

Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale

Ouvrage coordonné par Laurent Granier



Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale

Un ouvrage coordonné par Laurent Granier

Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale

Un ouvrage coordonné par Laurent Granier



La terminologie géographique employée dans cet ouvrage, de même que sa présentation, ne sont en aucune manière l'expression d'une opinion quelconque de la part de l'UICN ou du PNUE sur le statut juridique ou l'autorité de quelque pays, territoire ou région que ce soit, ou sur la délimitation de ses frontières.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'UICN ou du PNUE.

Le présent ouvrage a pu être publié grâce à un soutien financier du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Publié par: UICN, Gland, Suisse en collaboration avec el Centre du droit de l'environnement de l'UICN

Droits d'auteur: ©2008 Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources

La reproduction de cette publication à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source soit dûment citée.

La reproduction de cette publication à des fins commerciales, notamment en vue de la vente, est interdite sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.

Citation: Granier, Laurent (Coord.) (2008). *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*. UICN, Gland, Suisse. xvi + 224 p.

ISBN: 978-2-8317-1034-1

Couverture conçue par: magoodesign • Markus Kahlenberg

Photo couverture: La nature porte l'empreinte de sa fragile coexistence avec l'homme, Laurent Granier

Mise en page: Barbara Weiner

Produit par: Centre du droit de l'environnement de l'UICN

Imprimé par: Druckerei Gerhards GmbH, Bonn, Allemagne

Disponible auprès du: Service des publications de l'UICN
Rue Mauverney 28
1196 Gland
Suisse
Tél. +41 22 999 0000
Télécopie: +41 22 999 0010
books@iucn.org
www.iucn.org/publications

Il existe aussi un catalogue des publications de l'UICN.

Cet ouvrage est imprimé sur du papier Claro 90g provenant de forêts gérées de façon responsable

Sommaire

Préface	xiii
Remerciements	xv
Introduction	1
<i>L. Granier, Coordinateur de l'ouvrage</i>	
Chapitre I	
Pluralisme et convergence des cadres juridiques nationaux : quelques illustrations	
Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina-Faso	
<i>V. Zakane</i>	
I. La faible effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso	15
A. L'état des lieux de l'effectivité du droit de l'environnement	16
1. Le foisonnement normatif	16
2. L'inefficacité des mécanismes de contrôle et de mise en œuvre	18
3. Les indicateurs de l'effectivité du droit de l'environnement	20
B. Les causes de la faible effectivité du droit de l'environnement	22
1. Les causes institutionnelles	22
a) L'absence de sanction des atteintes à l'environnement	23
b) L'absence de contrôle du respect des règles environnementales	24
c) L'inadéquation et la complexité des règles de protection de l'environnement	24
2. Les causes socioculturelles	25
a) La pauvreté et ses conséquences	25
b) L'ignorance du droit de l'environnement par les citoyens et son manque de légitimité	26
c) La montée de l'incivisme écologique	26
II. Le renforcement de l'effectivité du droit de l'environnement	27
A. La nécessité de promouvoir l'effectivité du droit de l'environnement	27
1. Les contraintes liées à l'Etat de droit	28
2. Les exigences du développement durable	28
B. Les moyens de renforcement de l'effectivité du droit de l'environnement	29
1. L'activation et le renforcement des mécanismes de contrôle	30
2. L'indispensable éducation environnementale des citoyens	31
3. La promotion de l'approche participative et des mécanismes incitatifs	32
Conclusion	34

La sécurisation foncière et la gestion de l'environnement par la gestion des conflits et la décentralisation dans la zone des dallols au Niger : cas des départements de Filingué et Boboye

L.M. Dan Dab et M. Salifou

I. Problématique de la sécurisation foncière et de la gestion de l'environnement dans les dallols	35
A. La crise écologique et foncière née de la faillite des systèmes de production	35
B. Les institutions et outils de sécurisation foncière et de gestion de l'environnement	38
1. Les institutions et outils de sécurisation foncière	38
a) La commission foncière (COFO)	38
b) Le schéma d'aménagement foncier (SAF)	40
2. Les institutions et outils de gestion de l'environnement	41
a) La chefferie traditionnelle	41
b) Les associations et ONG	41
c) Les comités de gestion de l'eau	41
d) Les structures locales de gestion des marchés ruraux de bois	42
e) Les collectivités territoriales	42
C. Les enjeux et les conflits liés à l'accès à la terre et aux autres biens et services fournis par l'environnement	43
1. Les enjeux	43
2. Les conflits	44
a) Les conflits entre éleveurs	44
b) Les conflits entre éleveurs et agriculteurs	44
c) Les conflits entre agriculteurs	45
II. La gestion des conflits et la décentralisation comme palliatifs ?	47
A. Les opportunités offertes par la décentralisation et la gestion des conflits	47
1. Les opportunités offertes par la décentralisation	47
a) A travers l'existence d'une maîtrise d'ouvrage communale étendue	47
b) L'émergence des communes	47
2. Les opportunités offertes par la gestion des conflits : l'application du droit local	48
B. Etat des lieux des contraintes d'ordre juridique et institutionnel	49
1. Les contraintes d'ordre juridique	49
a) Un cadre juridique non effectif particulièrement en matière de gestion des conflits entre particuliers	49
b) Un cadre juridique source d'une insécurité des droits fonciers du fait de la mauvaise application du pluralisme juridique	50
c) Le déséquilibre entre les droits reconnus aux agriculteurs et ceux conférés aux éleveurs par le code rural	51
2. Diagnostic des contraintes d'ordre institutionnel	53
a) Le pluralisme d'institutions et d'outils	53
b) Le chevauchement des compétences et le cloisonnement des cadres de prévention et de règlement des conflits	55
Conclusion	56

Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique

E.G. Moutondo

I.	Notion de loi-cadre environnementale	58
II.	Caractérisation des lois-cadres environnementales	59
III.	Généralisation des lois-cadres sur l'environnement	60
	A. Une demande institutionnelle croissante pour gérer au mieux l'environnement	61
	B. Influence de l'évolution du droit international de l'environnement, y compris des principes de Rio de Janeiro	62
	C. Influence de la tradition juridique française	63
IV.	Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique	64
	A. Évolution quantitative de lois-cadres environnementales	64
	B. Évolution qualitative: contenu des lois-cadres en Afrique francophone et tendances conceptuelles	66
V.	Nécessité de moyens d'intervention et d'action pour l'efficacité des textes	67
	Conclusion	68

Chapitre II

Ecosystèmes et droit en Afrique de l'ouest et centrale : quelles spécificités ?

Les difficultés de l'encadrement juridique de la durabilité : le nouveau régime des forêts en Afrique centrale

S. Nguiffo

I.	Une avancée prudente vers la rationalisation de la gestion des forêts	76
	A. La réaffirmation de la souveraineté nationale sur les forêts	76
	1. La propriété étatique, régime de droit commun des forêts	77
	a) La propriété du foncier forestier et des produits ligneux	77
	b) La propriété des autres ressources de la forêt	78
	2. Le caractère marginal de l'emprise des autres acteurs sur la forêt	79
	a) Les forêts non étatiques	79
	b) Les restrictions des droits d'utilisation	80
	B. L'introduction d'éléments novateurs dans la gestion des forêts	82
	1. Les innovations dans la gestion des espaces	82
	a) Le zonage, outil de planification des espaces forestiers	83
	b) L'institution de forêts communautaires	84
	c) La généralisation de l'exigence d'aménagement	84
	2. Les innovations dans les instruments de gestion	85
	a) L'accroissement de la durée et de la superficie des concessions forestières	85
	b) L'appel d'offres public, mode privilégié d'attribution des droits d'exploitation	86
	c) Une fiscalité en nette augmentation	86

II. Une contribution limitée à la durabilité de la gestion des forêts	87
A. L'inadéquation de la prise en compte des objectifs de gestion des forêts	87
1. La faiblesse de la protection de l'environnement	87
a) Les incohérences dans les modalités d'exploitation du bois	88
b) La faiblesse de la précaution comme mode de gestion	88
2. L'insuffisante prise en compte des aspects sociaux	92
3. La quête inachevée de l'équilibre	93
a) La forêt tropicale humide est privilégiée	93
b) La focalisation sur le bois d'œuvre	94
c) La prépondérance des usages industriels	94
B. La faiblesse de la mise en œuvre du droit forestier	95
1. L'applicabilité de la norme	95
a) Un déficit de légitimité du droit forestier	95
b) Les normes sont incomplètes	96
2. Le contexte de l'application de la norme	96
a) Le rôle prépondérant de l'administration dans la gestion du contentieux	96
b) Le régime de la réparation	98

ANNEXES

Annexe 1 : Répartition des forêts humides denses et semi décidues en Afrique centrale	100
Annexe 2 : Date de signature des lois forestières des pays d'Afrique centrale	100
Annexe 3 : Importance des renvois aux textes d'application dans les lois forestières des pays d'Afrique centrale	100
Annexe 4 : Rapport des superficies forestières et des superficies sous aménagement dans les pays d'Afrique centrale	101
Annexe 5 : Superficie des aires protégées dans les pays d'Afrique centrale	101

L'avènement d'un cadre juridique de gestion du bassin de la Volta : convention de bassin et code de conduite

A. Garané

I. Processus d'élaboration des instruments internationaux de gestion du Bassin de la Volta	106
A. Deux initiatives parallèles mais aux objectifs communs	107
1. L'élaboration de la Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta	107
2. Le Code de conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du bassin de la Volta	111
B. Deux instruments internationaux au processus hautement participatif	113
1. L'élaboration participative du projet de Convention	113
2. L'élaboration participative du Code de Conduite	114
C. Deux initiatives de nature différente mais complémentaires	117
II. Le cadre juridique de gestion institué par les deux instruments internationaux	118
A. Le cadre normatif	118
1. Le fleuve Volta, un fleuve international	118
2. Les principes communs	119

B. Les mécanismes institutionnels	123
1. La Commission consultative et l’Autorité du Bassin de la Volta	123
2. Les organes de l’Autorité du Bassin de la Volta	126
C. Le règlement des différends	128
Annexe 1 : Carte du Bassin de la Volta	130

La protection et la mise en valeur de l’environnement marin et côtier en Afrique de l’ouest et du centre à travers le système juridique d’Abidjan

A. Asseboni-Ogunjimi

I. Le système juridique d’Abidjan	132
A. La protection du milieu marin et des zones côtières	133
B. La mise en valeur du milieu marin et des zones côtières	135
II. La mise en œuvre du dispositif juridique d’Abidjan : aspects institutionnels	137
A. Les institutions régionales	137
1. Les principaux organes du dispositif juridique d’Abidjan	137
2. Les autres institutions régionales	140
B. Le rôle joué par les institutions nationales	142
III. L’existence d’insuffisances au niveau de la mise en œuvre du dispositif juridique d’Abidjan	145
A. Les insuffisances relevées en matière de prévention des dégradations de l’environnement marin et côtier	145
B. Les insuffisances relevées en matière de lutte contre les dégradations	149
Conclusion	153

Chapitre III

Intégration régionale et mise en œuvre du droit international : quelles avancées ?

L’intégration et l’harmonisation des normes de droit international de l’environnement dans le droit africain

R.N. Sime

I. Les difficultés d’intégration des règles de droit international de l’environnement en droit national	159
A. Des législations nationales sous influence : le poids des enjeux économiques	160
1. La concurrence économique et la course vers le bas : l’arbitrage des opérateurs économiques dans le dumping environnemental	160
2. Les enjeux financiers de l’exploitation: la gestion patrimoniale des ressources naturelles	161
B. La ratification par les Etats comme le préalable de la transposition	162
1. L’absence de promptitude dans la ratification	162

2. Le déficit de transposition des principes du droit international de l'environnement	163
3. Déficit d'application : les heurts entre droit écrit et coutume	164
C. La faiblesse des moyens juridictionnels : une énonciation innovante des droits procéduraux, mais difficile à mettre en œuvre	165
II. L'harmonisation des normes du droit de l'environnement aux niveaux régional et sous régional	168
A. Les instruments juridiques africains comme relais régionaux d'intégration du droit international : la réception du droit international de l'environnement au niveau régional	168
1. La convention de Maputo comme plate-forme de l'harmonisation du droit de l'environnement en Afrique	169
2. La convention de Bamako comme socle d'harmonisation des standards environnementaux	170
B. L'appropriation sous régionale des règles du droit de l'environnement	173
1. Le rôle des institutions sous-régionales	173
a) Les institutions ouest africaines et la lutte contre la désertification	173
b) La sous-région Afrique Centrale et la protection des forêts	174
2. L'importance croissante du volet environnemental de l'intégration économique sous régionale	175
Conclusion	176

Le rôle des organisations sous-régionales dans le développement du droit de l'environnement : l'exemple de l'UEMOA

B. Ouattara

I. L'analyse des questions environnementales à travers les instruments juridiques	178
A. Une prise en compte implicite des questions environnementales dans le Traité	178
B. Le Protocole additionnel n° II, instrument juridique de mise en œuvre des objectifs	180
1. La place de la question environnementale dans le Protocole	180
2. L'approche sectorielle du « volet environnement »	181
II. L'état de l'harmonisation des politiques nationales en matière d'environnement	181
A. Les insuffisances liées à l'harmonisation	182
1. Le rôle de l'UEMOA dans les conventions de protection de l'environnement	182
a) Le statut actuel de l'UEMOA	182
b) La nécessité pour l'UEMOA d'être partie aux conventions	183
2. La coordination entre les politiques des Etats membres	185
B. La nécessité de l'adoption d'une politique communautaire	185
1. L'élaboration de programme d'action	186
2. Les mesures de mise en oeuvre	192
a) Les normes juridiques édictées	192
b) L'élaboration de normes en cours	193
Conclusion	196

La convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique

A. Mekouar et S. Doumbé-Billé

I. Nécessité de la réforme conventionnelle: une consolidation substantielle	197
A. Carences de la convention initiale	197
1. Limites techniques	197
2. Lacunes substantielles	199
B. Apports de la convention révisée	200
1. Processus d'actualisation : un long cheminement	201
2. Contenu de l'actualisation : une teneur enrichie	202
II. Portée de la réforme conventionnelle: des aléas opérationnels	207
A. Contraintes d'ordre matériel	207
1. Facteurs intrinsèques	207
2. Facteurs extrinsèques	209
B. Incertitudes de nature psychologique	209
Conclusion	213
<i>S. Doumbé-Billé et A. Mekouar</i>	
Bibliographie sélective	215

Préface

C'est avec grand plaisir que le PNUE et l'UICN présentent à leurs lecteurs un ouvrage exceptionnel.

Exceptionnel à plusieurs points de vue.

Tout d'abord, parce qu'il est encore rare, à l'heure actuelle, de voir un ouvrage de droit de l'environnement non seulement consacré à une région africaine, mais écrit exclusivement par des auteurs africains.

Cela témoigne non seulement de la vigueur et de l'intérêt porté par les juristes de la région – ici l'Afrique de l'ouest et centrale – pour un droit de l'environnement qui sous-tend le processus du développement durable, mais aussi de l'importance que prend cette discipline dans le contexte sous-régional.

L'idée d'une publication mettant en valeur ces caractéristiques est née dans le cadre du projet PADELIA, un projet du PNUE qui a marqué un succès exceptionnel dans le développement du droit de l'environnement en Afrique. Non seulement a-t-il eu des résultats notables sur le terrain mais il a également eu le mérite de catalyser les efforts des organisations internationales les plus actives et compétentes en matière de droit de l'environnement – le PNUE et l'UICN venant en tête.

Cette publication est, entre autres résultats, un témoin du succès de l'entreprise, qui atteste de sa durabilité: de plus en plus de juristes africains se spécialisent en droit de l'environnement, et le considèrent comme un outil majeur dans la marche vers le développement durable. Cela les mène à considérer un éventail de sujets extrêmement large, comme le contenu de ce volume le démontre. Il s'agit de mettre en vigueur nombre d'obligations internationales que les états de la région ont décidé d'assumer. Il s'agit également de porter un regard neuf sur les législations existantes, leurs manques, et leurs relations avec les droits coutumiers existants, et de chercher des solutions neuves harmonisant le meilleur de deux mondes.

Le PNUE et l'UICN espèrent que ce volume sera suivi par d'autres, approfondissant les thèmes abordés ici. Seule une réflexion des juristes de la région sur leur patrimoine juridique peut montrer la voie du progrès dans un domaine qui, bien que souvent très technique, reste dépendante de la volonté politique des états.

Iwona Rummel-Bulska

Juriste principale et conseillère juridique pour le PNUE

Dr. Alejandro Iza

Directeur, Centre du droit de l'environnement de l'UICN

Dr. Aimé Nianogo

Directeur Régional p.i, Bureau Régional de l'UICN en Afrique de l'Ouest

Remerciements

La réalisation de cet ouvrage n'aurait pas été possible sans le soutien et la collaboration du PNUE et de l'UICN. Le Coordinateur exprime sa reconnaissance à Elizabeth Maruma-Mrema, qui la première a rendu possible la collaboration entre les deux organisations, et à Iwona Rummel-Bulska qui en a soutenu le processus jusqu'à son terme au PNUE. Françoise Burhenne-Guilmin a assuré le suivi et l'administration de l'ouvrage du côté de l'UICN. Qu'elle en soit ici chaleureusement remerciée. La revue scientifique des articles a été effectuée par un Comité de lecture constitué de Françoise Burhenne-Guilmin, Amidou Garané, Ali Mekouar, Iwona Rummel-Bulska, Samuel Nguiffo et Michel Prieur. Stéphane Doumbé Billé s'est également joint à la réunion du Comité de lecture. Qu'ils soient tous vivement remerciés, au nom des auteurs également, pour le temps précieux qu'ils ont consacré aux articles et à la réalisation de l'ouvrage en général. Un grand merci également à Ali Mekouar qui a dirigé la rédaction de la sélection bibliographique et au Doyen Michel Prieur qui a accueilli la réunion du Comité de lecture, à Limoges, en mai 2007. Merci également à Armelle Guignier du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement qui a assuré l'édition de l'ouvrage. Toutes nos félicitations, enfin, et de vifs remerciements aux auteurs qui ont participé, par leur regard critique et constructif, à la mise sur pied de cet ouvrage de droit africain de l'environnement. Tous nos regrets aux auteurs qui ont vu leurs contributions rejetées. Cet ouvrage leur est dédié en signe d'encouragement, ainsi qu'à tous les juristes africains qui œuvrent avec courage pour la promotion de l'Etat de droit et la protection de l'environnement en Afrique.

Laurent Granier

Conseiller en droit de l'environnement, UICN Sénégal.

Coordinateur de l'ouvrage

Introduction

Laurent Granier*

Cet ouvrage est un modeste trait d'union. Entre les époques tout d'abord, puisqu'il se concentre sur ce qui est « contemporain », c'est-à-dire sur des évolutions récentes (du moins sur des « aspects ») du droit de l'environnement. Entre les espaces ensuite, puisqu'il tente de rassembler autour de problématiques communes des contributions d'Afrique de l'ouest et d'Afrique centrale, dont les systèmes juridiques ont bien évidemment leurs spécificités mais également beaucoup à partager. Entre les générations également, certains auteurs étant assez jeunes, d'autres beaucoup plus expérimentés voire déjà reconnus internationalement. Un trait d'union entre les organisations enfin, le PNUE et l'UICN étant des partenaires de longue date en matière de droit de l'environnement, en Afrique notamment.

Sur la quinzaine de contributions réunies au départ, neuf ont finalement été retenues par le Comité de lecture¹. La philosophie qui a primé tout au long de la réalisation de cet ouvrage a été d'encourager des travaux à la fois rigoureux, critiques et autant que possible des visions constructives du droit de l'environnement, à l'image de « l'Afrique qui gagne ».

La division de l'ouvrage en trois chapitres procède d'une prise de recul sur les questions abordées : d'aspects de droit national, on passe à la gestion d'écosystèmes partagés avant d'aborder les aspects de droit régional et international.

Le **Chapitre I**, intitulé « Pluralisme et convergence des cadres juridiques nationaux : quelques illustrations », démontre tout à la fois la complexité et le dualisme qui continue d'exister dans la plupart des systèmes juridiques environnementaux africains. Ces systèmes semblent comme pris dans un étau, entre le droit dit « moderne », que les Etats tentent d'instaurer au travers de démarches plus ou moins cohérentes et des pratiques juridiques traditionnelles qui perdurent auprès d'acteurs qui semblent difficilement comprendre, donc accepter, ces nouvelles normes. Les lois-cadres environnementales sont un bon exemple de l'héritage exogène, mélange de droit français et de principes internationaux, qui est très présent et continue de se perpétuer dans ces pays. L'enjeu réside probablement dans la conciliation de ces héritages juridiques pré et post-colonisation, vers des systèmes juridiques « apaisés »².

Dans un effort remarquable d'analyse socio-juridique, le juriste Burkinabé **Vincent Zakane**, campe la réflexion sur le droit africain autour de ce qui serait son plus grand défaut : son ineffectivité.

L'auteur estime que « le droit généré par l'Etat burkinabé a une très faible emprise sur la société et sur la vie quotidienne de la grande majorité de la population, dont les comportements sont davantage régis par des règles coutumières que par le droit moderne de l'Etat ». Malgré ce

* Conseiller en droit de l'environnement, UICN Sénégal. Coordinateur de l'ouvrage.

¹ Le Comité de lecture est constitué de Françoise Burhenne-Guilmin, Conseil Juridique Senior, Centre du Droit de l'Environnement IUCN ; Amidou Garané, Maître-assistant en Droit public, Directeur de recherche Université de Ouagadougou ; Mohamed Ali Mekouar, FAO ; Iwona Rummel-Bulska, Juriste principale et conseillère juridique pour le PNUE ; Samuel Nguiffo, Directeur Centre pour l'Environnement et le Développement, Cameroun et Michel Prieur, Directeur Scientifique CRIDEAU Université de Limoges, Vice-président Commission du droit de l'environnement de l'UICN.

² Selon l'expression de Mahaman Laouali Dan Dah et Mahamadou Salifou, voir infra.

« foisonnement » de lois et de conventions internationales adoptées, cette « flamboyance du droit de l'environnement au Burkina Faso ne doit pas faire illusion ». Elle relève selon lui d'un véritable « paradoxe ». A ce « défi cruel » posé à un droit « jeune », l'auteur voit de multiples causes dont la « faiblesse des moyens de contrôle » et de sanctions administratives et juridictionnelles, le défaut d'« adéquation [des règles] avec le contexte social et culturel de la société dans laquelle elles sont appelées à s'appliquer » et le « total déphasage avec les pratiques socioculturelles des citoyens ». S'y ajoutent la « complexité » et la « technicité » des règles environnementales par rapport à des « populations nationales dont la grande majorité reste encore analphabète et est mue par des règles traditionnelles ». L'auteur se garde bien de faire une corrélation automatique entre pauvreté et non respect des règles, mais il reconnaît qu'elle « peut être, à certains égards, une cause de non respect de la législation », notamment car l'environnement constitue un réservoir de nourriture et de ressources vitales. Face à ce constat, V. Zakane propose un certain nombre de pistes afin de promouvoir l'effectivité du droit de l'environnement : « renforcement des moyens de contrôle », éducation citoyenne, etc. Autant de moyens selon lui de se diriger vers un « nécessaire Etat de droit ». L'auteur achève sa brillante démonstration en forme de plaidoyer sur la promotion de l'approche participative « qui consiste à associer les citoyens aux efforts de protection de l'environnement déployés par les pouvoirs publics », de l'édiction à la mise en application de règles.

Ces ultimes développements offrent une transition naturelle vers le travail de **Mahaman Laouali Dan Dah** et **Mahamadou Salifou** – respectivement juriste et spécialiste des aires protégées Nigériens, intitulé « La sécurisation foncière et la gestion de l'environnement par la gestion des conflits et la décentralisation dans la zone des dallols au Niger : cas des départements de Filingué et Boboye ».

Les auteurs s'attaquent courageusement à la question de la sécurisation foncière et de la gestion des conflits, question centrale et épineuse pour qui s'intéresse au droit en Afrique. Cet effort de type anthopo-juridique, à la croisée du droit foncier, du droit de l'environnement, des droits coutumiers, du droit de l'aménagement du territoire, de la décentralisation et finalement des droits de l'homme, est une bonne illustration de la situation extrêmement confuse dans laquelle se trouvent de nombreux systèmes juridiques Africains, notamment des zones sahéliennes où l'on retrouve « une imbrication de deux systèmes, agricole et pastoral, entraînant très souvent des comportements compétitifs » où « l'insécurité juridique des droits fonciers exacerbe les conflits en milieu rural en entretenant une situation d'incertitude des droits, laquelle est source d'interminables remises en cause qui dégénèrent en conflits souvent sanglants »³. Il est également exemplaire des démarches constructives qu'entreprennent certains juristes africains afin d'essayer de mettre de l'ordre dans leur droit⁴. Contradictions entre des outils juridiques adoptés au gré de réformes inachevées ou opportunistes, empilement d'institutions et multiplicité d'acteurs aux intérêts divergents : la démarche des auteurs consiste à mettre à plat le dispositif, à en faire une lecture critique et constructive afin de proposer une véritable réforme

³ Voir par exemple O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer: foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger*, Mali, Paris, Institut de recherche pour le développement, 2002 ; M.L. Dan Dah, *La gestion décentralisée des ressources naturelles au Niger: un concept juridique en question?* Thèse droit, Pau, 2004 ; C. Maldidier, « Karoal », *l'entente pour gérer les ressources naturelles. 25 ans d'appui de l'UICN dans le delta intérieur du Fleuve Niger (Mali)* », rapport de capitalisation, septembre 2007 (non publié).

⁴ Pour un autre exemple d'approche de la question du foncier en milieu rural, voir le travail du juriste Burkinabé H. Ouédraogo *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural*, Rapport au Gouvernement, août 2007.

juridique basée sur la concertation⁵, notamment en recommandant une « maîtrise d'ouvrage communale étendue », une meilleure utilisation du pluralisme juridique, une conciliation des droits de propriété et d'usage et une clarification des compétences entre les acteurs. Peu de travaux juridiques en droit africain de l'environnement décrivent aussi lucidement les problèmes qu'ils ne proposent de solutions pratiques. Ce travail illustre également l'importance de la pluridisciplinarité dans le secteur de l'environnement en général et dans les réflexions pour construire du droit de l'environnement en particulier.

La contribution suivante est tirée d'une étude conduite pour le compte du projet du PNUE connu sous l'acronyme « PADELIA » (Partenariat pour le droit et les institutions de l'environnement en Afrique). Le juriste de l'environnement **Emmanuel Moutondo**, du Congo Brazzaville, face au « peu de travaux ou articles consacrés à l'analyse de la nature et des caractéristiques des textes juridiques qui existent dans différents pays Africains », apporte un éclairage sur les « raisons de l'engouement » de l'Afrique francophone pour ces éléments incontournables des arsenaux législatifs africains que sont les « lois-cadres environnementales ». L'auteur tente d'expliquer cette notion, en quoi elle se différencie notamment des Codes de l'environnement, délimite des paramètres et des critères. En retraçant leur évolution historique, il apporte un éclairage nouveau sur ces instruments du droit contemporain de l'environnement dont il questionne également l'efficacité. Selon E. Moutondo, « Plusieurs raisons expliquent l'adoption des lois-cadres environnementales [soit] de façon spontanée dans la plupart des pays, répondant à une demande institutionnelle et normative en matière de gestion de l'environnement qui semble bien logique, [ou bien] répondant parfois à un simple mimétisme juridique dicté soit par la conjoncture internationale, soit par la pression des bailleurs de fonds ou des donateurs ». Selon lui « la dynamique des lois-cadres environnementales en Afrique provient de l'exécution des politiques dictées par le souci du développement durable », de la « gestion intégrée » de l'environnement et de tout un ensemble de principes nouveaux (précaution, etc.) essentiellement issus de la Conférence de Rio, et appuyés par des programmes de développement des législations, du PNUE notamment. Constatant que « l'approche loi-cadre est sur le chemin d'une application universelle en Afrique francophone », l'auteur fait également le constat que « le volume des affaires portées à la connaissance des tribunaux est très dérisoire, en dépit de la recrudescence des atteintes au droit de l'environnement » et que beaucoup de « textes d'application ne sont pas encore adoptés ».

Loin d'être une solution miracle pour le droit Africain de l'environnement, les lois-cadres environnementales participeraient, si ce n'est d'un universalisme juridique environnemental, en tout cas de la multiplicité des sources du droit contemporain de l'environnement en Afrique. Dans tous les cas, l'édiction ou la révision d'une loi cadre environnementale est un moment privilégié pour faire le point sur l'état de la législation environnementale d'un pays, l'opportunité également de faire les réformes qui s'imposent pour les 10 à 20 ans à venir. A condition bien sûr que les politiciens, les techniciens, la société civile et le législateur se projettent dans des démarches prioritairement endogènes. Egalement pour les organisations d'aide au développement.

Le droit africain de l'environnement, ce chapitre l'illustre bien, est toujours en pleine recherche d'identité.

⁵ Une dynamique comparable est l'avènement des « cadres de concertations » et des « conventions locales » au Sénégal. L. Granier, *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement: légalité et cohérence en droit sénégalais*, Droit et politique de l'environnement, n° 65, Gland, UICN, 2006.

Le **Chapitre II**, intitulé « Ecosystèmes et droit en Afrique de l'ouest et centrale : quelles spécificités ? », est consacré au droit contemporain de la coopération transfrontalière. Trois écosystèmes distinctifs y sont envisagés : Le massif forestier d'Afrique centrale, second bassin au monde après l'Amazonie, la côte ouest Africaine, jusqu'à des temps récents l'une des plus poissonneuses au monde et la Volta, deuxième plus grand bassin fluvial d'Afrique après le Congo.

Comme dans le Chapitre précédent, le lecteur est tout à la fois balancé entre pessimisme et optimisme, face aux injustices qui perdurent dans la distribution d'un capital naturel stratégique, comme les forêts d'Afrique centrale ; face à l'incapacité apparente d'une convention régionale, pourtant tout ce qu'il y a de plus légal, à vivre en Afrique. C'est l'exemple de la convention d'Abidjan. Mais également face aux trésors d'innovation et de volonté déployés par le Burkina-Faso et le Ghana dans la mise sur pied d'un Code de conduite portant sur la gestion intégrée du bassin de la Volta, participant ainsi à la fin du statu quo intolérable d'absence d'accord régional sur le bassin de la Volta.

Samuel Nguiffo est un juriste de l'environnement qui connaît extrêmement bien le droit forestier d'Afrique centrale, et notamment celui de son pays, le Cameroun. Se prêtant au « délicat exercice d'un bilan préliminaire », il estime d'une manière générale que « les textes de la troisième génération portant régime des forêts en Afrique centrale s'inscrivent dans la continuité des législations antérieures, dont elles conservent les principaux éléments du socle normatif, qu'elles complètent par une introduction prudente de mécanismes novateurs ». Les forêts étant une source majeure de rente des Etats, le droit forestier demeure un droit patrimonial, à « finalité économique » qui « prédomine fortement sur les préoccupations écologiques, sociales et culturelles ». L'auteur démontre notamment comment les « nouvelles lois constituent « une tentative d'amalgame entre des éléments de stabilité du régime des forêts, réaffirmant la souveraineté nationale sur cette ressource cruciale, et des éléments progressistes, exprimant une adaptation aux évolutions récentes du droit des ressources naturelles et aux conditionnalités des partenaires de la coopération internationale » mais jouissent « d'un déficit de légitimité auprès des populations forestières, qui déplorent les décalages profonds et persistants entre les règles coutumières et le droit moderne, et contestent les modalités d'attribution des droits d'utilisation des ressources ».

Le droit forestier : Enjeu d'émancipation des peuples opprimés ? Tout porte à croire que oui.

Selon S. Nguiffo, quelques progrès en matière de zonage, d'aménagement, de fiscalité et de « forêts communautaires », ainsi qu'un effort de transparence dans l'attribution des marchés, ne suffisent pas à faire évoluer l'exploitation forestière vers des modes plus respectueux de l'environnement et des populations. En somme, le droit forestier d'Afrique centrale continuerait d'assurer l'encadrement d'un développement non durable, essentiellement destiné à générer un « maximum de profit »⁶ sur le dos de « populations autochtones [qui] souffrent d'un déficit de reconnaissance ».

L'« avènement d'un cadre juridique de gestion du bassin de la Volta » s'annonce comme un exemple contemporain de réussite en matière de coopération interétatique. Le Juriste de l'environnement Burkinabé **Amidou Garané** nous livre, quasiment à chaud, son point de vue sur les récentes négociations qui ont eu lieu sur le bassin de la Volta, et auxquelles il a apporté son expertise.

⁶ Comme le reconnaît sans ambages une loi congolaise citée avec malice par l'auteur.

L'auteur rappelle en premier lieu l'enjeu vital en cause et comment « il est toujours difficile pour les Etats de concilier les exigences de souveraineté nationale avec celles de solidarité, surtout pour une ressource aussi stratégique que les ressources en eau ». Notamment pour le Ghana et le Burkina-Faso « car ces deux pays y ont basé une partie importante de leur développement économique. Le Ghana y a basé son développement énergétique et y a construit d'importants ouvrages hydroélectriques alors que le Burkina y a axé son développement agricole avec la construction de nombreux barrages à des fins hydroagricoles ». Selon l'auteur, en l'absence de cadre de dialogue ou d'accord de bassin sur la Volta, les conflits devenaient de plus en plus grands. Heureusement « deux initiatives majeures » internationales ont abouti en 2006 à l'institution d'un « double cadre juridique pour la gestion intégrée des ressources en eau du Bassin » : le Code de Conduite entre le Burkina-Faso et le Ghana pour la gestion durable et équitable des ressources en eaux du Bassin de la Volta et la Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta⁷. Selon lui ces deux accords trouvent leur origine dans des grandes rencontres du processus de la GIRE – Gestion Intégrée des Ressources en Eau – en 1998, puis en 2002, en 2004 et enfin en 2006. Des projets du FEM et de l'UICN (PAGEV) sont venus respectivement appuyer la création de la Convention et du Code de conduite. L'auteur décrit très précisément la nature « hautement participative » de ces deux processus parallèles, « différents » mais « complémentaires ». Selon lui « le caractère non contraignant du Code n'altère en rien son importance », et l'auteur de rappeler les « Déclarations de Stockholm et de Rio ». Selon lui : « C'est en définitive la volonté des Etats d'en faire un instrument utile de régulation de leurs rapports mutuels qui détermine l'application d'un instrument international ».

Dans la seconde partie de son travail l'auteur décrit les aspects juridiques et institutionnels de ces deux instruments que tout juriste de l'environnement se doit désormais de connaître. La capacité du processus de la GIRE à donner corps au principe de « gestion intégrée » en matière d'eaux douces est remarquable. L'auteur explique comment « les deux instruments s'approprient des aspects fondamentaux de la GIRE » : participation de tous les acteurs (pas seulement les départements des eaux mais l'ensemble des départements publics, collectivités locales, secteur privé, société civile, groupements professionnels, etc.) et à tous les niveaux (local, national, régional) dans la création législative ; Prise en compte de l'ensemble des facteurs : sociaux, économiques, environnementaux, etc. et prise en compte de l'écosystème dans son ensemble (berges, « ressources connexes », etc.), et pas seulement de la ressource en eau. La démarche est très différente de celle, très « top-down », qui a conduit à l'avènement du bassin du fleuve Sénégal, par exemple, dans les années 70⁸.

Les modalités institutionnelles retenues sont également radicalement différentes des modèles précédents. Selon A. Garané, « l'ABV [Autorité du Bassin de la Volta], au-delà du simple modèle de régulation, s'assimile fort au modèle de développement ». Le « Forum des Parties Prenantes au développement » notamment « est un organe consultatif institué auprès du Conseil des ministres qui réunit tous les acteurs intervenant dans le Bassin ». Idem pour les institutions mises en place sous le Code de conduite.

Pour avoir participé en partie aux négociations de ces instruments, il était surprenant de constater le volontarisme des parties prenantes pour créer un système efficace et démocratique, bien conscientes que la coopération était la seule issue. Espérons que l'esprit de la GIRE

⁷ La Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta a été signée le 19 janvier 2007 par les Chefs d'Etats et de Gouvernement des six Etats du Bassin que sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, et le Togo.

⁸ Démarche assez éloignée des préoccupations des populations, depuis lors soi-disant corrigée par l'adoption de la « Charte des eaux du fleuve Sénégal » en 2002.

perdurera et se concrétisera car certains accords internationaux, malgré les espoirs qu'ils suscitent au départ, peuvent demeurer assez inefficaces pour différentes raisons.

C'est le cas de la Convention d'Abidjan décrite par la Juriste de l'environnement Togolaise, **Alida Asseboni-Ogunjimi**, dans un article intitulé « la protection et la mise en valeur de l'environnement marin et côtier en Afrique de l'ouest et du centre à travers le système juridique d'Abidjan ». Adoptée en 1981 sous l'égide du PNUE, qui n'avait pas encore dix ans, un an même avant la très importante convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Convention de Montego-Bay), la convention d'Abidjan (ainsi que son protocole sur la lutte contre les pollutions en cas de situation critique et son plan d'action) était précurseur de la volonté des Etats d'Afrique de l'ouest et du centre de se doter d'un cadre juridique régional pour protéger leurs ressources marines et côtières d'une exceptionnelle richesse. Après avoir décrit le système d'Abidjan, « considérés à l'époque comme étant des instruments juridiques assez efficaces, susceptibles d'assurer une véritable protection de la mer et de ses ressources »⁹, l'auteur souligne un certain nombre d'« insuffisances », au nombre desquelles l'incapacité ou le manque de volonté des Etats de se doter de systèmes d'étude, de prévention et de réduction des impacts des activités sur le milieu marin et côtier. Selon elle, « une réforme s'impose au niveau du cadre juridique législatif et réglementaire de ces pays en la matière » qui « doivent y insérer les ouvrages et activités qui se déroulent sur les rivages de la mer ainsi que ceux réalisés en pleine mer ». Critiquant des dispositions « vagues, imprécises et [un] manque de clarté », l'auteur démontre que la Convention a cependant connu de nombreuses formes de transposition dans les législations nationales des Etats parties. Face à ce bilan « mitigé » et aux actions « insuffisantes » des Etats pour transposer la Convention, l'auteur souhaite qu'elle « [suive] l'exemple d'autres conventions régionales adoptées sous l'égide du PNUE » : « A l'instar de la Convention de Barcelone telle que modifiée en 1995, le système juridique d'Abidjan doit être complété par d'autres protocoles. Ces protocoles doivent notamment porter sur la protection et la gestion intégrée des zones côtières, la création et la gestion des aires marines protégées, le transport de déchets dangereux, l'immersion, la pollution résultant d'activités d'exploration et d'exploitation des ressources marines ».

Au moment de la rédaction de cet article, Madame Asseboni-Ogunjimi assistait, comme beaucoup d'autres juristes africains de l'environnement, au déversement sauvage de déchets toxiques par le navire Probo-Koala à Abidjan, en Côte d'Ivoire¹⁰. Une affaire dans laquelle ni la Convention d'Abidjan, ni la Convention MARPOL, ni la convention de Bâle, ni la convention de Bamako ni aucune autre disposition du droit de l'environnement national ou international n'ont eu l'occasion d'être appliquées, le conflit s'étant rapidement soldé par une conciliation sonnante et trébuchante entre le Gouvernement de la Côte d'Ivoire et la société Trafigura qui affrétait le navire. Il s'agissait là d'un grave recul du droit qui continue de questionner les juristes

⁹ Que l'on peut d'ailleurs toujours considérer comme touchant à l'essentiel des questions – un accord assez « intégré » : aires protégées, activités d'extraction, érosion côtière, lutte contre les différentes formes de pollutions, mise en valeur de l'espace côtier et marin, etc. – avec un « plan d'action », outil très « moderne ».

¹⁰ Voir la « Déclaration des juristes Africains de l'environnement sur l'affaire des déchets toxiques en Côte d'Ivoire » dans laquelle une trentaine de juristes de l'environnement « [*Déploraient notamment*] une nouvelle fois le non respect des obligations internationales souscrites et appel[aient] de [leurs] vœux une application stricte des textes environnementaux afin que ne soit plus tolérée l'impunité qui règne en Afrique en matière de déchets dangereux ». www.iucn.org/bravo.

africains sur la pertinence de l'état de droit, sur les conditions de sa réalisation et surtout sur la responsabilité et la volonté même des gouvernants dans sa réussite¹¹.

Le **Chapitre III**, intitulé « Intégration régionale et mise en œuvre du droit international : quelles avancées ? », met l'accent sur les sources supranationales du droit à travers deux exemples : les organisations d'intégration sous-régionales, en l'espèce l'UEMOA, et la nouvelle Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles révisée. L'article introductif de **Rose Nicole Sime**, Avocate d'origine Camerounaise à pour objectif général « de rendre compte de la manière dont les Etats africains organisent la réception et l'intégration du droit international de l'environnement dans l'ordre juridique continental ». Selon elle, « culturellement et historiquement, la production du droit en général et de l'environnement en particulier en Afrique tire son essence de droits extérieurs au continent » et « dès lors, une analyse du processus par lequel ce droit international de l'environnement est amené à l'existence et harmonisé à l'échelon continental africain d'une part et mis en cohérence avec les instruments juridiques nationaux d'autre part, est utile ».

Selon Maître Sime, en Afrique, les « contraintes environnementales apparaissant comme un frein à la croissance », les standards seraient donc volontairement beaucoup plus bas (qu'en Europe par exemple) afin d'inciter des investisseurs étrangers, et notamment les activités les plus polluantes, à s'installer sur le continent. La question du traitement et du recyclage des déchets (y compris les « e-déchets ») illustrerait cette « course vers le bas », ce « dumping législatif ». Selon elle, « en promouvant l'harmonisation des règles environnementales [elle mentionne notamment les conventions de Bamako et de Maputo] les Etats africains encourageraient la mise en place d'un socle commun de normes et de standards » mais l'auteur de souligner aussitôt que, selon les gouvernants, cela freinerait le développement et donc l'objectif mondial de lutte contre la pauvreté.

Faisant écho à l'article de Samuel Nguiffo, l'auteur affirme que « d'une manière générale, les Etats africains francophones ont fait le choix, sous l'impulsion des plans d'ajustement structurel, de la rentabilité immédiate de l'exploitation des ressources naturelles afin de faire face à la pauvreté grandissante. D'où la main mise des autorités sur leur gestion ». Selon elle « si les pays possédant d'importantes ressources forestières tels que les pays d'Afrique centrale se sont toujours opposés à l'élaboration d'un instrument juridique contraignant concernant les forêts [c'est que] les autorités politiques et administratives [ont des] stratégies personnelles de prédation et de captation des revenus générés par ces ressources ». L'auteur rappelle également le problème général du « dogme juridique de la propriété étatique des sols » et la question épineuse du foncier¹².

