 163, 197, 239, 242, 327, 333, 341, 342

Sanctions administratives 99, 163, 242, 342

Sanctions pénales 99, 163, 242, 333, 343

Situation (écologique) critique 61, 257, 266, 277, 278, 280-282, 296, 297

Source (du droit de l'environnement) 22, 26, **65-70**, 80, 236

Stratégie mondiale de la conservation 141, 384

Sylviculture 141, 171, 187, **191-194**, 212

U

Utilisation durable 29, 55, 115, 116, 120, 121, 124-126, 214, 216, 217, 224, 366

Z

Zone aride 128, 219, 223, 229

Zone humide 179, 202, **211-219**, 232, 269, 366, 384

Zone protégée (voir aussi Aire protégée) 266-268, 273, 276, 278

Imprimé en France par I.M.E. - 25110 Baume-les-Dames
Dépôt légal n° 4060-04 1996
Collection n° 46 - Edition n° 01
59/4377/4

La collection **Universités francophones**, créée en 1988 à l'initiative de l'**UREF**, propose des ouvrages de référence, des manuels spécialisés et des actes de colloques scientifiques aux étudiants de deuxième et troisième cycle universitaire ainsi qu'aux chercheurs francophones et se compose de titres originaux paraissant régulièrement.

Leurs auteurs appartiennent conjointement aux pays du Sud et du Nord et rendent compte des résultats de recherches et des études récentes entreprises en français à travers le monde. Ils permettent à cette collection pluridisciplinaire de couvrir progressivement l'ensemble des enseignements universitaires en français.

Enfin, la vente des ouvrages à un prix préférentiel destinés aux pays du Sud tient compte des exigences économiques nationales et assure une diffusion adaptée aux pays francophones.

Ainsi, la collection **Universités francophones** constitue une bibliothèque de référence comprenant des ouvrages universitaires répondant aux besoins des étudiants de langue française.

Par sa géographie et son climat, sa démographie galopante et son état de sous-développement, et surtout sa flore et sa faune exceptionnelles, l'Afrique est sans doute, plus que tout autre continent, interpellée par la question environnementale. On l'a pourtant dit indifférente à ce problème. Bien à tort, car les préoccupations environnementales n'ont jamais été totalement étrangères au continent, même si elles ont été mises entre parenthèses à une époque où l'on exaltait l'industrialisation à tout crin. Le droit de l'environnement en particulier y est à la fois ancien et jeune. Ancien dans la mesure où il est présent déjà dans les sociétés traditionnelles précoloniales, puis à l'époque coloniale. Jeune dans la mesure où il n'a connu vraiment son essor qu'après les indépendances africaines des années soixante, l'interpellation de la Conférence de Stockholm de 1972, et surtout la prise de conscience profonde et généralisée suscitée par la Conférence des Nations unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED - Sommet de Rio) de 1992.

Le présent ouvrage, qui s'ouvre par une étude des problèmes généraux, aborde tous les aspects du droit de l'environnement en Afrique, aussi bien sous l'angle des instruments juridiques internationaux que des législations nationales africaines. Il enjambe les clivages linguistiques qui cloisonnent la recherche africaine et s'efforce de s'appuyer sur les législations accessibles tant des pays francophones qu'anglophones, des Etats nord-africains que subsahariens.

Cette approche ainsi que la présentation exhaustive du sujet font de cet ouvrage le tout premier manuel du Droit de l'environnement en Afrique. Il s'agit incontestablement d'un outil de référence qui répondra certainement aux attentes de tous ses utilisateurs potentiels : monde universitaire, praticiens du droit, industriels, associations et ONG, administrations, institutions internationales intéressées, etc.

*
* *

Maurice KAMTO est professeur agrégé des facultés françaises de Droit. Il enseigne à l'Université de Yaoundé II (Cameroun) et est professeur associé à diverses autres universités camerounaises, africaines et françaises. Il est par ailleurs fondateur et directeur du Centre d'Etude, de Recherche et de Documentation en Droit International et de l'Environnement (CERDIE), fondateur et co-directeur de la Revue Juridique Africaine (RJA), membre fondateur de la Société Africaine de Droit de l'Environnement (SADE) et président de la Fédération des ONG de l'Environnement du Cameroun (FONGEC). Il est également membre du Comité du réseau Droit de l'Environnement de l'AUPELF-UREF.

Europe occidentale, Amérique du Nord, Japon : 190 FF • Autres pays (prix préférentiel UREF) : 90 FF

9 782850 698101

I.S.S.N. 0993-3948
Diffusion HACHETTE ou ELLIPSES selon pays
Distribution Canada D.P.L.U.

59.4377.4
Imprimé en France
S.S.Q.I. - PARIS