

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 existent³.

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 sauvages⁵.

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'environnement⁸. 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 frontières⁹ 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 Rio¹¹. 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 inter-sectoriels 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 programmatiques, « 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 programmatiques 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 auto-contrôle 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-mêmes¹⁴ 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 biotechnologie¹⁸. 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 articles 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 détruites²⁰. 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 américaine²¹ 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 brevets²³ ; la revendication des droits de propriété sur toutes les formes de vie, y compris de vie humaine²⁴ 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 1992²⁵.

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 breveté » (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 (paragraphe 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 brevets ?

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 firmes 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'écrire²⁸. 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 contributantes 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 compris « 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 transférés²⁹. 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 (1^{er} 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 ans³⁰.

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 contributantes. 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 financiers³¹. 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*, 1ère 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 Endangered 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 régit 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 listes³⁷. À cet égard, une liste d'animaux et de plantes sauvages menacés figure dans les trois annexes de la Convention³⁸. 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 illégal 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'éléphants⁴⁰ 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 américains⁴¹. Les cours de l'ivoire remontèrent jusqu'à 500 FF le kilo et le massacre reprit⁴². 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 chercheur⁴³, tous les documents douaniers montrent que cette région d'Afrique qui était depuis un siècle le premier exportateur d'ivoire, était en train d'acquiescer 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 1924⁴⁴.

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 sauvage⁴⁵. 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 Colonel 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 États 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 nature⁵¹ 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 salubre. 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 opposent⁵². 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 draconiennes⁵³ 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 1989⁵⁴.

3. L'AFFAIRE DE LA RÉEXPÉDITION DE 713 POINTES D'IVOIRE BRUT À BRAZZAVILLE⁵⁵

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 1^{er} 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 Zimbabwe 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 tirés 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 Congo, la France, la Grande Bretagne, le Portugal.

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 indépendants⁶⁰.

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 Convention⁶¹. 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 conservation⁶². 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.

— La « *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 Kinsassa. 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 vigueur⁶⁷, 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'Entente⁶⁸

Signée à Yamoussoukro le 26 juin 1976 et entrée en vigueur le 1^{er} 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 Tchad⁶⁹, 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 Afrique⁷².

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, 3^e 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 Zimbabwe, 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 soutien 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 chasse⁷³, 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'appropriier ou non tout ou partie de sa dépouille, un animal sauvage, c'est-à-dire vivant en liberté (art. 1^{er} 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 inquiétante⁷⁴ ; 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 COMPRENENT 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 km² 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 zairoise 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'abatage 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 n° 84-045 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 part⁷⁹.

● 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 d'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 1^{er} 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 zairoise, 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 1^{er} 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 hauturière⁸⁰ 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 Príncipe, 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 respectives⁸¹ ; 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 africains⁸².

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 thonières 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'exécution de travaux public ou privés, l'extraction de matériaux concessionnaires, 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 habitats⁸⁴. 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, on peut les

84. Voir le vœu exprimé pour une telle approche in *Conserving the World biological diversity*, World Bank, World Resources 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 zairoise 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 recelant 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 km², 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 créés⁸⁶ 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 exceptionnel⁸⁷.

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-Nimba (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 illícites 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-Cameroun⁸⁸.

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 police⁸⁹. 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%) tropicales¹. Environ 25% des 75 forêts les plus importantes pour la conservation des espèces d'oiseaux menacées se situent dans la seule Afrique Centrale², et, en Afrique, le Zaïre vient en tête des écosystèmes les plus riches avec 11 000 espèces végétales identifiées dont 1/3 serait endémique³. 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-africaine⁴.

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 Afrique⁵. 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 centrafricaine, 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 tropiques¹⁰ et d'autres institutions internationales¹¹ 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 extérieure¹².

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 populations¹⁵. 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 3^e 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 21¹⁷. 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*, 1^{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'un 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 considérer 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 communautés 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 RECOUVRIR 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 tropicales²³. 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 débiter 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 Príncipe 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 détaillés²⁸. 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 régit 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 prétendre 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 récemment coupées à blanc ou incendiées, mais qui seront soumis à la régénération 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 régénération ou la protection des sols » (V.G. BUTTOD, « 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 forestière³⁰. 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.

1.1.1.1. Les forêts classées

Ce sont des forêts qui ont fait l'objet 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 peut 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, 3^e 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 reboisement³³. 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 immatriculées — 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. 1^{er} 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 privée³⁵.

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 propriétaire³⁶ 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 m² 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 communautés³⁷. 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 (*stool 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 immatriculation, 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 forestière³⁸ ? 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 répréhensibles 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'administration³⁹.

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'affichage, 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 décision 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 consiste 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 peuplements⁴¹. 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 étroitement 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 complètement 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 artificielle. 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'explo-

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 lesquelles 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 réalisation 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 régénération, les particuliers et les collectivités locales y participant à titre secondaire.

2.2.1. LA RÉGÉNÉRATION DES FORÊTS PAR L'ÉTAT

Les efforts de régénération 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 régénération 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 régénération 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 régénération 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 régénération 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, « Sylviculture 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 RÉGÉNÉRATION 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 contrôlée 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'Administration 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 inscrites 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'incitation⁵⁷.

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 foncières sur les parcelles incluses 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'Administration⁵⁸.