La corruption et l'intérêt personnel seraient-ils logés au coeur de certains Etats – et donc du système de création du droit – et quel rôle peut jouer le droit international ? C'est la question à laquelle l'auteur répond en partie dans une seconde partie. Selon elle, « le processus d'harmonisation passe par l'adoption de Conventions régionales africaines » (et par des institutions sous-régionales), au titre desquelles la Convention de Maputo, qui serait selon elle la meilleure « plateforme de l'harmonisation du droit de l'environnement sur le continent » et les conventions régionales africaines, au nombre desquelles la Convention de Bamako (et donc, pourquoi pas, également celle d'Abidjan) serait des « étapes importantes de la construction d'un droit

¹¹ Un aspect souligné plus haut par Amidou Garané comme un facteur de réussite d'un accord.

¹² Question abordée dans le Chapitre I par Mahaman Laouali Dan Dah et Mahamadou Salifou.

africain de l'environnement ». L'auteur plaide donc pour une application du droit international de l'environnement au travers des filtres africains des Conventions régionales Africaines qui seraient plus adaptées aux besoins et aux contraintes du continent et, cela se comprend, des institutions régionales (CEDEAO, UEMOA, UA, etc.).

Le problème demeure cependant que, dans les faits, la Convention de Bamako comme la Convention d'Abidjan ne sont pas vraiment transposées par les Etats qui les ont pourtant promues, ni ne font l'objet de mesure d'application et de suivi par des Secrétariats et des Conférences des parties dignes de ce nom. On ne peut pas encore en dire autant de la Convention de Maputo qui n'est toujours pas entrée en vigueur, mais on peut constater avec l'auteur et Maurice Kamto qu'il s'agit effectivement de « droit dormant ». Mais comment ne pas se soucier de la santé d'un droit qui dort depuis aussi longtemps ?

Selon l'auteur, c'est « dans une large mesure à cause de la faiblesse des moyens financiers, institutionnels et humains » (ce qui n'est plus, selon nous, un argument aussi valable de nos jours) et d'encourager « des actions de promotion par l'éducation et la formation [qui] seront nécessaires pour faire vivre ces conventions. À cet égard le rôle des ONG est incontournable dans ce processus de sensibilisation. L'action des ONG a été décisive dans la prise de conscience de l'ampleur de la déforestation. La pression sur les gouvernements par leurs campagnes auprès des gouvernements occidentaux importateurs de bois et des bailleurs de fonds a permis de mettre en place des législations et des politiques plus responsables. »

C'est ici que le lecteur peut s'interroger : si le droit international « occidental¹³ » doit passer par des filtres régionaux, propres à l'Afrique et seuls habilités à aider le continent, et que ces filtres semblent bouchés, est-ce encore à cet occident d'encourager « des actions de formation et de sensibilisation », à ces ONG de faire « pression », de faire des « campagnes » pour aider ce droit africain à être effectif ? C'est là tout le paradoxe du raisonnement de l'auteur auxquels nous préférons l'explication finale (qui est également la seconde partie de la réponse à la question posée en première partie¹⁴) : « Mais c'est d'abord une question de volonté politique de la part des dirigeants des Etats africains ». La question est posée à nouveau.

A l'heure actuelle, l'Union Européenne génère des normes juridiques plus contraignantes que celles des Etats Membres qui les acceptent cependant avec plus ou moins de facilité. Pourrait-il un jour en être de même pour l'Afrique ? Le juriste de l'environnement Burkinabé **Bakary Ouattara** fait le point dans le cas de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Faisant le constat que l'environnement est pris en compte de « façon implicite » dans le traité de 1994 et sans « dispositions pertinentes » à l'issue de la révision de 2003, l'auteur identifie la véritable base légale de la protection de l'environnement dans le Protocole additionnel n°2 consacré aux politiques sectorielles. Une recommandation du conseil des Ministres de 1997 relative « à la mise en œuvre d'un programme de première génération en matière de gestion de l'environnement » a cependant accéléré le processus de régionalisation de l'environnement. Depuis la rédaction de cet article, l'UEMOA s'est dotée d'actes de droit dérivé (Protocole, règlements) sur les produits phytosanitaires, sur les biotechnologies et sur l'érosion côtière mais il est vrai que du point de vue du droit originaire, l'environnement ne prend pas une place de choix. Mais était-ce la place qu'il méritait dans un accord d'Union économique et monétaire ?

¹³ Selon l'expression de l'auteur de l'introduction.

¹⁴ La question telle que reformulée par nos soins était : « la corruption et l'intérêt personnel seraient ils logés au cœur de certains Etats – et donc du système de création du droit – et quel rôle peut jouer le droit international ? ».

Toujours est-il que, l'environnement étant désormais très haut dans les agendas politiques, ce retard formel a été comblé par une accélération pratique, en termes de « programme de travail sur l'environnement » notamment. Notons que la CEDEAO est également à l'aube d'adopter un acte additionnel relatif à l'environnement, cette fois relatif à l'adoption d'un « plan d'action sur l'environnement ».

L'auteur souligne à juste titre que l'UEMOA ne peut toujours pas participer en tant que partie aux conventions internationales, à l'inverse de l'Union européenne, alors que « la Commission de l'UEMOA participe activement au processus de mise en œuvre de [conventions environnementales] », « surtout [pour] préparer les positions communes des Etats membres ». Selon l'auteur, l'UEMOA n'est pas encore complètement effective en ce qu'elle ne permet pas encore aux « Etats membres de coordonner leurs politiques ».

Nous rejoignons partiellement l'auteur lorsqu'il affirme que « La gestion des écosystèmes transfrontaliers est vouée à l'échec si elle est menée solitairement par chaque Etat. En effet, les Etats précités partagent les mêmes écosystèmes et il est normal que leur protection puisse se faire dans un cadre organisé¹⁵ ». Rappelons que des accords transfrontaliers interétatiques peuvent être adoptés sur une base conventionnelle ou déclaratoire, formelle ou informelle, allant de la simple lettre d'intention au Traité, en passant par l'adoption d'un Protocole à un Traité (comme l'UEMOA)¹⁶, et cela en l'absence d'organisation sous-régionale d'appui. Mais, effectivement, il est vrai que l'adoption d'un protocole par une organisation sous-régionale offre notamment deux garanties majeures : un système de règlement des différends et un Secrétariat.

L'auteur fait également un état des lieux des nombreuses initiatives (projets, programmes, recommandations) qui tendent à renforcer la « lisibilité » du volet environnemental de l'UEMOA. L'intégration régionale ouest Africaine, que ce soit à travers l'UEMOA ou la CEDEAO, semble en bonne voie. Reste à voir si les Etats Africains vont accepter d'abandonner quelques aspects de leur sacro-sainte souveraineté.

L'article de **Stéphane Doumbé Billé** et **Ali Mekouar** qui clôture cet ouvrage est consacré à la Convention Africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : « un cadre nouveau pour le droit intégré de l'environnement en Afrique ».

Pour les auteurs, qui sont intervenus dans la révision de la Convention d'Alger, « le texte révisé de Maputo représente un nouveau défi : celui d'une Afrique qui ne peut rester tournée vers un passé dont l'environnement doit être préservé pour continuer à nourrir l'idée d'un « monde innocent » [et à] la recherche permanente d'un « paradis perdu ». Le défi est de taille. Débarrassée des oripeaux d'une Afrique des ressources et des trophées, la Convention, est désormais affublée des principes « modernes » et universels de Stockholm, Rio et Johannesburg. Un texte à la fois moderne et tourné vers les enjeux du continent (foncier, droit des communautés, place du droit coutumier) ; Un texte presque parfait pourrait-on dire. La Convention semble comme émancipée et légitime, d'un point de vue institutionnel notamment. Les auteurs soulignent la dimension psychologique et le pessimisme qui avait entouré la Convention d'Alger. Un sentiment que l'on pouvait comprendre à l'époque et dont on a évidemment peur qu'il perdure, comme la poisse dont on ne peut se débarrasser.

Et que pensera-t-on en Afrique d'une Convention que l'on dit encore plus belle ? « Sera-t-elle toujours aussi inutile » diront les mauvaises langues ?

¹⁵ La fin du paragraphe est : « C'est pourquoi l'UEMOA, conformément à la recommandation du Conseil, y prend une part active » .

¹⁶ Voir T. Sandwith, C. Shine, L. Hamilton and D. Sheppard. *Aires protégées transfrontalières pour la paix et la coopération*, UICN, Commission Mondiale des Aires Protégées, Guide des meilleures pratiques No 7, 2001.

L'Afrique du XXI^e siècle et les nouvelles générations sont plus décomplexées. Les sentiments de méfiance et de rejet qui prévalaient (surtout si cela venait de l'occident) ont semble-t-il été balayés par la mondialisation et notamment par la circulation des hommes et des idées (Les juristes de l'environnement Africains étudient probablement plus à l'étranger que leurs confrères français par exemple)...pour le meilleur et pour le pire, évidemment.

Il est bien difficile de dire à l'heure actuelle ce qui est « dans l'intérêt bien compris de l'Afrique et des Africains »¹⁷. Vu de l'extérieur, on a l'impression que les Etats africains ne sont toujours pas maîtres de leur destin : Comment peut-on avoir confiance en l'état de droit dans des systèmes sans Etats dignes de ce nom ? Les intérêts étrangers ne pèsent-ils pas trop ? Vue de l'intérieur, le « droit de l'Etat » est quelque peu virtuel, tout au plus une façade pour certains. Et les droits coutumiers et traditionnels continuent eux d'avoir de la force. Évidemment, il y a des conflits entre les droits, mais ce ne serait guère que des conflits de compétences, chacun défendant son intérêt légitime, fruit d'histoires et de réorganisations complexes, formant au final un équilibre, une norme. Par exemple, en matière de foncier, la confusion apparente serait le droit. Un droit pas clair pour certains, légitimement complexe pour d'autres. Vue de l'intérieur, également, l'économie libérale (« le marché ») semble susciter beaucoup plus d'espoir et de promesses que l'Etat de droit. Les bouleversements sont importants : par exemple le statut du foncier est remis en cause, le tirant « naturellement » vers la « solution du droit de propriété ». Peut-on imaginer, dans un pays du Sahel par exemple, des investisseurs sans garantie aucune sur le foncier ? Mais peut-on également imaginer des peuples nomades privés de leurs « droits d'usage » de leurs « droits de passage » ? Egalement, la pression sur les ressources naturelles est toujours plus croissante en Afrique, à la mesure que les besoins de la population mondiale augmentent.

Dans ce contexte à double lecture, d'éminents juristes hésiteraient même à lancer de grandes réformes du droit. A quoi bon ? Il y aurait « de fait » un état de droit, « qui vaut ce qui vaut mais qui au moins est un droit qui nous appartient ». Le problème est que cette situation de double lecture et de conflits semble privilégier une élite qui, bien au fait et maîtrisant cette complexité, profite de la confusion qui règne dans « les droits » pour accaparer des terres et des ressources naturelles, au mépris bien évidemment de l'intérêt général. C'est tout l'avantage d'un Etat de droit que de garantir des règles claires et défendables pour tous, un défi que parviennent à relever quelques pays Africains et qui reste à relever pour la majorité d'entre eux. Le droit est dépendant de l'Etat, et donc des progrès en matière de gouvernance. Mais il évoluera également grâce à l'économie de marché, à condition qu'elle s'opère en Afrique.

Le défi actuellement des juristes de l'environnement, au niveau mondial également, est d'être à même de démontrer en quoi les règles qu'ils proposent sont en mesure d'assurer la préservation des services rendus par les écosystèmes pour le bien-être économique et social des populations. En somme, ils doivent créer des formes de droit socio-écologiques, l'économie offrant également une nouvelle palette d'outils.

Lorsqu'elle sera entrée en vigueur et qu'elle sera pourvue de ses organes vitaux, la nouvelle Convention Africaine offrira à l'ensemble des pays qui en ont la « volonté », une occasion de recréer des systèmes juridiques « apaisés » et « effectifs ». Elle sera une sorte de directive communautaire Africaine pour l'environnement. En tout cas cet ouvrage démontre qu'en Afrique de l'ouest et du centre, le droit de l'environnement est entre de bonnes mains !

¹⁷ Selon A. Kiss et J.P. Beurier, cités par les auteurs.

Chapitre I

Pluralisme et convergence des cadres juridiques nationaux : quelques illustrations

Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso

Vincent Zakane*

Le droit de l'environnement constitue, sans nul doute, un droit relativement jeune au Burkina Faso. Ses principales bases ont été, en effet, posées au cours des années 1990, au lendemain de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992. Sans doute existait-il, avant cette période, de nombreuses règles visant à protéger l'environnement. Toutefois, il ne s'agissait, en réalité, que de textes isolés et disparates, consacrés à tel ou tel secteur de l'environnement, et adoptés au gré de l'apparition des problèmes spécifiques d'environnement. C'est seulement au cours des années 1990, suite à la prise de conscience mondiale et régionale sur les dangers de la dégradation de l'environnement et sur la nécessité d'assurer à celui-ci une protection efficace à tous les niveaux, national, régional et international, que ce droit s'est réellement affirmé, notamment avec l'apparition de textes de portée générale visant à assurer une protection globale de l'environnement et de textes sectoriels consacrés à des domaines entiers de l'environnement, comme les forêts, l'eau, le pastoralisme, etc.¹⁸.

Pourtant, ce droit a connu, en moins de deux décennies, un essor particulièrement remarquable qui en fait, aujourd'hui, une véritable branche autonome du droit, ayant des objectifs et des méthodes spécifiques et caractérisée à la fois par sa vitalité, sa souplesse, sa multidisciplinarité et son volontarisme. En effet, afin de juguler les graves problèmes environnementaux auxquels il se trouve confronté, le Burkina Faso s'est, au cours des deux dernières décennies, doté d'un véritable dispositif juridique destiné à lutter contre les dégradations diverses de l'environnement et à promouvoir un véritable développement durable sur son territoire¹⁹. Ce dispositif juridique environnemental, qui trouve son fondement essentiel dans la Constitution de 1991 et concerne désormais la plupart des secteurs de l'environnement, comprend notamment le Code de l'environnement, la loi sur la Réforme agraire et foncière et le Code forestier. Autour de ce dispositif juridique de base se greffe toute une série de législations spécifiques ou sectorielles concernant différents secteurs environnementaux, tels que l'eau, les mines, les pesticides, la santé, les investissements. La plupart de ces textes sont assortis de textes réglementaires d'application. Outre ces textes d'origine nationale, il convient de mentionner un grand nombre de conventions internationales et régionales consacrées à la protection de l'environnement et qui ont acquis une force juridique au plan national, du fait de leur ratification par les autorités nationales. Il faut d'ailleurs noter que le Burkina Faso a ratifié la plupart des

* Maître assistant à l'UFR/SJP et au CEPAPE, Université de Ouagadougou (Burkina Faso).

¹⁸ Sur la genèse et l'évolution du droit de l'environnement au Burkina Faso, lire notamment A. Garane, « Le nouveau Code de l'Environnement. Quelle contribution au droit de l'environnement au Burkina Faso ? », *Annales de l'Université de Ouagadougou*, juin 2000, pp. 15-58.

¹⁹ En effet, pays sous-développé classé parmi les pays les moins avancés, le Burkina Faso doit, en outre, faire face à de graves problèmes de dégradation de l'environnement, allant des pollutions et nuisances diverses à la désertification et au déboisement, en passant par la disparition de la diversité biologique, la dégradation des sols, sans compter les sécheresses épisodiques. Voir, à cet égard, Ministère de l'Environnement et de l'Eau, UICN, *La législation et les institutions de l'environnement au Burkina Faso*, Rapport préliminaire, 1997 ; Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, *Rapport sur l'état de l'environnement au Burkina Faso*, 2001.

conventions internationales et régionales relatives à la protection de l'environnement, ce qui l'engage à leur donner une application effective au plan national. A cet égard, le droit burkinabè de l'environnement constitue un droit dynamique, marqué par la vitalité et la diversité des règles qui le composent.

Constituant ainsi une discipline juridique nouvelle au Burkina Faso, le droit de l'environnement a pour objectif majeur de contribuer à la meilleure protection possible de l'environnement, notamment à travers des mesures de régulation des activités humaines susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'environnement ou des techniques de gestion rationnelle des ressources naturelles. Comme le souligne Michel Prieur, le droit de l'environnement a pour but « la protection de la nature et des ressources, la lutte contre les pollutions et les nuisances et l'amélioration de la qualité de la vie et de la santé publique »²⁰. Pour M. Despax, le droit de l'environnement « a pour objet de supprimer ou de limiter l'impact des activités humaines sur les éléments ou les milieux naturels »²¹.

En adoptant ainsi une série de textes juridiques relatifs à la protection de l'environnement et en s'engageant dans des conventions internationales visant les mêmes objectifs, le Burkina Faso, à l'instar de la plupart des autres Etats africains, est convaincu que le droit de l'environnement constitue un outil efficace de la protection de l'environnement. C'est pourquoi, il a mis en place un certain nombre de structures destinées à faciliter la mise en œuvre de ce droit de l'environnement. Le Ministère chargé de l'environnement, créé dès 1976, joue, en la matière, un rôle déterminant et dispose d'un pouvoir de police générale en matière d'environnement. A cet effet, il dispose en son sein, de structures opérationnelles comme la Direction générale de l'Environnement, la Direction générale du Cadre de vie ou la Direction générale des Eaux et Forêts. Le Conseil national de l'Environnement et du Développement durable (CO.N.E.D.D.), qui en constitue une structure rattachée, lui apporte un appui technique dans l'accomplissement de sa mission de police générale de l'environnement. Le Code général des collectivités territoriales, adopté le 29 novembre 2005, reconnaît aux communes et aux régions des compétences générales en matière d'environnement et confère aux maires un véritable pouvoir de police dans ce domaine. Les cours et tribunaux ont reçu compétence des différents textes environnementaux pour réprimer les infractions pénales à la législation environnementale. En outre, le domaine de l'environnement connaît un foisonnement d'organisations de la société civile qui concourent à la mise en œuvre de la politique et du droit de l'environnement.

Le droit de l'environnement au Burkina Faso bénéficie donc d'une attention soutenue de la part des autorités nationales. Bien que jeune, lacunaire sur certains aspects et complexe²², il apparaît comme un droit florissant, généralement salué comme l'expression d'un progrès social majeur²³.

²⁰ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2004, p. 8.

²¹ M. Despax, *Droit de l'environnement*, Litec, 1980, p. IX et p. 8.

²² La plupart de ses règles sont, en effet, des règles nouvelles qui prescrivent des normes de comportement le plus souvent en porte-à-faux avec les habitudes de production et de consommation des individus. En outre, il souffre de nombreuses lacunes, du fait que des pans entiers de l'environnement restent encore non réglementés et que de nombreux textes n'ont pas encore fait l'objet de mesures d'application. Sa complexité, liée à la complexité même des questions d'environnement et à la disparité de ses règles, découle du fait que la plupart de ses règles sont tributaires des résultats de la science et de la technologie.

²³ Voir, notamment, A. Garane, « Le cadre juridique de la protection de l'environnement au Burkina Faso », *Annuaire Africain de Droit International*, Vol. 4, 1996, pp. 153-193.

Cependant, cette flamboyance du droit de l'environnement au Burkina Faso ne doit pas faire illusion. Dans la pratique, en effet, la plupart des dispositions prévues par les textes relatifs à la protection de l'environnement sont peu connues, peu appliquées et peu effectives. Ces textes constituent par conséquent du droit dormant et posent le problème de leur effectivité.

L'effectivité du droit de l'environnement constitue sans nul doute un des défis les plus cruels auxquels se trouve actuellement confronté le Burkina Faso en matière de réalisation d'un des objectifs fondamentaux du millénaire pour le développement fixés par le Sommet extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Nations Unies en septembre 2000, en l'occurrence, celui d'un environnement durable²⁴. Cette question se rattache à la problématique générale de l'effectivité du droit. En effet, le Burkina Faso, jeune nation qui n'a pas une longue tradition dans l'expérience du droit étatique et qui se veut un Etat de droit depuis l'adoption de la Constitution de la IV^{ème} République en 1991, se trouve confronté à un déficit chronique d'effectivité du droit en général. Il n'échappe à personne que le droit généré par l'Etat burkinabè a une très faible emprise sur la société et sur la vie quotidienne de la grande majorité de la population, dont les comportements sont davantage régis par des règles coutumières que par le droit moderne de l'Etat. Si cet état de fait est généralement attribué à l'importance de l'analphabétisme qui domine dans la société burkinabè, il n'empêche qu'elle est aussi le reflet de la faiblesse générale de l'Etat dans la vie quotidienne des citoyens.

Cette situation générale, qui marque l'ensemble du droit burkinabè, est encore plus accentuée en matière de droit de l'environnement. Il est en effet constant que le droit de l'environnement connaît un degré faible d'effectivité au Burkina Faso. La plupart des règles édictées par le législateur pour la protection de l'environnement ne sont pas, en pratique, appliquées. Pourquoi un tel droit, dont l'importance n'échappe à personne, n'est-il pas appliqué ? Quelles sont les causes de ce déficit d'effectivité de la réglementation nationale de l'environnement ? Quels pourraient être les voies et moyens pour remédier à cette situation ?

La réflexion sur la problématique de l'effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso conduit donc à un constat évident : la faible effectivité du droit de l'environnement (I). Ce constat oblige à rechercher les facteurs d'une plus grande effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso (II).

I. La faible effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso

Le droit de l'environnement au Burkina Faso, comme dans la plupart des pays africains, se caractérise par l'abondance et la diversité des principes et règles relatifs à la protection de l'environnement. Toutefois, ce foisonnement normatif contraste avec la réalité de la protection de l'environnement, la plupart de ces normes environnementales n'étant pas appliquées. Cette

²⁴ Afin d'engager le XXI^{ème} siècle sous de bons auspices, les Etats membres des Nations Unies sont convenus de réaliser huit objectifs essentiels d'ici à 2015. Ces objectifs vont de la réduction de l'extrême pauvreté et la faim à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, en passant par la réalisation de l'éducation primaire pour tous, la promotion de l'égalité et de l'autonomisation de la femme, le combat contre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies. La promotion d'un environnement durable constitue le septième objectif du millénaire pour le développement.

faible effectivité du droit de l'environnement peut être appréhendée à travers un état des lieux sommaire (A) et s'explique par des causes multiples et complexes (B).

A. L'état des lieux de l'effectivité du droit de l'environnement

L'état des lieux de l'effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso révèle un véritable paradoxe : au foisonnement des règles relatives à la protection de l'environnement s'oppose une inefficacité des mécanismes de leur mise en œuvre. Il s'ensuit une très faible effectivité du droit de l'environnement dans son ensemble.

1. Le foisonnement normatif

Bien qu'il soit relativement jeune, le droit de l'environnement burkinabè connaît, depuis quelques années, une vitalité singulière. Confiné, pendant longtemps, à quelques règles sectorielles disparates héritées le plus souvent de la période coloniale²⁵, il connaît, en effet, un développement significatif depuis la participation du Burkina Faso à la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en juin 1992. Ce développement normatif se traduit notamment par la multiplication des textes législatifs et réglementaires relatifs à la protection de l'environnement et par la tendance de plus en plus marquée des pouvoirs publics à recourir au droit comme instrument de lutte contre les différentes formes de dégradation de l'environnement.

Les textes relatifs à la protection de l'environnement applicables au Burkina Faso sont particulièrement nombreux. Outre la Constitution de 1991 qui jette les bases juridiques de la protection de l'environnement²⁶, on distingue plusieurs textes législatifs de portée générale, avec leurs textes réglementaires d'application, qui visent la protection globale de l'environnement ou de plusieurs de ses éléments, ainsi que de nombreux autres textes de portée spécifique visant tel ou tel élément de l'environnement.

²⁵ Avant la Conférence de Rio de Janeiro, le Burkina Faso disposait de textes législatifs et réglementaires disparates concernant des secteurs déterminés de l'environnement comme les forêts, la pêche, la faune et la chasse. Le droit de l'environnement se limitait à quelques réglementations adoptées au coup par coup en fonction des besoins du moment. Les premières réglementations remontent à la période coloniale et concernent notamment la protection des animaux ou des forêts. C'est le cas, par exemple, du décret du 4 juillet 1935 fixant le régime forestier en Afrique Occidentale, du décret n° 55-582 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts et du décret n° 47-2254 du 18 novembre 1947, modifié par le décret n° 54-1290 du 24 décembre 1954 réglementant la chasse dans les territoires d'outre-mer. Celles adoptées par l'administration post-coloniale portent sur des secteurs tels que la lutte contre les feux de brousse, les coupes abusives de bois ou la divagation des animaux. Parmi ces derniers textes, on peut mentionner le décret n° 72-263/PM-AGRI-EL du 16 décembre 1972 portant création de la fête de l'arbre ; l'ordonnance n° 81-0012/PRES/MET du 3 juin 1981 portant interdiction des feux de brousse ; la loi n° 5/79/AN du 06 juin 1979 portant interdiction de la chasse à l'éléphant, à l'hippopotame et au crocodile ; l'ordonnance n° 81-0009/PRES/CMRPN/ET du 9 mai 1981 portant organisation et réglementation de la pêche en Haute-Volta.

²⁶ Le principal fondement de la protection juridique de l'environnement se trouve, en effet, dans la Constitution du 11 juin 1991 dont le Préambule affirme la prise de conscience du Peuple Burkinabè « de la nécessité absolue de protéger l'environnement ». Son article 29 dispose que « Le droit à un environnement sain est reconnu ; la protection, la défense et la promotion de l'environnement sont un devoir pour tous ».

Les textes généraux sont essentiellement de deux ordres : la loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso (RAF) et son décret d'application n° 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997, d'une part, et la loi n° 005/97/ADP du 30 janvier 1997 portant Code de l'environnement au Burkina Faso et ses décrets d'application, d'autre part²⁷. Le premier contient, outre les dispositions relatives au régime foncier et à l'aménagement du territoire, de nombreuses dispositions relatives à la gestion des ressources naturelles telles que l'eau, les forêts, la faune et les ressources halieutiques, ainsi que le sol. Le second, pour sa part, pose les principes généraux relatifs à la protection de l'environnement, définit les outils et mesures de préservation de l'environnement et d'amélioration du cadre de vie et définit les infractions à ses dispositions, ainsi que les peines qui y sont assorties. Quant aux textes spécifiques, ils portent sur des secteurs déterminés de l'environnement qu'ils s'efforcent de réglementer, afin de leur assurer une protection spécifique. Il en va ainsi, par exemple, du Code forestier, qui a pour objet de fixer, conformément à la politique forestière nationale, l'ensemble des principes fondamentaux relatifs à la conservation et à la gestion durable des ressources naturelles forestières, fauniques et halieutiques et qui vise à établir une articulation harmonieuse entre la nécessaire protection de ces ressources naturelles et la satisfaction des besoins économiques, culturels et sociaux de la population²⁸. Il en va de même de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau²⁹ et de la loi d'orientation relative au pastoralisme³⁰, qui visent, respectivement, à promouvoir la gestion rationnelle des ressources en eau et à assurer une gestion durable des ressources pastorales et respectueuse de la sauvegarde de l'environnement. La loi n° 41-97/ADP du 8 novembre 1996 instituant un contrôle des pesticides au Burkina Faso³¹, de même que la loi n° 23-94/ADP du 19 mai 1994 portant Code de la santé publique et la loi n° 023/97/II/AN du 22 octobre 1997 portant Code minier, s'inscrivent dans la même perspective sectorielle.

A cette liste de textes spécifiques, il convient d'ajouter la loi n° 005-2006/AN du 17 mars 2006 portant régime de sécurité en matière de biotechnologie au Burkina Faso, qui détermine les conditions d'utilisation des organismes génétiquement modifiés et leurs produits dérivés, définit les mesures de prévention des risques biotechnologiques et éthiques en matière de biotechnologie moderne et précise les mécanismes d'évaluation, de gestion, d'information et de contrôle des risques inhérents à l'utilisation de la biotechnologie.

Il importe cependant de noter que ces différents textes nationaux sont renforcés et complétés par plus d'une vingtaine de conventions internationales et régionales relatives à la protection de l'environnement ratifiées par le Burkina Faso. Parmi ces conventions, on peut mentionner tout

²⁷ A ce jour, cinq décrets et de nombreux arrêtés ont été pris en application du Code de l'environnement. On mentionnera, au titre des décrets d'application : le décret n° 98-321/PRES/PM/MEE/MIHU/MATS/MEF/MEM/MCC/MCIA du 28 juillet 1998 portant réglementation des aménagements paysagers au Burkina Faso ; le décret n° 98-321/PRES/PM/MEE/MCIA/MEM/MS/MATS/METSS/MEF du 28 juillet 1998 portant conditions d'ouverture et de fonctionnement des établissements dangereux, insalubres et incommodes ; le décret n° 98-323/PRES/PM/MEE/MATS/MIHU/MSMTT du 28 juillet 1998 portant réglementation de la collecte, du stockage, du transport, du traitement et de l'élimination des déchets urbains ; le décret n° 2001/185/PRES/PM/MEE du 17 juillet 2001 portant champ d'application, contenu et procédure de l'étude d'impact et de la notice d'impact sur l'environnement.

²⁸ Loi n° 6-97/ADP du 31 janvier 1997 portant Code forestier au Burkina Faso.

²⁹ Loi n° 002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau au Burkina Faso et ses deux décrets d'application.

³⁰ Loi d'orientation n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002 relative au pastoralisme au Burkina Faso.

³¹ Loi modifiée par la loi n° 06-98/AN du 26 mars 1998.

particulièrement la Convention de Ramsar de 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau ; la Convention africaine d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles³² ; la Convention de Washington de 1973 sur le commerce internationale des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinctions ; la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone et son Protocole de Montréal de 1987 relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone ; la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ; la Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique ; la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 ; la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique de 1992 ; la Convention de 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.

L'ensemble de ces textes nationaux, régionaux et internationaux forme un dispositif juridique important qui concourt à donner corps au droit de l'environnement au Burkina Faso³³. Ils se caractérisent par leur foisonnement, ce qui traduit, incontestablement, la volonté des pouvoirs publics d'accorder aux questions d'environnement la priorité qui sied et de recourir à l'outil juridique pour les résoudre. Toutefois, pour impressionnant qu'ils soient, ces différents instruments juridiques demeurent pour l'essentiel théoriques et connaissent un faible degré d'effectivité du fait de l'inefficacité des mécanismes de mise en œuvre.

2. L'inefficacité des mécanismes de contrôle et de mise en œuvre

Aussi pertinentes qu'elles soient, les règles de droit ne produisent pas, par elles-mêmes les effets qu'on en attend. Leur efficacité dépend le plus souvent des moyens de contrôle mis en œuvre par les pouvoirs publics pour en assurer le respect. Les règles de protection de l'environnement n'échappent pas à cette réalité. Or, au Burkina Faso, les règles de protection de l'environnement souffrent d'un cruel déficit de contrôle des structures chargées d'opérer ces contrôles n'exerçant pas toujours les compétences que leur reconnaissent les textes. Leur efficacité s'en trouve donc affectée.

Les différents textes relatifs à la protection de l'environnement prévoient, globalement, deux types de mécanismes de mise en œuvre de leurs dispositions : les mécanismes non juridictionnels et les mécanismes juridictionnels.

Les mécanismes non juridictionnels consistent essentiellement en des procédures administratives non contentieuses que peuvent mettre en œuvre les structures administratives compétentes soit pour prévenir les atteintes à l'environnement, soit pour en sanctionner les atteintes avérées. Il s'agit, concrètement, des mesures que peuvent prendre directement les services techniques du Ministère chargé de l'Environnement ou d'autres ministères pour des questions environnementales relevant de leurs compétences respectives. Ces mesures peuvent revêtir la forme de décisions d'interdiction ou de suspension d'une activité jugée dangereuse pour l'environnement.

³² A noter que cette Convention a été révisée par la Convention de Maputo adoptée sous l'égide de l'Union Africaine le 11 juillet 2003.

³³ Lire à ce sujet A. Garane, « Le cadre juridique de la protection de l'environnement au Burkina Faso », *op.cit.*

ment³⁴. Elles peuvent également consister en des amendes de police en réparation d'un dommage limité à l'environnement³⁵, en des saisies et confiscations de produits ou denrées obtenus en infraction des dispositions environnementales (article 73) ou en une transaction consécutive à une atteinte à l'environnement, lorsque son auteur est disposé à trouver un arrangement à l'amiable avec l'autorité administrative compétente³⁶. Elles peuvent, enfin, revêtir la forme de mesures de surveillance ou de contrôle régulier ou encore de mesures d'octroi de permis ou d'autorisations préalables pour la réalisation d'une activité déterminée³⁷.

Les mécanismes juridictionnels sont les procédures contentieuses mises en œuvre par les cours et tribunaux et qui aboutissent à sanctionner, par une décision de justice, des atteintes ou risques d'atteintes à l'environnement³⁸. Ainsi, lorsqu'un individu estime qu'un dommage à l'environnement lui a porté un préjudice personnel dans son patrimoine, il peut saisir les tribunaux civils contre les auteurs présumés de ce dommage en mettant en œuvre l'action civile³⁹. De même, les tribunaux pénaux peuvent être saisis par le Ministère chargé de l'Environnement ou par le procureur du Faso, lorsque ceux-ci ont connaissance d'une infraction pénale dans le domaine de l'environnement⁴⁰. Ils peuvent aussi être saisis par des individus qui s'estiment victimes d'infractions pénales, en matière d'environnement⁴¹. Par ailleurs, tout citoyen, qui s'estime lésé par des actes des pouvoirs publics portant atteinte ou susceptibles de porter atteinte à l'environnement, peut saisir le Conseil d'Etat ou les tribunaux administratifs selon le cas, à l'effet d'obtenir l'annulation des actes incriminés ou une juste réparation⁴².

En somme, le Burkina Faso dispose d'un dispositif institutionnel adéquat de mise en œuvre de son droit de l'environnement. Toutefois, force est de constater qu'en pratique, ces mécanismes sont rarement mis en œuvre en cas de dommage à l'environnement. Les autorités administratives compétentes pour prévenir et réprimer les infractions au droit de l'environnement sanctionnent peu de telles infractions qui restent le plus souvent impunies. Ainsi, de nombreuses activités, pourtant soumises à des autorisations ou des permis préalables, sont impunément entreprises par des citoyens dépourvus de telles permissions. De même, des

³⁴ Par exemple, la fermeture d'une usine polluante, l'interdiction du rejet de déchets dans un cours d'eau, l'interdiction de la vente d'un produit chimique dangereux. Voir art. 83 du Code de l'environnement.

³⁵ Par exemple, des amendes pour coupe abusive de bois ou pour acte de braconnage.

³⁶ L'article 76 du Code de l'environnement prévoit, en effet, que « Dans le cadre de la répression des infractions commises en violation des dispositions du présent Code, le Ministère chargé de l'Environnement a la possibilité de transiger ».

³⁷ Par exemple, la construction d'une usine ou d'un barrage.

³⁸ Le Code de l'environnement prévoit, dans ses articles 79 à 99, pour les infractions à ses dispositions, des sanctions pénales consistant en des peines d'amende allant de 100 000 francs CFA à 5 000 000 000 de francs CFA et des peines d'emprisonnement allant de 2 mois à 20 ans d'emprisonnement, selon la gravité des infractions. Le tribunal peut en outre ordonner la cessation d'une activité jugée dangereuse.

³⁹ Sur le fondement de l'article 1382 du Code civil relatif à la responsabilité civile pour faute.

⁴⁰ L'article 71 du Code de l'environnement habilite le Ministère de l'Environnement à engager les actions et poursuites devant les juridictions territorialement compétentes sans préjudice du droit qui appartient au Ministère public.

⁴¹ Les personnes intéressées peuvent, en effet, se constituer partie civile, soit dans un procès engagé par l'action publique, soit indépendamment de toute action publique, sous forme d'une plainte avec constitution de partie civile (voir article 1, al. 2, 3 et 4 du Code de procédure pénale).

⁴² Voir article 12 de la loi organique n° 15-2000/AN du 23 mai 2000 portant composition, organisation, attribution et fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui ; et article 5 de la loi n° 21-95/ADP du 16 mai 1995 portant création et fonctionnement des tribunaux administratifs.

déversements anarchiques de déchets urbains et industriels sont largement pratiqués en toute impunité dans toutes les villes du pays. Les coupes abusives de bois, les feux de brousse et le braconnage, dont les conséquences désastreuses sur l'écosystème national sont pourtant bien connues, sont également largement pratiqués, parfois dans l'indifférence totale des autorités administratives compétentes. Il se développe, dans ce domaine, une certaine tolérance administrative qui traduit une relative inefficacité des mécanismes administratifs de mise en œuvre du droit de l'environnement.

Les mécanismes judiciaires souffrent des mêmes déficiences. Rarement saisis de questions d'environnement, les tribunaux nationaux n'ont pas souvent l'occasion de statuer sur de telles questions. Pourtant, ce ne sont pas les infractions pénales en la matière qui manquent. Certaines implantations industrielles, par exemple, sont parfois à l'origine de graves dommages à l'environnement, comme des déversements de déchets liquides ou solides dans les cours d'eau et en plein air ou encore des pollutions de l'air ou du sol, sans qu'aucune procédure judiciaire n'ait jamais été engagée contre eux. En matière de lutte contre les pollutions, par exemple, les autorités administratives ne sanctionnent pratiquement jamais les pollutions issues des véhicules automobiles et des engins à deux roues, pas plus qu'elles ne sanctionnent les déversements anarchiques de déchets ménagers ou industriels dans les cours d'eau⁴³. De même, les coupes abusives de bois et les feux de brousse, pourtant pénalement répréhensibles, ne font quasiment pas l'objet de poursuites pénales. De nombreux établissements classés se créent et fonctionnent en méconnaissance de la réglementation relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, sans être pour autant inquiétés par une procédure judiciaire quelconque⁴⁴. Il se développe ici aussi une certaine impunité qui montre les limites des mécanismes juridictionnels à assurer une protection efficace de l'environnement.

Par ailleurs, alors que la justice reste largement ouverte aux victimes directes de dommages écologiques, celles-ci sont, en pratique, réticentes à saisir le juge, en raison d'une méconnaissance de la législation environnementale et des procédures ouvertes à cet effet, mais aussi d'une certaine culture de la fatalité face aux calamités provenant de la nature.

De l'inefficacité des différents mécanismes de mise en œuvre du droit de l'environnement découle une faible effectivité de celui-ci.

3. Les indicateurs de l'effectivité du droit de l'environnement

Sans doute, est-il difficile, voire périlleux, d'évaluer l'effectivité du droit de l'environnement, surtout en présence d'un foisonnement de règles juridiques applicables dans des domaines aussi variés que celui de l'environnement, et en l'absence de critères consensuels d'évaluation de

⁴³ Deux exemples de notoriété publique suffisent à illustrer cette situation. A Bobo-Dioulasso, l'usine de savonnerie, qui constitue une des plus anciennes unités industrielles de la ville, a toujours déversé des déchets liquides dans un canal qui rejoint le lit du Houet, rivière contenant des silures dits sacrés, entraînant régulièrement la mort de dizaines de silures. Pourtant, aucune procédure judiciaire n'a jamais été engagée à l'encontre de ladite usine. De même, à Ouagadougou, l'usine de tannerie, implantée dans la zone industrielle de Kossodo, continue de déverser des déchets liquides dans le canal qui traverse le quartier, sans jamais avoir été non plus inquiétée par une quelconque procédure judiciaire.

⁴⁴ Les établissements dangereux, insalubres et incommodes sont classés par l'article 25 du Code de l'environnement. Leurs conditions d'ouverture et de fonctionnement sont fixées par le décret n° 98-322/PRES/PM/MEE/MEM/MS/METSS/MEF du 28 juillet 1998.

l'effectivité. Toutefois, on peut considérer, avec Charles de Visscher, qu'une norme juridique est effective ou non selon qu'elle se révèle « capable ou non de déterminer chez les intéressés les comportements recherchés »⁴⁵. En d'autres termes, c'est la bonne réceptivité de la norme juridique auprès de son destinataire qui détermine son effectivité. Dans le domaine particulier de l'environnement, ce critère de réceptivité de la norme peut s'avérer très pertinent, dans la mesure où l'objectif du législateur est, après tout, d'obtenir des citoyens un changement de comportement à l'égard de l'environnement.

Toutefois, pour intéressant qu'il soit, le critère de la réceptivité de la norme environnementale ne suffit pas à lui seul pour apprécier l'effectivité du droit de l'environnement. Analysant la problématique de la mise en œuvre du droit international de l'environnement, Sandrine Maljean-Dubois dégage cinq indicateurs de l'effectivité du droit international de l'environnement⁴⁶. Pour elle, le droit international de l'environnement pourra être jugé effectif s'il :

- assure la protection de l'environnement ;
- conduit au respect des règles et standards posés ;
- conduit à la modification souhaitée du comportement humain ;
- est transposé aux différents niveaux institutionnels (régional, national, local) par l'adoption de lois, règlements et la conduite de certaines activités administratives ;
- a un impact à travers sa seule existence, indépendamment de l'adoption de mesures spécifiques.

Bien que ces différents indicateurs ne soient pas tous automatiquement transposables à l'échelle nationale, certains d'entre eux peuvent tout de même servir de critères d'appréciation de l'effectivité du droit interne de l'environnement.

Ainsi, en se référant au critère de la protection effective de l'environnement, on ne peut que constater l'incapacité du droit burkinabè de l'environnement à assurer, par lui-même, une protection effective de l'environnement, dans la mesure où son existence, depuis près de deux décennies, n'a pas permis de renverser la tendance à la dégradation continue de l'environnement. Il s'ensuit donc que son effectivité reste extrêmement faible.

Ce constat peut être confirmé par le recours au critère du respect des règles et standards posés. En effet, il est constant que les règles de protection de l'environnement, peu connues par les citoyens burkinabè sont très peu respectées par eux. Les normes relatives à la collecte et à l'élimination des déchets urbains, par exemple, sont dans une large mesure ignorées par la grande majorité des citoyens dans les milieux urbains et périurbains.

De même, l'obligation de réaliser des études ou des notices d'impact sur l'environnement pour la réalisation de certaines activités susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement est rarement mise en œuvre pour de telles activités.

S'agissant du critère de la modification du comportement humain, il est évident que, pour le moment, les règles environnementales n'ont pas encore engendré des changements de

⁴⁵ C. De Visscher, *Les effectivités du droit international public*, Pedone, Paris, 1967, p. 18.

⁴⁶ S. Maljean-Dubois, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Notes de l'IDDRI, Paris, 2003, pp. 23 et ss. (www.iddri.org).

comportement chez la plupart des burkinabè qui continuent à voir dans les ressources de l'environnement plus un moyen de survie qu'un patrimoine à utiliser rationnellement dans l'intérêt des générations présentes et à venir.

Quant au critère de la transposition des normes internationales au plan interne, s'il est heureux de constater que certaines conventions internationales relatives à la protection de l'environnement ont fait, à ce jour, l'objet de mesures législatives, réglementaires ou autres de mise en œuvre⁴⁷, la plupart d'entre elles ne connaissent pas de mesures internes de mise en œuvre⁴⁸. Il s'ensuit donc que ces conventions ne connaissent qu'un faible degré d'effectivité au plan national.

Somme toute, même si elle ne permet pas d'avoir un jugement absolu et général, l'application de ces quatre critères d'effectivité permet, *prima facie*, de conclure à la faible effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso. Les causes d'une telle situation sont multiples et complexes.

B. Les causes de la faible effectivité du droit de l'environnement

Si la faible effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso est un fait, il importe cependant de s'interroger sur les causes d'une telle situation qui est préjudiciable à l'existence même du droit de l'environnement, voire à l'Etat de droit. Dans sa « Réflexion sur le droit et le non droit »⁴⁹, le Doyen Cerexhe, considérant que l'ineffectivité constitue une des causes essentielles du non droit, dégage trois causes essentielles de l'ineffectivité de la règle de droit : l'inadaptation des lois, la désuétude de la règle de droit et la non application de la règle de droit du fait des tolérances administratives.

Au Burkina Faso, si ces différentes causes peuvent être invoquées en général pour expliquer en partie la faible effectivité du droit, il convient cependant de reconnaître que la faible effectivité du droit de l'environnement s'explique par des causes plus complexes, liées aussi bien aux insuffisances des organes de contrôle qu'aux comportements inadéquats des principaux destinataires des règles de droit que sont les citoyens. Ces différentes causes peuvent être classées en deux grandes catégories : les causes institutionnelles et les causes socioculturelles.

1. Les causes institutionnelles

D'une manière générale, l'on s'accorde habituellement à reconnaître que le mécanisme technique de respect des règles de droit est la sanction, qui a une fonction tant préventive que répressive. La sanction d'une règle de droit suppose à la fois l'existence de peines s'appliquant aux comportements récalcitrants vis-à-vis de la loi et l'existence d'organes chargés de veiller au

⁴⁷ La convention CITES, par exemple, a fait l'objet de plusieurs mesures réglementaires d'application, de même que le Protocole de Kyoto et de Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

⁴⁸ Ces conventions n'ont point été publiées et n'ont fait l'objet d'aucune mesure législative d'incorporation ou de mesures administratives d'application.

⁴⁹ E. Cerexhe, Doyen honoraire de la Faculté de droit de l'Université de Louvain La Neuve, « Réflexion sur le droit et le non droit », discours prononcé en 2001 à l'Université de Ouagadougou, à l'occasion du diplôme de docteur *honoris causa* qui lui était décerné.

respect des règles de droit ou d'administrer ces peines. Or, au Burkina Faso, force est de constater qu'en matière de droit de l'environnement, ces différents mécanismes de sanction ne fonctionnent guère : non seulement les sanctions des règles environnementales ne sont pas appliquées, mais en outre les organes chargés du contrôle du respect de la règle environnementale n'assurent pas pleinement leurs fonctions.

a) L'absence de sanction des atteintes à l'environnement

L'une des caractéristiques essentielles du droit de l'environnement au Burkina Faso est l'absence de sanction attachée en fait aux violations des règles qui le constituent. Certes, le Code de l'environnement prévoit des sanctions pour les atteintes à l'environnement et ouvre ainsi la voie à la possibilité de réprimer des crimes et délits environnementaux et de réparer les dommages environnementaux. Toutefois, en pratique, de telles sanctions sont extrêmement rares. C'est que les administrations chargées de réprimer directement les atteintes à l'environnement ou de poursuivre en justice les délinquants environnementaux s'abstiennent le plus souvent de le faire, développant ainsi une sorte de tolérance générale en matière d'atteintes à l'environnement. De même, les tribunaux, rarement saisis de questions environnementales, n'ont pas souvent l'occasion de trancher les litiges environnementaux et n'appliquent guère les règles du droit de l'environnement.

L'absence de sanctions administratives et la tolérance administrative en matière d'application des règles de protection de l'environnement sont très répandues au Burkina Faso et résultent d'une certaine tolérance de l'Administration de l'environnement à l'égard des atteintes à l'environnement. Elles s'observent dans tous les secteurs de l'environnement. Dans cette hypothèse, l'autorité s'abstient d'appliquer telle disposition environmentaliste, parce que cette abstention lui paraît préférable à l'application de la règle. Si cette solution paraît commode à certains égards, compte tenu notamment du poids de l'analphabétisme et de l'ignorance de la population en matière d'environnement, elle n'est cependant pas sans danger. Le risque est, en effet, grand de voir la règle appliquée par certaines autorités et pas par d'autres, ce qui peut engendrer une insécurité juridique préjudiciable au principe d'égalité des citoyens.

Quant à l'absence de sanctions judiciaires, elle découle aussi bien de l'absence de saisine des tribunaux par les justiciables que du manque de formation des juges dans le domaine du droit de l'environnement et du refus même de poursuivre des autorités judiciaires. En effet, il est extrêmement rare que des justiciables saisissent les tribunaux pour des atteintes à l'environnement. Sans doute considèrent-ils que les atteintes à l'environnement ne constituent pas véritablement des actes répréhensibles susceptibles d'être portés en justice. Cette vision procède d'une certaine représentation culturelle des ressources de l'environnement, traditionnellement considérées comme des biens non appropriables à titre individuel⁵⁰. Les ressources naturelles étant généralement considérées comme des biens appartenant à tout le monde et donc à personne, il s'ensuit une certaine indifférence des citoyens devant des atteintes à l'environnement. Cependant, dans la mesure où les atteintes à l'environnement constituent également des infractions pénales, susceptibles d'être poursuivies d'office par les autorités judiciaires, l'absence

⁵⁰ Voir B. Sitak Yombatina, « Droit de l'environnement à l'épreuve des représentations culturelles africaines : une approche sociopolitique », <http://sos-net.eu.org/re&ts/dhdi/recherches/environnement/articles/sitackdroitenv2.htm>.

de sanction judiciaire est également le fait des autorités judiciaires elles-mêmes. Elle s'explique fondamentalement par l'absence de formation des juges eux-mêmes dans le domaine du droit de l'environnement, mais également par le fait qu'ils n'estiment pas les atteintes à l'environnement suffisamment graves pour être poursuivies. Dans tous les cas, cette situation d'absence de sanction judiciaire ne peut que conforter les comportements attentatoires à l'environnement.

En fait, l'absence de sanctions, administratives ou judiciaires, s'explique le plus souvent par l'absence même de contrôle régulier par les autorités compétentes qui n'ont pas de ce fait connaissance des infractions commises et ne peuvent donc les poursuivre.

b) L'absence de contrôle du respect des règles environnementales

Le respect des règles de protection de l'environnement suppose l'organisation de contrôles réguliers pour prévenir les atteintes à l'environnement et, le cas échéant, les réprimer. Or, non seulement le territoire national est trop vaste pour organiser régulièrement de tels contrôles, mais en outre les organes chargés d'opérer ces contrôles sont le plus souvent dépourvus des moyens humains, matériels et financiers pour opérer ces contrôles. Ainsi, les coupes abusives de bois, les feux de brousse, les déversements anarchiques de déchets ménagers, menés à peu près partout, échappent le plus souvent à la vigilance des autorités de contrôle.

Lorsque les autorités administratives, chargées du contrôle de l'application de la loi environnementale, ne disposent pas de moyens humains, matériels et financiers nécessaires pour opérer ces contrôles, il s'ensuit une véritable tolérance administrative qui ôte à la loi toute son autorité.

c) L'inadéquation et la complexité des règles de protection de l'environnement

D'une manière générale, les normes juridiques sont d'autant plus faciles à mettre en œuvre qu'elles font l'objet d'une large adhésion sociale. Or, l'adhésion sociale à de telles règles est fonction de leur adéquation avec le contexte social et culturel de la société dans laquelle elles sont appelées à s'appliquer. S'agissant cependant des règles du droit de l'environnement au Burkina Faso, force est de constater que la plupart d'entre elles sont en inadéquation avec le contexte socioculturel du pays.

S'inspirant, en effet, des principes et mécanismes établis par des instruments internationaux de protection de l'environnement, le droit burkinabè de l'environnement souffre d'un cruel défaut d'enracinement culturel et apparaît comme un ensemble de règles en total déphasage avec les pratiques socioculturelles des citoyens. Les règles relatives à la protection des ressources naturelles, notamment la faune et la flore, par exemple, ne tiennent nullement compte des pratiques coutumières en la matière⁵¹, pas plus qu'elles ne tiennent compte des besoins fondamentaux de la population locale pourtant confrontées à une situation de pauvreté qui l'oblige parfois à se rabattre sur les ressources naturelles pour survivre. De même, la règle de l'interdiction des feux de brousse ne tient pas compte des pratiques traditionnelles culturelles de brûlis ou de chasse qui sont parfois à la base de ces feux de brousse.

⁵¹ Pourtant, l'on sait que certaines pratiques coutumières sont favorables à la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Il en va ainsi, par exemple, du statut sacré reconnu à certains sites (forêts, montagnes ou rivières sacrées) ou à certains animaux (serpents, caïmans sacrés).

De manière générale, le droit de l'environnement burkinabè ne correspond pas à la vision des populations nationales dont la grande majorité reste encore analphabète et est mue par des règles traditionnelles. A cette défaillance, il convient d'ajouter la complexité technique du droit de l'environnement. Aux confins du droit interne et du droit international et tributaire des résultats de la science et de la technologie, le droit de l'environnement est un droit complexe à appréhender dans tous ses aspects par les agents chargés de son application et, *a fortiori*, par les populations.

Dans ces conditions, on ne peut être étonné du fait que les citoyens n'adhèrent quasiment pas aux règles relatives à la protection de l'environnement.

Cependant, si le déficit d'effectivité des règles de protection de l'environnement est, en partie, le fait de la défaillance des pouvoirs publics, il faut reconnaître qu'il est également lié aux comportements des citoyens eux-mêmes qui ont souvent peu de considération pour les exigences de la protection de l'environnement.

2. Les causes socioculturelles

Le non respect des règles de protection de l'environnement est le plus souvent dû aux comportements mêmes des citoyens. Il faut reconnaître, en effet, que nombre de citoyens ont des comportements peu respectueux de l'environnement, pour diverses raisons liées soit à la pauvreté et à ses conséquences, soit à l'ignorance même de leurs conséquences environnementales, soit encore à l'incivisme écologique galopant et à la faible réceptivité des règles environnementales dans la société.

a) La pauvreté et ses conséquences

La pauvreté n'est pas, en soi, un facteur de non respect de la loi. A cet égard, il n'y a pas de corrélation directe entre pauvreté et non respect de la loi. En effet, le fait d'être pauvre ne conduit pas automatiquement au non respect de la loi. L'on peut être pauvre tout en étant digne et respectueux de la loi. A l'inverse, la richesse ne conduit pas non plus automatiquement au respect de la loi.

Cependant, dans le cas particulier de la loi environnementale, force est de constater que la pauvreté peut être, à certains égards, une cause de non respect de la législation environnementale et justifier en partie l'ineffectivité de celle-ci. En effet, dans la mesure où l'environnement constitue la base même de la plupart des ressources alimentaires des populations, lorsque celles-ci sont pauvres, elles ont tendance à opérer davantage de prélèvements sur les ressources naturelles pour faire face à leurs besoins alimentaires, au mépris de la loi. Cette situation peut être illustrée au Burkina Faso notamment par la consommation du bois de feu par les ménages pauvres, ce qui entraîne des conséquences graves à long terme sur le couvert végétal. Elle peut être également illustrée par la pratique de l'agriculture extensive ou de l'élevage transhumant qui peut avoir des conséquences négatives sur l'environnement et constituer autant de facteurs de non respect de la législation environnementale.

Cette situation est encore plus accentuée en matière de pollutions et nuisances. En effet, la pauvreté conduit le consommateur à faire le choix de produits ou de technologies moins coûteux à l'achat ou à l'usage, mais qui sont souvent source de plus de pollutions et nuisances, comme

en témoigne chez nous l'usage d'engins motorisés vétustes émetteurs de graves pollutions : mobylettes et autres automobiles usagés.

b) L'ignorance du droit de l'environnement par les citoyens et son manque de légitimité

L'effectivité du droit suppose qu'une règle de droit qui existe est connue des citoyens qui en sont les principaux destinataires. Il est, en effet, évident que l'on peut difficilement respecter une norme si on en ignore l'existence ou si on ne peut en saisir la signification. Si le destinataire de la règle de droit se voit imposer un modèle de comportement auquel il doit se soumettre, encore faut-il qu'il en ait connaissance. C'est cette exigence élémentaire du droit que traduit l'adage hérité du droit romain selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi ».

Or, dans le cas du Burkina, il n'échappe à personne que la plupart des règles de droit édictées par les pouvoirs publics sont ignorées par la grande majorité de la population qui reste analphabète et n'a pas accès au droit de l'Etat, lequel est rédigé dans un langage qu'elle ignore et est, pour l'essentiel, très peu diffusé. Cette situation générale, valable pour l'ensemble du droit, est encore plus accentuée en matière de droit de l'environnement. Matière jeune et complexe, le droit de l'environnement est très peu connu des burkinabè, pas seulement de la grande majorité analphabète de la population, mais également de cette petite minorité dite instruite. Il faut en outre reconnaître que le droit de l'environnement reste une matière très technique, qui est d'ailleurs très peu connue même des spécialistes du droit. Seuls les spécialistes de la matière ou les professionnels du domaine de l'environnement en connaissent l'existence et les rouages et, de ce fait, en détiennent en quelque sorte le monopole.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la légitimité même du droit de l'environnement. Si les citoyens perçoivent aujourd'hui sans difficulté l'utilité de l'environnement et des ressources naturelles, il n'est pas du tout sûr qu'ils perçoivent de la même manière l'utilité du droit de l'environnement. Expression de la volonté de la puissance publique, conçu sans la participation réelle des citoyens, le droit de l'environnement reste, aux yeux de nombre d'entre eux, un ensemble de règles qui leur sont au mieux étrangères et, au pire, imposées aux autorités nationales par des pays développés et des institutions financières internationales dans leur politique d'aide publique au développement.

Dans ces conditions, l'on ne peut guère s'étonner que les populations n'appliquent pas des règles qu'elles ne connaissent pas et qui ne sont guère légitimes. Cette situation est d'ailleurs renforcée par la montée de ce que l'on pourrait appeler l'incivisme écologique.

c) La montée de l'incivisme écologique

Même si les populations nationales ignorent l'existence et le contenu du droit de l'environnement, on ne peut dire qu'elles n'ont nullement conscience de la dégradation de l'environnement dans lequel elles vivent. Depuis de longues années, les pouvoirs publics ont mené des campagnes d'information et de sensibilisation qui ont permis à une grande partie des citoyens de prendre conscience aussi bien de l'importance de la dégradation de l'environnement du fait de l'action de l'homme que de la nécessité de prendre des mesures de préservation des éléments de l'environnement. Les campagnes de lutte contre les feux de brousse, la coupe abusive de bois ou la divagation des animaux ont sans aucun doute permis une certaine prise de conscience populaire sur des fléaux environnementaux, tels que la désertification, la dégradation des sols,

la raréfaction de certaines ressources naturelles (animaux, eau, végétation, etc.). Logiquement, on devrait s'attendre, au regard de cette prise de conscience, à un comportement de plus en plus respectueux de l'environnement de la part des citoyens.

Malheureusement, en pratique, il n'en va pas ainsi. Bien au contraire, on assiste à une montée de comportements peu respectueux du droit de l'environnement et constituant parfois des facteurs de graves atteintes à l'environnement. Ces comportements inciviques, qui se rattachent à un phénomène plus général de développement de l'incivisme dans notre pays, peuvent prendre des formes variées, parmi lesquelles on peut citer : la coupe abusive de bois ; la pratique inconsciente des feux de brousse ; la pratique de l'agriculture extensive au moyen de défrichages aveugles et systématiques ; le déversement anarchique des ordures ménagères et autres excréta ; l'abandon anarchique des emballages usagés tels que les plastiques et autres papiers de tous genres ; la pollution atmosphérique du fait d'engins motorisés polluants (voitures, mobylettes, etc.). Il est évident qu'une telle situation ne peut que renforcer l'ineffectivité du droit de l'environnement.

En somme, les causes de la faible effectivité du droit de l'environnement sont multiples et complexes. Elles traduisent, sans conteste, la faiblesse même de l'Etat de droit dans notre société. Leur importance et leur persistance constituent des risques potentiels de disparition du droit de l'environnement lui-même, qui pourrait ainsi progressivement tomber en désuétude, par suite de sa non application.

Il importe donc de définir des stratégies appropriées pour réhabiliter le droit de l'environnement, avant qu'il ne tombe dans l'oubli, c'est-à-dire dans une situation de non droit, jugée dangereuse par le Professeur Cerexhe.

II. Le renforcement de l'effectivité du droit de l'environnement

La faible effectivité dont le droit de l'environnement est l'objet au Burkina Faso n'est pas sans conséquence sur l'état actuel de l'environnement dans le pays. En effet, malgré l'existence et la prolifération des règles de protection de l'environnement, les différents éléments de la nature continuent à subir d'importantes dégradations, à telle enseigne que l'on pourrait se demander si le droit de l'environnement est nécessaire et utile pour la protection de l'environnement. En réalité, la question de l'utilité du droit de l'environnement ne se pose pas, dès lors que l'on admet généralement que, les dégradations de l'environnement étant essentiellement le fait des hommes, il faut changer leur comportement pour enrayer ou, à tout le moins, limiter ces dégradations. La préoccupation majeure à cet égard est de savoir comment rendre effectif un droit dont l'utilité paraît évidente. Au fond, la nécessité de promouvoir l'effectivité du droit de l'environnement (B) conduit à s'interroger sur les voies et moyens idoines pour assurer une meilleure protection de l'environnement (B).

A. La nécessité de promouvoir l'effectivité du droit de l'environnement

Deux considérations majeures rendent nécessaire le renforcement de l'effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso : les contraintes de l'Etat de droit, d'une part, et les exigences du développement durable, d'autre part.

1. Les contraintes liées à l'Etat de droit

La nécessité d'assurer le respect des règles de protection de l'environnement découle avant tout de contraintes générales liées à l'Etat de droit. L'Etat de droit se caractérise, en effet, par la primauté de la règle de droit qui s'impose à tous les acteurs de la société. L'ineffectivité d'une règle de droit constitue un facteur d'insécurité pour les citoyens et, à terme, une menace sérieuse à la réalité de l'Etat de droit. En matière d'environnement, l'ineffectivité du droit ouvre la voie à toutes sortes d'abus et aux dégradations anthropiques de l'environnement. Dans le cas particulier du Burkina Faso, cette situation est d'autant plus déplorable que l'environnement national est extrêmement fragile et sensible à toutes formes d'agression. Il est donc urgent de faire en sorte que le droit de l'environnement ne reste pas lettre morte.

Le droit vise à organiser la société, à réguler et à ordonner les relations sociales. Il garantit, de ce fait, aux citoyens une protection efficace. L'ineffectivité du droit laisse libre cours aux volontés individuelles qui ne connaissent alors aucune contrainte. Il s'ensuit donc ce qu'il convient d'appeler la loi de la jungle, c'est-à-dire la règle du plus fort, avec comme conséquence que l'individu abandonné à lui-même, ne bénéficiant d'aucune protection, vit dans une insécurité juridique totale. L'ineffectivité du droit, par l'incertitude qu'elle crée à l'égard du droit, risque de fragiliser la justice et de mettre en péril l'Etat de droit qui est l'essence de toute société démocratique.

Dans le domaine particulier du droit de l'environnement, l'ineffectivité du droit a pour conséquence non seulement la paralysie de l'Etat de droit, mais également le développement de l'incivisme écologique et d'autres pratiques favorables à la dégradation de l'environnement.

Pour un pays pauvre comme le Burkina Faso, aux ressources naturelles peu abondantes et dont l'environnement est déjà tributaire de facteurs naturels défavorables, cette situation paraît intolérable et préjudiciable, à terme, à son développement économique durable.

Il importe donc de prendre des mesures appropriées pour rendre, autant que possible, effective la réglementation relative à la protection de l'environnement. Pour ce faire, il est indispensable de mettre en œuvre les mécanismes de contrôle prévus à cet effet et d'impliquer étroitement le citoyen dans la mise en œuvre du droit de l'environnement, notamment par l'information, la sensibilisation, la formation et la participation.

Comme le dit judicieusement le Doyen Etienne Cerexhe, en conclusion à son discours précité, « La règle de droit est un soleil qui ne se couche jamais, dont les rayons doivent nous éclairer éternellement ». En paraphrasant cette idée, on pourrait dire que le droit de l'environnement est un soleil levant qui risque de ne jamais briller s'il reste lettre morte.

2. Les exigences du développement durable

Afin de relever le défi de la protection de l'environnement mondial mis à mal par d'importantes menaces de dégradation, la communauté internationale, consciente des interactions négatives et positives entre environnement et développement économique, a opté pour un développement durable. La notion de développement durable, unanimement adoptée à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, s'efforce en réalité de concilier les impératifs du développement économique et ceux de la protection de l'environnement.

ment. Elle postule la satisfaction des besoins des générations présentes, sans compromettre ceux des générations à venir. Mais, plus qu'un simple concept politique, le développement durable apparaît comme un objectif majeur que s'efforce de réaliser la communauté internationale et qui s'impose à tous les Etats.

Sa réalisation passe par la mise en œuvre d'instruments, entre autres, économiques et juridiques⁵². A cet égard, le droit de l'environnement apparaît comme un instrument susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs du développement durable. Visant, en effet, à obtenir un changement de comportement des individus vis-à-vis de l'environnement, il peut, précisément, les contraindre à avoir une attitude plus rationnelle et plus respectueuse à l'égard des différents éléments de celui-ci. Ainsi, peut-il fixer des normes de comportement susceptibles de limiter, voire d'enrayer les diverses pollutions, interdire des activités ou des comportements dangereux pour l'environnement ou encore encourager, par des mesures incitatives, des actions de préservation des ressources naturelles. De ce point de vue, le droit de l'environnement s'analyse comme un instrument d'autant plus indispensable pour la protection de l'environnement qu'il est désormais établi que les principales menaces actuelles qui pèsent sur l'environnement sont d'origine anthropique.

Il s'agit, en quelque sorte, d'un garde-fou contre les attitudes humaines dangereuses pour l'environnement, dont le non respect pourrait constituer la porte ouverte à toutes sortes de dérives ou d'abus et compromettre la réalisation de l'objectif du développement durable. En d'autres termes, même si le droit de l'environnement ne suffit pas, à lui seul, à assurer la protection de l'environnement et le développement durable, son absence ou sa non effectivité rend difficile, voire impossible, la réalisation de cet objectif d'intérêt général. Le développement durable exige donc que le droit de l'environnement, qui en est le garant, ne reste pas lettre morte. Autrement dit, il ne saurait y avoir de développement durable sans respect des règles de protection de l'environnement.

Le développement durable apparaît ainsi comme un pendant de l'Etat de droit, les deux concourant à rendre nécessaire la promotion de l'effectivité du droit de l'environnement. Dès lors, il importe de s'interroger sur les moyens adéquats de renforcement de cette effectivité.

B. Les moyens de renforcement de l'effectivité du droit de l'environnement

En fait, l'effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso suppose que les autorités chargées du contrôle de l'application des règles environnementales jouent pleinement leur rôle et passe par l'éducation des citoyens aux règles de protection de l'environnement. La promotion de l'approche participative et des mécanismes incitatifs constituent également un moyen important de renforcement de l'effectivité du droit de l'environnement.

⁵² Le principe de l'internalisation des coûts environnementaux, les taxes et redevances de pollution, les permis de pollution négociables, tout comme le principe pollueur-payeur, constituent des instruments économiques de réalisation du développement durable.

1. L'activation et le renforcement des mécanismes de contrôle

Il est vrai que le droit de l'environnement souffre de sa complexité et de sa nature révolutionnaire qui implique un réel changement de comportement de la part des citoyens. Toutefois, précisément parce qu'il ne va pas dans le sens du comportement quotidien des citoyens, le droit de l'environnement exige une action volontariste des pouvoirs publics pour lui assurer un minimum d'effectivité. Cela suppose que les pouvoirs publics jouent pleinement leur rôle, notamment en organisant des contrôles préventifs et, le cas échéant, en rendant effectives les sanctions.

Pour que le droit de l'environnement puisse connaître un minimum d'effectivité dans notre pays, il est indispensable de rendre effectifs les mécanismes de contrôle préventif prévus par la loi environnementale.

En effet, les différents textes consacrés à l'environnement prévoient pour leur mise en œuvre des mécanismes institutionnels chargés du contrôle préventif de la mise en œuvre de leurs dispositions, ainsi que des mesures de contrôle préventif. Ainsi, le suivi de la mise en œuvre des dispositions du code de l'environnement relève des services techniques du ministère chargé de l'environnement, qui reçoivent à cet effet des pouvoirs spécifiques pour opérer des contrôles préventifs et de surveillance générale de l'environnement (article 6). De même, le code prévoit des mesures de contrôle tels que le contrôle de qualité, les études et notices d'impact sur l'environnement (articles 17–24) les mesures relatives aux établissements dangereux insalubres ou incommodes (articles 25–30) les mesures de contrôle sur les déchets urbains et industriels (articles 31–38), les mesures de contrôle sur les pesticides.

Le respect effectif de la législation environnementale passe d'abord par la mise en œuvre effective de ces différentes mesures de contrôle.

Pour ce faire, il importe de renforcer les capacités opérationnelles des structures de contrôle en les dotant des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour s'acquitter pleinement des tâches qui leur sont dévolues.

On le sait déjà, la sanction en droit est le meilleur garant du respect de la loi. Lorsqu'elle n'existe pas, le respect de la loi est laissé au bon vouloir de chacun.

Certes en matière d'environnement, la sanction n'est pas forcément le meilleur moyen du respect de la loi. En la matière, il importe certainement plus d'informer et de sensibiliser le citoyen que de le sanctionner. Mais, il faut bien admettre que l'absence totale de sanction conduit en la matière à une situation d'anarchie préjudiciable pour l'environnement et la loi environnementale. S'il est vrai qu'il ne faudrait pas recourir systématiquement à la sanction, il n'en demande pas moins que dans certains cas cette sanction est indispensable pour assurer l'effectivité de la loi.

A cet égard, les sanctions administratives infligées par les structures administratives compétentes s'avèrent parfois nécessaires, par exemple dans des domaines comme celui de l'utilisation des hydrocarbures, le rejet ou le reversement des déchets, la coupe de bois, etc.

Les sanctions judiciaires, notamment pénales s'avèrent également indispensables au moins dans des cas qualifiables de crimes écologiques cette dernière sanction passe par la prise de

conscience par les magistrats et les auxiliaires de justice du rôle essentiel qui leur est dévolu en la matière, mais aussi par leur formation adéquate dans le domaine du droit de l'environnement qui reste un domaine très technique et très complexe.

2. L'indispensable éducation environnementale des citoyens

Le droit de l'environnement ne doit pas être un droit théorique, sans aucune emprise sur la réalité. Il ne peut, en pratique, atteindre les objectifs qui lui sont assignés que si les principales règles qui en constituent la charnière sont acceptées naturellement par les citoyens qui les appliquent spontanément. Pour que les citoyens acceptent et appliquent naturellement les règles du droit de l'environnement, il ne suffit pas qu'elles soient édictées et publiées. Encore faut-il qu'elles soient comprises et acceptées par les citoyens. Pour ce faire, il est indispensable non seulement d'informer, de former et de sensibiliser les citoyens, mais également de promouvoir auprès d'eux un civisme en matière d'environnement pour permettre aux citoyens surtout les plus jeunes de connaître le contenu de la loi environnementale.

Le respect de la règle de droit suppose que celle-ci soit connue par le citoyen et, si possible comprise et acceptée par lui. Or, les règles du droit de l'environnement étant ignorées ou mal connues par les citoyens burkinabè, il est donc indispensable et primordial de leur en faire connaître la teneur. Cette tâche exige la mise au point d'une véritable stratégie de communication avec le recours aux mass médias. A cet égard, la mise au point d'un système d'éducation environnementale paraît indispensable.

C'est précisément l'éducation environnementale qui permettra l'émergence d'une culture citoyenne de respect de la loi environnementale.

Par ailleurs, l'objectif final du droit de l'environnement n'est pas tant d'imposer aux individus des normes de conduite rigides auxquelles il convient de se conformer que de créer une véritable symbiose entre les comportements des individus et les grands équilibres environnementaux. Au-delà du respect de la lettre de la loi, il s'agit d'amener progressivement l'individu à avoir un comportement respectueux de l'environnement.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de développer chez le citoyen un réflexe comportemental en phase avec les exigences de la protection de l'environnement. Cette tâche essentielle peut être assurée par ce que l'on pourrait appeler la promotion de l'éco-citoyenneté. L'éco-citoyenneté est le sens civique élevé d'un individu appartenant à un Etat donné vis-à-vis des exigences environnementales. Il s'agit, en quelque sorte, du comportement type du citoyen respectueux de la loi environnementale. L'éco-citoyenneté suppose que le citoyen a connaissance de la réglementation environnementale, a pleinement conscience de sa portée et s'engage à s'y conformer. Il requiert du citoyen non seulement une bonne connaissance de la loi, mais en outre une prise de conscience de la portée écologique de tous les actes et gestes quotidiens qu'il pose et un engagement à limiter leurs effets nuisibles sur l'environnement ou à sauvegarder les ressources naturelles.

L'éco-citoyenneté, qui s'oppose ainsi à l'incivisme écologique, suppose donc à la fois une prise de conscience et un engagement à agir conformément aux exigences de la protection de l'environnement. Il se traduit concrètement par des comportements individuels et collectifs respectueux de l'environnement. Elle suppose que le citoyen, conscient de l'impact de son action

sur l'environnement, se comporte en citoyen responsable. La protection de l'environnement étant, en effet, une nécessité d'intérêt général, la réalisation de ces objectifs passe par un comportement éco-citoyen, c'est-à-dire respectueux des lois de la République et des exigences de la protection de l'environnement.

Dans notre pays, face à la montée de l'incivisme écologique, seule la promotion d'une éco-citoyenneté permettra de renverser la tendance et de favoriser l'effectivité du droit de l'environnement. Il s'agira de cultiver chez les citoyens le sens d'une responsabilité individuelle et collective en matière d'environnement et de développement durable.

Une telle situation ne peut être obtenue par une simple décision politique ou administrative. Certes elle exige une volonté politique de forger ce comportement chez le citoyen. Toutefois, elle requiert à la fois une éducation des citoyens à l'environnement et leur association aux différentes politiques environnementales dans le cadre d'une véritable démocratie participative mettant en œuvre des mécanismes incitatifs.

3. La promotion de l'approche participative et des mécanismes incitatifs

La plupart des menaces qui pèsent sur l'environnement proviennent des activités humaines. C'est pourquoi les règles de protection de l'environnement visent le plus souvent à réglementer les activités humaines pour éviter qu'elles ne portent atteinte à l'environnement. Toutefois, si ces règles ne sont pas comprises et acceptées par les acteurs concernés, elles auront peu de chance d'être respectées et pourraient être vouées à l'ineffectivité.

Aussi, pour que les règles de protection de l'environnement puissent avoir le maximum de chance d'être appliquées, convient-il d'impliquer tous les acteurs, aussi bien au niveau de leur conception qu'au niveau de leur application. En d'autres termes, l'effectivité du droit de l'environnement suppose que celui-ci soit fondé sur une approche participative. Comme le dit le professeur Prieur, « La protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'Etat, est avant tout un devoir des citoyens »⁵³.

L'approche participative de la protection de l'environnement est celle qui consiste à associer les citoyens aux efforts de protection de l'environnement déployés par les pouvoirs publics. Elle consiste à la fois à tenir compte des intérêts et modes de vie des populations dans l'élaboration des règles de protection de l'environnement et à les associer étroitement à leur mise en œuvre. Toutefois, une participation efficace des citoyens à la protection de l'environnement suppose que ceux-ci soient pleinement informés sur l'état réel de l'environnement et sur les moyens adéquats de sa protection.

Ainsi décrite, l'approche participative constitue un élément majeur de la gouvernance nationale de l'environnement qui implique tous les acteurs dans l'œuvre de protection de l'environnement. Elle permet une implication et une responsabilisation du citoyen dans les actions de promotion et de protection de l'environnement. C'est pourquoi, elle est préconisée

⁵³ M. Prieur, *Droit de l'environnement, op.cit.*, p. 112.

par de nombreux instruments internationaux de protection de l'environnement. Ainsi, la Déclaration de Rio proclame, dans son principe 10 que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci [...] »⁵⁴.

Le principe de participation est également consacré par la Convention sur la lutte contre la désertification⁵⁵, la Convention sur la diversité biologique⁵⁶, la Convention-cadre sur les changements climatiques⁵⁷, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles⁵⁸. La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue en 1998 dans le cadre européen mais ouverte à l'adhésion de tous les Etats membres des Nations Unies, témoigne de l'importance désormais accordée à l'approche participative en matière de protection de l'environnement.

L'approche participative trouve d'ailleurs son fondement aussi bien dans la Constitution burkinabè que dans le droit spécifique de l'environnement⁵⁹.

La promotion de l'approche participative pour assurer une meilleure effectivité du droit de l'environnement au Burkina Faso peut se faire selon diverses modalités. Elle passe d'abord par la garantie de l'accès des citoyens à l'information sur l'environnement, notamment à travers la diffusion de l'information environnementale disponible auprès des autorités et l'ouverture de l'accès de certains documents officiels qui y sont relatifs, aux citoyens. Elle passe également par leur implication directe ou indirecte à l'élaboration des textes, programmes et plans relatifs à la protection de l'environnement. A cet égard, l'association des organisations de la société civile à la mise en œuvre du droit de l'environnement pourrait s'avérer une action salutaire.

Cette approche participative pourrait être renforcée par la promotion de mécanismes incitatifs tels que les réductions fiscales au profit des entreprises qui mettent en œuvre des technologies respectueuses de l'environnement, l'appui aux organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de l'environnement ou la promotion de produits dits biologiques.

⁵⁴ Les principes 4 et 19 de la Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain reconnaissent également l'importance de l'approche participative en matière de protection de l'environnement. La Stratégie mondiale de la conservation de 1982 insiste, pour sa part, sur l'importance de la participation du public et la nécessité pour le public de participer à la planification et à la prise de décision concernant l'utilisation des ressources vivantes, afin d'éviter des décisions inconsidérées.

⁵⁵ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, 1994 (articles 3, 4, 5, 10, 19).

⁵⁶ Convention sur la diversité biologique de 1992 (articles 14 et 17).

⁵⁷ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 (articles 4 et 6).

⁵⁸ Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, adoptée en 1968 et révisée en 2003 (article XVI).

⁵⁹ Outre la consécration du droit à un environnement par l'article 29 de la Constitution (voir note 9), l'approche participative est prévue par le Code de l'environnement (articles 17-23) et par le Code forestier (article 7).

Conclusion

En définitive, force est de constater que le droit de l'environnement souffre, au Burkina Faso, d'un réel déficit d'effectivité. Cette situation, qui trouve sa principale justification dans la faiblesse et l'inefficacité des mécanismes de mise en œuvre, ainsi que dans l'inadaptation des règles de protection de l'environnement au regard des réalités nationales, constitue une entorse sérieuse non seulement aux efforts nationaux de protection de l'environnement, mais aussi à l'ensemble de l'Etat de droit en construction dans le pays depuis le début des années 1990. Face à une telle situation, il importe de trouver les voies et moyens idoines pour assurer une meilleure effectivité du droit de l'environnement. La promotion de l'effectivité du droit de l'environnement passe par une meilleure adaptation des règles et mécanismes de protection de l'environnement. Pour ce faire, il convient d'associer étroitement les citoyens à leur élaboration et à leur mise en œuvre.

Le problème de déficit d'effectivité du droit de l'environnement n'est pas propre au Burkina Faso. On l'observe singulièrement dans tous les Etats africains. Ne s'agit-il pas là, au fond, d'un problème propre au droit de l'environnement lui-même ? Droit technique, complexe à souhait et allant à l'encontre des habitudes de production et de consommation des populations, le droit de l'environnement n'est pas, par sa nature, aisé à mettre en œuvre.

La sécurisation foncière et la gestion de l'environnement par la gestion des conflits et la décentralisation dans la zone des dallols au Niger : cas des départements de Filingué et Boboye

Mahaman Laouali Dan Dah* and Mahamadou Salifou**

La présente contribution vise à réaliser une synthèse des problématiques juridiques et environnementales liées aux conflits d'accès aux ressources naturelles dans la zone des dallols située dans le Sud-ouest de la République du Niger. Les causes et les barrières pour une gestion commune et concertée des ressources naturelles sont analysées et un éventail de mesures proposées. Un descriptif des modalités de mise en œuvre d'un processus de dialogue et d'élaboration d'une vision partagée entre les principaux utilisateurs de ces ressources naturelles est soumis à l'appréciation des lecteurs. L'analyse révèle une absence de modes de gestion durable de l'espace et des ressources naturelles, un dysfonctionnement à tous les niveaux des institutions, des faiblesses dans les méthodologies ainsi que dans la mise en œuvre des outils de gestion des conflits. Les efforts fournis ne sont pas toujours inscrits dans une vision de durabilité; cela s'est traduit par la persistance des conflits en milieu rural. Les problèmes d'accès aux ressources naturelles restent un des défis majeurs dans un contexte de pauvreté. Or, les conflits entre les producteurs ruraux créent des situations d'insécurité permanente des droits d'accès aux ressources naturelles.

I. Problématique de la sécurisation foncière et de la gestion de l'environnement dans les dallols

A. La crise écologique et foncière née de la faillite des systèmes de production⁶⁰

Les écosystèmes des dallols (31 000 km²), avec une pluviométrie de 600 à 700 mm/an, disposent d'importantes ressources ligneuses, parmi lesquelles les forêts sèches, les parcs agroforestiers et les rôneraies. Les eaux de surface sont composées d'un réseau hydrographique dense et actif et d'un cours d'eau permanent, le fleuve Niger. Ces écosystèmes se présentent sous forme d'anciennes et profondes vallées fossiles (dallols), de zones de plateaux et d'une zone dunaire de culture vivrière. L'érosion éolienne et hydrique provoque une dégradation des terres accrue accentuée par un déboisement important. On note aussi une prolifération d'espèces nuisibles (sida cordifolia, jacinthe d'eau, etc.).

* Juriste spécialiste du droit de l'environnement (Niger).

** Spécialiste de la gestion des aires protégées (Niger).

⁶⁰ Les informations contenues dans ce paragraphe sont tirées de la documentation disponible dans les ministères et dans divers rapports d'études.

Du point de vue des activités socioprofessionnelles et du mode de vie, on peut distinguer des sédentaires cultivateurs, des semi sédentaires agropasteurs, des éleveurs nomades. Les activités du secteur agricole, y compris l'exploitation forestière, la pêche, l'élevage occupent plus de 87% de la population active.

Du fait de la forte croissance démographique⁶¹ et des besoins croissants en ressources naturelles, les pressions exercées sur les écosystèmes occasionnent non seulement une diminution de la disponibilité desdites ressources, mais également, par effet induit, une augmentation des conflits entre éleveurs et agriculteurs liés à l'accès compétitif aux pâturages, aux points d'eau, aux terres de culture et d'autres biens et services environnementaux. Ces conflits entre opérateurs ruraux entraînent de véritables affrontements armés se soldant par plusieurs dizaines de morts chaque année (de 1992 à 1998, 80 conflits sanglants).

Malgré l'existence de textes et de mécanismes de sécurisation des droits fonciers, le phénomène persiste et prend de l'ampleur. Il est exacerbé par l'absence d'un dialogue et d'une vision partagée entre les communautés autour de l'exploitation du potentiel des ressources naturelles.

La crise écologique actuelle est liée surtout au fait que la capacité de charge des écosystèmes est en rupture avec leur productivité. D'autres facteurs non moins importants, tant naturels qu'anthropiques, contribuent à accentuer cet état de fait. Les cycles de sécheresses ont occasionné ces dernières années d'importantes dégradations du couvert végétal. Les modes d'exploitation des terres, très peu intensifiés dans un contexte de croissance démographique accélérée ont entraîné une pression foncière accrue conduisant inexorablement à des conflits intercommunautaires pour l'accès aux ressources et leur utilisation. Cela met en exergue les limites du système actuel de gestion de l'espace.

La faiblesse de la base productive de la zone des dallols en ressources naturelles n'offre pas de réelles possibilités de satisfaction des besoins de la population de ladite zone, surtout que celle-ci est par ailleurs pourvoyeuse en bois énergie et bois de service, en productions vivrières et ressources animales pour les grandes agglomérations comme Niamey, Dosso, Filingué et Birni N'Gaouré.

L'agriculture dans la zone des dallols, a favorisé l'installation et le développement de nombreux centres urbains et ruraux. La zone agricole s'est ce faisant, étendue au détriment des espaces naturels. L'accès libre aux ressources naturelles pose des difficultés en tous genres. L'agriculture pluviale sous un mode extensif reste la principale activité productive des dallols. Or celle-ci épuise les sols. Il devient alors difficile de poursuivre indéfiniment l'exploitation sans fertilisation. De manière occasionnelle certains agriculteurs ont recours à l'utilisation des matières organiques en établissant des « contrats de fumure » avec les éleveurs.

⁶¹ Selon les données du recensement général de la population et de l'habitat de 2001, le taux annuel moyen d'accroissement de la population nigérienne s'établit à 3,3%. Dans les régions de Dosso et Tillabéry, où sont situés respectivement les départements de Boboye et de Filingué, les taux d'accroissement annuel moyen sont de 3,05% et 2,75%.

La jachère pour l'amélioration de la fertilité des sols est l'une des techniques les plus anciennement utilisées dans les dallols. La disparition de la jachère par endroit et la réduction du temps consacré à cette technique entraînent la diminution des rendements du fait de l'épuisement des sols. Le cycle infernal réduction des jachères/diminution des rendements/accroissement des superficies cultivées conduit inexorablement à l'emblavement de toutes les terres disponibles, c'est-à-dire un épuisement total et irréversible du sol, comme c'est le cas dans les dallols.⁶² Quand les terres étaient disponibles, le cycle de la jachère pouvait aller jusqu'à une décennie. Avec la pression actuelle liée à la démographie, le temps de jachère est raccourci, voire inexistant dans certains terroirs.

Les déficits céréaliers sont de plus en plus chroniques. Les récoltes actuelles ne couvrent qu'environ les trois quarts des besoins annuels d'autoconsommation, même au cours des années normales. Annuellement, le quart des besoins alimentaires est à rechercher ailleurs. Pour y faire face, les opérateurs ruraux défrichent des terres de plus en plus marginales, telles que les terres des plateaux normalement impropres à l'agriculture. Les terres des bas-fonds traditionnellement destinées à servir d'aires de pâturages sont de plus en plus emblavées pour la pratique des cultures de contre-saison. L'extension de la culture irriguée a exacerbé la compétition pour l'accès aux terres surtout des vallées qui sont désormais clôturées et donc inaccessibles aux pasteurs et à leurs troupeaux.