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 localement⁵⁹. 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 rurale⁶¹.

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 séparément (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 affectation 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 occurrence 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 occurrence, 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 1^{er} 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 zairois 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 délai 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 attenants 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 industrielle⁶³. 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 réprime 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 intention⁶⁴. 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 de 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 culturelles 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 débroussaillage, 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 « régénérer les pâturages, d'assurer la protection des forêts classées, des périmètres protégés, des reboisements » (art. 1 du D. n°66-52 du 8 mars 1966 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 1^{er} 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 selon les régions du 1^{er} 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 instituant 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 réputée établie⁶⁵ ! 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 réquisitionner 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, assistée du responsable local de l'Administration chargée des forêts peut, conformément aux textes en vigueur, réquisitionner 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 lutte 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 régit 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 projetés » 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, exorbitant 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 prometteur » 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 connaissance 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 détendraient 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 paupérisme⁷³. 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 servitude 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 agricole. 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 aménagée 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'abatage 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 gommés, 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'occurrence 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 fiscales⁷⁸.

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 Français⁷⁹.

● 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. 1^{er} de la loi d'orientation de 1982 ; Ghana : art 1^{er} 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. NGUIFFO 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 Cameroun⁸⁰, l'exploitation illégale, difficile à chiffrer représentant, selon un chercheur, 50% de la production officielle⁸¹. 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 secteur⁸².

Si donc la communauté internationale ne réagit pas avec plus de fermeté contre ces hordes « sylvo-phages », 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 perturbées 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 dégradation³. Les vents et les eaux de ruissellement en sont les responsables naturels. Mais l'homme y contribue pour beaucoup par ses pratiques culturelles 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 culturelles 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 culturelles 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 sujétions 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 révisé 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 souterraines (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 modérément 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 soucieuse 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 humain⁴.

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 Afrique⁵, 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 (BIOE), 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 Camargue 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 endommagés 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 inondations en aval.

organisations évoquaient, pour la première fois, la possibilité de conclure une convention internationale pour la conservation des zones humides⁶. 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 parties⁷. 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 africains⁸ 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 1^{er} 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 surveillance (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 utilisation⁹. 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'inscription 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 contractante 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 Environmental 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 protection¹⁰. 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 Sahel¹¹. 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 km²) qui s'étend sur une partie de la Chine et presque toute la Mongolie, et au Proche-Orient, les déserts du Néguev (13 310 km² en Israël) et du Sinaï en Égypte ; en Amérique du Nord, le désert de Mojave (38 850 km²) aux États-Unis, et en Amérique du Sud, le désert d'Atacama au Chili ; en Australie, le désert de Simpson (145 000 km²), 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'*éréologie*, 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 érézien 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*, actes 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'éréologie 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 éremologique, 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'appauvrissement 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 national¹⁷ que régional¹⁸. 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 1^{er} mai 1974 sur le Programme d'action pour l'établissement d'un nouvel ordre 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'animaux¹⁹. 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 reflété 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 publiée 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'environnement²⁰. 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 1993²¹. 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 Paris²².

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 Nairobi (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 développés ».

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 autres 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 inconsequent. 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'occurrence 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 mer¹. 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 élevé 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 accessibles².

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 internationales⁴. 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 1968⁵ qui rappelle que l'eau n'est pas inépuisable 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 Genève⁶. 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 a 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 créé 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 réuni 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 Conférence⁷ 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 scientifiques⁹ 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 aquifères alluviales », *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 aquifères 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 complice 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 eaux¹⁰. 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 bénéficiaires¹¹. 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 1^{er} 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'eau¹². 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 Tunisie¹³.

● 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 » réglementées 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 1^{er} juillet 1914, fixe les principes de la domanialité publique de toutes les ressources en eau ; l'autre, du 1^{er} 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 raisonnable¹⁵. 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 systèmes 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 1^{er} 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 1^{er} 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 décréteil 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 1^{er} 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 acquifères¹⁸.

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 resources 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 précitée). 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 1^{er} 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, 8^e éd. des codes Louwers-Strouweris, 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 développement²⁰. 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 MANGATALLÉ, 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 extrêmement 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 ressources 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 continrent 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 filariase, les schistosomias, 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 eurhaliennes 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 écosystèmes 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 mines²⁹ ; 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 surpeuplée³⁰. 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 (*Tilapia 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 lentement³¹. Le plus grand danger ici provient cependant des utilisations anarchiques des eaux du lac par les États riverains³². 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 inconsidérément les eaux du lac. En tout état de cause, hormis l'impact indiscutable des phénomènes naturels tels que la sécheresse et la désér-

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 opposent 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 efficaces.

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 Bénoué³⁴.

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 internationale³⁵.

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 révèle 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 continent³⁶. 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 intégré³⁷ 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'environnement³⁸ et le traitement des problèmes de pollution dont s'occupe le

36. On en recense 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 Kagera ; 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 projets³⁹. 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 éventuelles⁴⁰. 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 Niger⁴¹ 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'irrigation⁴².

Dans le cadre du Bassin du Lac Tchad, la gravité des problèmes écologiques qui menacent 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 biologique⁴³. 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. cit.* p. 175.

48. V. notre étude : « 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*, 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 1^{er} 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 Inter-gouvernemental 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 aux 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 (Appendice 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.