En résumé, les problèmes environnementaux des dallols sont fortement liés au cycle infernal de destruction du patrimoine naturel par une surexploitation des ressources naturelles du fait de l'aggravation du phénomène de pauvreté.

L'élevage dans la zone des dallols est également pratiqué sous une forme extensive et consiste dans un système de cueillette et d'exploitation des ressources végétales par l'animal. Par ses productions il apporte des compléments au déficit vivrier agricole, surtout que la plupart des producteurs ruraux de la zone des dallols pratiquent aussi bien l'agriculture que l'élevage. Le processus de dégradation des pâturages est souvent attribué au surpâturage ; le broutage intensif et répété d'une végétation clairsemée affecte la composition floristique et la disponibilité de la biomasse, laquelle subit par ailleurs les impacts négatifs des feux de brousse.

La mobilité des troupeaux parfois considérables et la difficile synchronisation entre le départ en transhumance et les semis, le retour de transhumance et la période des récoltes, suscitent de fréquents conflits intercommunautaires aux issues souvent dramatiques.

Par ailleurs, la pratique de l'activité pastorale fait face à la difficulté grandissante d'accès à la zone agricole pour l'exploitation des résidus agricoles et la disparition continue des pâturages de saison sèche dans la zone des plateaux des dallols. A cela, il faut ajouter la difficulté de modernisation de la filière de production animale et les insuffisances du cadre juridique. Le renforcement de compétences techniques locales et l'adoption de programmes d'élevage faisant place à l'amélioration et à la gestion des pâturages sont des défis à relever.

⁶² UICN, Etudes sur le Sahel, 1991.

L'intégration élevage/agriculture peut se traduire dans les dallols par des actions complémentaires : l'utilisation des résidus de récoltes et des sous-produits agricoles pour l'alimentation du bétail ; les déjections animales sont utilisées comme fumure dans les champs. Ces actions sont simples et ne nécessitent pas d'importants investissements. Les échanges lait contre céréales sont une forme d'intégration. Les travaux communautaires impliquant agriculteurs/éleveurs dans les champs individuels des éleveurs ou des agriculteurs et regroupant les deux groupes sont une forme d'entraide et d'intégration pouvant contribuer à la construction des dialogues.

Dans le contexte des dallols, on trouve une imbrication des deux systèmes, agricole et pastoral, entraînant très souvent des comportements compétitifs peu favorables à une gestion durable des ressources naturelles.

Les développements qui précèdent montrent les limites du système de production actuellement en cours dans la zone des dallols. La pression démographique et l'insécurité foncière ne garantissent pas la durabilité des activités agricoles et pastorales extensives pour la plupart. On note quelques mutations se traduisant par la conversion des éleveurs en agriculteurs et leur sédentarisation. La politique de gestion des ressources naturelles a été peu incitative et la mise en œuvre du processus de responsabilisation des acteurs ruraux et des communautés à tous les niveaux a été timide comme l'attestent les institutions et outils de sécurisation foncière et de gestion de l'environnement.

B. Les institutions et outils de sécurisation foncière et de gestion de l'environnement

1. Les institutions et outils de sécurisation foncière

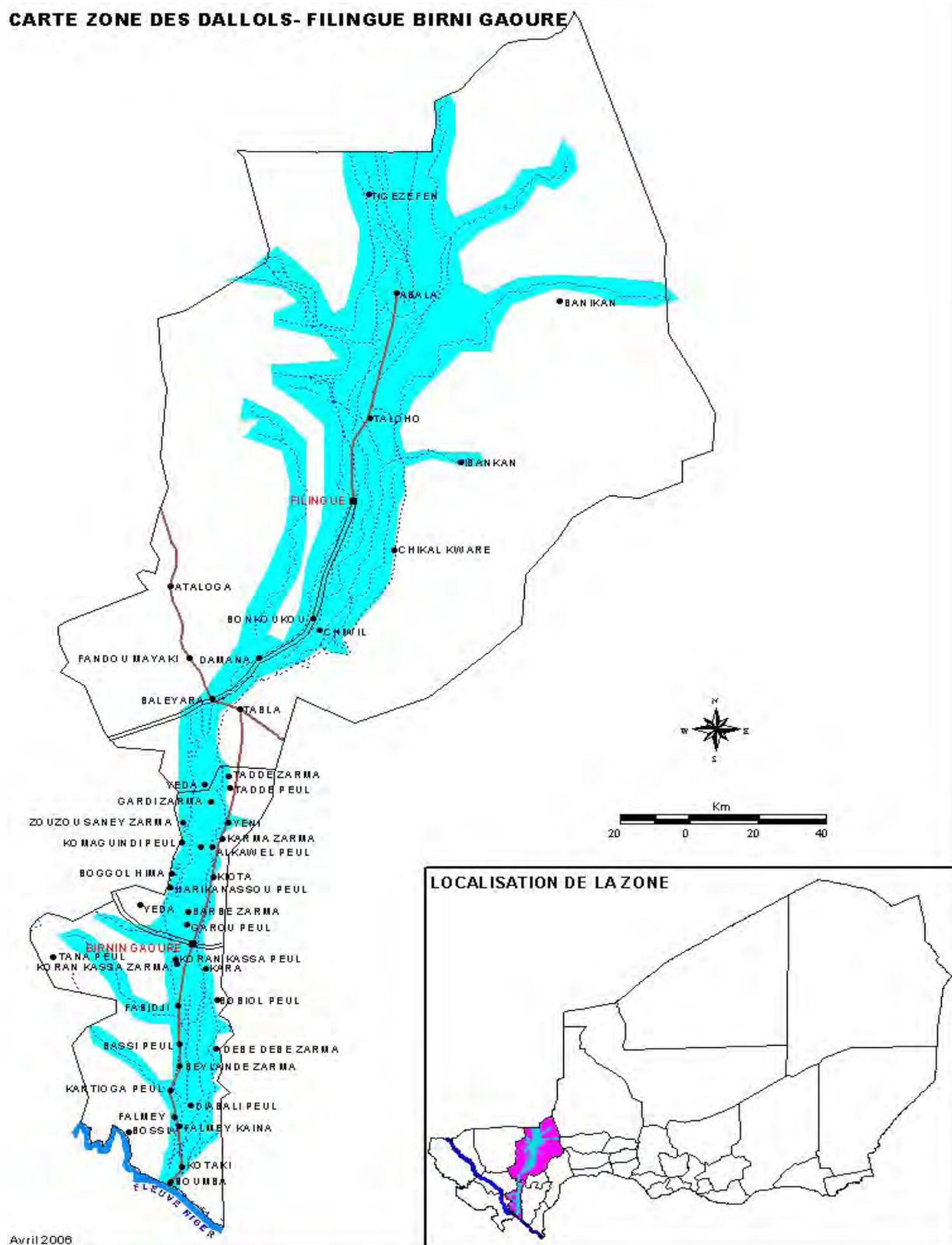
a) La commission foncière (COFO)

C'est la stratégie de référence en matière de prévention des conflits. La COFO est un organe administratif prévu et organisé par les articles 118 à 122 de l'Ordonnance portant principes d'orientation du code rural⁶³. Elle a un rôle essentiel dans la gestion du foncier rural qui se répartit entre ses compétences consultatives et son pouvoir de décision. Au titre de ses compétences consultatives, l'avis de la COFO est obligatoire pour la détermination du contenu de la mise en valeur des terres et pour la procédure d'élaboration des concessions rurales⁶⁴. Son pouvoir de décision consiste notamment dans la reconnaissance et l'établissement du contenu des droits fonciers, ainsi que dans la transformation en droit de propriété des droits de concession rurale. Elle était initialement instituée dans les arrondissements et les communes et se compose des chefs des services techniques, des organisations de la société civile rurale et des chefs traditionnels. Des textes ultérieurs⁶⁵ ont étendu la COFO aux départements, cantons, groupements, villages et tribus sans toutefois préciser leur composition.

⁶³ Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993.

⁶⁴ Par ailleurs, l'avis de la COFO peut être demandé par toute personne partie à un contrat dans lequel propriété et exploitation d'un bien sont dissociées.

⁶⁵ Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales.



Source: Ministère de l'environnement et de la lutte contre la désertification, Niamey, 2006

La COFO de Boboye a été installée en 1998 avec l'appui du Projet de gestion des ressources naturelles. Elle est fonctionnelle et est appuyée par trois COFO relais (Falmey, Koygolo et Harkanassou) et plusieurs dizaines de COFO de villages (COFO de base) dont 39 dans la commune de Kiota, 34 dans la commune de Falmey et 5 dans la commune de Fabigui.

Quant à la COFO de Filingué, elle a été installée en 2006. Ses membres ont, après leur installation, effectué un voyage d'étude auprès de la COFO de Madaoua pour s'inspirer de l'expérience de cette dernière en matière de gestion de l'espace et de prévention des conflits.

Les COFO des communes, qui devraient être le niveau intermédiaire entre les COFO des départements et les COFO de base, ne sont pas installées nonobstant l'installation des communes.

Les attributions que les COFO de notre zone d'observation exercent effectivement consistent :

- dans la reconnaissance des droits fonciers individuels ou collectifs ainsi que des transactions qui s'y rapportent par leur inscription au dossier rural. Ce dernier est le document dans lequel sont enregistrés les droits portant sur des ressources naturelles, quelle que soit la nature de ces droits, après leur reconnaissance par la COFO à la suite d'une enquête publique et contradictoire. Une attestation constatant l'inscription est délivrée au titulaire. L'inscription des droits fonciers au dossier rural est facultative. Le dossier rural est tenu dans chaque département et dans chaque commune par le secrétaire permanent de la COFO. Il constitue une garantie de sécurité pour les opérateurs ruraux en ce qu'il clarifie leurs droits et garantit leur jouissance sans trouble. Même si la COFO de Boboye délivre régulièrement des actes de transaction foncière (vente, donation, etc.), force est de reconnaître que leur nombre est pour l'instant dérisoire en considération de l'importance des besoins potentiels dans ce domaine. Cette situation est imputable pour l'essentiel au fait que les COFO de base, qui devaient servir de relais à la COFO par l'établissement des éléments de preuve écrite des droits fonciers, affichent de très faibles niveaux de performance du fait du manque de formations continues de leurs membres. Mieux, le contrôle et le suivi de leurs activités par la COFO de Boboye est quasiment inexistant faute de moyens financiers ;
- dans la matérialisation et la sécurisation des espaces pastoraux afin d'éviter leur colonisation par l'agriculture. Toutefois, l'absence d'un répertoire de ces espaces dans chaque département n'a pas permis aux COFO d'identifier l'ensemble desdits espaces et de les délimiter. On note cependant que la COFO de Boboye a pu, avec l'appui de projets, baliser quatre aires de pâturages et plusieurs couloirs de passage ;
- la gestion apaisée des ressources naturelles par la sensibilisation des différents groupes d'opérateurs ruraux. Cette activité est très contingente du fait qu'elle est liée à la disponibilité des financements des projets de développement. En est-il de même du schéma d'aménagement foncier ?

b) Le schéma d'aménagement foncier (SAF)

Il est institué dans chaque département et consiste dans un document cadre dont l'objet est de préciser les espaces affectés aux diverses activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent. Le SAF est élaboré par le secrétariat permanent départemental en liaison avec les collectivités locales et les secrétariats permanents municipaux ou d'arrondissement du code rural. Du fait qu'il précise les espaces affectés à chaque activité rurale, le SAF participe à la sécurisation foncière d'une part en évitant la concurrence entre plusieurs activités rurales sur un même espace, d'autre part en organisant la cohabitation sur un même espace de plusieurs activités rurales et en précisant les droits de chaque catégorie d'usagers. Pour l'instant, aucun SAF n'a été élaboré à l'échelle nationale encore moins dans notre zone d'observation. En revanche, de nombreux outils et institutions de gestion de l'environnement sont fonctionnels.

2. Les institutions et outils de gestion de l'environnement

a) La chefferie traditionnelle

L'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle constate l'existence au Niger de collectivités autres que les collectivités territoriales, appelées « communautés coutumières et traditionnelles »⁶⁶. Ces dernières, précise l'article 2 de l'ordonnance suscitée, sont hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger. Elles sont représentées par des chefs de quartier, de villages, de tribus, de cantons et de groupements, ainsi que des sultans et chefs de provinces.

Il existe un lien étroit entre la chefferie traditionnelle et les systèmes de production dominants en milieu rural nigérien. Ainsi, les cantons et les villages se réfèrent à des communautés agricoles sédentaires, tandis que les groupements et les tribus renvoient à des communautés de pasteurs nomades. Schématiquement, le chef de canton ou de village est d'abord le chef des agriculteurs sédentaires, alors que le chef de groupement ou de tribu est d'abord le chef des pasteurs nomades.

Parmi les compétences que la loi a conférées au chef traditionnel, figure le pouvoir de réguler l'accès aux terres de cultures et aux espaces pastoraux, sur lesquels la communauté coutumière dont il a la charge possède des droits coutumiers reconnus⁶⁷. A cela s'ajoute la disposition de l'alinéa 3 de l'article 9 de l'ordonnance n° 93-15 portant principes d'orientation du code rural qui semble conférer aux chefs un pouvoir de disposition sur le foncier. Ce pouvoir de disposition peut s'exercer au profit des personnes physiques ou morales comme les associations et ONG.

b) Les associations et ONG

Elles sont créées sur la base du principe de la liberté d'association consacré par la Constitution. Elles interviennent dans la gestion de l'espace soit en organisant les opérateurs ruraux, soit en gérant elles-mêmes un espace déterminé (cas des sites des cultures de contre-saison tenus par les groupements féminins). Chacune de ces organisations regroupe en son sein une catégorie de producteurs ruraux (agriculteurs ou éleveurs).

La création de certaines de ces associations et ONG a été suscitée par les projets et les programmes de développement qui les utilisent comme leurs relais. Dans ces conditions, l'autonomie de ces organisations est très relative, tandis que leur survie à la fin des interventions des projets ou programmes qui ont suscité leur création paraît hypothétique. Cet écueil guette aussi les comités de gestion de l'eau.

c) Les comités de gestion de l'eau⁶⁸

Ils sont institués auprès de chaque point d'eau public. On entend par point d'eau public, les points d'eau modernes c'est-à-dire les puits cimentés, les forages équipés de moyens d'exhaure

⁶⁶ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993.

⁶⁷ Article 15 de l'ordonnance du 30 mars 1993.

⁶⁸ Ces comités ont été institués par l'ordonnance n° 93-014 du 2 mars 1993 portant régime de l'eau au Niger, modifiée par la loi n° 98-041 du 7 décembre 1998.

(humaine, éolienne, animale), les puits forages, les stations de pompage, les mini adductions d'eau potable ainsi que les points d'eau traditionnels aménagés au profit des communautés urbaines, villageoises ou pastorales. Le comité de gestion de l'eau est mis en place par l'assemblée générale du village. Celle-ci peut aussi confier la gestion du point d'eau à un particulier dans le cadre d'un contrat de gérance. Chaque comité est chargé d'assurer l'entretien du point d'eau et d'élaborer les règlements de gestion relatifs à l'accès et à la protection du point d'eau. Cette possibilité d'élaborer des règlements se retrouve aussi dans les structures locales de gestion des marchés ruraux de bois.

d) Les structures locales de gestion des marchés ruraux de bois

Les structures locales de gestion des marchés ruraux de bois ont été instituées par l'ordonnance n° 92-37 du 21 août 1992 portant organisation de la commercialisation et du transport de bois dans les grandes agglomérations et la fiscalité qui leur est applicable, modifiée par la loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger.

L'ordonnance susvisée définit la structure locale de gestion comme « toute organisation de producteurs ruraux de bois, reconnue et enregistrée par le ministre chargé des forêts et dont la tâche est d'assurer, pour le compte de ses membres, l'approvisionnement d'un marché rural de bois, l'exploitation, la surveillance, l'entretien et la régénération d'une zone forestière considérée ». Les marchés ruraux, quant à eux, s'entendent « des places et endroits où sont installées des structures organisées pour l'exploitation du bois à des fins commerciales hors des grandes agglomérations ». La structure locale de gestion d'un marché rural de bois regroupe en son sein les personnes bénéficiaires d'un droit d'usage coutumier sur la forêt considérée. Elle exploite le bois sur la base d'une concession qui lui est octroyée par l'Etat ou les collectivités territoriales. Sur chaque quantité de bois vendue une taxe est payée par l'acheteur et est répartie entre la structure locale de gestion, l'Etat et les collectivités territoriales.

e) Les collectivités territoriales

Le processus de décentralisation au Niger a consacré trois niveaux de collectivités territoriales, à savoir les régions, les départements et les communes⁶⁹. Pour l'instant, seul le niveau communal est installé. Les communes disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont administrées par des organes élus.

Les rôles des communes se répartissent entre leurs organes délibérants et leurs organes exécutifs. Les organes délibérants des communes sont les conseils municipaux, tandis que les maires en sont les organes exécutifs. Ces deux catégories d'organes sont complémentaires. En effet, les affaires de la commune relèvent de la compétence du conseil municipal qui les « règle par ses délibérations ». Ces dernières sont mises en œuvre par le maire qui est par ailleurs représentant de l'Etat. La lecture combinée des lois n° 2002-12 et 2002-13 du 11 juin 2002⁷⁰ fait ressortir que la commune a des attributions en matière, entre autres, de préservation et

⁶⁹ Tous les villages de plus de 5 000 habitants ont été érigés en communes.

⁷⁰ Il s'agit respectivement de la loi déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes et de la loi portant transfert des compétences aux régions, départements et communes.

protection de l'environnement, ainsi que d'élaboration de plans et schémas locaux d'actions pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles. L'exercice de leurs attributions par les communes est susceptible d'apporter plus de cohérence dans la gestion de l'environnement du fait de l'existence désormais d'un cadre fédérateur au niveau local que sont les collectivités territoriales. Celles-ci en fédérant les différentes interventions au niveau local pourraient en effet instaurer un cadre propice à une gestion apaisée et donc durable des ressources naturelles, cela d'autant plus que les enjeux qui s'organisent autour de l'accès aux dites ressources sont de plus en plus divergents tandis que les conflits qu'ils occasionnent ont tendance à devenir endémiques.

C. Les enjeux et les conflits liés à l'accès à la terre et aux autres biens et services fournis par l'environnement

1. Les enjeux

A l'instar des autres régions du Niger, la zone des dallols abrite une population essentiellement rurale qui tire des activités d'exploitation des ressources naturelles, les moyens de sa subsistance. Aussi, l'accès aux ressources naturelles est pour cette population une question de survie. Or, la demande en ressources naturelles est supérieure à la capacité productive des écosystèmes. Dans ces conditions, la compétition pour y avoir accès est des plus acharnées.

En ce qui concerne l'Etat en tant que dispensateur de l'équité sociale, l'enjeu majeur consiste à garantir l'accès universel aux ressources naturelles et cela de façon apaisée et durable. Il est accompagné dans cette vision par ses partenaires au développement, nationaux et internationaux. Qu'il s'agisse des populations ou de l'Etat, le défi majeur à relever à court terme est le développement durable. Or, celui-ci ne peut se réaliser qu'à travers la recherche d'une efficacité collective.

D'une manière générale la zone des dallols dispose d'importantes potentialités en terres, en ressources en eau souterraine et de surface, etc. Aussi, le problème dans les dallols n'est pas véritablement lié à une indisponibilité structurelle des ressources naturelles ; il se pose plutôt en termes de comportement à l'égard des ressources naturelles, c'est-à-dire en termes de nécessité d'adopter des modes de gestion durable.

L'une des portes d'introduction des modes de gestion durable serait de travailler dans le sens d'une vision partagée de la gestion des ressources naturelles. Les acteurs doivent comprendre que la capacité de charge d'un écosystème n'est pas élastique, elle varie notamment selon le mode d'exploitation.

Cette compréhension fait face à de nombreux obstacles qui sont relatifs à l'insuffisance de la sensibilisation aux questions environnementales, le faible développement des activités alternatives pour pallier la faible productivité des systèmes agropastoraux et l'absence de méthodes et technologies appropriées pour la gestion durable des ressources naturelles.

Les capacités des institutions locales à planifier des investissements et à développer des activités génératrices de revenus qui tiennent compte des contraintes et des possibilités que présente le milieu sont inexistantes.

La pauvreté des habitants, aussi bien dans les zones rurales que dans les centres urbains, rend difficile la mise en oeuvre d'alternatives tandis que le manque de systèmes communs de concertation et de gestion empêche des actions coordonnées visant l'utilisation durable des ressources naturelles. Il en résulte une persistance des conflits pour l'accès aux ressources naturelles.

2. Les conflits

Les conflits entre les opérateurs ruraux sont plus fréquents dans le sud et le centre du département de Boboye. Ils sont moins importants dans le département de Filingué qui connaît ces dernières années une relative accalmie dans ce domaine. Ces conflits opposent tantôt les éleveurs entre eux, tantôt les agriculteurs aux éleveurs, tantôt les agriculteurs entre eux.

a) Les conflits entre éleveurs

Ces conflits ont essentiellement pour causes :

- *L'accès à un point d'eau public* : les conflits entre éleveurs pour l'accès à un point d'eau public, naissent généralement autour d'un puits à l'occasion de l'abreuvement des animaux. Ils ont pour origine, soit le refus des éleveurs transhumants de payer des redevances pour l'abreuvement de leurs animaux, soit des disputes entre communautés pastorales au sujet de la priorité d'abreuvement, soit l'utilisation de la cuvette d'une famille ou d'une communauté par une autre, soit les difficultés d'abreuvement des animaux lorsqu'il y a une grande affluence autour d'un point d'eau, comme c'est le cas en période de mauvaise pluviométrie.
- *Le contrôle des pâturages* : ce type de conflit est plus fréquent entre éleveurs appartenant à des groupes ethniques différents, chaque groupe estime avoir un droit d'usage prioritaire et exclusif sur des ressources fourragères déterminées.

b) Les conflits entre éleveurs et agriculteurs

Ces conflits sont très fréquents sans doute en raison de la concurrence à laquelle se livrent les activités agricoles et pastorales, consécutivement à la disparition de la complémentarité qui existait autrefois entre elles. Ils ont pour causes principales :

- *La mise en culture des couloirs de passage, des aires de pâturage et des alentours des points d'eau pastoraux* : sous l'effet de la pression démographique et de l'appauvrissement des terres, les espaces agricoles ont connu ces dernières années une expansion sans précédent. Ce mouvement de colonisation des terres par l'agriculture s'est traduit par l'occupation partielle, et même totale en certains endroits, des couloirs de passage des animaux et des aires de pâturage. Quelquefois, ce sont les alentours des points d'eau pastoraux qui font l'objet de mise en culture par les agriculteurs sédentaires.
- *Les dégâts causés aux cultures par les animaux* : ces conflits naissent tantôt pendant la saison des pluies lorsque les espaces agricoles sont mis en culture, tantôt à la fin de la saison des pluies lorsque les animaux reviennent de transhumance avant que les

agriculteurs n'aient fini les récoltes. Ils éclatent par suite de l'introduction des animaux dans un champ et donnent lieu à la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire de l'éleveur. Ce genre de litiges pose le problème de l'évaluation et de l'indemnisation du préjudice compte tenu, d'une part, des soupçons de partialité qui pèsent sur les autorités coutumières chargées de ce constat ; d'autre part, du dépérissement des preuves car plusieurs jours s'écoulent entre la date de réalisation du dommage et celle de la demande d'indemnisation.

- *Le décalage entre la date de libération des champs et la période de retour de transhumance des animaux* : il existe une date à laquelle les champs sont libérés, c'est-à-dire accessibles aux animaux pour la pratique de la vaine pâture. Cette date est en règle générale fixée par les autorités administratives et se situe à la fin de la saison des récoltes. Il arrive que les animaux reviennent de transhumance avant la date de libération des champs et occasionnent ce faisant des dégâts aux cultures. Ce phénomène est fréquent en période de mauvaise pluviométrie dans le nord. Même lorsque les animaux reviennent de transhumance après la période de libération des champs, il arrive qu'ils trouvent des résidus de culture sur pieds non encore exploités par les agricultures ou des stocks de récoltes.
- *La sédentarisation de certaines communautés d'éleveurs sur les lieux où ils avaient l'habitude de camper* : dans le souci de se procurer une sécurité foncière, de nombreuses communautés d'éleveurs se sont dans beaucoup de régions, sédentarisées en se fixant sur des terres qui leur servaient jadis de lieux de campement à l'occasion de leur transhumance. Or, ces terres font l'objet de revendication de la part des agriculteurs sédentaires que la pression démographique oblige à une extension des superficies cultivées.
- *Les rivalités historiques entre communautés d'agriculteurs et communautés d'éleveurs* : ce phénomène prend la forme de conflits entre communautés ethniques différentes. Il s'observe surtout dans le canton de Birni N'gaouré dans le département de Boboye. Ce canton, bien que peuplé à une écrasante majorité par des Zarma, a un Peulh comme chef de canton, pour des raisons historiques. Cela pose non seulement le problème de légitimité de cette autorité aux yeux des Zarma majoritairement agriculteurs, mais aussi celui de la délimitation des terroirs des deux communautés.

c) Les conflits entre agriculteurs

Ils éclatent le plus souvent à l'occasion :

- *des problèmes de délimitation des champs* : ils naissent entre les propriétaires de fonds voisins lorsque ces derniers sont délimités par des herbacées qui ont disparu par suite d'un feu de brousse, de la pratique de la vaine pâture par les animaux ou d'un défrichement ;
- *du gage* : le droit coutumier ignore l'hypothèque. Il applique aux champs le gage coutumier. La mise en gage d'un champ consiste pour son propriétaire à en confier l'exploitation à un tiers en contrepartie du versement d'une somme d'argent et jusqu'au remboursement de celle-ci. Le conflit survient soit au décès du propriétaire du champ

- lorsque ses héritiers refusent de payer la contrepartie, soit du vivant du propriétaire lorsque le créancier estime que le montant à rembourser doit être revu à la hausse compte tenu de la dépréciation monétaire ;
- *du don* : ici le conflit survient au décès du donateur lorsque ses héritiers remettent en cause cette libéralité en prétendant par exemple qu'il s'agissait non pas d'un don mais d'un prêt. Faute de preuve écrite, ce genre de situations dégénère très souvent en conflit du fait de la disparition des témoins ou de leur partialité lorsqu'ils sont encore vivants ;
 - *du prêt de longue durée* : il s'effectue entre les membres d'un même lignage, entre des personnes issues de lignages différents ou même au profit d'allochtones. La revendication de son champ par le prêteur dégénère souvent en conflit du fait de l'absence de preuve écrite, de la disparition des témoins ou de leur partialité ;
 - *du partage successoral* : l'héritier étant le continueur du défunt, le décès d'une personne entraîne la dévolution de son patrimoine à ses héritiers. Ces derniers se partagent, entre autres, l'actif successoral. Lorsque cet actif est un champ, il est (sauf convention contraire) réparti entre les héritiers selon les règles coutumières. Il peut aussi arriver que l'un des héritiers conteste le partage réalisé et cette contestation dégénère en conflit ;
 - *du non respect de la suspension momentanée de l'exécution des décisions de justice se rapportant au foncier rural* : l'exécution des décisions de justice dans les litiges se rapportant au foncier rural suscite des passions surtout lorsqu'elle intervient à la veille de la saison des pluies. Il est en effet quasiment impossible de convaincre un paysan d'abandonner à son adversaire le champ qu'il vient de débroussailler et d'enrichir par l'apport de la fumure animale. Toute tentative d'exécution forcée de la décision de justice risque de dégénérer en conflits d'une plus grande ampleur. C'est pour prévenir cette situation que, chaque année, une circulaire du ministère chargé de la justice invite les juridictions à suspendre l'exécution des décisions qu'elles ont rendues en matière de foncier rural pendant une période qui correspond au démarrage de la saison des pluies et à la fin des récoltes. Il arrive que cette suspension ne soit pas respectée ce qui engendre des conflits souvent violents.

En définitive, la problématique de la sécurisation foncière et de la gestion de l'environnement dans les dallols est le moins que l'on puisse dire complexe. Les réponses qui lui ont été apportées à travers des institutions et outils variés n'ont pas toujours produit l'effet escompté. Dans le but d'inverser cette tendance, la gestion des conflits et la décentralisation apparaissent comme des palliatifs⁷¹.

⁷¹ Cette perception a été mise en exergue par les 13 ateliers organisés dans le cadre de l'étude intitulée Etat des lieux des conflits d'accès aux ressources naturelles dans la zone des dallols, éléments d'une stratégie de construction de dialogue pour une cogestion des ressources naturelles, UICN, 2006.

II. La gestion des conflits et la décentralisation comme palliatifs ?

A. Les opportunités offertes par la décentralisation et la gestion des conflits

1. Les opportunités offertes par la décentralisation

a) A travers l'existence d'une maîtrise d'ouvrage communale étendue

La commune est propriétaire d'une part de nombreux espaces abritant des ressources naturelles, d'autre part d'infrastructures servant à la mobilisation de certaines de ces ressources. Ainsi, la commune est propriétaire des points d'eau publics, des couloirs de passage, des aires de pâturages et des pistes de transhumance se trouvant sur son territoire.

D'autres possibilités d'accès à la propriété des ressources naturelles sont offertes aux communes par le système des concessions notamment en matière de gestion des forêts⁷². En effet en cette matière, la concession est l'un des modes de constitution du domaine forestier des collectivités territoriales⁷³. La transformation du titre de concession en titre de propriété intervient par suite du constat de mise en valeur⁷⁴.

D'autres possibilités d'accès à la concession semblent également être offertes aux collectivités territoriales en matière de gestion de la faune sauvage⁷⁵. Ainsi, le décret n° 98-295 portant application de la loi n° 98-7 du 29 avril 1998 prévoit en son article 2, alinéa 2, la possibilité pour l'Etat de concéder temporairement la gestion des parcs et réserves aux collectivités territoriales « ayant fait preuve, par la pratique, de leur aptitude, capacité et engagement dans la gestion soutenue de ces ensembles ». Cette possibilité reste un miroir aux alouettes car « sa mise en œuvre ne peut intervenir que si la collectivité territoriale candidate démontre qu'elle dispose d'une certaine expérience dans la gestion d'un parc national ou d'une réserve. Cela suppose que la collectivité territoriale candidate doit avoir déjà géré un de ces ensembles. En effet, le texte susvisé exige d'elle de démontrer qu'elle a, par la pratique, fait preuve de son aptitude, capacité et engagement dans la gestion d'un parc ou d'une réserve. Or, cette condition ne peut être remplie par les collectivités territoriales puisque la législation antérieure ne leur reconnaissait aucune compétence en matière de gestion des parcs et réserves »⁷⁶.

b) L'émergence des communes

Les communes sont fonctionnelles depuis environ deux ans. Elles poursuivent l'apprentissage de la gestion locale à travers la tenue des sessions ordinaires et extraordinaires de leurs

⁷² Voir la loi n° 2004-40 portant régime forestier du Niger.

⁷³ Voir l'article 18 de la loi n° 2004-040.

⁷⁴ Voir sur ce point, l'ordonnance n° 59-113/PCN du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger.

⁷⁵ Voir la loi n° 98-07 du 29 avril 1998 fixant le régime de la chasse et de la protection de la faune.

⁷⁶ M.L. Dan Dah, *La gestion décentralisée des ressources naturelles au Niger : un concept juridique en question ?*, Thèse de Doctorat, Décembre 2004, Université de Pau et des Pays de l'Adour, p. 387.

conseils. L'installation de ces communes crée un cadre fédérateur et de cohérence pour les partenariats susceptibles de s'établir au niveau local. Les communes, en tant que collectivités territoriales de base sont des partenaires de proximité des services déconcentrés de l'Etat et des différentes catégories d'opérateurs ruraux à travers notamment leurs organisations.

Le partenariat entre les communes et les organisateurs d'opérateurs ruraux s'imposera d'autant plus que c'est au niveau villageois et non au niveau communal que se gèrent effectivement les ressources naturelles. Conséquemment, c'est au niveau villageois que se pose la problématique des conflits d'accès aux dites ressources. Or, le village nigérien n'étant pas une collectivité territoriale, la commune doit impérativement chercher des relais entre elle et le niveau villageois. C'est dans cette perspective qu'il est possible d'envisager la conclusion des conventions locales entre les communes et les organisations d'opérateurs ruraux pour prévenir les conflits et garantir une gestion durable de l'environnement et de ses différentes productions.

2. Les opportunités offertes par la gestion des conflits : l'application du droit local

L'application du droit local est la conséquence du pluralisme juridique qui prévaut en matière de gestion des conflits. Le pluralisme juridique désigne « un courant doctrinal insistant sur le fait qu'à la pluralité des groupes sociaux correspondent des systèmes juridiques multiples agencés suivant des rapports de collaboration, coexistence, compétition ou négation ; l'individu est un acteur du pluralisme juridique dans la mesure où il se détermine en fonction de ses appartenances multiples à ces réseaux sociaux et juridiques »⁷⁷. Le cadre juridique de la gestion des conflits se rapportant aux ressources naturelles est pluraliste en ce qu'il fait intervenir des normes différentes dans leur nature, leur contenu et leur mode de production et qui ont toutes vocations à s'appliquer. Il s'agit du droit écrit dit moderne, du droit musulman et du droit coutumier. Ce dernier est constitué de règles orales nées de la pratique et qui, à force d'être répétées, sont devenues obligatoires. La coutume est « une règle de droit qui s'est établie, non par une volonté étatique émise en un trait de temps, mais par une pratique répétée des intéressés eux mêmes. C'est du droit qui s'est constitué par l'habitude »⁷⁸.

Cette application du droit coutumier a été énoncée d'abord par la loi n° 62-11 du 16 mars 1962 et reprise par la loi n° 2004-50 du 22 juillet 2004⁷⁹ fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger. Ce texte proclame le principe de l'application de la coutume dans i) les affaires qui concernent la capacité à contracter et agir en justice, l'état des personnes, la famille, le mariage, le divorce, la filiation, les successions, donations et testaments ; ii) les affaires concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent, sauf lorsque le litige portera sur un terrain immatriculé ou dont l'acquisition ou le transfert aura été constaté par un mode de preuve établi par la loi.

La reconnaissance de l'application du droit coutumier a été réaffirmée par l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle qui a érigé les sultanats, les provinces, les cantons, les groupements, les villages, les tribus et les quartiers en collectivités

⁷⁷ *Dictionnaire encyclopédique des théories et des sociologies du droit*, Paris, LGDJ, 1993, p. 449.

⁷⁸ J. Carbonnier, *Droit civil-Introduction, les personnes*, Paris, PUF, 1977, p. 20.

⁷⁹ Celle-ci a abrogé la loi n° 62-11 du 16 mars 1962.

coutumières dirigées par des chefs traditionnels. Ces derniers appliquent la coutume. En fait, il s'agit des coutumes car il y en a autant qu'il y a de groupes et de sous-groupes ethniques. Ces règles coutumières, qui étaient à l'origine des règles traditionnelles négro-africaines, ont fortement subi l'influence de l'Islam au point où, dans beaucoup de cas, l'Islam s'est substitué à la coutume. Dans certains cas, la coutume n'est qu'une adaptation des règles administratives véhiculées par le droit écrit hérité de la colonisation. L'avantage du droit coutumier réside dans sa flexibilité qui favorise l'application de solutions adaptées à chaque cas. Le caractère évolutif du droit coutumier lui garantit une adaptation continue aux changements en cours dans la société. En outre, son caractère oral est un vecteur de rapprochement des points de vue des parties en conflit et une invitation constante à la négociation. En effet, « l'oralité, parce qu'elle peut rapprocher mieux que l'écrit et correspond à des relations de face à face [...] »⁸⁰, est susceptible de garantir l'équilibre au sein de la société à travers une certaine subsidiarité dans l'application de la règle de droit.

Cependant la mise en œuvre de l'opportunité que représente l'application du droit local est, comme d'ailleurs celle des autres opportunités, confrontée à des contraintes d'ordre juridique et institutionnel.

B. Etat des lieux des contraintes d'ordre juridique et institutionnel

1. Les contraintes d'ordre juridique

a) Un cadre juridique non effectif particulièrement en matière de gestion des conflits entre particuliers⁸¹

Les conflits dont il s'agit ici sont ceux qui ne sont pas de nature pénale⁸². Ils sont en général réglés par application du droit coutumier. Cela se fait conformément à plusieurs textes dont chacun attribue des compétences à une autorité spécifique. Tout d'abord, en vertu de l'article 149 des principes d'orientation du code rural, les conflits qui « opposent les opérateurs ruraux entre eux sont réglés conformément aux dispositions de la loi n° 62-11 du 16 mars 1962⁸³ fixant l'organisation et la compétence des juridictions de la République du Niger et celles de la loi de la loi n° 63-18 du 22 février 1963⁸⁴ fixant les règles de procédure à suivre devant les justices de paix statuant en matière civile et commerciale. Toutefois, la procédure judiciaire doit obligatoirement être précédée d'une tentative de conciliation des conflits par les autorités coutumières. Le résultat de la conciliation coutumière est consigné dans un procès-verbal ». La loi n° 63-18 du

⁸⁰ N. Rouland, *Aux confins du droit*, Paris, Editions Odile Jacob, 1991, p. 108.

⁸¹ Les conflits qui opposent les particuliers aux personnes publiques sont réglés par application des dispositions qui régissent le contentieux administratif.

⁸² Les conflits de nature pénale donnent lieu à des constatations par les services répressifs, à l'établissement des procès-verbaux et à la saisine des juridictions compétentes.

⁸³ L'article 78 de la loi n° 62-11 du 16 mars 1962 qui traite de la conciliation extrajudiciaire est formulé comme suit : « Le préfet, le sous-préfet et le chef de poste administratif, le chef de canton ou de groupement, le chef de village ou de tribu désignés à cet effet par la coutume sont investis du pouvoir de concilier les parties dans les matières coutumières, civiles ainsi que commerciales, susceptibles de transaction ».

⁸⁴ L'alinéa 1^{er} de l'article 4 de cette loi est rédigé comme suit : « En matière coutumière, avant l'engagement d'une instance, tout intéressé peut s'adresser à l'une des autorités énumérées à l'article 78 de la loi n° 62-11 du 16 mars 1962 et lui demander de régler le différend à l'amiable ».

22 février 1963 en traitant de la conciliation, renvoie à son article 4 aux dispositions de la loi n° 62-11 du 16 mars 1962. Or, celle-ci a été abrogée par la loi n° 2004-50 du 22 juillet 2004. Le nouveau texte a supprimé le recours à la conciliation puisqu'il n'en parle plus.

Cette abrogation des dispositions relatives à la conciliation contenues dans la loi n° 62-11 du 16 mars 1962 entraîne aussi celle des dispositions afférentes de la loi n° 63-18 du 22 février 1963 puisque cette dernière se réfère à la première en matière de conciliation. En conséquence de ce qui précède, il y a lieu de constater que le règlement d'un litige opposant les opérateurs ruraux ne fait désormais intervenir que les seules autorités judiciaires. Pourtant, cette évolution législative n'est prise en compte ni par les juges, ni par les autorités administratives, encore moins par les autorités coutumières. Cette situation contribue à aggraver l'insécurité juridique née de la mauvaise application du pluralisme juridique.

b) Un cadre juridique source d'une insécurité des droits fonciers du fait de la mauvaise application du pluralisme juridique

L'insécurité juridique des droits fonciers exacerbe les conflits en milieu rural en entretenant une situation d'incertitude des droits, laquelle est source d'interminables remises en cause qui dégénèrent en conflits souvent sanglants⁸⁵. Cette insécurité juridique s'apprécie de plusieurs manières :

- d'abord le pluralisme juridique sert de prétexte à l'invocation par chacune des parties en conflit, du type de norme qui l'arrange, ce qui conduit à une application sélective du droit. Cette situation est favorisée par le caractère imprécis de la coutume. Le juge ne connaissant pas la coutume, il s'entoure d'assesseurs censés la connaître mais qui en pratique lui suggèrent généralement l'application du droit musulman. Selon les propres termes de l'un des juges que nous avons rencontrés, « la coutume reste à inventer, c'est pourquoi nous faisons recours fréquemment au droit musulman dont les solutions ont l'avantage d'être précises »⁸⁶. L'absence de preuve écrite dans l'écrasante majorité des litiges et le manque de fiabilité de la preuve testimoniale conduisent les parties à recourir à la prestation du serment coranique. Cette dernière a lieu auprès des autorités coutumières, le plus souvent sans que l'objet du litige ne soit précisé, si bien que le litige peut resurgir plus tard. L'autorité de la chose jugée ne pourra pas être invoquée en cas de nouveau litige car l'objet n'étant pas précédemment précisé, il n'est pas possible plus tard de démontrer qu'il y a identité d'objet ;
- ensuite, du fait de la mauvaise application du pluralisme juridique une partie ne peut pas en cas de conflit savoir à l'avance la norme qui lui sera appliquée. Selon le même magistrat cité plus haut, « dans beaucoup de cas le juge ne se rend compte de la norme qu'il a appliquée à un litige qu'après avoir rendu sa décision »⁸⁷ ;
- enfin, le pluralisme juridique est utilisé pour maintenir l'application de règles discriminatoires comme celles qui excluent les femmes de l'accès à la terre par voie de succession

⁸⁵ Ces conflits sont fréquents notamment dans le département du Boboye et opposent très souvent les agriculteurs aux éleveurs.

⁸⁶ Propos recueillis auprès du juge d'instance de Filingué.

⁸⁷ *Ibid.*

ou encore la règle selon laquelle les communautés des pasteurs n'ont pas droit à la terre. En application de cette dernière règle, 84 personnes d'ethnie touarègue qui exploitent depuis plus de 60 ans des terres situées dans le département de Filingué sont menacées d'expulsion par les habitants d'un village sous le prétexte qu'« un touareg n'a pas droit à la terre »⁸⁸. En principe, la loi subordonne l'application de la coutume au respect des conventions internationales ratifiées par le Niger, au respect des dispositions législatives et des règles fondamentales concernant l'ordre public et la liberté des personnes. Sur la base de ce principe, le juge doit écarter une coutume qui prône par exemple une discrimination fondée sur le sexe, l'ethnie, la religion ou la race. Cela signifie que la coutume est écartée au profit de la loi, lorsque la première est soit en contradiction avec la seconde, soit contraire à l'ordre public ou à la liberté des personnes. Autrement dit, « dans ses rapports avec la loi, la coutume a en définitive une valeur supplétive puisque l'application des règles qu'elle édicte n'est pas possible lorsque celles-ci contredisent la loi »⁸⁹. La pratique a révélé une très faible application du principe précité, du fait de la méconnaissance dudit principe par le juge et de la pluralité des instances de règlement des conflits. En effet, le principe du respect par la coutume de l'obligation de conformité à la loi, ne s'impose qu'aux juridictions⁹⁰ ; il ne s'impose pas aux instances non juridictionnelles de règlement des conflits⁹¹. Le pluralisme juridique n'est pas ici en cause ; ce qui est en cause, c'est l'application qui en est faite par les différents acteurs. Celle-ci entretient une situation d'insécurité des droits fonciers qui est par ailleurs favorisée par le déséquilibre entre les droits reconnus aux pasteurs et ceux conférés aux agriculteurs par la loi.

c) Le déséquilibre entre les droits reconnus aux agriculteurs et ceux conférés aux éleveurs par le code rural

Ce déséquilibre résulte de la consistance des droits reconnus par la loi respectivement aux pasteurs et aux agriculteurs.

La reconnaissance aux pasteurs de simples droits d'usage

- **Le droit d'usage en commun** : le droit d'usage en commun s'analyse comme le droit pour tous les pasteurs d'accéder librement aux ressources pastorales sous réserve du respect de la propriété privée et des espaces protégés. C'est une sorte d'usufruit que le législateur a institué à leur profit, d'une part, sur les espaces réservés aux parcours, aux pâturages et au pacage, et d'autre part sur les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage. Les pasteurs exercent cet usufruit de façon automatique, c'est-à-dire sans condition ou autorisation préalable.

⁸⁸ Ce principe ne se réfère pas à la race de l'exclu, mais à son activité. En effet, les communautés qui étaient traditionnellement nomades sont, au plan coutumier, frappées d'une exclusion idéologique d'accès à la terre.

⁸⁹ M.L. Dan Dah, *La gestion décentralisée des ressources naturelles au Niger : un concept juridique en question ?*, op.cit., p. 269.

⁹⁰ En effet, l'article 63 de la loi n° 2004-40 dispose en substance que « sous réserve du respect des conventions internationales régulièrement ratifiées, des dispositions législatives ou des règles fondamentales concernant l'ordre public ou la liberté des personnes, les juridictions appliquent la coutume des parties ». Cette disposition figurait déjà dans la loi n° 62-11 du 16 mars 1962 avec cependant une légère différence.

⁹¹ Cet anachronisme semble être lié au fait que ces instances non juridictionnelles sont censées concilier les parties et non trancher les litiges. Dans les faits, elles se comportent comme des juridictions en exerçant un pouvoir de rendre la justice en matière coutumière.

- **Le droit d’usage prioritaire** : contrairement au droit d’usage en commun dont le bénéficiaire est ouvert à tous les pasteurs sans condition ou autorisation préalable, le droit d’usage prioritaire n’est qu’une possibilité susceptible d’être reconnue à certains pasteurs sur les ressources naturelles situées à l’intérieur de ce qui constitue leur terroir d’attache, après constatation faite par la COFO. Ce droit d’usage prioritaire est « un pouvoir d’occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur leurs terroirs d’attache »⁹². Le terroir d’attache se définit selon le décret n° 97-7 du 10 janvier 1997 comme « l’unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l’intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l’année, des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu’ils se déplacent que ce soit à l’occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations »⁹³. Il est déterminé par le schéma d’aménagement foncier (SAF). Le terroir d’attache est l’espace de référence d’une communauté pastorale et reconnu comme tel soit par la loi, soit par les coutumes. Les pasteurs titulaires d’un droit d’usage prioritaire sur un espace déterminé bénéficient d’un accès privilégié aux ressources naturelles qui s’y trouvent et d’une exclusivité de gestion desdites ressources. Cette exclusivité de gestion ne fait pas obstacle à l’exercice par d’autres pasteurs « des us et coutumes communes aux pasteurs en matière de gestion et d’exploitation des zones de pâturage notamment l’accès des tiers aux points d’eau, le droit de parcours et de pacage »⁹⁴. Cette disposition se justifie par le fait que les pasteurs titulaires d’un droit d’usage même prioritaire ne sont pas propriétaires de l’espace qui constitue leur terroir. Le droit d’usage prioritaire, en plus de l’accès privilégié aux ressources naturelles qu’il confère à ses titulaires, ouvre la voie à la propriété des ressources en eau. En effet, les points d’eau pastoraux, lorsqu’ils ne sont pas la propriété des individus ou d’un groupement, sont déclarés propriété des communautés disposant d’un droit d’usage prioritaire⁹⁵.

- **Les droits d’usage des pasteurs sont subordonnés à une obligation de mise en valeur définie restrictivement** : le droit d’usage en commun et le droit d’usage prioritaire reconnu aux pasteurs sur les ressources pastorales sont virtuels car ils sont subordonnés notamment à la mise en valeur de l’espace pastoral par les pasteurs. Cette mise en valeur « consiste en toutes actions ou activités matérielles par lesquelles un éleveur exploite les pâturages et l’eau pour accroître ou améliorer la production et la reproduction du capital-bétail tout en favorisant et en respectant le cycle de renouvellement de ces ressources. La réalisation d’ouvrages hydrauliques, de pâturages et d’enclos notamment constitue une activité de mise en valeur du capital bétail »⁹⁶. L’inobservation de l’obligation de mise en valeur entraîne, après mise en demeure verbale puis écrite, la privation du droit d’usage prioritaire sur décision de la COFO.

La reconnaissance aux agriculteurs des droits de propriété sur les terres agricoles

- **Des droits de propriété au contenu très large** : la loi confère aux agriculteurs un véritable droit de propriété sur les terres agricoles, que leur propriété résulte de la coutume ou du droit écrit. Cette propriété comporte, comme en droit civil, toutes les prérogatives que l’on peut

⁹² Article 4 al 2 du décret n° 97-7/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997.

⁹³ Article 2 du décret n° 97-7 du 10 janvier 1997.

⁹⁴ Article 28 du code rural.

⁹⁵ Article 53 du code rural.

⁹⁶ Article 10 du décret n° 97-8 du 10 janvier 1997.

exercer sur une chose, à savoir le droit d'user, de jouir et de disposer. Elle peut résulter de la coutume ou du droit écrit⁹⁷. En reconnaissant des droits de propriété aux agriculteurs, le législateur a créé les conditions d'une accélération du processus de colonisation des terres par les agriculteurs. Ce processus a dans notre zone d'observation entraîné notamment la disparition totale ou partielle des aires de pâturage et des couloirs de passage des animaux et jeté les bases de l'aggravation des conflits entre les agriculteurs et les éleveurs.

- **Les droits de propriété sur les terres agricoles sont subordonnés à une obligation de mise en valeur définie de façon extensive** : le code rural fait obligation au propriétaire d'une terre agricole de « tout mettre en œuvre pour assurer la mise en valeur de son bien »⁹⁸. Le contrôle de l'effectivité de la mise en valeur est confié à la COFO. Cette dernière peut, en cas d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur sans cause valable pendant trois années successives, confier l'usage de la terre concernée à un tiers. Le propriétaire perd ainsi l'usage de son bien pendant une période au moins égale à trois années. Contrairement à la mise en valeur des ressources pastorales, qui est définie restrictivement, la mise en valeur des terres agricoles est définie de façon extensive. Ainsi, sont constitutives d'opérations de mise en valeur des terres agricoles : i) l'adéquation des sols à la pratique culturale ; ii) le défrichement suivant les normes définies par la législation en vigueur ; iii) la mise en culture et l'entretien de celles-ci ; iv) la conservation des eaux et des sols ; v) la protection des sols contre l'érosion ; vi) l'enrichissement des sols par l'apport d'intrants de toute nature ; vii) la régénération des sols par la mise en jachère. En fait, la mise en valeur signifie la mise en culture obligatoire de la terre ce qui dans certains cas, contribue à la disparition ou au raccourcissement des jachères lesquelles constituent des espaces de replis stratégiques des pasteurs pendant les périodes de sécheresse.

2. Diagnostic des contraintes d'ordre institutionnel

a) Le pluralisme d'institutions et d'outils

Le pluralisme d'institutions intervenant dans la gestion des conflits

Le constat qui se dégage est que pour défendre sa compétence en matière de règlement des litiges chacune des institutions intervenant dans la phase de conciliation invoque non pas le texte approprié, mais celui qui l'arrange. Ainsi, pour justifier leur intervention en matière de règlement des litiges dans la phase de conciliation, les autorités communales et préfectorales s'appuient sur les dispositions de la loi n° 62-11 du 16 mars 1962 alors même que celle-ci a été abrogée. Ce texte prévoyait un préliminaire de conciliation devant les autorités administratives ou coutumières avant la saisine des juridictions dans les matières civiles, coutumières et commerciales susceptibles de transaction. Ce préliminaire de conciliation n'est pas obligatoire. Quant aux chefs traditionnels, ils soutiennent avoir désormais la compétence exclusive en matière de conciliation dans les litiges portant sur la gestion des ressources naturelles en vertu des dispositions de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 portant principes d'orientation du

⁹⁷ La propriété selon le droit écrit résulte de : l'immatriculation au livre foncier, l'acte authentique, l'attestation d'enregistrement au dossier rural, l'acte sous seing privé. La propriété coutumière résulte quant à elle de : l'acquisition de la propriété foncière par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ; l'attribution à titre définitif de la terre par l'autorité coutumière compétente ; tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes du terroir.

⁹⁸ Article 18 du code rural.

code rural laquelle a dérogé à la loi n° 62-11 du 16 mars 1962. En effet, l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 (tout en se référant expressément à la loi n° 62-11) soumet les litiges qui opposent les opérateurs ruraux à un préliminaire obligatoire de conciliation devant les autorités coutumières exclusivement, avant la saisine des juridictions. Il s'agit ici des litiges portant sur la gestion des ressources naturelles. Pour conforter leurs points de vue, les chefs traditionnels allèguent en outre les dispositions de l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle. Ce texte réaffirme la compétence des chefs traditionnels pour concilier les parties à un litige en matière civile, commerciale ou coutumière. Mieux, chaque conciliation effectuée par le chef traditionnel doit être constatée dans un procès-verbal qui ne peut en aucun être remis en cause devant l'autorité administrative ou judiciaire.

Cette pluralité d'institutions qui revendiquent toutes des compétences en matière de conciliation comporte plusieurs conséquences : i) tout d'abord, elle introduit une certaine lenteur dans le règlement des litiges. En effet, de nombreux plaideurs ayant préalablement saisi une autorité coutumière soumettent ensuite leurs affaires à l'appréciation des autorités administratives, surtout lorsque la décision de l'autorité coutumière ne leur donnent pas satisfaction ; ii) ensuite, elle entraîne une remise en cause incessante des solutions préconisées pour la résolution d'un conflit. Sur ce point, les autorités administratives de la zone nous ont certifié que chaque fois qu'il y a changement de préfet, le nouveau est saisi des affaires pour lesquelles son prédécesseur avait fait accepter des solutions amiables aux parties ; iii) de même, elle favorise les interventions politiques dans la gestion des conflits. Le plaideur choisit souvent d'aller vers une autorité plutôt que vers une autre en fonction des pressions que ces « soutiens » à Niamey sont susceptibles d'exercer sur elle ; iv) enfin, elle entraîne des divergences dans l'application de la règle de droit, qu'elle soit écrite ou coutumière. L'appréciation du chef traditionnel ne peut pas être la même que celle de l'administrateur. Ces divergences font qu'on se trouve dans des situations où des solutions différentes sont proposées à la résolution de deux litiges pourtant similaires.

Le cloisonnement des institutions intervenant dans la gestion de l'espace

Le cloisonnement des organisations qui interviennent dans la gestion de l'espace tient au fait que celles-ci sont toutes spécialisées. En effet, chacune de ces organisations ne s'occupe que de la gestion du droit d'accès à une ressource naturelle déterminée par ses statuts ou par la loi. Ainsi, un marché rural de bois ne s'intéresse qu'à la gestion du droit d'accès aux ressources ligneuses, un comité de gestion de l'eau ne s'occupe que de la gestion de l'eau, une association pastorale ne s'intéresse qu'à l'accès des pasteurs aux ressources pastorales, etc.

Cette spécialisation contribue non seulement à ériger en isolats les différentes activités d'exploitation des ressources naturelles, mais aussi à ruiner les possibilités d'un dialogue permanent entre les différents groupes d'opérateurs ruraux. Si ce risque n'est pas très perceptible en ce qui concerne les marchés ruraux de bois et les comités de gestion de l'eau, il l'est s'agissant des associations et ONG notamment. Ces organisations regroupent en leur sein soit des agriculteurs, soit des éleveurs. Quand on sait que dans nos zones d'observation les deux systèmes de production dominants, à savoir l'agriculture et l'élevage, renvoient à une division ethnique du travail⁹⁹, la composition actuelle de ces organisations leur fait courir le danger d'une

⁹⁹ Cela est si vrai que dans le département de Boboye, par exemple, l'élevage fait référence aux personnes d'ethnie peulh, tandis que l'agriculture renvoie à l'ethnie zarma. Cette division ethnique du travail, qui est très présente dans les représentations qu'on se fait de l'agriculture et de l'élevage, est loin de correspondre à la réalité en ce que les deux systèmes de production sont pratiqués par les membres des deux groupes ethniques précités.

« ethnicisation » qui entretient un climat de tension latente laquelle constitue un obstacle à l'établissement d'un dialogue permanent entre les agriculteurs et les éleveurs. Cette situation est aggravée par les faibles capacités de ces organisations en matière de plaidoyer, d'élaboration de plans d'actions locaux, de négociation et d'élaboration de projets au niveau local.

Or, dans un contexte de dispersion des ressources naturelles dans l'espace, leur exploitation apaisée et durable exige la complémentarité entre les différentes activités à travers la complémentarité des utilisations de l'espace.

L'installation partielle et l'inadéquation des institutions prévues par le code rural pour la gestion foncière

Le code rural a prévu plusieurs institutions pour la gestion foncière. Il s'agit : i) du Comité national du code rural, qui est un organe d'orientation chargé de l'élaboration, de la vulgarisation et du suivi de l'application du code rural, qui est présidé par le ministre chargé de l'agriculture et est composé en outre des ministres chargés de l'élevage, de l'intérieur, de la défense, de la justice, de l'hydraulique, de l'environnement et l'aménagement du territoire ; ii) des commissions foncières, iii) des secrétariats permanents départementaux, municipaux et d'arrondissement du code rural, dont les activités sont coordonnées au niveau national par un secrétariat permanent national ; iv) du schéma d'aménagement foncier prévu dans chaque département ; v) du dossier rural.

Ces institutions, qui sont au plan fonctionnel interdépendantes car leurs rôles sont emboîtés les uns sur les autres, ne sont installées qu'en partie. Le secrétariat permanent national est installé et est fonctionnel. En revanche, les secrétariats permanents départementaux, municipaux et d'arrondissement ne sont toujours pas installés.

En définitive, l'installation des institutions prévues par le code rural est partielle en ce qu'elle est effective pour certaines et non effective pour d'autres.

Le choix porté sur les institutions qui ont déjà été installées est inadéquat. En effet, à partir du moment où le SAF définit les espaces réservés à chaque activité rurale, c'est lui qui devait être établi avant les COFO. C'est parce que le processus a été inversé que des espaces qui étaient autrefois des aires de pâturages ou des couloirs de passage font aujourd'hui l'objet de colonisation par l'agriculture au détriment du pastoralisme. Compte tenu de l'occupation de l'essentiel des espaces par l'agriculture, aussi bien dans le département du Boboye que dans celui de Filingué, se pose la question de savoir : le jour où le SAF sera élaboré va-t-il se borner à entériner cette situation ou alors tenter de créer une situation nouvelle ?

b) Le chevauchement des compétences et le cloisonnement des cadres de prévention et de règlement des conflits

Le chevauchement des compétences

L'analyse des compétences conférées aux chefs traditionnels et celles reconnues aux collectivités territoriales en matière de gestion de l'environnement montre que ces compétences sont quasiment identiques. Dans ces conditions, la mise en œuvre par chacun de ces acteurs des compétences qui lui sont reconnues risque de déboucher sur des conflits susceptibles de nuire à la lisibilité de la politique de l'Etat dans ce domaine et surtout à une gestion concertée des ressources naturelles. Ce risque de conflit entre la chefferie traditionnelle et les collectivités

territoriales en matière de gestion des ressources naturelles est d'autant plus grand que les cadres de prévention et de règlement des conflits sont pour l'instant cloisonnés.

Le cloisonnement des cadres de prévention et de règlement des conflits

La loi n'a prévu aucune forme de collaboration entre les institutions chargées de la prévention des conflits et celles chargées de leur règlement. Par voie de conséquence, ces deux catégories d'acteurs s'ignorent. Or, l'existence d'un cadre formel de partenariat¹⁰⁰ entre ces deux catégories d'acteurs pourrait faciliter l'exécution des décisions de justice au niveau local et éviter les perpétuelles remises en cause de la chose jugée, observées çà et là mais avec une acuité plus grande dans le canton du Boboye. Les COFO pourraient aider les juridictions à délimiter les champs, ce qui est un préalable indispensable à un bon règlement des litiges fonciers.

Conclusion

Il résulte de ce qui précède, qu'en dépit des nombreuses contraintes exposées, il existe un gisement de possibilités en matière de gestion apaisée de l'environnement. La mise en valeur de ces possibilités exige qu'une priorité soit donnée au local à travers la décentralisation. Celle-ci apparaît comme le fil d'Ariane du succès de toute démarche en matière de dialogue entre les différentes catégories d'opérateurs ruraux. En effet, du fait que les communes soient composées d'élus représentatifs des différentes communautés qui vivent sur leurs territoires, elles peuvent si elles sont suffisamment responsabilisées être au centre de la promotion du dialogue entre les communautés pour une prévention durable des conflits. Les difficultés d'ordre juridique ne doivent cependant pas être minimisées ; bien au contraire, elles doivent être concomitamment aplanies pour accompagner positivement le processus. Cela commande non seulement la relecture du cadre juridique en vue de l'adapter aux exigences en matière de dialogue entre les différentes catégories de producteurs ruraux, mais aussi le renforcement des capacités de ces derniers ainsi que la mise à la disposition des communes d'un service d'appui-conseil en droit qu'aucune structure ne leur apporte actuellement. Relativement à ce dernier point, on constate que l'information juridique est difficilement accessible aux communes, tant du point de vue de son coût que de sa proximité géographique. Aussi est-il à craindre que le droit soit absent dans un débat qui pose en filigrane la nécessité de concilier le légal avec le légitime.

¹⁰⁰ La création de ce cadre de partenariat soulève certes des difficultés au plan juridique dans la mesure où les actes des COFO sont des actes administratifs susceptibles de donner lieu à des recours devant le juge administratif. Toutefois, ces difficultés ne sont pas insurmontables.

Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique¹⁰¹

Emmanuel G. Moutondo*

Les pays francophones d'Afrique ont une longue expérience dans le domaine du développement des lois pour la gestion et la protection de l'environnement. Les formes et méthodes d'élaboration et de mise en œuvre des règles juridiques se sont développées au cours des années, et ceci depuis la période dite des indépendances. Les efforts entrepris en ce sens ont permis de noter l'adoption progressive de législations sectorielles, telles que les lois minières, les lois sur l'aménagement du territoire, les lois forestières, les lois sur l'hygiène, ou encore, les lois sur l'eau, etc. De plus en plus, la tendance générale a consisté à adopter également des lois spécifiques sur la gestion et protection de l'environnement, instruments qualifiés à tort ou à raison de « lois-cadres environnementales ». Il sied de rappeler ici que l'objectif essentiel de toute loi environnementale est de prévenir ou de lutter contre toute atteinte dommageable à l'environnement, peu importe si elle concerne la pollution de l'atmosphère, la dégradation des eaux ou des sols, ou encore la protection du bien-être et de la vie humaine, ainsi que les ressources animales ou végétales.

Peu de travaux ou articles ont été consacrés à l'analyse de la nature et des caractéristiques des textes juridiques qui existent dans différents pays Africains concernant la protection de l'environnement et le développement durable, ainsi que sur les tendances en la matière. La plupart des études entreprises jusqu'ici au niveau national, rendent seulement compte et ce souvent, de l'état général du droit de l'environnement dans les pays concernés. Le présent article tente justement de combler cette lacune. Il est structuré en plusieurs rubriques qui essayent respectivement :

- d'expliquer avant tout la notion de « loi-cadre environnementale », du fait que tous les spécialistes du droit de l'environnement n'ont certainement pas la même compréhension ou interprétation de ce concept ;
- de caractériser le contenu textuel et typique des instruments dits « lois-cadres environnementales », en présentant les paramètres pouvant servir à identifier de tels instruments ;
- d'examiner les tendances historiques dans l'adoption de l'approche dite « loi-cadre environnementale » en Afrique Francophone et d'essayer d'identifier les raisons de l'engouement des pays africains pour ce mécanisme de mise en œuvre des politiques de gestion de l'environnement ;
- d'analyser l'évolution de la forme et du contenu de ces lois, et enfin ;
- d'évoquer les moyens nécessaires pour assurer leur efficacité en tant qu'outil d'encadrement juridique de la gestion de l'environnement.

* Juriste, spécialiste de l'environnement (Congo Brazzaville).

¹⁰¹ Cet article constitue la synthèse d'une étude intitulée « Lois cadres sur l'environnement en Afrique » que l'auteur a récemment réalisée pour le compte du Programme des Nations Unies pour l'Environnement dans le cadre du projet de Partenariat pour le Développement du Droit et des Institutions de l'Environnement en Afrique (PADELIA).

Le présent article se termine par quelques conclusions inspirées de l'expérience et de la pratique des pays francophones concernant le développement de l'approche loi-cadre environnementale.

I. Notion de loi-cadre environnementale

Sous les Constitutions¹⁰² de la plupart des pays africains francophones, les Parlements ont les prérogatives de passer les lois. Ces lois obéissent souvent à une certaine classification : acte institutionnel (loi organique) ; acte ordinaire (loi ordinaire) ; ordonnance (ordonnance). Elles sont souvent appuyées par des règlements d'application (décrets, arrêtés), mais aussi des textes interprétatifs, descriptifs ou à valeur explicative non ou peu juridiquement contraignants, tels que les circulaires ou autres textes semblables. Certaines dispositions constitutionnelles autorisent donc le législateur (de façon expresse), à adopter des lois qui permettent de mettre en œuvre la protection juridique de l'environnement. C'est l'exemple de la Constitution de la République Centrafricaine (article 58.1). Ainsi, une loi relative à la protection de l'environnement est le plus souvent adoptée par le Parlement, à l'initiative du gouvernement; en particulier là où les questions ou affaires qui y sont relatives, sont constitutionnellement définies comme étant du domaine législatif. Il faut noter qu'en général, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement relèvent du domaine de la loi dans la plupart des pays francophones d'Afrique. Cependant, toutes les lois environnementales des pays africains n'apparaissent pas sous la forme d'une loi ordinaire, elles peuvent être adoptées sur initiative du Président par une ordonnance¹⁰³.

Dans le contexte général du bloc de légalité tel que dégagé dans la doctrine juridique administrative française, une loi-cadre environnementale peut être définie comme une loi ordinaire dont l'objet et la portée s'adressent aux problèmes de gestion et protection de l'environnement ; avec toutes les perspectives d'application des approches de gestion intégrée du secteur des ressources environnementales. C'est donc un instrument qui encourage une gestion visant à centraliser et à coordonner les différentes interventions ou approches, ainsi que les régimes qui sont centrés autour des ressources fonctionnelles des différents secteurs d'intervention pour « protéger l'environnement ». C'est aussi le moyen formel d'obtenir un système intégré de gestion environnementale, en rassemblant des régimes juridiques souvent autonomes à chaque secteur, tout en établissant un système généralisé d'interfaces entre les secteurs. En d'autres termes, l'approche « loi-cadre environnementale » consiste à réaliser dans un contexte national donné, l'intégration juridique de la gestion de l'environnement. La loi-cadre environnementale présente un ensemble de mesures relatives à l'application pratique des politiques de gestion environnementale intégrée dans un pays donné.

Le concept de loi-cadre environnementale peut certainement trouver une meilleure compréhension dans les aspects de forme et de fond. Bien qu'une base de connaissances soit nécessaire pour la compréhension des dispositions contenues dans de telles lois, le texte type d'une loi-cadre environnementale permet d'appréhender une certaine cohérence des dispositions selon un

¹⁰² Au moins 37 pays Africains ont inclus des dispositions en matière d'environnement dans leurs constitutions.

¹⁰³ En effet, on peut citer quelques lois adoptées sous la forme d'une ordonnance, notamment en Guinée lorsque le Président de la République exerçait le pouvoir législatif.

modèle bien connu par la plupart des spécialistes en la matière. De manière générale, les aspects spécifiques de l'approche loi-cadre incluent des dispositions sur : les principes généraux¹⁰⁴ ; les arrangements institutionnels ; les mécanismes de lutte contre la pollution ; les systèmes de protection de la nature ; l'information et la participation du public ; les procédures d'évaluation des impacts sur l'environnement ; les fonds pour l'environnement ; et les régimes de contrôle et d'application de la loi.

Si l'on considère la variété de lois environnementales des pays africains, il peut sembler difficile de déterminer quelles lois méritent d'être qualifiées ou non de lois-cadres environnementales. Beaucoup de lois nationales sous leurs formes et contenus actuels ne peuvent être caractérisées comme « lois-cadres environnementales » à tout point de vue. En effet, plusieurs d'entre elles révèlent des insuffisances intrinsèques du fait que certaines sont principalement orientées vers l'établissement des autorités de gestion environnementale, en y définissant les fonctions et les pouvoirs de ces dernières, sans pour autant mettre une emphase particulière sur les principes connus et sur les mécanismes et moyens d'action institutionnels. Dans le cas spécifique de Madagascar, la loi nationale de l'environnement semble unique, car elle semble plutôt valider ou incorporer la politique environnementale nationale ou le Plan environnemental du pays. La charte Malgache de 1992 pour la gestion environnementale n'est pas une loi-cadre environnementale dans la vraie signification du concept mais plutôt un document de politique formellement validé par l'autorité compétente.

II. Caractérisation des lois-cadres environnementales

Beaucoup de lois-cadres environnementales de différents pays présentent des dispositifs semblables, notamment dans leur style de rédaction. Pour tirer des exemples et en avoir une idée nette, il suffit de se référer à des compilations¹⁰⁵ qui en ont été faites par le PNUE dans lesquelles on retrouve un index analytique en annexe.

En général, les lois-cadres contiennent des dispositions relativement structurées selon une logique visant à atteindre les objectifs suivants :

- valider les structures et institutions environnementales pour légitimer leurs actions et qu'elles accomplissent certaines fonctions et,
- réglementer l'utilisation des ressources naturelles, et
- fournir des plateformes et mécanismes de contrôle et pour la résolution des conflits dits « environnementaux ».

¹⁰⁴ Principes découlant de la conférence de Rio de 1992, ou reconnus comme tels, y compris la prévention, la précaution, l'évaluation d'impact, le pollueur payeur, l'équité.

¹⁰⁵ *Compendium of Environmental Laws of African Countries*, Volume One (UNEP, 1996); *Compendium of Environmental Laws of African Countries*, Supplement to Volume One (UNEP, 1996); et *Compendium of Environmental Laws of African Countries*, Supplement to Volume One (UNEP, 1997). Il est à noter que beaucoup de lois récentes (dites de la nouvelle génération) sont postérieures à ces compilations.

La loi-cadre environnementale poursuit généralement un certain nombre de fonctions comprenant :

- l'application des principes, des dispositions constitutionnelles fondamentales et autres dispositions souvent identifiées dans d'autres instruments tels que des accords environnementaux multilatéraux¹⁰⁶ ;
- la promotion des principes de la décentralisation dans la gestion de l'environnement ;
- l'application des engagements internationaux d'un pays donné, conformément aux dispositions des accords environnementaux multilatéraux ;
- la mise en place de mécanismes d'arbitrage entre les acteurs ou les partenaires environnementaux.

Les dispositions pertinentes d'une loi-cadre environnementale font d'elle une législation spéciale de répression au niveau des pénalités. Ce type de loi incorpore des dispositions qui permettent à des individus et à des groupes, d'ester en justice, afin de forcer les autorités gouvernementales à mettre en application ces lois.

C'est un type de législation basée sur des consensus et des arbitrages lors de son adoption, car souvent, les intérêts des parties prenantes sont divergents ou contradictoires, notamment dans le contexte du débat environnement-développement. Au détail, l'on découvre que la plupart des lois-cadres environnementales des pays francophones tentent d'assurer une sorte d'intégration de tous les aspects de gestion de l'environnement d'une part, et d'autre part, une certaine cohérence avec les textes internationaux et les domaines sectoriels couverts par d'autres lois souvent appelées Codes ; tels par exemple le Code de l'eau, le Code forestier, le Code Minier etc. Ces textes sectoriels sont supposés devoir être en conformité avec la loi-cadre environnementale, mais ce n'est toujours pas le cas, du fait des luttes interinstitutionnelles dans la pratique.

III. Généralisation des lois-cadres sur l'environnement

La Déclaration de Rio à son article 11 stipule que : « Les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié. »

La pratique en Afrique Francophone démontre que les lois-cadres environnementales sont indispensables dans le cadre de la mise en place d'un arsenal juridique dit « moderne », car ces dernières constituent un mécanisme privilégié d'encadrement de la gestion et de la protection de l'environnement. Elles tentent de refléter l'intégration d'une variété d'approches et de principes que l'on retrouve dans une gamme de politiques sectorielles, tant au niveau national qu'international. Elles mettent également en place des mécanismes pour une meilleure coordination environnementale à l'échelon national.

¹⁰⁶ Dans beaucoup de pays africains, la participation aux conférences environnementales internationales et aux traités a sensiblement contribué à l'apparition des lois-cadres environnementales.

Plusieurs raisons expliquent l'adoption des lois-cadres environnementales. Ayant été souvent adoptée de façon spontanée dans la plupart des pays, la justification de l'approche loi-cadre environnementale en Afrique francophone répond à une demande institutionnelle et normative en matière de gestion de l'environnement qui semble bien logique, eu égard aux problèmes d'environnement vécus. Cependant la préférence de l'approche loi-cadre environnementale par rapport à d'autres instruments, répond parfois à un simple mimétisme juridique dicté soit par la conjoncture internationale, soit par la pression des bailleurs de fonds ou des donateurs. En effet, dans beaucoup de pays, les processus d'élaboration des lois-cadres environnementales ont été inspirés et soutenus par différents partenaires extérieurs. D'autre part, la loi-cadre permet, mieux que les lois sectorielles, de parvenir dans un même texte, à un niveau élevé d'intégration des préoccupations environnementales diverses.

A. Une demande institutionnelle croissante pour gérer au mieux l'environnement

Il s'agit tout d'abord de répondre à une demande institutionnelle croissante, car la protection de l'environnement nécessite désormais des références juridiques nationales et représente une thématique complexe qui englobe des aspects culturels, sociologiques, économiques et politiques qui, dans un esprit de gestion intégrée, doivent tenir compte des changements au niveau des paradigmes et de l'évolution conceptuelle au niveau même des principes, ainsi que des intérêts des acteurs en présence.

La tendance générale actuelle est d'adopter des lois qui cherchent à intégrer les secteurs environnementaux d'un point de vue opérationnel. Les impératifs d'une gestion intégrée constituent un élément central de la réponse à la question de la demande institutionnelle.

Il est aisé de constater l'impact de l'approche des lois-cadres en Afrique Francophone notamment à travers les structures changeantes de gouvernance environnementale dans un certain nombre de pays. Les types de régimes qu'une loi-cadre environnementale établit ou offre, en termes de principes de base et de dispositions, ont inspiré beaucoup de pays en Afrique, sans compter le fait que les tendances du droit international de l'environnement ont également influencé ces régimes et ces dispositions. Bien que la plupart des initiatives liées au développement des lois-cadres environnementales aient été conduites avec succès dans l'ensemble du continent Africain, ces initiatives ne suivent souvent pas toujours une approche cohérente et systématique. La nature des institutions impliquées diffère considérablement d'un pays à l'autre et il n'y a aucun arrangement idéal pour cela. L'Afrique ne disposait pas, jusqu'à très récemment, avec les résultats des recherches entreprises par le PNUE, d'un modèle de loi-cadre environnementale type pour inspirer les différents pays, en comparaison à l'Europe ou l'Amérique latine où de tels modèles ont été déjà développés¹⁰⁷. En Afrique Francophone, l'environnement ne fait pas l'objet de lois et règlements uniformes, car la législation environnementale varie de manière significative à travers les pays. S'inspirant des textes de plusieurs autres juridictions, des pays tels que la République du Congo, la République Gabonaise, la République de Djibouti et la République Centrafricaine, ont récemment poursuivi des réformes visant à améliorer les imperfections dans la forme et le contenu des lois-cadres environnementales préexistantes. Dans

¹⁰⁷ Les références du modèle européen se trouvent sur les sites officiels de la Commission Européenne.

cette perspective, il faut cependant souligner, comme l'ont fait remarquer M.A. Mekouar et le Professeur Stéphane Doumbé-Billé dans un article, que la Convention Africaine de Maputo sur la protection de la nature et des ressources naturelles, remplaçant celle d'Alger de 1968 sur le même objet, offre un cadre qui intègre les secteurs, principes, concepts et mécanismes propres à une bonne gestion de l'environnement en Afrique. C'est en quelque sorte une convention-cadre pour l'environnement en Afrique, renforcée et complétée récemment afin de prendre en compte les dernières évolutions du droit de l'environnement¹⁰⁸.

B. Influence de l'évolution du droit international de l'environnement, y compris des principes de Rio de Janeiro

Fondamentalement, l'évolution de l'approche loi-cadre de l'environnement en Afrique peut être considérée dans les grandes perspectives des principales conférences tenues respectivement à Stockholm en 1972 et à Rio de Janeiro en 1992. Cependant, l'on peut s'accorder que les lois-cadres environnementales en Afrique sont le résultat à la fois de l'influence du processus dit de Rio et des principes adoptés au cours de ce processus, en 1992. Ainsi, la dynamique des lois-cadres environnementales en Afrique provient de l'exécution des politiques dictées par le souci du développement durable. Le paradigme du développement durable a eu un effet induit sur la quantité des lois formulées et sur la qualité des dispositions trouvées dans des lois existantes.

En effet, le processus de Rio a eu le mérite de remettre à l'ordre du jour la nécessité d'une meilleure gestion de l'environnement, et a insisté sur la compatibilité de telles mesures avec les objectifs de développement des pays en voie de développement. Il a également indiqué des pistes orientant l'action des États, y compris dans le domaine législatif. Et parmi ces pistes, on peut citer les principes de Rio. En effet, après la conférence de Rio de Janeiro, l'emphase mise sur les principes adoptés et les effets écologiques des projets sur l'environnement ont conduit à l'adoption des dispositions qui reflètent de tels principes, y compris par exemple le principe de prévention, mis en exergue par la procédure des études d'impacts sur l'environnement (EIE) et le principe de la participation publique. Dans la plupart des lois-cadres environnementales récentes, les dispositions sur les EIE comportent typiquement le besoin de conduire ces études comme tel, ainsi qu'un certain nombre de considérations pour les projets proposés, l'imposition de l'emplacement ou le zonage de tels projets, ainsi que des procédures pour la participation publique, l'examen des études d'impacts et la liste des projets qui sont visés par cette procédure.

D'ailleurs, dans le document de l'Agenda 21 il est stipulé au chapitre n° 8.13. :

« Les lois et réglementations adaptées à la situation particulière de chaque pays figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer l'application des politiques de l'environnement et du développement, non seulement en raison de leur caractère obligatoire mais aussi de par leur effet normatif sur la planification économique et les instruments du marché. Cependant, bien que les textes juridiques soient de plus en plus nombreux dans ce domaine, une grande partie d'entre eux ont été établis au coup par coup en fonction des circonstances ou n'ont pas été assortis des structures de l'autorité institutionnelle nécessaires pour être appliqués, et adaptés en temps utile. »

¹⁰⁸ Voir l'article de A. Mekouar et S. Doumbé-Billé, dans cet ouvrage.

Plusieurs documents du PNUE¹⁰⁹ et bien d'autres¹¹⁰, expliquent précisément en quoi le processus et les principes de Rio ont orienté l'option pour les lois-cadres comme mécanisme d'encadrement juridique de la gestion de l'environnement, et comment ils ont influencé leur contenu.

Par exemple, la Déclaration de Rio comprend 27 principes ou concepts. Plusieurs de ces principes existaient déjà sous diverses formulations dans les lois nationales de certains pays bien avant la dite Conférence. Ces principes et concepts ont été affinés et réaffirmés pour constituer désormais les contours de plusieurs lois-cadres environnementales nationales.

Par ailleurs, l'effectivité au plan national des instruments juridiques internationaux est assurée par le prisme de la procédure officielle de ratification par les institutions compétentes de chaque pays, suivie de l'adoption de mesures législatives et réglementaires devant s'intégrer dans l'ordonnancement juridique interne. Dans la perspective du rapport des lois-cadres environnementales au droit international, il est évident que les lois-cadres environnementales tendent à assurer la réception effective des normes de droit international de l'environnement au plan interne. Les pays francophones d'Afrique, connaissent plus ou moins les mêmes réalités au plan normatif, notamment avec une forte propension à signer les instruments juridiques internationaux, avec une prise en compte dans l'ordonnancement juridique interne, marquée par la prépondérance d'une approche sectorielle et l'adoption de textes peu ambitieux. Toutefois, la mise en place et l'exécution d'un cadre juridique adéquat et efficace s'avèrent souvent être une tâche difficile. Aussi, la cohérence dans le rapport au droit international est mieux atteinte par les lois-cadres environnementales, plutôt que dans le cadre des lois sectorielles, qui présentent parfois de grandes disparités dans ce domaine.

C. Influence de la tradition juridique française

En Afrique, près de la moitié des pays ont un système juridique basé entièrement ou en partie sur la tradition du droit civil Français. Les pays d'Afrique francophones suivent une tradition issue du Code civil français. Le code civil régit beaucoup de domaines du droit privé tels que la propriété, la responsabilité civile et les contrats. L'application des modèles du droit français en Afrique francophone se manifeste par la prépondérance des textes qui s'en inspirent dans l'esprit et la lettre et aussi par les efforts de codification. En ce qui concerne l'environnement, beaucoup de pays africains de langue française ont été inspirés par l'initiative française de 1990 visant à entreprendre le développement d'un « Code de l'environnement », (au sens strict du terme, même si celui-ci n'a été adopté qu'en 2000). Il faut noter que la portée du Code de l'environnement de la France était l'objet d'une définition rigoureuse, puisque la protection de l'environnement est liée à beaucoup d'autres domaines incluant la santé, l'aménagement du territoire, la protection du patrimoine national et beaucoup d'aspects de l'activité économique. Dans beaucoup de pays africains de langue française, la codification environnementale révèle également la complexité et parfois la tentation de reproduire purement et simplement une compilation des textes relatifs à la protection de l'environnement. Une telle tentative dans ce sens

¹⁰⁹ UNEP *Environmental Law Training Manual*; UNEP's New Way Forward, Environmental Law and Sustainable Development.

¹¹⁰ BAD, ECA, UN, UNDP, Sustainable Development and African Perspectives.

a déjà été entreprise sans succès au Burundi qui a finalement adopté une loi-cadre environnementale. L'on peut souligner aussi le fait que le Burkina Faso dispose d'une loi portant « Code de l'Environnement », qui s'apparente moins à un vrai « Code » qu'à une loi-cadre environnementale. Sur le modèle du Sénégal, premier pays ayant innové avec la mise en place d'une loi portant « code de l'environnement », d'autres efforts de codification sont en cours, par exemple au Burkina Faso, grâce à l'assistance technique du PNUE dans le cadre du Projet PADELIA.

IV. Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique

A. Évolution quantitative de lois-cadres environnementales

L'histoire des lois-cadres environnementales dans les pays africains francophones remonte à la période des années 1980 et de manière plus significative lorsque les gouvernements ont commencé à adopter des politiques environnementales sous forme de plans d'action ou de stratégies environnementales, en raison de la conceptualisation du développement durable.

Du point de vue de l'histoire, l'approche « loi-cadre environnementale » avait émergé dans les pays industrialisés, en particulier aux États-Unis d'Amérique, face aux limites des approches sectorielles, et à mesure que la demande pour une meilleure coordination et pour plus d'intégration augmentait pendant les années 1960.

Ainsi, l'approche loi-cadre trouve ses antécédents dans la période d'avant la Conférence de Rio de Janeiro, mais c'est seulement depuis lors que les pays africains ont souscrit aux principes essentiels, en particulier concernant la matérialisation au plan juridique des approches intégrées de protection et gestion de l'environnement.

Depuis la conférence de Stockholm en 1972, les législations environnementales ont éprouvé une croissance sans précédent. De façon générale, l'évolution de l'approche de loi-cadre peut se distinguer en deux phases principales:

- L'étape initiale des années 1980 à 1991, lorsque les fondements juridiques pour des approches intégrées à la gestion environnementale ont été établis, en particulier en France, mais avec des limites accusées dans la mise en œuvre; et quand différentes formes d'institutions publiques environnementales ont été établies par un certain nombre de pays en Afrique.
- L'étape de la consolidation et de l'expansion (1992 à ce jour) quand les développements juridiques et politiques aux niveaux nationaux et internationaux ont catalysé l'adoption et l'utilisation plus large de l'approche loi-cadre environnementale, en particulier en Afrique.

Les statistiques montrent que des pays africains tels que la République du Congo, la République Centrafricaine, le Gabon, et Djibouti ont récemment achevé la révision de leur lois environnementales existantes et les réformes nécessaires, tandis que d'autres pays sont encore dépourvus de lois-cadres environnementales, tels que la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, la République démocratique du Congo.

Certaines des lois-cadres existantes sont inachevées, dans ce sens qu'elles ne couvrent pas toujours tous les aspects ou certaines questions d'importance pour l'approche loi-cadre. Par exemple, la loi du Tchad ne prévoit pas de mécanismes pour le règlement des conflits environnementaux. Une telle loi a besoin d'être amendée ou réformée.

Aujourd'hui, près de quarante pays africains, sans distinction de langue, disposent de lois nationales traitant spécifiquement des questions d'environnement. Comme c'est souvent le cas de la plupart des outils de politique et des régimes environnementaux, l'approche loi-cadre est sur le chemin d'une application universelle en Afrique francophone. Plusieurs pays ont déjà adopté de telles lois ou sont en train de le faire. Douze pays francophones d'Afrique réglementent désormais la gestion de leur environnement et assurent la protection de leurs ressources naturelles par l'approche loi-cadre environnementale, à savoir : le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Congo-Brazzaville, la Côte d'Ivoire, la République Centrafricaine, Djibouti, le Gabon, le Mali, le Niger, le Rwanda et le Sénégal. Il vaut la peine de noter ici que chacun des pays qui a établi une base juridique pour la protection de l'environnement, l'a souvent fait de façon isolée. En conséquence, les types de lois existantes diffèrent de manière significative d'un pays à l'autre. Beaucoup d'autres pays africains basent encore leurs efforts sur des lois et règlements d'ordre sectoriels, avec des efforts d'harmonisation. Dans certains pays tels que la République centrafricaine, une ébauche de loi-cadre est restée en gestation pendant près d'une décennie et n'a été finalisée en séminaire de consensus qu'en février 2007. Dans d'autres pays, comme la Côte d'Ivoire, une loi-cadre environnementale a été prise, mais peine à être mise en application, parce que l'adoption des décrets d'application appropriés reste difficile.

Le tableau ci-dessous met en exergue les tendances quantitatives de l'évolution des lois environnementales en Afrique francophone.

Tableau : Évolution de lois sur l'environnement en Afrique Francophone

ANNEE DE REFERENCE	NOMBRE DE PAYS	PAYS AYANT DES LOIS ENVIRONNEMENTALES
1980	0	Aucun pays Africain ne disposait d'une loi spécifique sur l'environnement. Les lois sectorielles prévalaient à l'époque. Aujourd'hui encore les lois sectorielles coexistent avec les lois-cadres et ne les remplacent pas.
1985	2	Algérie ¹¹¹ , Sénégal ¹¹² .
1990	4	Algérie, Guinée, Sénégal, Togo.
1992	7	Algérie, Congo ¹¹³ , Guinée, Madagascar, Mali, Sénégal, Togo.
1995	13	Algérie, Burkina Faso, Comores, Congo, Gabon ¹¹⁴ , Guinée, Madagascar, Mali, Maurice, Niger, Sénégal, Seychelles, Togo.
2000	20	Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo.
2003	21	Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, RD Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maurice, Niger, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo.
2007	23	Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, RD Congo Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo.

¹¹¹ Ancienne loi réécrite en 2007.

¹¹² Ancienne loi réécrite en 2000.

¹¹³ Ancienne loi réécrite en 2005.

¹¹⁴ Ancienne loi réécrite en 2005.

B. Évolution qualitative: contenu des lois-cadres en Afrique francophone et tendances conceptuelles

L'évolution des lois-cadres environnementales dans les pays africains Francophones est caractérisée par l'apparition d'institutions environnementales, mises en place par ces lois depuis les années 1980, et finalement, par les régimes orientés et intégrés de la période postérieure notamment après Rio. Cependant, l'« emphase juridique change selon le but indiqué dans ces lois-cadres. Par exemple, les premières lois environnementales de certains pays sont plus étroitement concernées par l'établissement des pouvoirs du ministre d'environnement ou de ceux de l'agence nationale de l'environnement le cas échéant. Certaines lois-cadres établissent les normes de qualité environnementale, alors que d'autres législations mettent l'emphase sur les questions sectorielles telles que l'air, le sol, l'eau et les forêts; questions qui peuvent déjà être couvertes par d'autres lois. D'autres lois-cadres environnementales traitent plus particulièrement des aspects visant l'établissement des procédures des études d'impact environnemental. Des pays tels que la Tunisie ont établi une institution spécialisée comme, l'agence de protection de l'environnement nationale de la Tunisie qui a été créée par la loi du 2 août 1988 et qui plus tard a été modifiée par la loi du 30 novembre 1992 en raison de nouveaux éclairages inspirés de la conférence de Rio de 1992. Une autre approche adoptée dans les pays africains francophones est la création d'un conseil supérieur de l'environnement regroupant des représentants de divers départements ministériels.

La plupart des lois récentes ont des dispositions sur les composantes principales d'une loi-cadre environnementale « idéale ». Celles-ci incluent : les structures d'organisation qui décident des politiques environnementales ; la réaffirmation des principes de Rio ; l'établissement des mécanismes environnementaux de gestion et de contrôle ; l'établissement des procédures d'EIE ; l'établissement des arrangements de mise en œuvre nécessaires pour l'application des lois (incitations comprises), etc. Quelques lois-cadres contiennent des dispositions sur les installations classées pour la protection de l'environnement, le contrôle des produits chimiques, des organismes génétiquement modifiés, l'élimination des déchets, la gestion des déchets radioactifs, les risques majeurs (dans une certaine mesure) et la réduction des nuisances comme le bruit et les vibrations.

Avant la conférence de Rio qui avait adopté un certain nombre de conventions telles que la convention sur la diversité biologique et la convention cadre sur le changement climatique, et d'autres instruments tels que la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, ainsi que les principes non contraignants de gestion des forêts, ou l'Agenda 21, qui ont extrêmement influencé la majorité de lois environnementales, plusieurs lois avaient été adoptées pour réglementer les pollutions et nuisances. Dans beaucoup de pays, des dispositions furent élaborées pour aborder les questions spécifiques telles que les substances toxiques, les déchets dangereux et la salubrité publique, par la classification des risques et l'attribution de priorité pour le contrôle des « installations classées dangereuses ». L'importance des innovations procédurales suggère que l'application de l'approche loi-cadre environnementale démontre une plus grande vitalité dans ses liens avec les documents de politique tels que les « plans d'actions environnementaux nationaux » ; et d'autres documents tels que des lois sectorielles. Les documents de politique sont toujours prioritaires, en particulier dans des pays tels que la République démocratique du Congo et la Guinée-Bissau.

L'analyse du contenu des lois-cadres environnementales les plus récentes montre qu'en général, les principes environnementaux de gestion ont été institutionnalisés et incorporés dans la majorité de lois existantes des pays africains. Toutefois, dans tous les pays africains qui ont des lois-cadres environnementales, les dispositions qui existent varient de manière significative d'un pays à l'autre, selon leurs priorités environnementales, et selon les contextes administratifs. Par conséquent, les lois-cadres environnementales formulées dans plusieurs pays à travers l'Afrique francophone sont uniques dans leur structure et selon l'importance des thématiques pour chaque pays. Les nouvelles tendances au niveau des politiques encouragent systématiquement l'évaluation des projets ou activités afin d'empêcher ou atténuer les conséquences défavorables sur l'environnement et de rechercher l'utilisation durable des ressources naturelles. Les lois-cadres modernes encouragent des éléments incitatifs pour assurer la conformité aux normes environnementales ou promouvoir la conservation. Elles encouragent également des politiques transversales.

Les lois environnementales ont été souvent élaborées et organisées autour des thèmes importants tels que la conservation de la nature et la protection juridique des principaux milieux tels que l'air, l'eau, et le sol. Toutefois, de nouveaux thèmes semblent émerger qui sont pris en compte dans les lois-cadres environnementales, tels que les organismes génétiquement modifiés et les aspects de bio-prospection et de partage des bénéfices, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique. De plus en plus, elles prennent en compte à la fois les intérêts nationaux et internationaux et contiennent des dispositions sur les droits procéduraux, tels que l'accès à l'information, la participation dans la prise de décisions, et l'accès à la justice (y compris la reconnaissance de *locus standi* et la reconnaissance explicite de l'intérêt du public).

V. Nécessité de moyens d'intervention et d'action pour l'efficacité des textes

La loi-cadre environnementale devient de plus en plus un instrument juridique classique soumis au défi permanent de sa mise en œuvre. En effet, dans un ouvrage¹¹⁵, le Professeur Alexandre Kiss disait déjà : « Il est vrai que, trop souvent, les réglementations environnementales (principalement dans les pays en voie de développement) ne tiennent pas compte de la capacité réelle de ceux qui devraient mettre en œuvre les obligations qu'ils créent. En effet, les pays pauvres n'ont pas toujours les moyens économiques ou scientifiques d'assurer, dans les limites de leur juridiction, le respect, par exemple, des principes et des règles protégeant la faune et la flore sauvage ou interdisant le transport des déchets dangereux ».

Ainsi, quoique les fondements juridiques et institutionnels de l'approche loi-cadre environnementale varient d'un pays à l'autre et reflètent certaines différences systémiques en ce qui concerne leur application respective, que ce soit dans les pays Africains d'expression anglaise ou de langue française, ou encore dans les pays lusophones (Cap-Vert, la Guinée-Bissau, Mozambique, Sao Tome et Principe) et hispanophones (Guinée équatoriale), les législations environnementales ne serviraient à rien si leur mise en œuvre n'était pas effective.

¹¹⁵ A. Kiss, *Introduction au droit international de l'environnement*, Cours 1, UNITAR, 1997, p. 8.

Les observations empiriques permettent de constater qu'au-delà de l'indulgence des institutions répressives, notamment judiciaires, le volume des affaires portées à la connaissance des tribunaux est très dérisoire, en dépit de la recrudescence des atteintes au droit de l'environnement. L'insuffisance constatée des moyens de tous ordres porte de sérieuses entorses aux actions de mise en œuvre des instruments juridiques internationaux en matière environnementale. Il est essentiel, dans le développement des règles juridiques visant la protection et la gestion de l'environnement, d'assurer des méthodes fondées sur certains principes tels que la coordination et la participation.

La plupart des lois-cadres environnementales récentes prévoient également les moyens d'aider à l'exécution des dispositions qui y sont contenues, notamment par l'établissement des fonds environnementaux. Dans certains pays, les lois-cadres ont pris du temps à être élaborées et les textes d'application ne sont pas encore adoptés pour une raison ou une autre. En effet, les lois-cadres environnementales doivent également s'inscrire dans le cadre d'un complément aux lois sectorielles existantes, qui pour beaucoup, ont souvent déjà mis au point leurs propres régimes juridiques. De plus, ces lois-cadres environnementales doivent prendre en compte les principes généraux de gestion environnementale consacrés au niveau international pour garantir leur comparabilité avec les lois existantes dans d'autres pays, tant dans la région qu'ailleurs.

Par ailleurs, les délais qui sont exigés pour formuler des lois-cadres varient considérablement parmi les pays. Ceci reflète la diversité des situations, des procédures administratives, et des conditions d'adoption des lois.

Le renforcement des capacités pour la mise en œuvre des textes passe par :

- l'introduction de modules en droit de l'environnement dans le cursus de formation des magistrats, en mettant un accent sur les instruments tant internationaux que nationaux, tout en faisant ressortir les spécificités de la législation nationale;
- l'organisation de séminaires de formation ;
- l'initiation des agents des diverses administrations et des membres des organisations non gouvernementales concernées par la mise en œuvre des instruments juridiques au droit pénal en matière d'environnementale.

Conclusion

L'amélioration de la gestion et de la protection de l'environnement à travers les outils juridiques apparaît comme une nécessité dans presque tous les pays Africains en général et dans les pays francophones en particulier, puisque le cadre normatif revêt une importance primordiale dans la perspective de la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales en matière d'environnement.

Les réponses politiques aux problèmes écologiques et les besoins de coordination institutionnelle ont contribué à l'adoption de plusieurs lois environnementales. Depuis quelques décennies, les lois nationales de type loi-cadre environnementale augmentent en nombre et en sophistication, en particulier en Afrique Francophone. Il est essentiel de retenir ici que l'approche loi-cadre reflète en même temps des aspects de modernité et d'innovation. L'approche loi-cadre environnementale est de plus en plus acceptée comme référence pour couvrir les aspects et les secteurs

principaux de la gestion environnementale; tandis qu'une approche dite sectorielle opte pour l'établissement des lois séparées pour régir individuellement des aspects sectoriels.

La présence des lois-cadres environnementales dans la majorité de pays africains suppose que la plupart des gouvernements sont généralement favorables au développement de ce type de législation; ce qui indique le degré élevé d'appropriation de cet outil, au moins dans ses aspects formels. Une analyse générale suggère que les processus impliqués dans le développement d'une loi-cadre environnementale sont complexes et divers. En fait, c'est seulement très récemment que le développement d'un « modèle », ou de « directives pour la formulation des lois-cadres environnementales », a été considéré par le PNUE, et cela face au manque d'études en vue d'appuyer les processus d'harmonisation du droit de l'environnement en Afrique. Les pratiques de la formulation des lois-cadres dans divers pays africains francophones aident à informer et influencer la recherche et l'analyse à l'échelle continentale, car des études approfondies n'ont été entreprises que dans le cas des pays d'expression anglaise tels que le Kenya, le Malawi et l'Ouganda.

Les lois-cadres sont devenues les outils primaires de codification, mais quelques pays se fondent encore et toujours sur un éventail de cadres juridiques qui peuvent être faits à la fois de lois-cadres, de lois sectorielles ou des deux types.

Liste des pays ayant des lois portant sur l'environnement

Pays	Loi	Numéro	Date
Algérie	Loi relative à la protection de l'environnement	83-03	5 février 1983 (abrogée)
Bénin	Loi-cadre sur l'environnement	98-030	12 février 1999
Burkina Faso	Loi relative à l'environnement	002/94/ADP	17 février 1994 (abrogée)
	Loi portant code de l'environnement	005/ADP	30 janvier 1997
Burundi	Loi portant code de l'environnement	1/010	30 juin 2000
Cameroun	Loi relative à la gestion de l'environnement	96/12	5 août 1996
République Centrafricaine			(Projet de loi en préparation)
Tchad	Loi sur la Protection de l'Environnement	14/PR/98	17 avril 1998
Comores	Loi-cadre relative a l'Environnement	94-018	22 juin 1994
Congo	Loi sur la Protection de l'Environnement	003/91 (a été révisée)	23 avril 1991
Congo (RD)			(Projet de loi en préparation)
Côte d'Ivoire	Loi-cadre portant code de l'environnement	96/766	3 octobre 1996
Djibouti	Loi portant code de l'environnement	106/AN/00	29 octobre 2000
Gabon	Loi relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement	16/93	26 août 1993 (révisée)
Guinée Conakry	Ordonnance portant code de l'environnement	045/PRG/87	28 mai 1987
Madagascar	Loi relative à la charte de l'environnement	90-033	21 décembre 1990
Mali	Loi relative à la protection de l'environnement et du cadre de vie	91-47/AN-RM	23 février 1991
Mauritanie	Loi sur la Protection de l'Environnement	2000-045	26 juillet 2000
Maurice	Loi sur la protection de l'environnement	34	1991 (amendée)
	Loi sur la protection de l'environnement	19	11 juillet 2002
Maroc	Loi relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement	11-03	12 mai 2003
Niger	Loi-cadre relative à la gestion d e l'environnement		21 décembre 1995
Rwanda	Loi organique portant modalités de protéger, sauvegarder et promouvoir l'environnement	04/2005	8 avril 2005
Sénégal	Loi portant code de l'environnement	83-05	28 janvier 1983 (abrogée)
	Loi portant code de l'environnement	2001-01	15 janvier 2001
Seychelles	Loi sur la Protection de l'Environnement	9	28 septembre 1994
Togo	Loi instituant le code de l'environnement	88-14	3 novembre 1988

Chapitre II

Ecosystèmes et droit en Afrique de l'ouest et centrale : quelles spécificités ?

Les difficultés de l'encadrement juridique de la durabilité : le nouveau régime des forêts en Afrique centrale

Samuel Nguiffo*

L'Afrique centrale abrite le second plus grand massif forestier de la planète, après le Bassin amazonien¹¹⁶. Réputé pour la richesse de sa biodiversité et son taux élevé d'endémisme¹¹⁷, il se caractérise par la pluralité de ses usages et fonctions¹¹⁸. Son importance économique macro et locale de la forêt, de même que son potentiel scientifique et écologique, justifient l'intérêt que lui accorde la société internationale, préoccupée par l'ampleur des menaces auxquelles elle est exposée¹¹⁹, et par la faiblesse de la capacité de réaction des pays forestiers. Car en Afrique le couvert forestier recule, à un rythme alarmant. Et l'on estime qu'il perdra un sixième de sa superficie au cours des vingt prochaines années, si rien n'est fait pour inverser cette tendance. Cette affirmation est toutefois sujette à controverse, surtout si l'on considère la polémique autour de la définition de la forêt, qui est loin d'être entièrement tranchée. En effet, en fonction des définitions retenues, la forêt se réduira aux seuls massifs tropicaux, ou s'étendra également à certains écosystèmes sahéliens ou de savane. Les lois nationales des pays forestiers africains optant pour une définition maximaliste¹²⁰, la présente étude se pliera à ce choix, et considérera la forêt comme : « L'ensemble des périmètres comportant une couverture végétale capable de fournir du bois ou des produits végétaux autres qu'agricoles, d'abriter la faune sauvage et d'exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux »¹²¹.

* Centre de l'Environnement et du Développement (Cameroun).

¹¹⁶ 12% des forêts tropicales de la planète se retrouvent en Afrique, dont 11% pour l'Afrique centrale. Voir J.-C. Bergonzini et B. Riera, « Présentation du bassin forestier du Congo », *Le Flamboyant*, n° 59-60, août 2005, p. 9. Voir le tableau en annexe 1, pour des informations relatives à la répartition des forêts dans les pays d'Afrique centrale.

¹¹⁷ Voir Comité Néerlandais de l'UICN, *Les forêts du Cameroun un synopsis*, Amsterdam, 1992; C. Doumenge et al., « Conservation de la biodiversité forestière en Afrique centrale atlantique », *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 268, 2001.

¹¹⁸ Voir A. Pavé, « Multi-fonctions et pluri-usages des forêts », *L'Événement Européen*, septembre 1993, vol. 23-24, pp. 127-139. Voir aussi G. Buttoud, *La forêt, un espace aux utilités multiples*, Paris, La Documentation Française, 2003.

¹¹⁹ Selon une étude récente menée à l'échelle mondiale par une équipe pluridisciplinaire, le couvert forestier mondial a été réduit de moitié au cours des trois derniers siècles, et la forêt a totalement disparu dans 25 pays de la planète, et à plus de 90% dans d'autres pays. Voir *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-Being*, Synthesis, p. 29.

¹²⁰ Il semble toutefois important de relever que certains pays disposant d'écosystèmes de savane et de forêt tropicale humide adoptent une acception large de la forêt, mais les dispositions des lois semblent être toutes concentrées sur la partie équatoriale de la forêt. C'est le cas du Cameroun et de la République Centrafricaine par exemple.

¹²¹ Article 4 de la loi n° 004/2001 portant code forestier en République Gabonaise. Voir aussi l'article 2 de la loi camerounaise du 19 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, l'article 2 de la loi n° 90.003 portant code forestier centrafricain, l'article 1 de la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier en République Démocratique du Congo.

Consacrée à l'étude de la législation forestière dans les pays francophones d'Afrique centrale, la présente étude s'intéressera au régime juridique de l'environnement « vert » dans les pays composant le massif forestier du bassin du Congo¹²².

L'encadrement juridique de la forêt en Afrique francophone date de l'époque coloniale, sous les administrations allemande, belge et française¹²³. Au départ, il s'est agi d'organiser les prélèvements de bois par les firmes coloniales, dans le but de satisfaire la consommation des métropoles. Le droit forestier était alors fortement marqué du sceau de sa finalité économique, que seules tempéraient les variantes dans la politique des puissances de l'époque¹²⁴. Après leur indépendance, les nouveaux Etats se sont dotés de législations reproduisant les schémas coloniaux, insistant sur l'exploitation industrielle du bois, un encadrement strict des usages locaux, et la protection de la faune.

Les pays forestiers d'Afrique centrale ont connu, à partir de la fin de la décennie 80, une crise financière sévère accentuée par la baisse du cours des principales matières premières agricoles¹²⁵. Ils n'ont dès lors eu d'autre choix que de se soumettre aux programmes d'ajustement structurel, qui ont déterminé les dynamiques de réforme de l'ensemble des secteurs productifs. L'euphorie créée par le contexte du sommet de Rio a servi de toile de fond aux réformes, en les adaptant aux préoccupations environnementales véhiculées par les textes politiques et juridiques issus du sommet. Il en est résulté des réaménagements institutionnels et normatifs importants dans la plupart des pays africains, se traduisant par la création de ministères de l'Environnement, l'adoption de plans nationaux de gestion de l'environnement, et la réforme des textes relatifs à la gestion des ressources naturelles. Les législations forestières des pays francophones ont également été révisées dans le cadre de ce mouvement général, réalisé avec l'appui financier et technique d'institutions internationales¹²⁶.

Plus d'une décennie après les réformes, la présente étude constitue une tentative d'examen du contenu des textes nationaux pertinents, et d'évaluation des leçons apprises de leur mise en

¹²² Seront ainsi considérées, dans le cadre de l'étude, les législations forestières des pays suivants : République Démocratique du Congo, République du Congo, Gabon, République Centrafricaine et Cameroun. Si l'exclusion de la Guinée Equatoriale, de l'Angola et de São Tomé du champ géographique de cette étude s'explique par la prise en compte de critères linguistiques, celle du Burundi et du Rwanda se justifie par la faiblesse de leur couvert forestier, par comparaison avec celui des principaux pays forestiers d'Afrique centrale.

¹²³ Voir L. Hedin, *Etude sur la forêt et les bois du Cameroun sous mandat français*, Paris, Librairie Larose, 1930.

¹²⁴ Les premières opérations de gestion des forêts en Afrique ont été conduites sous la colonisation allemande, par Büsgen et Jentsch, qui établirent au Cameroun et au Togo de nombreuses réserves forestières, et réalisèrent des études scientifiques dans les forêts primaires de ces pays. Voir S. Rietbergen, « La gestion forestière », *Atlas pour la conservation des forêts tropicales d'Afrique*, Paris, Jean-Pierre de Monza, 1996, p. 61. On peut penser que les apparentes différences entre l'approche coloniale allemande, plus prudente dans l'exploitation, et celle française par exemple, réputée moins respectueuse des ressources et de l'environnement, n'étaient dues qu'à la perception que ces deux puissances avaient de la durée de leur présence au Cameroun. La construction d'un empire colonial millénaire et la précarité d'un mandat et d'une tutelle justifiaient sans doute, en grande partie, ces différences d'approche.

¹²⁵ Voir sur ce point P. Hugon, *La crise en Afrique et l'intervention du FMI*, CERNEA, Université de Paris Nanterre, 1985.

¹²⁶ Ces processus de réforme ont été conduits sous l'impulsion ou avec l'appui d'institutions tels la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), auxquels se sont parfois associées de nombreuses agences de coopération bilatérale.

oeuvre, à la lumière des objectifs qui leur ont été assignés par les pouvoirs publics. Elle s'inspirera amplement de l'exemple camerounais, ce pays apparaissant comme un pionnier dans ce domaine, et son modèle inspirant les réformes dans les autres pays d'Afrique centrale. Les leçons tirées de l'expérience camerounaise pourraient se révéler pertinentes pour les autres parties du Bassin du Congo, en raison des nombreuses similitudes écologiques, politiques et humaines qui les unissent. L'abondance des textes de niveaux variables encadrant le secteur forestier au Cameroun est inédite sur le continent. De plus, la décennie de mise en œuvre qu'on y expérimente a sans doute dégagé des tendances et un recul qui autorisent le délicat exercice d'un bilan préliminaire.

En dépit de leur importance dans les stratégies de développement des pays considérés, et de l'implication des acteurs de la coopération internationale dans l'appui financier et technique à leur gestion¹²⁷, les forêts continuent de constituer une source de préoccupations, les menaces s'accroissant au fil des ans. Les quinze dernières années ont en effet été, pour certains pays, une période décisive dans le développement des options retenues par les nouvelles politiques forestières, ou simplement imposées par une pratique libérée des contraintes d'un contrôle étatique défaillant. Ainsi au Cameroun par exemple, la plus grande partie des superficies classées en forêts de production a été attribuée, réduisant considérablement la marge de manœuvre de l'Etat dans ce domaine. Certaines tendances à la surexploitation des concessions forestières amorcées au cours de cette période influenceront la planification future des activités économiques dans les forêts considérées, et pourraient contribuer à hypothéquer l'accès des autres acteurs à la ressource¹²⁸.

La profusion de textes législatifs et réglementaires encadrant le secteur forestier n'a eu qu'un effet limité sur la qualité de la gestion. Ce contraste entre le nombre de textes et la persistance, voire l'aggravation des problèmes qu'ils sont censés résoudre, soulève à nouveau la question du rôle du droit dans la promotion de la durabilité.

Parce qu'elle est révélatrice des options généralement conservatrices du législateur en matière d'utilisation et de préservation des espaces et des ressources de la forêt, la présentation sommaire du contenu des lois nationales de la troisième génération en Afrique centrale constitue un préalable logique à toute analyse des leçons tirées de leur mise en œuvre. L'examen des textes s'effectuera à l'aune des objectifs de durabilité et de participation ayant présidé à leur adoption.

L'examen des nouveaux textes forestiers autorise à affirmer qu'ils s'inscrivent tous dans la continuité par rapport aux législations précédentes, même si l'on note une introduction

¹²⁷ Le Bassin du Congo a attiré une diversité de bailleurs de fonds au cours de la décennie écoulée. Ces institutions bilatérales et multilatérales sont actives aux niveaux national et régional, et se caractérisent par des efforts de coordination de leurs actions, notamment au sein du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (www.pfbc.org). Certains observateurs estiment toutefois que les sommes investies dans le secteur forestier en Afrique centrale sont restées faibles, au regard des enjeux, des défis auxquels sont confrontées les forêts dans cette région et, surtout, des engagements pris à l'occasion du sommet de Rio. Voir Greenpeace, *A Decade of Underfunding. The Case of the Forests*, Amsterdam, 2002.

¹²⁸ Au Cameroun et au Congo, des concessions forestières ont été surexploitées peu de temps après leur attribution. Voir, pour le Cameroun, Durrieu de Madron Jean Ngaha, *Revue Technique des Concessions Forestières*, Yaoundé, CTS, 2000 ; et pour le Congo, P. Auzel, « Real Time Monitoring of Logging Using Remote Sensing », *Forests Monitor*, Cambridge, 2003 (www.forestsmonitor.org/reports.htm).

progressive, encore timide, de nombreux éléments novateurs exprimant la quête d'une meilleure gouvernance des forêts, et d'une rentabilité accrue pour le trésor public. Si ces nouveaux textes peuvent s'analyser comme une avancée incontestable dans le lent cheminement vers une gestion durable des ressources forestières du continent, le pari de la durabilité est toutefois loin d'être atteint en raison, à la fois, de la qualité des textes, et de la faiblesse de la mise en œuvre.

I. Une avancée prudente vers la rationalisation de la gestion des forêts

Les textes de la troisième génération portant régime des forêts en Afrique centrale s'inscrivent dans la continuité des législations antérieures, dont elles conservent les principaux éléments du socle normatif, qu'elles complètent par une introduction prudente de mécanismes novateurs, exprimant une quête de modernisation du cadre juridique, et d'adaptation aux principes de gestion admis par la communauté internationale tels qu'énoncés, par exemple, dans les documents finaux de la conférence de Rio. Il s'est également agi, pour l'ensemble de ces pays de mettre à contribution les ressources de la forêt dans leur quête de développement économique. Il est en effet significatif de constater que la réforme de la législation forestière au Cameroun se déroule dans un contexte marqué par une crise financière sévère, et par des instructions précises du chef de l'Etat adressées au ministre de l'agriculture, alors en charge des forêts, et visant à une meilleure valorisation économique du secteur forestier, gisement de progrès insuffisamment exploité¹²⁹. La prévalence de cette finalité économique de la gestion des forêts s'observe dans l'ensemble des pays d'Afrique centrale¹³⁰, où elle prédomine fortement sur les préoccupations écologiques, sociales et culturelles. Les nouvelles lois constituent donc une tentative d'amalgame entre des éléments de stabilité du régime des forêts, réaffirmant la souveraineté nationale sur cette ressource cruciale, et des éléments progressistes, exprimant une adaptation aux évolutions récentes du droit des ressources naturelles et aux conditionnalités des partenaires de la coopération internationale.

A. La réaffirmation de la souveraineté nationale sur les forêts

La souveraineté nationale sur les forêts s'exprime par une reconduction du principe séculaire de la propriété étatique sur les espaces et les ressources, et par la reconnaissance de la prépondérance de l'Etat dans la définition des orientations de leur gestion.

¹²⁹ Voir la correspondance du président de la République du Cameroun, Paul Biya, mars 1990.

¹³⁰ Voir par exemple l'article 2 de la loi du 29 août 2002 portant code forestier en République Démocratique du Congo, qui précise : « Le régime forestier vise à promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes, tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures ».

1. La propriété étatique, régime de droit commun des forêts

La reconnaissance de la propriété étatique est constante dans les lois forestières des pays africains depuis l'époque coloniale¹³¹. Consacré par la Déclaration de principes sur les forêts, qui réaffirmait le « droit souverain et inaliénable (de l'Etat) d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts »¹³², le principe de la propriété étatique a été repris dans la constitution de certains pays de la région¹³³, et dans le droit forestier national, qui en précise les contours en ce qui concerne la terre et les ressources de la forêt.

a) La propriété du foncier forestier et des produits ligneux

Par application de la conception française de la domanialité publique, étendue sous la colonisation aux pays soumis à la domination française, le régime foncier dans l'ensemble des pays francophones reconnaît à l'Etat un droit de propriété sur les terres ne faisant l'objet d'aucune appropriation privée dans les conditions prévues par le droit moderne¹³⁴. La prééminence du droit écrit sur le droit coutumier, reconnu dans la plupart des Etats considérés¹³⁵, limite fortement la valeur de la propriété foncière coutumière, perçue en droit comme un simple droit d'usage au bénéfice des utilisateurs. L'article 36 du code forestier de la République Démocratique du Congo par exemple, dispose que : « Les droits d'usage forestiers des populations [...] sont ceux

¹³¹ Voir par exemple l'article 2 du décret du 3 mai 1946 fixant le régime forestier du Cameroun : « Les forêts vacantes et sans maître, au Cameroun ainsi que les périmètres de reboisement [...] appartiennent à l'Etat », l'article 13 du code forestier de la République du Gabon : « Toute forêt relève du domaine forestier national et constitue la propriété exclusive de l'Etat », l'article 7 du code forestier de la RDC : « Les forêts constituent la propriété de l'Etat ».

¹³² Voir la Déclaration de principes sur les forêts, point 2.a, Rio, 1992.

¹³³ Voir par exemple le préambule de la constitution congolaise du 20 janvier 2002 : « Réaffirmons, solennellement, notre droit permanent de souveraineté inaliénable sur toutes nos richesses et nos ressources naturelles comme élément fondamental de notre développement » ; l'article 9 de la constitution de la République Démocratique du Congo du 1^{er} 2003 : « Le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Les conditions de leur concession sont fixées par la loi, qui doit protéger les intérêts des populations locales » ; l'article 3 de la constitution équato-guinéenne du 17 janvier 1995 : « Sur son territoire, l'État exerce pleinement sa souveraineté et peut explorer et exploiter de manière exclusive toutes les ressources et richesse minérales et hydrocarbures » ; le préambule de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996 : « Résolu à exploiter ses richesses naturelles afin d'assurer le bien-être de tous en relevant le niveau de vie des populations sans aucune discrimination, affirme son droit au développement ainsi que sa volonté de consacrer tous ses efforts pour le réaliser et se déclare prêt à coopérer avec tous les états désireux de participer à cette entreprise nationale dans le respect de sa souveraineté et de l'indépendance de l'Etat camerounais ».

¹³⁴ Voir par exemple le décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier au Cameroun, qui consacre le titre foncier comme unique certification officielle de la propriété immobilière.

¹³⁵ A titre d'illustration, on peut citer l'exemple de la Cour suprême du Cameroun qui a, dès les lendemains de l'indépendance, affirmé : « [...] Dans toutes les matières de la coutume où il a été légiféré, la loi l'emporte sur la coutume » (affaire Bessala Awona c/ Bidzogo Geneviève Cor. A, n° 445 du 3 Avril 1962). De plus, par atténuation du principe qui voudrait que l'option de juridiction emporte option de législation, la jurisprudence camerounaise admet : « [...] A défaut de dispositions coutumières réglant les difficultés qui leur sont soumises, les tribunaux [coutumiers] doivent se référer à la loi écrite ». (Affaire Menamae c/ Eyene, J. CS COR. A du 4 Janvier 1966, Penant, Avril-Mai-Juin 1967). Enfin, précaution supplémentaire, le juge doit écarter la coutume lorsqu'elle est contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou lorsque la solution à laquelle son application conduit est moins bonne que celle du droit écrit. (Affaire Ateba Victor C/ Dame Ateba Marie CSA n° 70/L du 8 Juillet 1976).

résultant des coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public ». Ils permettent le prélèvement des ressources forestières en vue de satisfaire les besoins domestiques, individuels ou communautaires¹³⁶. Ce régime de droit écrit ne coïncide pas toujours avec les usages et normes locales, qui disposent d'un système autrement plus complexe organisant le rapport au foncier et aux ressources, bâti autour des notions d'appropriation privée et de maîtrise foncière¹³⁷.

A côté des forêts étatiques, les lois nationales organisent la possibilité de création de forêts des collectivités publiques, attribuées sur décision discrétionnaire de l'administration forestière¹³⁸, ou par plantation d'essences forestières par la collectivité locale concernée sur un terrain lui appartenant¹³⁹. Il est intéressant de relever qu'aucun texte ne précise les conditions dans lesquelles une collectivité décentralisée peut recevoir en pleine propriété une portion de la forêt, patrimoine économique considérable dans le contexte rural des zones forestières, généralement marqué par une extrême pauvreté.

Comme conséquence de sa propriété sur le foncier, l'Etat dispose également d'un droit de propriété quasi-exclusif sur la forêt, et ce principe est réaffirmé sans ambiguïté par l'ensemble des lois forestières des pays d'Afrique centrale¹⁴⁰. Et dans de nombreux cas, le droit ne fournit qu'une définition par défaut des forêts appartenant à l'Etat¹⁴¹, toutes les autres catégories de forêts étant constituées par démantèlement du domaine forestier de l'Etat.

b) La propriété des autres ressources de la forêt

En plus de la terre et des ressources ligneuses, l'Etat conserve la propriété des autres ressources de la forêt disposant d'un potentiel économique. Il s'agit notamment de la faune et des ressources génétiques.

S'agissant de la faune, si l'ordonnance n° 84.045 du 27 juillet 1984 portant protection de la faune sauvage et réglementant l'exercice de la chasse en République Centrafricaine est le seul texte érigeant explicitement la faune en « partie intégrante du patrimoine national », dont la

¹³⁶ Voir par exemple les articles 15 du code forestier de la RCA, 36 du code forestier de la RDC, 40 à 42 du code forestier du Congo. Le code congolais est le seul à ouvrir l'exercice des droits d'usage également aux personnes étrangères.

¹³⁷ E. Le Roy, « Les solutions foncières des sociétés pastorales africaines et le droit moderne », in *Pastoralisme : Espaces, troupeaux, société*, Paris, Hatier AUPELF-UREF, 1995.

¹³⁸ Voir par exemple les articles 11 de la loi n° 016/2000 portant code forestier de la République du Congo, l'article 30 (1) et (4) de la loi du 19 janvier 1994 fixant le régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun et l'article 17 du décret n° 95/531/pm du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun.

¹³⁹ Voir l'article 11 de la loi n° 016/2000 portant code forestier de la République du Congo et l'article 3 décret n° 95/531/pm du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun.

¹⁴⁰ A titre d'illustration, on peut citer l'article 7 de la loi en RDC : « les forêts constituent la propriété de l'Etat », l'article 13 du code forestier gabonais : « Toute forêt relève du domaine national et constitue la propriété exclusive de l'Etat », les articles 3, 53, 54 et 59 de la loi centrafricaine, qui consacrent la propriété étatique sur les forêts, et ne reconnaissent qu'un usufruit aux collectivités et particuliers.

¹⁴¹ Voir par exemple les articles 20 et 35 de la loi forestière camerounaise de 1994, l'article 4 du code forestier de la République Centrafricaine, l'article 7 du code forestier de la RDC, l'article 6 du code forestier de la République gabonaise.

protection est « d'intérêt général »¹⁴², ce statut de ressource publique est implicite dans les lois des autres pays d'Afrique centrale, l'administration de la faune disposant d'un pouvoir d'organisation de la gestion et d'attribution des autorisations de chasse.

Les ressources génétiques quant à elles sont mentionnées pour la première fois dans les législations nationales des pays considérés, qui les incorporent également au patrimoine de l'Etat¹⁴³.

Il est intéressant de relever que cette volonté de mainmise de l'Etat sur les ressources forestières crée une situation de pluralisme juridique en faisant cohabiter, dans le même Etat, des systèmes de normes différents, parfois concurrentiels, ayant vocation à régir la propriété et l'utilisation des espaces et ressources forestiers. Le contexte particulier de la réforme des lois forestières dans les pays africains, marqué par les rigueurs des programmes d'ajustement structurel et le pouvoir important qu'ils accordent aux acteurs internationaux, n'a pas permis une pleine participation des acteurs locaux aux processus de préparation des textes, dont l'initiative et le contenu ont été largement déterminés par les bailleurs de fonds de l'Etat¹⁴⁴. Le schéma mis en place par le nouveau régime des forêts souffre donc parfois d'un déficit de légitimité auprès des populations forestières, qui déplorent les décalages profonds et persistants entre les règles coutumières et le droit moderne, et contestent les modalités d'attribution des droits d'utilisation des ressources.

Cette volonté de mainmise étatique sur les espaces et les ressources se traduit par une difficulté accrue d'accès à la propriété forestière dans les pays d'Afrique centrale.

2. Le caractère marginal de l'emprise des autres acteurs sur la forêt

Les conditions d'accès à la propriété des forêts et les modalités d'usage des ressources et des espaces sont strictement réglementées, et limitent fortement les superficies acquises en pleine propriété par des acteurs non étatiques.

a) Les forêts non étatiques

Bien que les lois forestières prévoient toutes, la possibilité d'une propriété non étatique des forêts, la complexité des modalités d'accès à la propriété forestière constitue un obstacle à l'exercice de ce droit dans la plupart des pays forestiers d'Afrique centrale. Ainsi, la création de forêts privées est soumise à deux conditions cumulatives, difficiles à remplir par des paysans des régions forestières d'Afrique, généralement caractérisées par un faible taux d'alphabétisation, des revenus inférieurs à la moyenne nationale, et un accès limité à l'information juridique. La première exigence concerne l'existence d'un droit de propriété sur la terre, matérialisé par un titre foncier. Ainsi, l'article 54 du code forestier de la République Centrafricaine dispose : « Les

¹⁴² Voir l'article 1^{er} de l'ordonnance du 27 juillet 1984.

¹⁴³ Voir par exemple l'article 12 (1) de la loi camerounaise de 1994.

¹⁴⁴ Dans tous les pays d'Afrique centrale, la réforme du secteur forestier a été conduite dans le cadre du programme d'ajustement structurel, marqué par une amplification du rôle des bailleurs de fonds.

forêts des particuliers sont des forêts plantées par ceux-ci sur des terrains leur appartenant en vertu de la législation en vigueur ». L'immatriculation de la terre, considérée comme superflue par de nombreux habitants de la forêt, présente en plus au moins trois inconvénients majeurs pour les propriétaires fonciers coutumiers : son coût prohibitif, les tracasseries administratives qu'il implique, et surtout sa faculté à tempérer les prétentions foncières du bénéficiaire sur la « réserve foncière » communautaire. La seconde condition à remplir pour prétendre à la création d'une forêt privée est la production de la preuve de la plantation des arbres sur le terrain objet du titre foncier¹⁴⁵. Pour les essences parvenues à maturité (au moins un demi-siècle en moyenne), cette démonstration est difficile à fournir, les communautés n'ayant pas le réflexe de rechercher, encore moins de conserver la preuve de la plantation des arbres. Ainsi, la propriété du foncier n'emporte par toujours la propriété des arbres, en l'absence de preuves de leur plantation. Dans la pratique au Cameroun, il est impossible d'avoir une forêt de particulier dans le domaine forestier permanent, en raison de l'absence de titres de propriété foncière dans ces parties de la forêt riches en biodiversité. L'administration s'est caractérisée par une interprétation ambiguë de cette double exigence. Ainsi, lors des procédures d'indemnisation des victimes des destructions causées par les travaux de construction de l'oléoduc entre le Tchad et le Cameroun, une revendication relative à des essences forestières plantées avait été portée à la connaissance des promoteurs du projet. Dans le premier cas, à Makouré, le paysan ne disposait pas d'autre droit sur la terre que la propriété coutumière, mais le fort peuplement d'essences forestières exotiques (des Okoumés) dans cette partie du Cameroun ne pouvait se justifier que par leur plantation. Dans ce cas, la preuve de la plantation avait été apportée par des témoignages de voisins et des autorités traditionnelles du village. La compensation n'avait cependant pas été équivalente à la valeur commerciale du bois, malgré le procès-verbal dressé par les services compétents de l'administration des forêts. Elle avait subi une décote, visant sans doute à pénaliser le paysan pour non respect des conditions de propriété des essences forestières¹⁴⁶.

En définitive, ce mode d'accès à la propriété forestière reste exceptionnel, et limité dans les superficies couvertes. De plus, l'Etat continue de garder un droit de regard sur la gestion des forêts privées et peut intervenir, aux frais du propriétaire, en cas de menace à la durabilité.

b) Les restrictions des droits d'utilisation

L'utilisation des ressources et des espaces forestiers fait l'objet d'un encadrement juridique strict, qui en limite la durée et l'étendue. Ainsi, toutes les utilisations à des fins économiques sont soumises à une autorisation de l'administration forestière, et doivent se conformer aux objectifs de gestion fixés par l'administration des forêts. Irréversible dans le cadre des concessions et autres droits d'exploitation assis sur le domaine forestier de l'Etat, cette exigence peut être plus discutable dans le cas des forêts de particuliers et de collectivités décentralisées, qui jouissent en principe d'une autonomie de décision sur leur patrimoine. La loi justifie cette intrusion dans le domaine privé par des motivations écologiques, dont le caractère impératif explique la nécessité de l'intervention étatique, aux frais du propriétaire de la forêt¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Cette exigence est reprise par la plupart des lois des pays forestiers d'Afrique centrale. Seule la République Démocratique du Congo permet l'appropriation privée d'arbres se situant dans un champ individuel ou collectif. Voir l'article 9 du code forestier de la RDC.

¹⁴⁶ Voir sur ce point CED, *Traversing Peoples' Lives*, Yaoundé, 2003.

¹⁴⁷ Voir par exemple l'article 8 du code forestier de la République Démocratique du Congo.

Les concessions autorisant la gestion de la faune et du bois sont limitées dans le temps (avec une durée variant entre 15 ans renouvelables une fois¹⁴⁸ et 99 ans¹⁴⁹), dans l'espace (en dehors de deux pays, où elle est illimitée, la superficie légale autorisée ne peut excéder 600 000 ha¹⁵⁰), et dans l'étendue matérielle des droits transférés au concessionnaire. La loi proscrit en effet toute obstruction de l'attributaire d'un titre d'exploitation à des activités d'autres acteurs¹⁵¹.

Les droits d'usage des communautés, survivance des textes coloniaux, sont maintenus dans les textes de la troisième génération, même si leur utilisation est encadrée de manière plus stricte, avec des limites importantes relatives aux ressources et espaces concernés et à la finalité des produits prélevés. Il s'agit des droits reconnus aux populations forestières « d'exploiter tous les produits forestiers, fauniques et halieutiques à l'exception des espèces protégées, en vue d'une utilisation personnelle »¹⁵². Leur exercice n'est soumis à aucune formalité ni autorisation¹⁵³, et se caractérise par sa gratuité¹⁵⁴. Ils subissent toutefois des limitations importantes dans leur exercice. Quant à leur étendue matérielle d'abord. Bien qu'ils recouvrent l'ensemble des ressources de la forêt, les droits d'usage ne concerne en effet ni les produits dits spéciaux (ébène, ivoire, trophées, espèces végétales présentant un intérêt particulier), ni les espèces ou essences protégées, ni souvent la culture du sol forestier. Quant à leur champ géographique d'application ensuite, les droits d'usage sont en effet restreints, voire interdits dans les forêts classées et les aires protégées¹⁵⁵. Dans leur finalité enfin, le droit forestier obligeant les bénéficiaires à des prélèvements destinés à la seule satisfaction de leurs besoins personnels, individuels ou collectifs¹⁵⁶. Or, dans un contexte généralement marqué par l'indigence des populations forestières, la commercialisation des produits de la forêt constitue souvent une source importante de revenus d'appoint, lorsqu'elle n'est pas la seule profession des membres des communautés considérées. Sur cette question spécifique, les lois forestières de la troisième génération sont en net recul par rapport aux textes coloniaux qui permettaient, sous certaines conditions, la commercialisation

¹⁴⁸ Au Cameroun et en Guinée Equatoriale.

¹⁴⁹ En République Centrafricaine.

¹⁵⁰ La superficie maximale varie entre 50 000 ha (en Guinée Equatoriale) et 600 000 ha au Gabon. Elle est de 200 000 ha au Cameroun, de 500 000 ha en République Démocratique du Congo. Il faut toutefois relever que deux pays, la République du Congo et la République Centrafricaine, ne prévoient pas de superficie maximale légale. Voir Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo, *Les forêts du Bassin du Congo. Etat des forêts 2006*, 2006.

¹⁵¹ Voir l'article 62 de la loi camerounaise du 19 janvier 1994 fixant le régime des forêts, de la faune et de la pêche : « La convention d'exploitation forestière, la vente de coupe, le permis d'exploitation et l'autorisation personnelle de coupe confèrent à leur détenteur, sur la surface concédée, le droit de récolter exclusivement, pendant une période déterminée, les produits désignés dans le titre d'exploitation, mais ne créent aucun droit de propriété sur le terrain y afférent. En outre, le bénéficiaire ne peut faire obstacle à l'exploitation des produits non mentionnés dans son titre d'exploitation ». Toute obstruction à la jouissance par d'autres acteurs des droits reconnus dans le cadre de la loi est punie d'une amende et/ou d'une peine privative de liberté. Voir l'article 155 de la loi de 1994.

¹⁵² C'est la formulation de l'article 8(1) de la loi camerounaise du 19 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

¹⁵³ Voir par exemple les articles 35 à 38 du code centrafricain de protection de la faune, sur la chasse coutumière.

¹⁵⁴ Article 15 du code forestier de la République Centrafricaine.

¹⁵⁵ Voir par exemple l'article 9 du code forestier de la République Centrafricaine.

¹⁵⁶ Voir l'article 15 du code forestier de la République Centrafricaine, les articles 36 et 37 du code forestier de la République Démocratique du Congo, l'article 42 du code forestier de la République du Congo.

des produits collectés dans le cadre de l'exercice des droits d'usage¹⁵⁷. Il faut toutefois relativiser cette impression de régression, en précisant que sous la colonisation les droits d'usage ne s'exerçaient que dans les forêts dites «protégées» et pour les seuls produits «non ligneux». De plus, des arrêtés spécifiques ont souvent été pris pour en limiter l'exercice en pratique, et il n'était prévu, dans aucun pays francophone, la possibilité ouverte aux communautés de gérer en toute autonomie des espaces forestiers, dans le cadre de la foresterie communautaire.

Toutes les législations des pays d'Afrique centrale admettent le caractère essentiellement révocable des droits d'usage, qui peuvent faire l'objet d'une suspension temporaire ou définitive pour cause d'utilité publique¹⁵⁸. Dans cette hypothèse, il est prévu une compensation, pécuniaire ou en nature.

A côté de ces éléments exprimant une volonté de continuité dans l'encadrement juridique du secteur forestier, on note, sous la double influence des agences de coopération et des expériences de pays d'Amérique du sud et d'Asie, l'introduction de nombreuses innovations dans le régime de gestion des forêts.

B. L'introduction d'éléments novateurs dans la gestion des forêts

Les principales innovations sont relatives aux instruments de gestion des ressources et des espaces, et traduisent une volonté de rationalisation de l'utilisation des forêts, et d'optimisation de sa contribution à l'économie nationale.

1. Les innovations dans la gestion des espaces

La réglementation forestière dans l'Afrique francophone coloniale était des plus sommaires sur les questions liées à la répartition des espaces. Si ces textes prévoyaient tous une nomenclature des espaces, limitée aux catégories françaises des forêts domaniales et des forêts privées¹⁵⁹, aucun n'en fournissait une cartographie à l'échelle nationale. Rompant avec les pratiques antérieures, les nouveaux textes vont plus loin dans leur effort d'appréhension de la complexité et de la diversité du milieu forestier. Ils proposent une répartition du territoire forestier sur la base des

¹⁵⁷ Voir par exemple le décret du 3 mai 1946 fixant le régime forestier du Cameroun, dont l'article 20 dispose «L'exploitation commerciale par les collectivités indigènes des palmiers, karités, gommiers, kapokiers, rotins et autres plantes dont les récoltes leur appartiennent traditionnellement, continue d'être libre dans les forêts protégées, à condition que les récoltes soient faites de manière à ne pas détruire les végétaux producteurs. Des arrêtés du Haut-Commissaire peuvent réglementer les modalités d'exploitation de ces produits ou en suspendre l'exploitation. Dans les forêts classées, l'exploitation commerciale est subordonnée à la délivrance d'un permis d'exploiter spécial et gratuit, indiquant où peuvent s'exercer les droits de récolte. Ce permis peut être retiré par arrêté du Haut-Commissaire si les usagers ne se conforment pas aux réglementations en vigueur. Les usagers peuvent être tenus de contribuer, au prorata des droits dont ils jouissent, à l'entretien des forêts sur lesquelles ils exercent leurs droits d'usage ».

¹⁵⁸ Voir par exemple l'article 8 de la loi camerounaise, l'article 19 du code forestier de la RCA, l'article 42 du code forestier de la RDC

¹⁵⁹ Voir par exemple l'article 30 du décret du 3 mai 1946 fixant le régime forestier du Cameroun, qui comporte des dispositions identiques à celles en vigueur dans l'Afrique équatoriale française et dans l'Afrique occidentale française (voir par exemple l'article 54 et 55 du code forestier de la RCA).

caractéristiques écologiques des zones considérées, qui déterminent le régime juridique applicable auxdits espaces¹⁶⁰. De plus, on observe une généralisation de l'exigence d'aménagement dans les forêts permanentes.

a) Le zonage, outil de planification des espaces forestiers

Qu'il soit déjà effectif, comme au Cameroun, ou simplement envisagé, comme en RDC, le plan de zonage peut constituer une balise importante dans le cheminement vers la rationalisation de la gestion des espaces et des ressources de la forêt. Les Etats d'Afrique centrale se trouvent, de ce point de vue, à des étapes diverses du processus. Ainsi, si la réalisation d'un tel exercice est envisagée à brève échéance en République Démocratique du Congo, le zonage reste sommaire au Gabon, en République Centrafricaine et en République du Congo. Le Cameroun fournit l'exemple le plus achevé de réalisation du zonage forestier à l'échelle nationale. La loi de janvier 1994 prévoit un zonage national, recouvrant l'ensemble du territoire forestier. Il s'agit d'« un plan d'affectation des terres pour la zone de forêt dense du Cameroun méridional, en vue d'en rationaliser l'occupation »¹⁶¹. Il cartographie les différentes catégories de forêts prévues par la réforme, et oriente l'administration des forêts dans l'attribution des droits d'utilisation, à des fins d'exploitation ou de conservation. C'est un exercice d'aménagement du territoire conduit dans un écosystème particulier, caractérisé par son importance économique, écologique et culturelle, et par l'ampleur et la diversité des pressions auxquelles il est exposé. La méthodologie employée est novatrice, par son caractère essentiellement prospectif, inhabituelle dans un environnement marqué par une apparente culture de l'abondance, reposant sur le postulat erroné de l'inaltérabilité des forêts. Elle s'inspire en effet de l'analyse de données environnementales, sociales et du potentiel dans les domaines agricole, minier, forestier touristique et récréatif, et organise la planification de l'espace en réalisant une projection des espaces indispensables aux usages futurs de la ressource. De plus, dans un souci d'exhaustivité dans l'identification des usages existants ou projetés, les planificateurs ont mis à contribution l'ensemble des ministères et administrations publiques compétents, à un titre quelconque, dans la gestion des espaces et des ressources. Cet exercice ambitieux, mené sur des superficies de plusieurs millions d'hectares, a permis de dresser une photographie fidèle des activités prévues dans la forêt, des routes et pistes, des zones d'activités forestières, des réserves, et des zones de conflits potentiels entre usages concurrents¹⁶². Il s'agit, dans le cas du Cameroun, de chevauchements entre des réserves minières et des forêts permanentes par exemple.

Le plan de zonage postule une limitation des déplacements des populations, qui devraient autant que possible être maintenues sur les lieux de leur installation à la date de la collecte des données. De plus, les limites sont définies de la manière la plus simple possible, généralement sur la base du réseau hydrographique. Enfin, la zone d'influence de l'occupation humaine est déterminée sur la base d'une projection sur 25 ans des données démographiques existantes¹⁶³, avec l'hypothèse d'une utilisation d'environ 3,6 hectares de forêts par habitant¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Voir D. Misonne, « Le zonage en droit de l'environnement : inventaire et critères de désignation », in CEDRE, *Le zonage écologique*, Bruylant, 2002.

¹⁶¹ Voir ACIDI et Ministère de l'Environnement et des forêts, *Le plan de zonage du Cameroun forestier méridional*, Yaoundé, 1993, p. 1.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 29 et 30.

¹⁶³ *Ibid.*, pp. 9 et 10.

¹⁶⁴ *Ibid.*, pp. 31 et 32.

Finale­ment insti­tué au Cameroun par un décret du Premier ministre n° 95/678/98 du 18 décembre 1995, le plan de zonage du sud forestier est pré­sen­té comme « un cadre indi­ca­tif d'uti­li­sa­tion des terres en zone forestière méridionale du Cameroun » et les limites et caracté­ris­ti­ques des diffé­ren­tes caté­go­ries de forêts qui le composent, réputées provisoires, seront pré­ci­sées après découpage et consulta­tion des popula­tions, lors des opé­ra­tions de classe­ment¹⁶⁵. Les superficies faisant l'objet d'un classe­ment sont sou­mises à l'obliga­tion d'amé­nage­ment.

b) L'institution de forêts communautaires

Il s'agit-là d'une innovation majeure dans le droit forestier des Etats d'Afrique centrale. Lorsqu'elles sont prévues par les lois, les forêts communautaires sont des espaces localisés dans le domaine forestier de l'Etat, et seuls les droits de gestion font l'objet d'un transfert aux communautés bénéficiaires, à l'exclusion des droits de propriété. Elles sont créées à la demande des communautés, et leur superficie n'est pas toujours précisée, en dehors du Cameroun, où la superficie maximale est de 5000 ha. Leur finalité est la gestion durable des ressources, dans l'intérêt des communautés bénéficiaires. L'exploitation peut être effectuée soit par la communauté, soit par des intermédiaires locaux, pour son compte (en RDC par exemple). L'ensemble des produits forestiers des forêts communautaires appartient aux communautés bénéficiaires, qui jouissent d'un droit de préemption pour les produits spéciaux issus de leur forêt.

L'Etat garde cependant un droit de regard sur la gestion, qui s'effectue conformément aux normes établies pour l'exploitation forestière. Les opérations sont soumises à un plan d'aménagement simplifié, dont l'approbation préalable à l'exploitation est une obligation légale. L'administration des forêts devrait apporter un appui technique gratuit à la préparation de la planification de la gestion, et à toutes les opérations de gestion.

c) La généralisation de l'exigence d'aménagement

L'aménagement forestier peut être sommairement défini comme « l'ensemble des opérations visant à définir les mesures d'ordre technique, économique, juridique et administratif de gestion des forêts en vue de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit »¹⁶⁶. La généralisation de l'exigence d'aménagement dans les forêts permanentes est une innovation du nouveau droit forestier en Afrique centrale.

L'administration des forêts est l'acteur central de la mise en œuvre des plans d'aménagement. Elle édicte les normes techniques auxquelles doivent être soumis tous les plans d'aménagement¹⁶⁷ et, dans certains cas, se charge elle-même de la conduite de l'exercice¹⁶⁸. Ailleurs, cette responsabilité incombe au gestionnaire de la forêt, sous le contrôle de l'administration¹⁶⁹. La préparation du plan d'aménagement est précédée par un inventaire, destiné à identifier le

¹⁶⁵ Article 6 du décret du Premier ministre n° 95/678/98 du 18 décembre 1995.

¹⁶⁶ Voir l'article 1 (4) de la loi n° 011/2002 du 29 août portant code forestier en République Démocratique du Congo.

¹⁶⁷ Voir par exemple l'article 19 de la loi n° 004/2001 portant code forestier en République gabonaise.

¹⁶⁸ Voir les articles 74 du code forestier de la RDC, 45 du code forestier de la République du Congo, et 64 de la loi forestière de 1994 de la République du Cameroun.

¹⁶⁹ Voir par exemple les articles 76 du code forestier de la RDC, 23 du code forestier de la République du Gabon.

potentiel ligneux des forêts¹⁷⁰, et par la réalisation d'études de base sur les aspects écologiques, économiques et sociaux relatifs à la forêt considérée¹⁷¹. Les plans sont approuvés par l'administration forestière, préalablement à toute opération d'exploitation¹⁷², ou dans un délai de trois ans à partir de l'attribution de la concession¹⁷³. La mise en œuvre des opérations prévues dans le plan d'aménagement est à la charge du concessionnaire¹⁷⁴, et il fait l'objet d'une révision quinquennale¹⁷⁵.

Les plans d'aménagement concernent également les aires protégées, dans lesquelles ils sont censés assurer la pérennité de la biodiversité. Les textes nationaux restent toutefois des plus laconiques en ce qui concerne les contours de l'aménagement des aires protégées. Ils se bornent en effet à préciser qu'ils sont préparés par l'administration en charge de la gestion des aires protégées, et mis en œuvre sous son contrôle¹⁷⁶.

Les dispositions relatives au plan d'aménagement ont connu une application retardée en Afrique centrale, les premiers plans d'aménagement n'y ayant été approuvés qu'à partir de 2003, soit parfois une décennie après l'adoption de textes en imposant l'obligation à tous les concessionnaires¹⁷⁷.

2. Les innovations dans les instruments de gestion

Les instruments de gestion des ressources forestières se caractérisent également par une amélioration nette par rapport aux textes antérieurs. Les innovations majeures sont relatives à la sécurisation des droits des industriels de la filière bois, aux modalités d'attribution des droits d'exploitation, et aux mécanismes d'association des acteurs infra-étatiques à la gestion des forêts.

a) L'accroissement de la durée et de la superficie des concessions forestières

Jusqu'ici, les titres d'exploitation forestière étaient accordés pour une durée relativement courte, généralement de 5 ans renouvelables¹⁷⁸, qui n'autorisait pas une planification à long terme. Depuis la réforme, les Etats ont adopté le système de concession de longue durée, portant

¹⁷⁰ Voir sur ce point l'article 46 de la loi de 2000 portant code forestier du Congo, qui prescrit l'inventaire pour toutes les ressources forestières, « quels que soient les propriétaires des forêts ».

¹⁷¹ Voir à ce sujet les articles 24 et 25 du décret n° 2002/437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts en République du Congo, qui précisent également les éléments constitutifs d'un plan d'aménagement, et les modalités de concertation lors de sa préparation. Les lois forestières des autres comportent des dispositions similaires, les articles 72 et 74 du code forestier de la RDC, les articles 21 et 22 du code forestier de la République Gabonaise.

¹⁷² C'est le cas en République Démocratique du Congo par exemple. Voir l'article 71 de la loi du 29 août 2002 portant code forestier en RDC.

¹⁷³ C'est le cas au Cameroun des articles 66(2) et 67(1) du décret fixant les modalités d'application du régime des forêts, au Gabon de l'article 23 de la loi de 2001 portant code forestier.

¹⁷⁴ Voir l'article 24 de la loi gabonaise de 2001.

¹⁷⁵ Voir par exemple l'article 26 de la loi gabonaise de 2001.

¹⁷⁶ Voir l'article 11 du décret camerounais fixant les modalités d'application du régime de la faune ; les articles 80 et 209 du code forestier de la République Gabonaise.

¹⁷⁷ Voir l'annexe IV.

¹⁷⁸ Article 36, ordonnance n° 73-18 du 22 mai 1973 fixant le régime forestier national du Cameroun.

sur des superficies plus vastes que par le passé. Il s'agit d'assurer la sécurité de l'accès des industriels à la ressource, corollaire des nouvelles exigences imposées à la profession en matière d'aménagement et de fiscalité. Ainsi, au Cameroun, la durée des concessions est passée à 30 ans, et la superficie maximale à 200 000 ha¹⁷⁹ ; au Gabon, la durée de rotation ne peut être inférieure à 20 ans¹⁸⁰, et la superficie des concessions varie entre 50 000 ha et 200 000 ha, avec un plafond de 600 000 ha pour le même concessionnaire¹⁸¹. Cet effort de sécurisation de l'accès des industriels à la ressource vise à accroître leur responsabilité sur les espaces concédés, et à y optimiser les rendements et la rentabilité pour le trésor public. Il s'accompagne d'une modification des modalités d'attribution des titres d'exploitation forestière.

b) L'appel d'offres public, mode privilégié d'attribution des droits d'exploitation

Conformément aux objectifs du programme d'ajustement structurel relatifs à l'accroissement de la contribution financière du secteur forestier au trésor public¹⁸², les nouvelles lois se sont attelées à mettre en place un mécanisme transparent d'attribution des titres d'exploitation forestière, susceptible d'optimiser leur rendement pour l'Etat. La formule du gré à gré est progressivement abandonnée, au profit de l'appel d'offres public, pour la plupart des droits d'exploitation des produits de la forêt. Réputé plus objectif, ce mécanisme est encadré par un ensemble de critères techniques et financiers connus de tous les candidats. L'offre financière des soumissionnaires détermine le montant d'une partie de la fiscalité de la concession attribuée. La compétition née de la mise en application de l'appel d'offres s'est traduite par une progression importante de la fiscalité forestière. On note cependant une persistance du gré à gré en République Centrafricaine et au Gabon¹⁸³. De plus, les pays ayant adopté l'appel d'offres public se sont jusqu'ici caractérisés par des difficultés de mise en œuvre¹⁸⁴.

c) Une fiscalité en nette augmentation

L'exploitation forestière industrielle a pour seule justification sa rentabilité économique. Il ne s'agit pas d'une nécessité pour la forêt, qui souffre de perturbations importantes du fait de l'exploitation industrielle du bois. L'accroissement de la fiscalité peut donc s'analyser comme un début de reconnaissance de la valeur réelle du bois tropical, dont le coût final n'intègre que de manière insuffisante l'ensemble des externalités liées à sa production (perte de la biodiversité, érosion de la capacité à fournir des services environnementaux, paupérisation des populations forestières, etc.). Les nouvelles lois forestières d'Afrique centrale s'orientent toutes vers un processus d'augmentation de la fiscalité, à la fois par une revalorisation des taux des taxes existantes, par la création de nouvelles taxes, et par un accroissement de l'assiette fiscale.

¹⁷⁹ Voir la loi camerounaise de 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, article 49.

¹⁸⁰ Voir l'article 34 de la loi gabonaise de 2001.

¹⁸¹ Voir l'article 97 de la loi gabonaise de 2001.

¹⁸² Voir Banque Mondiale, Mission de préparation/pré-évaluation des projets « Protection écologique » et « Forêts », Yaoundé, février 1992, p. 2.

¹⁸³ A. Karsenty, « Comparaison des législations et des réglementations dans les six pays forestiers d'Afrique centrale », *Les forêts du Bassin du Congo, Etat des forêts 2006*, Libreville, PFBC, 2007, pp. 78-79.

¹⁸⁴ Le processus de révision de la légalité des titres d'exploitation forestière en cours en République Démocratique du Congo, et les violations du moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions forestières sont révélateurs de ces difficultés. Voir à ce sujet CIFOR, World Bank, CIRAD, *Forests in Post-Conflict Democratic Republic of Congo. Analysis of the Priority Agenda*, 2007.

On a ainsi eu au Cameroun, après la réforme, une redevance de superficie dont le prix plancher, base des enchères lors des appels d'offres, est fixé à 1500 francs CFA par hectare et par an, tandis que les taux de la redevance et de la taxe sur la valeur sont désormais fixés, respectivement, à 2,5% pour la taxe d'abattage (contre 5% par le passé) et 7,5% pour la taxe d'exportation (contre 40% précédemment, pour les seules grumes)¹⁸⁵. Cette relative baisse des taux est largement compensée par l'accroissement de l'assiette, conduisant à une augmentation de ces taxes pour la plupart des essences commerciales. Enfin, deux nouvelles taxes ont été créées : une surtaxe progressive à l'exportation, sanctionnant les cas de non respect de l'obligation de transformation à 70% de la production de grumes, et l'autre sur la valeur des grumes transformées dans les usines locales¹⁸⁶.

II. Une contribution limitée à la durabilité de la gestion des forêts

Largement inspiré par des motifs économiques, le nouveau droit forestier en Afrique centrale semble davantage se préoccuper de l'exploitation des ressources de la forêt, à laquelle elle accorde une importance capitale, par comparaison à son intérêt pour les aspects environnementaux et sociaux de la gestion des forêts. Reflété dans les textes, cet ordre de priorité influence également les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du régime des forêts.

A. L'inadéquation de la prise en compte des objectifs de gestion des forêts

Il existe un décalage sensible entre les solutions retenues par les lois de la troisième génération dans les pays d'Afrique centrale et les objectifs de gestion des forêts énoncés par les instruments politiques nationaux et internationaux. Ces écarts concernent à la fois les questions sociales, environnementales et économiques.

1. La faiblesse de la protection de l'environnement

Loin d'être un droit de la protection, le droit forestier reste largement un droit de l'utilisation et de l'exploitation des forêts, privilégiant largement les fonctions économiques des écosystèmes forestiers par rapport à toutes les autres. Ainsi, le principe de précaution systématisé par la déclaration de Rio, et repris dans quelques textes nationaux¹⁸⁷ n'a pas irrigué le droit forestier,

¹⁸⁵ Voir J.C. Carret, « La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun. Débat politique et analyse économique », *Bois et Forêts des Tropiques*, 2000, n° 64(2) ; voir aussi A. Karsenty, « Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales. L'état du débat et les perspectives en Afrique centrale », *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*, n° 64, 2002 ; « Adjudications des concessions, rente économique et risque financier : le débat sur la fiscalité au Cameroun et en Afrique centrale », *Bois et Forêts des Tropiques*, 01/2006, n° 287, pp. 77-83 ; *Les instruments économiques de la forêt tropicale. Le cas de l'Afrique centrale*, Paris, CIRAD, 2005.

¹⁸⁶ Voir A. Karsenty, « Les instruments économiques de la forêt tropicale. Le cas de l'Afrique centrale », *op.cit.*, p. 10.

¹⁸⁷ Voir par exemple la loi n° 96-12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun, notamment en son article 9(a).

qui se caractérise encore par un foisonnement de dispositions visiblement contraires aux principes de bonne gestion forestière, aussi bien dans les modalités d'exploitation du bois que dans la philosophie générale d'utilisation des ressources de la forêt.

a) Les incohérences dans les modalités d'exploitation du bois

La formulation de la finalité des forêts dites permanentes augurait d'une rigueur accrue dans les règles y organisant l'exploitation du bois dans ces forêts. La logique du législateur a pourtant été parfois difficile à suivre dans la détermination des modalités d'exploitation. Ainsi, on note une certaine souplesse de l'administration des forêts à l'égard des concessionnaires, pourtant localisés dans le domaine forestier permanent. Ils jouissent du droit de disposer d'une période de préparation de leur plan d'aménagement, allant jusqu'à trois ans après l'obtention du titre d'exploitation forestière, au cours de laquelle, ils peuvent procéder, en toute légalité, à des opérations d'exploitation du bois. Ce délai de grâce a parfois été mis à profit par des industriels pour exploiter la totalité de leur concession¹⁸⁸. Il est intéressant de relever le contraste existant entre la rigueur caractérisant l'encadrement juridique des forêts communautaires, pourtant localisées dans le domaine forestier non permanent, et la complaisance de la loi à l'égard des industriels.

b) La faiblesse de la précaution comme mode de gestion

De nombreuses normes techniques d'intervention restent encore inspirées des modèles coloniaux, marqués par la faiblesse des connaissances scientifiques relatives à la forêt. Ces normes sont relatives à l'utilisation des ressources végétales et fauniques, et n'accordent qu'un rôle limité au principe de précaution, qui voudrait qu'« en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement »¹⁸⁹. On remarque ainsi que dans de nombreux cas, en l'absence de certitude scientifique relative à la durabilité des pratiques, voire en présence de certitude de leur caractère non durable, les administrations forestières les ont maintenues dans le droit forestier.

S'agissant de la faune, les textes en vigueur contiennent des normes uniformes pour l'ensemble du territoire, même dans les pays composés d'écosystèmes différents. C'est le cas par exemple du Cameroun, de la RCA et du Congo, dans lesquels les saisons ne coïncident pas toujours dans toutes les régions. La saison de chasse au Cameroun chevauche partiellement la période de gestation des femelles, ce qui pourrait être préjudiciable à la reproduction de la faune. Les dates semblent avoir été arrêtées en fonction des intérêts des chasseurs, puisqu'elles correspondent aux périodes les plus commodes pour l'approche du gibier.

Le régime de l'exploitation des forêts quant à lui contient une diversité d'exemples de cette nature. A titre d'illustration, on en citera quelques uns. Les normes d'intervention en milieu forestier décrivent les spécifications techniques imposées aux industriels dans leurs opérations forestières. Elles datent, en général, de l'époque coloniale, et sont parfois en contradiction avec

¹⁸⁸ C'est par exemple le cas de l'UFA n° 08 003 au Cameroun.

¹⁸⁹ Principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 1992.

les règles de gestion prudente des ressources naturelles. Ainsi par exemple, le diamètre minimum d'exploitabilité (DME), variable suivant les essences, n'a aucun fondement scientifique. Il ne représente pas, comme on pourrait le penser, le diamètre de récolte susceptible de garantir la durabilité des prélèvements de bois. Et l'existence de certitudes scientifiques de leur inexactitude ne conduit pas nécessairement l'administration à procéder aux révisions qui s'imposent. C'est par exemple le cas du moabi (*Baillonella Toxisperma*) au Cameroun, où les travaux de Laurent Debroux conduits dans une concession forestière ont conclu à la menace d'extinction pesant sur cette essence, même dans l'hypothèse du respect des DME légaux : « à court terme, l'exploitation provoque une réduction drastique du nombre de tiges exploitables, ce qui est incompatible avec une deuxième coupe après 30 ans dans laquelle le moabi jouerait un rôle important. Dans ce sens on peut affirmer que l'exploitation actuelle n'est pas durable alors qu'elle respecte le diamètre d'exploitation fixé par la loi »¹⁹⁰. Ses résultats sont repris par deux centres d'études forestières à la réputation établie : « Au Cameroun, l'exploitation enlève 90% des individus de plus de 100 cm – les 10% restants sont des arbres mal conformés – et 75% des semenciers. La modélisation montre qu'après 300 ans, 84% de l'effectif exploité seront reconstitués et 92% après 500 ans. Des exploitations espacées de 30 ans auraient pour conséquence une récolte très faible au troisième passage et mettraient en danger la survie de l'espèce. Le moabi ne peut donc pas fournir une production soutenue »¹⁹¹. Il est important de rappeler que le moabi est une essence dotée d'une grande valeur culturelle et sociale locale, dont la disparition aurait des conséquences immédiates et irréversibles sur les moyens de subsistance des populations. Le cas du moabi n'est pas isolé, et de nombreuses autres essences sont exposées à des risques similaires, en raison de l'extrême sélectivité de l'exploitation forestière industrielle dans le Bassin du Congo. A titre d'exemple, au Cameroun, environ 20 essences seulement sur plus de 300 répertoriées font l'objet d'une exploitation industrielle, et trois essences représentent environ 60% des exportations. Compte tenu de l'âge élevé des essences exploitées, et de leur lente régénération, la modification de la structure de la forêt est inévitable. Si l'expérience désastreuse d'anciens pays forestiers comme la Côte d'Ivoire peut s'expliquer par l'absence de règles appliquant la précaution à l'époque de l'exploitation des forêts dans ces pays, l'excuse semble moins valable aujourd'hui, en raison de l'affinement, encore bien relatif, des connaissances scientifiques. La précaution devrait donc être érigée en mode de gestion.

De plus, la durée de la rotation de l'exploitation industrielle du bois dans les concessions n'a pas de base scientifique. Elle est en effet fixée à 15 ans dans les concessions situées dans le domaine forestier permanent au Cameroun (20 ans au moins au Gabon), ce qui peut se révéler inapte à permettre un renouvellement des essences exploitées lors du premier passage¹⁹², en tenant

¹⁹⁰ Voir L. Debroux, « L'aménagement des forêts tropicales fondé sur la gestion des populations d'arbres : l'exemple du moabi (*Baillonella toxisperma*) dans la forêt du Dja », Gembloux, 1998. Il précise : « cette exploitation est de type minier car elle extrait dès le premier passage la quasi-totalité du volume disponible dans les essences convoitées ».

¹⁹¹ Il s'agit du Centre français de coopération internationale en recherche agronomique pur le développement (CIRAD) et du Center for International Forestry Research (CIFOR), dans une fiche technique préparée sur le moabi. Voir Les Amis de la Terre France, *La société Pallisco et l'exploitation du moabi (Baillonella toxisperma) dans l'est du Cameroun*, Paris, 2006.

¹⁹² Voir les articles 46 de la loi forestière camerounaise et 34 du code forestier gabonais (« La rotation correspond au délai requis entre deux exploitations successives sur une même parcelle. La durée de la rotation n'est jamais inférieure à vingt ans »).

compte des taux actuels de prélèvement. Le souci de la durabilité est absent de la conception de certains titres d'exploitation forestière. C'est par exemple le cas des ventes de coupe, pour lesquelles la loi limite la durée à une période comprise entre un et trois ans, et ne prévoit pas de rotation. Si ces dispositions qui n'incitent pas à la planification à long terme des opérations se justifient par la localisation de ces titres dans le domaine forestier non permanent, l'on comprend mal l'obligation d'aménagement préalable et de rotation de vingt cinq ans imposée aux forêts communautaires, pourtant assises sur le même domaine forestier¹⁹³.

D'autre part, les informations scientifiques servant à la préparation des plans d'aménagement ne sont pas spécifiques aux sites, mais sont plutôt des données nationales, rarement mises à jour, en raison de l'impact désastreux de l'ajustement structurel sur les budgets des services de la recherche forestière¹⁹⁴. Loin d'être un instrument de protection de l'environnement forestier, le plan d'aménagement est finalement parfois perçu comme un outil d'optimisation des profits de la forêt, comme l'indique la loi congolaise, qui le définit comme : « l'ensemble des opérations visant à définir les mesures d'ordre technique, économique, juridique et administratif de gestion des forêts en vue de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit »¹⁹⁵.

L'exploitation forestière industrielle constitue, dans son ensemble, une situation d'incertitude scientifique, susceptible de justifier le recours au principe de précaution, y compris dans la décision relative à l'opportunité de l'exploitation industrielle du bois. On se retrouve en effet dans un contexte marqué par une nette dépréciation économique des forêts et une érosion rapide et préoccupante de la biodiversité dans les concessions forestières, dues à la sélectivité des prélèvements, les taux de perte élevés, et les actes de colonisation consécutifs à l'ouverture des pistes en forêt. Il est intéressant de relever qu'il existe à cet égard un consensus des professionnels autour de la nocivité de l'exploitation industrielle du bois sur la forêt. La sélectivité des prélèvements est jugée « peu favorable à la régénération des espèces commerciales ou à leur croissance », alors que « la régénération naturelle proprement dite n'est pas toujours maîtrisée », et que « de nombreuses incertitudes demeurent quant à l'efficacité des techniques sylvicoles utilisées [...qui] n'ont pas encore accompli un cycle entier (60 à 90 ans) »¹⁹⁶. René Catinot est plus explicite quand il précise les contours de l'aménagement forestier, qui ne peut garantir de retrouver, à la fin de la rotation d'aménagement, ni le même milieu naturel, ni le même nombre d'arbres exploitables dans les mêmes espèces¹⁹⁷.

Sur un autre plan, l'élimination des disséminateurs de graines comme les éléphants (*Loxodonta africana*) et les Céphalophes (*Céphalophus spp.*), dans une forêt dont les espèces d'arbres ont évolué

¹⁹³ Le manuel des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires au Cameroun prévoit que les forêts communautaires sont attribuées pour une durée de 25 ans renouvelables (paragraphe 4.3.3).

¹⁹⁴ Les données relatives aux taux de croissance, de mortalité, et à la régénération des essences. Voir par exemple sur ce point Wijma, *Résumé public du plan d'aménagement de l'UFA 09 021*, mai 2005.

¹⁹⁵ Voir l'article 14 de la loi forestière de la République Démocratique du Congo.

¹⁹⁶ Voir S. Rietbergen, « La gestion forestière », *op.cit.*, p. 61.

¹⁹⁷ Présentant ces objectifs comme utopiques, René Catinot rappelle que le seul pari de l'aménagement est de retrouver « le même volume exploitable dans des espèces commerciales qui ne seront pas nécessairement celles de la première rotation ». Voir *L'aménagement durable des forêts denses tropicales humides*, Editions Scytale, Paris, 1997, p. 1.

en même temps qu'eux, entraîne un processus de succession écologique allant vers une forêt à composition spécifique différente. C'est que le défrichement de la forêt, même sans implantation humaine, peut être suivi par l'invasion d'une mauvaise herbe agressive, *Chromolaena odorata*, qui bloque le cycle de régénération. Certaines forêts ont été exploitées à plusieurs reprises, elles sont essentiellement composées d'espèces secondaires et tous les mammifères à l'exception de quelques écureuils et rats ont été éliminés. Ces forêts peuvent ensuite être dévastées par le feu qui constitue une menace croissante pour les forêts semi-décidues. Encore plus préoccupant le taux de dégradation forestière du fait de l'exploitation dans les zones peu peuplées. Les forêts primaires sont progressivement transformées en forêts secondaires du fait de l'écrémage, ce qui entraîne une baisse de la diversité floristique et faunique de la forêt. Les zones non concédées à l'exploitation forestière sont celles qui renferment encore des rares forêts primaires. Si la chasse ne détruit pas la couverture végétale, elle perturbe l'écosystème forestier dans sa structure et son fonctionnement. Nul n'ignore le rôle joué par les éléphants et les oiseaux dans la régénération naturelle de certaines plantes. L'abattage des éléphants et la destruction de l'habitat des oiseaux constituent donc un risque pour la régénération de certaines essences forestières.

Ce contexte aurait dû justifier l'adoption d'une gestion des plus prudentes, limitée dans les espaces les moins riches en biodiversité, avec pour but l'amélioration des connaissances empiriques sur l'impact de l'industrialisation sur les forêts. La généralisation – ou non – de l'exploitation industrielle du bois aurait dû s'appuyer sur des bases scientifiques plus solides, afin de ne pas sacrifier l'ensemble des fonctions de la forêt à l'autel des seuls intérêts commerciaux liés à la filière du bois tropical¹⁹⁸. La dégradation de la forêt pourrait avoir un impact tragique sur les communautés qu'elle abrite et, au-delà, sur l'ensemble des populations des pays forestiers, dont les moyens de subsistance dépendent en grande partie des produits, services et ressources de la forêt¹⁹⁹. Il est à cet égard utile de rappeler les conclusions du *Millennium Ecosystem Assessment*, qui indique, à la fois, une dégradation nette des écosystèmes forestiers, et une vulnérabilité extrême des populations les plus pauvres²⁰⁰, qui pourraient devenir les principales victimes de l'absence de rigueur des lois forestières des pays d'Afrique centrale.

¹⁹⁸ On aurait par exemple pu envisager davantage de prudence dans l'ouverture de nouvelles concessions forestières, avant d'avoir amélioré la compréhension sur l'impact de l'exploitation industrielle du bois sur la forêt, y compris dans le cadre de concessions aménagées. Et face aux objections invoquant la perte financière qui en résulterait pour l'Etat, on pourrait valablement explorer deux pistes. D'abord la création de concessions peu nombreuses, mais plus vastes, qui permettraient une meilleure expérimentation et produiraient, du fait de la concurrence, une fiscalité bien plus élevée que celle observée actuellement. Dans ce contexte, la coopération internationale pourrait permettre de compenser le manque à gagner. Ensuite, il faudra reconnaître qu'une meilleure connaissance du secteur permettra de générer des revenus à plus long terme pour les Etats forestiers.

¹⁹⁹ Le chiffre d'affaires de trois produits forestiers non ligneux au Cameroun (rotin, charbon de bois et bambou) représentait il y a dix ans, 8,5 milliards de francs CFA, ce qui correspondait à l'époque à environ un tiers des revenus de la filière bois industriel pour le trésor public. Voir MINEF, *Plan National de Gestion de l'Environnement*, Volume II, Yaoundé, 1995.

²⁰⁰ Parmi les trois principaux problèmes causés par la dégradation rapide des écosystèmes, une équipe multidisciplinaire a retenu le caractère disproportionné des impacts négatifs sur les plus pauvres, et la contribution à l'augmentation des inégalités au sein de l'humanité. Voir *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-Being*, 2005.

2. L'insuffisante prise en compte des aspects sociaux

Les populations forestières peuvent être classées en deux catégories : les populations autochtones²⁰¹, caractérisées par une vulnérabilité accrue, induite par leur identité sociale et culturelle distincte de celle des groupes sociaux dominants, et les groupes bantous, majoritaires dans les forêts d'Afrique centrale²⁰². Dans l'ensemble des pays considérés, les populations autochtones souffrent d'un déficit de reconnaissance. En dehors de la République du Congo (où une loi sur les peuples autochtones est en préparation depuis 2005) et du Cameroun, où un article de la Constitution réaffirme le caractère impératif de la protection des minorités, les autres pays d'Afrique centrale se caractérisent par une approche de la question autochtone qui oscille entre l'indifférence et l'assimilation. Cette (absence de) vision se traduit par des entraves structurelles à leur accès à certains des bénéfices aménagés en leur faveur par le droit forestier national. Aucun pays africain ne reconnaît les populations autochtones, et n'est signataire des principaux instruments juridiques internationaux définissant leur statut²⁰³. Il en résulte une faiblesse de leur protection, et une marginalisation de fait dans les stratégies de gestion des forêts²⁰⁴, et une ignorance de leurs droits et intérêts dans la détermination des objectifs de gestion des espaces et des ressources. Au Cameroun par exemple, le plan de zonage ne tient pas compte de leurs territoires coutumiers, généralement situés au cœur du domaine forestier permanent, dans les UFA et les aires protégées, où on observe des restrictions importantes dans l'exercice des droits d'usage. En République du Congo et en République Démocratique du Congo, on note également des chevauchements importants entre les terroirs traditionnels des populations autochtones et les concessions forestières.

Les communautés bantoues des régions forestières ne jouissent pas non plus d'un statut reconnu par la loi, qui renvoie pourtant assez souvent aux « communautés » comme titulaires de droit collectifs²⁰⁵. Ces lacunes dans la reconnaissance juridique compliquent l'accès des communautés autochtones et bantoues à certains des avantages prévus par le nouveau régime des forêts. Ainsi, s'agissant de la gestion des espaces, le législateur a proposé un modèle standard

²⁰¹ Selon la directive opérationnelle 4.20 de la Banque mondiale, les populations indigènes peuvent être identifiées par la présence, à des degrés divers des caractéristiques suivantes : « (a) a close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas; (b) self-identification and identification by others as members of a distinct cultural group; (c) an indigenous language, often different from the national language; (d) presence of customary social and political institutions; and (e) primarily subsistence-oriented production ».

²⁰² Les textes nationaux évoquent indifféremment les notions de « communautés locales », « populations locales », « populations riveraines » ou « populations autochtones ». Sans vouloir rentrer dans la controverse relative à la définition des contours exacts des différentes notions, ni dans celle, autrement plus complexe, de la détermination de l'autochtonie de groupes vivant dans les forêts du Bassin du Congo, l'on peut estimer qu'il serait important que la loi tienne compte de la spécificité des différents groupes sociaux qui composent les populations forestières, dans l'organisation de la prise en compte des aspects sociaux de la gestion des forêts.

²⁰³ La convention 169 de l'OIT est la plus emblématique de ces instruments juridiques internationaux de protection des droits des peuples autochtones. Voir N. Rouland (dir.), *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996 ; B. Tchoumba, *Peuples indigènes et tribaux et stratégies de réduction de la pauvreté au Cameroun*, Yaoundé, CED et OIT, 2005 ; A.K. Barume, *Etude sur le cadre légal pour la protection des droits des peuples indigènes et tribaux au Cameroun*, Yaoundé, OIT, 2005 ; A.K. Barume, *Heading Towards Extinction ? Indigenous Rights in Africa: the Case of the Twa of the Kabuzi-Biega National Park, DRC*, IWGIA, Document n° 101, Copenhagen, 2000.

²⁰⁴ Voir A.K. Barume, « La loi forestière de 1994 et les droits des habitants des forêts au Cameroun », *Terroirs, Revue africaine de sciences sociales et d'études culturelles*, Yaoundé, Vol. 1-2, 2004, pp. 107-118.

²⁰⁵ La loi parle de « communautés » au Cameroun et au Gabon (voir les articles 7 de la loi forestière au Cameroun, et 157 du code forestier au Gabon), de « collectivités locales » au Congo (article 3 du code forestier).

d'encadrement des paysans désireux d'obtenir et de gérer une forêt communautaire. La faiblesse de la capacité d'organisation des communautés aurait dû conduire le législateur à faire coïncider les structures de gestion des forêts avec les institutions traditionnelles, qu'elles renforceraient. Ce schéma n'a pas été retenu partout. Ainsi au Cameroun, alors que la chefferie traditionnelle est l'unité administrative de base, la loi forestière prévoit une légalisation des communautés sous forme d'association, de coopérative, ou de groupement d'intérêt commun, exposant ainsi les communautés forestières au risque d'un dédoublement des centres de pouvoir, avec une autorité traditionnelle légitime, mais incompétente pour ce qui est de la représentation des intérêts du village en matière de gestion des ressources forestières. De plus, la finalité de ces forêts communautaires qui semble être, dans tous les pays, l'exploitation et la commercialisation du bois, s'accommode fort peu des modes de vie et de la perception des forêts par les populations indigènes²⁰⁶.

Enfin, l'accès à une partie des bénéfices de l'exploitation forestière industrielle, aménagé dans certains des pays en faveur des communautés riveraines, s'expose aux contraintes de la faible organisation des populations bénéficiaires. Ainsi, au Cameroun par exemple, la moitié de la redevance forestière annuelle, taxe assise sur la superficie des titres d'exploitation forestière, est destinée aux communes (40% du total) et aux communautés (10%) riveraines des zones d'exploitation forestière. Il s'agit cependant de fonds publics, et ce statut retire aux populations bénéficiaires toute qualité pour agir contre les auteurs de malversations²⁰⁷. L'utilisation de ces fonds a donné lieu à une série d'abus²⁰⁸, auxquels cette lacune juridique dans les possibilités de contrôle pourrait ne pas être étrangère.

3. La quête inachevée de l'équilibre

L'analyse des lois forestières de la troisième génération révèle un déséquilibre profond entre finalités parfois contradictoires. A l'observation, elles semblent être toutes marquées du sceau de l'utilitarisme, et privilégient les fonctions macro-économiques de la forêt par rapport à toutes les autres.

a) La forêt tropicale humide est privilégiée

Certains des pays considérés disposent d'une diversité d'écosystèmes, et l'on retrouve parfois, à côté de la forêt tropicale humide, des zones de savane (en République Centrafricaine et au Cameroun), voire de sahel (au Cameroun). Pourtant, la législation semble avoir ignoré ces milieux naturels, pourtant pris en compte dans les définitions larges de la forêt fournies par l'ensemble des textes forestiers issus de la réforme. Il est en effet curieux que les questions relatives à la collecte et à la commercialisation du bois de feu, à la protection des arbres dans les zones de savane et la périphérie urbaine (par définition en dehors du zonage forestier) ne soient même pas mentionnées.

²⁰⁶ La nature du rapport des populations autochtones à la forêt exclut a priori toute possibilité d'exploitation industrielle du bois. Voir sur ce point, S.C. Abega, *Pygmées Baka, Le droit à la différence*, Yaoundé, Inades Formation, 1998.

²⁰⁷ Voir par exemple Tribunal de Grande Instance d'Ebolowa, Ordonnance de référé N°06/REF du 19/02/1999, Populations des villages Bileossi et autres contre la société COKE.

²⁰⁸ Voir I&D, Audit de la fiscalité décentralisée du secteur forestier au Cameroun, Yaoundé, juin 2003 ; P. Bigombe Logo, *The Decentralized Forestry Taxation System in Cameroon : Local Management and State Logic*, Washington, World Resources Institute, 2003.

b) La focalisation sur le bois d'œuvre

On note également une préférence nette du législateur pour l'encadrement des espaces ayant un potentiel pour la fourniture de bois d'œuvre. Les textes en vigueur en Afrique centrale ne reflètent en effet pas la diversité des usages et fonctions possibles de la forêt, et n'encadrent qu'insuffisamment les usages économiques autres que l'exploitation du bois d'œuvre.

Ainsi, l'organisation de l'utilisation des produits forestiers non ligneux est généralement renvoyée à des textes d'application, qui tardent à être publiés. Le potentiel des produits forestiers non ligneux dans le développement local et national est pourtant important, mais reste peu exploité, et très insuffisamment encadré par les législations forestières.

De même, la gestion de la faune et des aires protégées ne bénéficie pas d'une couverture optimale dans les droits forestiers nationaux, les mécanismes de gestion n'étant pas toujours aussi détaillés que pour l'exploitation forestière industrielle²⁰⁹. Il est intéressant de relever qu'il n'existe dans la région aucune aire protégée gérée exclusivement et à long terme par l'administration de la faune.

Enfin, en dehors de la législation de la République Démocratique du Congo et du Cameroun, aucun autre texte ne mentionne la nécessité de la protection des services environnementaux rendus par les écosystèmes forestiers²¹⁰. Et dans ces deux pays, il n'existe aucune mention des modalités de prise en compte de ces produits immatériels de la gestion des forêts, et la loi ne prévoit pas de mécanisme organisant les transactions commerciales autour de ces services.

Cette focalisation sur le bois d'œuvre pourrait hypothéquer les alternatives de gestion des forêts, une fois qu'elles seraient identifiées.

c) La prépondérance des usages industriels

Il existe un contraste saisissant entre les restrictions imposées aux communautés dans l'exercice de leurs droits d'usage, et la tolérance de la législation à l'égard des industriels, dont l'impact potentiel sur la forêt et ses ressources est sans commune mesure avec ceux des communautés, au moins en raison de la localisation de leurs activités respectives, et du potentiel perturbateur des opérations industrielles sur la forêt. Ainsi, alors qu'elles ne disposent que d'alternatives limitées de génération de revenus, les communautés forestières sont privées du droit de commercialiser les produits issus de la forêt. De plus, lorsqu'elles disposent de droits d'utilisation à des fins commerciales des produits, ressources et espaces de la forêt, l'organisation de la jouissance de ces droits est lacunaire, voire tout simplement absente. C'est par exemple le cas des forêts communautaires au Cameroun, dont l'obtention et la gestion constituent de véritables gageures pour les communautés candidates²¹¹, ou des territoires communautaires de chasse²¹², dont les textes organisant les modalités de création et de fonctionnement restent attendus, plus d'une décennie après leur conception.

²⁰⁹ Ainsi, plusieurs types d'aires protégées mentionnés dans la loi ne font l'objet d'aucune indication sur les modalités de leur gestion (préparation des plans d'aménagement par exemple).

²¹⁰ Voir l'article 72 du code forestier de la RDC, l'article 23 de la loi forestière du Cameroun.

²¹¹ S. Nguiffo et R. Djeukam, *Le droit contre la foresterie communautaire au Cameroun ?* CED, SNV, DFID, Yaoundé, 1999.

²¹² Créés par l'article 92 de la loi camerounaise de 1994.

B. La faiblesse de la mise en œuvre du droit forestier

La faiblesse de la mise en œuvre des textes est l'une des principales leçons de la décennie postérieure à la réforme du droit forestier en Afrique centrale. Elle a fortement entravé la contribution du droit à la promotion de la durabilité dans la gestion des écosystèmes forestiers du Bassin du Congo. Depuis 1994, on dénombre au Cameroun l'entrée en vigueur d'une quarantaine de textes relatifs à la gestion des forêts. Les forêts sont ainsi devenues, dans tous les pays d'Afrique centrale, l'écosystème bénéficiant du meilleur encadrement juridique, en termes quantitatifs²¹³. Cette abondance des textes ne s'est cependant pas traduite par une meilleure gestion des forêts, en raison, à la fois, de l'applicabilité de la norme, et du contexte de son application.

1. L'applicabilité de la norme

Les difficultés d'application des textes de droit forestier dans les pays d'Afrique francophone sont dues à trois raisons essentielles : leur déficit de légitimité, leur caractère incomplet, et l'imprécision des normes.

a) Un déficit de légitimité du droit forestier

La réforme intervient dans un contexte de crise financière et politique dans les Etats d'Afrique centrale, marqué par un net recul de l'Etat, qui se désengage de nombreux secteurs non productifs, et limite ses investissements sociaux dans les zones rurales²¹⁴. Le recours des populations aux produits de la forêt comme source alternative ou principale de revenus s'est alors accru, et la répression des services compétents de l'Etat a été d'autant plus mal acceptée que les normes du nouveau droit sont en décalage total avec les normes coutumières, sur des questions centrales telles que la propriété, la gestion et la répartition des espaces et des ressources. Extraverti dans sa conception²¹⁵, mal accepté dans son contenu²¹⁶, accusé de favoriser les intérêts des

²¹³ Il y a en effet au Cameroun une loi, 13 décrets, 10 arrêtés, 4 décisions, 1 ordonnance, 9 lettres circulaires. Bien qu'on n'observe pas dans les autres pays la même pléthore de textes dans le secteur forestier, l'on peut toutefois dire que ce secteur reste, dans tous les pays, le mieux encadré dans le domaine de la gestion des ressources naturelles renouvelables.

²¹⁴ Voir sur ce point P. Jacquemot et M. Raffinot, *La nouvelle politique économique en Afrique*, Paris, Edicef, 1993.

²¹⁵ Voir sur ce point F. Ekoko, *The Political Economy of the 1994 Cameroon Forestry Law*, Yaoundé, CIFOR, 1997. Les parlementaires ne s'y sont pas trompés, qui se sont inquiétés, à l'occasion de l'examen du projet de loi de « la véritable nature des accords entre le gouvernement et les institutions de Bretton Woods qui semblent avoir conditionné leur aide financière [...] à l'adoption de ce projet de loi portant régime de nos forêts » Voir Assemblée Nationale, *Rapport sur le projet de loi n° 544/PJL/AN portant régime des forêts, de la faune et de la pêche*, Doc. n° 2075/AN, Yaoundé, 1993, p. 7.

²¹⁶ Lors de l'adoption du projet de loi forestière en commission du parlement camerounais, des députés avaient exprimé des préoccupations, relatives à la protection des populations (adéquation de la loi aux objectifs gouvernementaux d'intégration des « pygmées » dans la vie nationale, protection des populations contre le « vandalisme » des exploitants forestiers, inadéquation entre les implications des dispositions pénales de la loi et les coutumes ancestrales relatives aux droits d'usage, qui risquaient d'être profondément bouleversées par la nouvelle loi), en indiquant : « des réponses précises à toutes les inquiétudes n'ont pas été données par le Gouvernement qui en a pris acte ». Faisant suite à ce mutisme du Gouvernement, une majorité des membres de la commission avaient demandé un vote sur le report de l'examen du projet de loi, arguant de la nécessité de consulter leurs électeurs, « dont la réaction face aux dispositions contraignantes du projet de loi est imprévisible ». Ce vote n'avait finalement pas été possible, en raison d'une suspension de séance fort opportune, et l'examen des articles du projet de loi avait eu lieu en l'absence de quelques députés, sortis de la salle en signe de protestation. V. Assemblée Nationale, *Rapport sur le projet de loi n° 544/PJL/AN portant régime des forêts, de la faune et de la pêche*, op.cit..

industriels de la filière bois et les agences de conservation, au détriment des stratégies de survie des populations, le nouveau droit forestier présente également l'inconvénient d'être peu connu des populations.

b) Les normes sont incomplètes

Les lois forestières des pays d'Afrique centrale contiennent des normes créant parfois des droits ou des obligations difficiles à mettre en œuvre, en raison de l'absence de textes d'application. On a ainsi pu dénombrer, dans la loi camerounaise du 19 janvier 1994, et les décrets de 1994 et de 1995 relatifs, respectivement, aux régimes des forêts et de la faune, 137 renvois à des textes d'application, dont plus des trois-quarts restent attendus à ce jour²¹⁷. L'analyse des textes d'application publiés est révélatrice des priorités de l'Etat en matière de gestion des forêts. On observe en effet une option nette en faveur de l'encadrement des activités d'exploitation industrielle, la conservation et les activités des communautés étant largement délaissées²¹⁸.

2. Le contexte de l'application de la norme

Les difficultés d'application des lois forestières des pays du bassin du Congo s'expliquent également par la perception du droit par l'administration, et par la fonction latente des ressources considérées dans les stratégies d'accumulation des élites locales. Seront ici évoquées la gestion du contentieux, et le régime de la réparation.

a) Le rôle prépondérant de l'administration dans la gestion du contentieux

Il s'agira ici d'analyser les dispositions relatives à la gestion du contentieux, et aux droits procéduraux.

Le régime des forêts dans les pays du bassin du Congo prescrit une compétence principale de l'administration forestière dans la gestion du contentieux, le juge ne disposant dans ce domaine que d'une compétence résiduelle. La transaction entre l'administration et le contrevenant à la loi est érigée en mode de droit commun de gestion des infractions, l'intervention du juge étant soumise au constat de l'échec de la transaction, ou de la forclusion du contrevenant, sauf dans les cas impliquant des individus.

Si cette option du législateur peut se justifier par la spécialisation des agents assermentés de l'administration des forêts, le déroulement de la procédure contentieuse hors de la présence du juge peut sembler dangereux pour le respect du droit, même si l'implication du pouvoir judiciaire ne constitue pas toujours une garantie d'efficacité. De plus, les dispositions législatives autorisant

²¹⁷ Si l'on excepte les 31 renvois à la loi des finances. Les députés camerounais s'en sont émus, déplorant « les nombreux renvois aux décrets d'application », et ont émis le vœu « qu'il y ait à l'avenir moins de références aux textes réglementaires ». Voir Assemblée Nationale, *Rapport de la commission des lois constitutionnelles*, Doc. 2075/AN, p. 11.

²¹⁸ De nombreux exemples illustrent ce constat. Ainsi, les territoires communautaires de chasse, institués par la loi de 1994 au Cameroun, ne peuvent toujours pas être créés, en raison du silence des textes en organisant les conditions et modalités de création.

les fonctionnaires de l'administration à recevoir en gratification une portion du montant de la transaction ne constituent pas la meilleure motivation à l'éducation des acteurs économiques et, partant, à la réduction du nombre des infractions.

L'analyse du contentieux forestier révèle trois grandes catégories d'affaires :

- Le contentieux relatif à la faune, en nette recrudescence dans les grands centres urbains et dans les régions situées à proximité des aires protégées²¹⁹. Ces affaires font l'objet de recours juridictionnels de l'administration de la faune, et ont donné lieu à des condamnations parfois importantes des contrevenants à la loi ;
- Un contentieux classique, constant dans son volume, et relatif aux délits forestiers des individus. Il s'agit généralement de prélèvement sans autorisation de bois d'œuvre pour la construction, en zones rurale ou urbaine. Ils font l'objet de transactions ou d'actions en justice. Les sanctions sont généralement faibles ;
- Un contentieux forestier, impliquant des sociétés industrielles, pour lesquelles le règlement au ministère reste la règle²²⁰. Très peu de dossiers ont finalement fait l'objet d'une saisine du juge par le ministre en charge des forêts²²¹.

On note enfin, parmi les entraves à l'application de la norme, la faiblesse des droits procéduraux. Suggérés par le principe 10 de la Déclaration de Rio, ils apparaissent comme un moyen efficace d'améliorer la gestion de l'environnement, et supposent un accès à l'information de « tous les citoyens concernés », la participation aux processus de prise de décision, et un accès effectif à des actions judiciaires et administratives. Le droit forestier en Afrique centrale se situe largement en retrait par rapport à ces objectifs. D'abord du point de vue de l'accès à l'information, qui reste limité, bien que les Etats d'Afrique centrale se soient caractérisés au cours des dernières années par un effort en matière de communication sur des questions réputées sensibles. Cette avancée s'est opérée dans le cadre du processus AFLEG (*Africa Forest Law Enforcement and Governance*), destiné à améliorer le respect de la législation dans le secteur forestier à l'échelle de la planète. Dans le cadre de ce processus, les informations relatives aux titres d'exploitation forestière en cours de validité (localisation, nature, superficie, attributaire), au contentieux et à la fiscalité sont désormais régulièrement publiées. Les statistiques de production de bois par compagnie et par titre, essentielles pour le suivi de la légalité des opérations, restent cependant confidentielles dans l'ensemble des pays de la sous région.

La participation publique quant à elle pourrait être améliorée. Le contexte de la préparation des nouveaux textes forestiers en Afrique centrale, marqué par l'ajustement structurel, se prêtait peu aux lenteurs et à l'incertitude qui caractérisent tout processus participatif. L'importance du

²¹⁹ Voir par exemple, au Cameroun, les régions situées autour du Dja et de Lobeké, au Congo les villes septentrionales. Au Cameroun, la collaboration entre l'ONG LAGA et le ministère des forêts et de la faune [cf. note 98 ci-dessous] a contribué à un accroissement substantiel du contentieux relatif à la faune dans la capitale, et dans les principaux centres urbains du pays. La présence d'agences de coopération dans le domaine de la conservation est un déterminant important du dynamisme de la justice dans le domaine de la répression des atteintes au régime de la faune.

²²⁰ Voir par exemple, au Cameroun, les statistiques produites par Global Witness dans le cadre de l'observation indépendante : http://www.globalwitness.org/projects/cameroon/en/other_reports.php.

²²¹ Au Cameroun, la justice a été saisie de sept affaires relevant de cette catégorie. 15 dossiers sont « en cours de transmission en justice ». Voir le communiqué n° 0227/MINFOF/CAB/BNC du 3 juillet 2006 du ministre des forêts et de la faune.

rôle des partenaires de la coopération dans la conception du nouveau régime des forêts en Afrique centrale a fortement limité la participation des acteurs nationaux dans la prise de décision relative aux principales orientations de la gestion de leurs ressources²²². Cette marginalisation s'est également observée dans les opérations essentielles du secteur forestier, comme la détermination du plan de zonage, et le choix de la localisation des aires protégées et des concessions forestières, des essences à prélever, de la superficie des espaces à préserver autour des villages.

Enfin, l'accès du public à la justice constitue une faiblesse du contexte de l'application du droit forestier en Afrique centrale. Bénéficiaires de la présence de la forêt, et des produits et services qu'elle fournit, les populations n'ont pas le droit d'ester en justice pour exiger sa protection²²³. Cette prérogative est reconnue à l'Etat, seul propriétaire légal des espaces et des ressources. Ainsi, les communautés utilisatrices de la ressource et des espaces, dans le cadre des droits d'usage qui leur sont reconnus par le droit, et victimes principales de la dégradation des ressources, n'ont pas qualité pour intenter une action contre les sociétés coupables d'exploitation forestière illégale.

b) Le régime de la réparation

Le régime des sanctions et de la réparation est un indicateur efficace de la perception par le législateur de la valeur d'une ressource. En Afrique centrale, les sanctions prévues pour les infractions à la législation forestières sont peu dissuasives, et peuvent parfois s'apparenter à des incitations à la fraude. L'exploitation forestière illégale est une infraction perçue dans les lois d'Afrique centrale sous le seul prisme de la valeur économique de la ressource²²⁴, et cette vision transparait dans le régime des sanctions, généralement constitué par une combinaison des peines suivantes : une amende, dont le montant maximal est de 10 000 000 francs CFA, des dommages et intérêts, représentant la valeur des produits illégalement prélevés²²⁵, et une peine de prison, variant entre 10 jours et 3 ans au Cameroun²²⁶. Ces peines restent peu dissuasives, en comparaison avec les dommages écologiques²²⁷, les gains potentiels de l'illégalité dans ce domaine, et la faiblesse

²²² Voir, pour le cas du Cameroun, F. Ekoko, *The Political Economy of the 1994 Cameroon Forestry Law*, *op.cit.*.

²²³ Voir par exemple TPI d'Ebolowa, ordonnance de référé n° 06/REF. du 19/02/1999 affaire Populations des villages Bileossi, Akam Bitam, Nkolekon, Mengama, Messi-Messi contre les sociétés COKE et SGD, dans laquelle les populations sollicitaient l'arrêt des travaux d'exploitation dans deux ventes de coupe, en attendant l'issue d'une procédure en annulation pendante devant la Chambre administrative de la Cour Suprême. Les populations se plaignaient de destructions de cultures vivrières par les opérations d'exploitation, d'exploitation de leur forêt communautaire, et estimaient que les droits garantis aux communautés villageoises riveraines avaient été ignorés en l'espèce. Les demandeurs avaient été déboutés, pour défaut de qualité.

²²⁴ Cette perception de la ressource est assez éloignée de la perspective du point 6.c de la Déclaration de principes sur les forêts, adoptée lors de la conférence de Rio, qui suggère : « Les décisions prises sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable des ressources forestières devraient tirer profit, autant que possible, d'une évaluation approfondie de la valeur économique et non économique des biens et services forestiers et des coûts et avantages environnementaux ».

²²⁵ Voir par exemple l'article 159 de la loi camerounaise de 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche qui précise que les dommages et intérêts relatifs aux bois exploités de façon frauduleuse sont calculés sur la base de l'application de la valeur mercuriale entière en vigueur sur les essences concernées.

²²⁶ Voir par exemple les articles 154 et 158 de la loi camerounaise de 1994.

²²⁷ Ainsi au Cameroun par exemple, l'importation ou l'exportation non autorisée de matériel génétique est punie d'une amende de 5 000 francs CFA à 50 000 francs CFA et/ou d'un emprisonnement de 10 jours. Voir l'article 154 de la loi de 1994.

de la probabilité d'être sanctionné, l'administration des forêts se caractérisant, dans tous les pays d'Afrique centrale, par un dénuement qui rend difficile les contrôles²²⁸.

Bien plus, l'administration semble éprouver quelques réticences à aller au bout de sa logique économique. Les sanctions pécuniaires imposées aux industriels indécents ne tiennent en effet pas compte de l'ensemble des droits compromis dans le cadre des opérations illégales des industriels. Ainsi par exemple, alors que la loi prévoit que les communes et les communautés bénéficient d'une partie de la fiscalité forestière, elle n'en tient pas compte, dans les calculs des dommages et intérêts. La loi a donc institué, dans le régime forestier, un régime de la réparation dérogatoire au droit commun, et contraire au principe de la réparation intégrale, pierre angulaire du droit de la responsabilité.

En définitive, malgré la persistance d'éléments de continuité par rapport aux textes antérieurs, le nouveau droit forestier a bénéficié, dans sa conception, de l'appui d'institutions internationales, dont l'expérience a permis la mise à contribution d'instruments novateurs dans la gestion des forêts. La tendance à l'uniformisation du droit forestier, amorcée pendant la colonisation, s'est poursuivie à l'occasion de la réforme dans l'ensemble des pays d'Afrique centrale, et apparaît comme l'un des objectifs de la nouvelle Commission des Forêts du Bassin du Congo²²⁹.

Droit de l'exploitation, faisant la part belle aux industriels, et imposant des restrictions importantes aux usages communautaires, le droit forestier en Afrique centrale semble finalement accorder bien peu d'intérêt à la préservation des ressources du fragile écosystème forestier.

L'analyse repose la question de la capacité du droit à promouvoir la durabilité de la gestion d'une ressource sensible, à fort potentiel économique, dans un contexte marqué par la persistance de l'Etat néo-patrimonial, et par la marginalisation du juge et du citoyen dans le contrôle du respect de la législation.

²²⁸ Voir sur cette question Global Forest Watch, qui rapportait que pour les 5 provinces forestières du Cameroun, l'administration des forêts disposait de 5 véhicules 4x4 et de 28 motos, ce qui est insuffisant pour le contrôle de l'ensemble des opérations dans ces régions. Voir Global Forest Watch, *An Overview of Logging in Cameroon*, WRI, Washington, D.C, 2000; Institutions et Développement, *Bilan-diagnostic du secteur forestier camerounais, Revue institutionnelle du secteur forestier*, Yaoundé, MINEF/I&D, 2001. S'agissant de la République Démocratique du Congo, aucun ingénieur forestier n'a été formé au cours des dix dernières années, et les salaires sont particulièrement bas (37 dollars par mois pour des fonctionnaires du rang de directeur). Voir CIFOR, World Bank, CIRAD, *Forests in Post-Conflict Democratic Republic of Congo. Analysis of a Priority Agenda*, op.cit., p. 6.

²²⁹ La Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) est une organisation sous-régionale dont le siège est fixé à Yaoundé. C'est un organe d'orientation, de coordination et de décision qui a mis en place et validé un plan de convergence sous-régional pour une meilleure gestion et conservation des forêts d'Afrique Centrale. Pour plus de détails sur cette jeune institution, voir le site www.comifac.org.

ANNEXES

Annexe 1 : Répartition des forêts humides denses et semi-décidues en Afrique centrale

	Superficie totale du pays (en milliers d'hectares)	Superficie des forêts (en milliers d'hectares)	% des forêts par rapport à la superficie nationale
Cameroun	46 540	23 858	51%
RCA	62 298	22 907	37%
RDC	226 760	135 207	60%
Guinée équatoriale	2 805	1 752	65%
Gabon	25 767	21 826	85%
République du Congo	34 150	22 060	65%

Adapté de Boundzanga, *Harmonisation des politiques, législations, institutions, normes et fiscalités forestières dans les pays du Bassin du Congo, Rapport de synthèse régionale*, FAO-COMIFAC, 2006

Annexe 2 : Date de signature des lois forestières des pays d'Afrique centrale

	Cameroun	République du Congo	Gabon	RDC	RCA	Guinée équatoriale
Date de la loi forestière	20 janvier 1994	20 novembre 2000	11 avril 2001	29 août 2002	9 juin 1990	18 février 1997

Compilé par l'auteur

Annexe 3 : Importance des renvois aux textes d'application dans les lois forestières des pays d'Afrique centrale

	Cameroun	République du Congo	RDC	Gabon	RCA	Guinée équatoriale
Nombre de renvois	137	31	20	10	36	13

Compilé par l'auteur

Annexe 4 : Rapport des superficies forestières et des superficies sous aménagement dans les pays d'Afrique centrale

	Superficie forestière nationale (en ha)	Superficie des forêts sous aménagement (en ha)	Pourcentage des superficies sous aménagement
Cameroun	21 236 475	3 989 931	–
République du Congo	21 471 271	6 081 624	28,32%
Gabon	22 435 526	5 549 231	24,73%
Guinée équatoriale	2 805 146	–	–
RCA	22 755 000	947 000	4,16%
RDC	128 059 000	–	–
Total	221 532 042	16 990 786	7,66%

Compilé par l'auteur

Annexe 5 : Superficie des aires protégées dans les pays d'Afrique centrale

	Superficie des aires protégées (en ha)	% de la superficie nationale
Cameroun	6 600 000	13,89%
République du Congo	3 665 405	10,72%
RDC	22 653 178	9,66%
Gabon	3 013 842	11,26%
Guinée Equatoriale	586 000	20,89%
RCA	6 842 200	10,98%

Adapté de Boundzanga, *Harmonisation des politiques, législations, institutions, normes et fiscalités forestières dans les pays du Bassin du Congo, Rapport de synthèse régionale*, FAO-COMIFAC, 2006

L'avènement d'un cadre juridique de gestion du Bassin de la Volta : Convention de Bassin et Code de conduite

Amidou Garané*

Depuis la fin des années quatre-vingt dix, la communauté internationale accorde une importance particulière à la gestion des ressources en eau dont l'importance stratégique pour le développement économique et l'environnement n'est plus à démontrer. C'est ainsi que depuis cette époque, les ressources en eau sont au cœur des préoccupations des concertations internationales. Les Conférences de Dublin (1992), de Rio de Janeiro (1992)²³⁰ et l'institutionnalisation du forum mondial sur l'eau dont le quatrième s'est tenu à Mexico en 2006 participent de cette mobilisation de la communauté internationale pour la préservation des ressources mondiales en eau.

Dans le cadre de ces préoccupations relatives aux ressources en eau, les bassins hydrographiques partagés occupent une place de premier plan parce qu'ils sont à l'origine d'une part importante des ressources en eau mondiales mais également en raison des enjeux qu'ils représentent dans les relations entre Etats. Cela est valable pour le continent africain. La grande majorité des ressources en eau africaines de surface ou souterraines sont situées dans des bassins transfrontaliers car la réalité géopolitique africaine se caractérise par un partage de la quasi-totalité des bassins hydrographiques par plusieurs pays. En effet l'Afrique est un continent de prédilection de bassins transfrontaliers. On estime que le continent africain compte une soixantaine de bassins transfrontaliers²³¹ couvrant environ 40% du territoire continental²³². Certains des plus grands bassins hydrographiques du monde se trouvent en Afrique. Il s'agit des bassins du Congo, du Nil ou du Zambèze. Le continent compte 17 bassins internationaux de plus de 100 000 km²²³³.

L'Afrique de l'Ouest (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, CEDEAO) compte à elle seule 25 bassins hydrographiques internationaux soit environ la moitié des bassins transfrontaliers du continent. A l'exception du Cap Vert, chacun des pays de l'Afrique de l'Ouest partage au moins un cours d'eau avec un autre. Les pays ont en moyenne un facteur de dépendance supérieur à 40%, ce facteur représentant la part totale de ressources en eau renouvelables produites à l'extérieur de leurs frontières. Certains pays comme le Niger ou la Mauritanie ont un taux de dépendance de l'ordre de 90%.

Le Bassin hydrographique de la Volta fait partie des plus grands bassins hydrographiques du continent. Le Bassin de la Volta constitue le neuvième bassin fluvial le plus important d'Afrique subsaharienne. Il a une superficie d'environ 400 000 km² et couvre six pays à savoir le Bénin,

* Maître Assistant, UFR/Sciences Juridiques et Politiques Université de Ouagadougou (Burkina-Faso).

²³⁰ Chapitre 18 de l'Agenda 21.

²³¹ Le nombre varie en raison de la prise en compte ou non de sous-bassins plus ou moins importants. Les chiffres donnés sont souvent de 55. L. Oyebande, « River/Lake basin organizations models: an African perspective », p. 163 in M. Niassé, A. Iza, A. Garané et O. Varis, *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004.

²³² L. Oyebande, *ibid.*, p. 162.

²³³ L. Oyebande, *ibid.*, p. 162.

le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire, le Ghana, le Mali et le Togo. Mais le Fleuve Volta occupe le second rang au niveau continental avec un débit moyen estimé à 390 milliards de m³ par an, juste après le fleuve Congo (ou Zaïre)²³⁴. Il comporte l'un des plus grands lacs artificiels du monde, le barrage d'Akosombo (dont le déversoir constitue le lac Volta)²³⁵ construit en 1964 dans la portion ghanéenne du Bassin²³⁶.

La superficie du Bassin est très inégalement répartie : Bénin (4,10%), Burkina Faso (42,65%), Côte d'Ivoire (2,99%), Ghana (40,18%), Mali (3,69%) et Togo (6,40%). On constate que le Burkina Faso et le Ghana sont les deux Etats qui disposent des plus grandes portions du Bassin et pourraient, à ce titre, être certainement les plus concernés par sa gestion durable²³⁷.

De grands ouvrages d'importance inégale y ont été construits à travers des décennies, pour la mobilisation des eaux souterraines et de surface à des fins diverses mais essentiellement d'alimentation en eau potable, d'irrigation et de production hydroélectrique. Les plus importants peuvent être mentionnés. Au Burkina Faso, il s'agit des barrages de Léry (360.10⁶m³), de Ziga (200.10⁶m³), de Kompienga (2050.10⁶m³) et de Bagré (1700.10⁶m³). En ce qui concerne le Ghana, il convient de mentionner le barrage d'Akosombo (150.000.10⁶m³) et de Kpong (105.10⁶m³). Le Togo dispose du barrage de Kara.

Les ressources du Bassin de la Volta, parce qu'elles relèvent d'un bassin hydrographique international, sont nécessairement des ressources naturelles partagées devant être gérées dans l'intérêt de tous les Etats riverains. Le fondement commun des ressources naturelles partagées réside dans l'idée exprimée dès 1929 par la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI) selon laquelle, il existe une « communauté de droits et d'intérêts » entre les riverains d'un cours d'eau international²³⁸. Tous les Etats ont les mêmes droits et obligations dans l'utilisation et la préservation de la ressource partagée et aucun Etat ne peut priver les autres utilisateurs potentiels de la jouissance et de l'exercice de ce droit.

Comme toutes les ressources naturelles partagées, les ressources en eau partagées du Bassin de la Volta peuvent être à l'origine de conflits²³⁹, souvent larvés souvent déclarés, liés à l'utilisation et à la protection des ressources en eau. Dans ce domaine, il est toujours difficile pour

²³⁴ R. Hirji, D. Grey, « Gestion des eaux internationales en Afrique : modalités et résultats », p. 81 in A.S. Salman et L. Boisson de Chazournes (éd.), *Cours d'eau internationaux : Renforcer la coopération et gérer les différends*, Actes du séminaire de la Banque mondiale, Rapport technique de la Banque Mondiale, Washington, Banque Mondiale, 1998.

²³⁵ UICN (BRAO)/Partenariat Mondial de l'Eau (GWP/WAWP). *Améliorer la Gouvernance de l'Eau dans le Bassin de la Volta*, 2003, p. 3.

²³⁶ Il a une superficie de 8 500 km² et un réservoir d'une capacité de 150.000.10⁶m³.

²³⁷ Une carte du Bassin de la Volta est jointe en annexe 1.

²³⁸ « [La] communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droits, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres ». CPJI, *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, arrêt n° 16, 1929, CPJI, Série A, n° 23, pp. 26–27.

²³⁹ Sur la responsabilité internationale des Etats en matière de dommages environnementaux, Voir A. Garane, « La responsabilité internationale des Etats: Un instrument économique de la protection de l'environnement? » pp. 607–648 in M. Bothe et P.H. Sand (dir.), *La politique de l'environnement: de la réglementation aux instruments économiques*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

les Etats, de concilier les exigences de souveraineté nationale avec celles de solidarité surtout pour une ressource aussi stratégique que les ressources en eau²⁴⁰.

Le risque est d'autant plus grand que le Bassin constitue pour les Etats, un enjeu majeur, tant au plan politique, économique qu'environnemental, notamment pour les deux principaux pays concernés que sont le Burkina Faso et le Ghana et ce, au regard de ses potentialités, des ouvrages qu'ils y ont réalisés et surtout des mesures projetées par eux. Il constitue même un enjeu stratégique car ces deux pays y ont basé une partie importante de leur développement économique. Le Ghana y a basé son développement énergétique et y a construit d'importants ouvrages hydroélectriques alors que le Burkina y a axé son développement agricole avec la construction de nombreux barrages à des fins hydroagricoles. C'est ainsi que de par le passé, et au regard de ces visées stratégiques de part et d'autre, des conflits se sont élevés entre les deux Etats du Bassin de la Volta, l'un suspectant ou accusant l'autre d'utiliser de manière non équitable et non raisonnable, les ressources en eau du Bassin à son détriment.

Il est à craindre que ces conflits qui ont jusqu'à présent été plus ou moins jugulés, ne prennent dans l'avenir, une ampleur nouvelle. En effet, il convient de constater une compétition croissante opposant les Etats du Bassin, désireux de s'assurer chacun, un usage continu et sécurisé de ses ressources en eau aux fins de leur développement économique (alimentation en eau potable pour la consommation humaine, irrigation des terres agricoles ou production d'énergie électrique). Cette compétition est appelée à s'intensifier au regard d'une part, de l'accroissement des besoins en eau des Etats et d'autre part, de la raréfaction de la ressource en eau, due aux facteurs naturels ou anthropiques.

Ces risques de conflits sont d'autant plus réels qu'il n'existe pas un cadre juridique approprié de concertation entre les Etats du Bassin. En effet, le Bassin de la Volta est l'un des rares grands bassins hydrographiques en Afrique à ne pas disposer d'un cadre juridique de gestion de ses ressources. Il est resté en dehors des initiatives coloniales de réglementation des fleuves et bassins fluviaux. Il n'existe pas encore de nos jours, de convention de bassin qui institue un cadre normatif ou institutionnel pour la gestion de ses ressources. Pourtant, le Bassin est aujourd'hui soumis à une concurrence d'initiatives provenant de divers acteurs, sous forme de projets et programmes et qui semble à l'origine d'une certaine anarchie²⁴¹.

L'existence d'un cadre juridique de gestion du Bassin de la Volta permettrait entre autres et de manière spécifique, lorsqu'il comporte surtout un organisme de bassin, de veiller à la sécurité stratégique et politique des ressources naturelles du Bassin au bénéfice de tous les Etats concernés, d'assurer de manière concertée et pacifique, l'exploitation des ouvrages existants et la réalisation de ceux à venir, pour la satisfaction des besoins de chaque Etat riverain, de garantir en

²⁴⁰ J. Sohnle, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, Paris, La Documentation Française, 2002.

²⁴¹ Dans son rapport final, le Bureau de Coordination du Comité Technique du Bassin de la Volta (CTBV) relevait que « Aujourd'hui, il règne sur le bassin de la Volta une anarchie quasi généralisée. En effet, on relève une multitude d'initiatives provenant des gouvernements, des organisations non gouvernementales, de promoteurs de projets, des bailleurs de fonds et d'autres usagers ; avec comme conséquences, des problèmes de duplicité, de chevauchements voire, de conflits potentiels ». Rapport-Bilan du Bureau de Coordination du CTBV, Lomé, 15 juillet 2006.

approvisionnement continu et raisonnable en eau pour l'alimentation et l'irrigation de même que pour la production énergétique. En d'autres termes, elle pourrait permettre d'établir un dialogue continu, de réduire les risques de conflits (entre Etats et entre populations) et de garantir une conservation et une utilisation équitable et pacifique des ressources du Bassin.

Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit qu'une bonne coopération entre les Etats dans le cadre d'un bassin partagé favorise nécessairement la coopération dans les autres domaines de coopération et vice-versa. C'est pourquoi il convient d'avoir une approche positive de la coopération dans le cadre du Bassin en ce que le partage d'un bassin commun offre une chance de collaboration qui peut avoir des effets multiplicateurs sur d'autres secteurs de coopération.

C'est pour suppléer à ce vide juridique que de multiples initiatives ont été engagées en vue de doter le bassin d'un cadre juridique de gestion. Si ces initiatives sont essentiellement étatiques (bilatérales ou multilatérales), elles ont été fortement appuyées par les organisations de la société civile (nationale et internationale) de même que les organisations internationales de coopération au développement. Ces initiatives se sont surtout accélérées à partir de la fin des années quatre-vingt dix de sorte que certains observateurs attentifs ont parlé «d'initiatives ou d'interventions anarchiques».

C'est dans ce cadre que deux initiatives majeures, conduites par les Etats du Bassin avec le soutien de la communauté internationale ont abouti en 2006 à l'institution d'un double cadre juridique pour la gestion intégrée des ressources en eau du Bassin. Il s'agit d'une part, du Code de Conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eaux du Bassin de la Volta et d'autre part, de la Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta²⁴².

Comment a été conduit le processus d'élaboration de ces deux instruments internationaux ? Quels sont leur nature juridique et leurs objectifs respectifs ? Quelles relations entretiennent-ils entre eux ? Quels principes et mécanismes institutionnels ont-ils mis en place pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés ? Les réponses à ces interrogations seront apportées à travers deux parties. La première portera sur le processus d'élaboration des deux instruments internationaux de gestion du Bassin et la seconde sur le cadre juridique de cette gestion.

I. Processus d'élaboration des instruments internationaux de gestion du Bassin de la Volta

Dans le cadre du processus d'élaboration de la Convention sur la Volta et du Code de conduite, il convient de mettre en exergue le fait qu'il s'est agi de deux instruments élaborés de manière parallèle (A) qui ont connu un processus hautement participatif (B) et qui, bien que de nature différente, demeurent complémentaires (C).

²⁴² La Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta a été signée le 19 janvier 2007 par les Chefs d'Etats et de Gouvernement des six Etats du Bassin que sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, et le Togo. Le Code de conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta entre le Ghana et le Burkina Faso est en instance de signature par les autorités des deux Etats.

A. Deux initiatives parallèles mais aux objectifs communs

La nécessité de doter le Bassin de la Volta d'un cadre juridique de gestion est une idée très ancienne mais qui s'est concrétisée très tardivement. En effet, l'absence d'une organisation de gestion du Bassin de la Volta constituait un facteur de multiplication de conflits entre Etats riverains et un obstacle majeur à la mobilisation des ressources financières internationales pour la conservation et la mise en valeur de ses ressources²⁴³. Dans ces conditions, chaque Etat gérait sa portion nationale du Bassin, dans une perspective partielle. Pourtant, seule une organisation internationale serait habilitée, au nom de l'ensemble des Etats du Bassin, à prendre les initiatives globales et intégrées nécessaires pour sa mise en valeur concertée. Le Code de Conduite sur la gestion durable et équitable des ressources en eaux du Bassin de la Volta dont l'élaboration a débuté en juin 2005 et la Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta élaborée à partir de janvier 2006 participent de cet effort commun de doter le Bassin d'un minimum de cadre de gestion.

1. L'élaboration de la Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta

La Conférence Ouest africaine sur la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)

Bien que son élaboration ait commencé plus tardivement que le Code de conduite, le processus qui a abouti à cette convention est ancien. La première initiative concrète qui a déclenché le processus d'élaboration d'une Convention portant sur une organisation de bassin de la Volta a été sans doute la première grande réunion régionale africaine sur la GIRE qui s'est tenue du 3 au 5 mars 1998 au Burkina Faso.

La Conférence de Ouagadougou a adopté un important document, la Déclaration de Ouagadougou dont le principal objectif est d'exhorter les Etats à s'engager résolument dans la GIRE.²⁴⁴ La Déclaration invitait les Etats ouest africains à « créer ou redynamiser les cadres de concertation entre pays riverains pour la gestion concertée des eaux des bassins partagés ». Dans le même ordre d'idées, la Conférence recommandait aux pays et organismes de bassin de l'Afrique de l'Ouest « de créer les conditions propices à la concertation sur les bassins partagés, notamment à travers la réorientation, la réhabilitation et/ou la redynamisation des organismes de bassins existants et à travers la création d'organismes de gestion concertée sur les bassins internationaux qui n'en sont pas encore dotés ». Il existe de nos jours 14 accords de bassin dont 10 instituent des organismes de bassin sur les 55 bassins hydrographiques partagés que compte

²⁴³ Depuis une trentaine d'années, le Bassin de la Volta a été systématiquement écarté de toutes les initiatives visant à financer les bassins hydrographiques partagés au motif qu'il n'est pas doté d'une organisation de gestion. Seule, l'Union Européenne a accepté de sélectionner, dans le cadre de l'initiative européenne sur l'eau en Afrique, le Bassin de la Volta dans l'objectif de contribuer à financer justement la mise en place d'une organisation de bassin.

²⁴⁴ « Convaincus que la gestion intégrée des ressources en eau est un facteur important de développement durable de nos pays [...] Exhortons nos gouvernements à mettre en place dans nos pays respectifs, un processus de gestion intégrée des ressources en eau, s'appuyant sur un Plan d'Action National de l'Eau [...] ».

le continent²⁴⁵. Pour l'Afrique de l'Ouest, il existe cinq organismes de bassin pour une région qui compte 17 bassins hydrographiques partagés²⁴⁶.

A la suite de cette Conférence, l'Atelier régional sur la GIRE²⁴⁷ tenu à Accra du 8 au 11 juillet 2002 qui regroupait les Etats ayant en partage le Bassin de la Volta, a adopté une recommandation portant sur la création d'un Comité Technique du Bassin de la Volta (CTBV) au sein duquel tous les Etats riverains seront représentés. L'un des principaux mandats de ce Comité est la mise en place d'une structure de Bassin de la Volta²⁴⁸. L'Atelier a invité le Secrétariat Intérimaire de Suivi de la Conférence Ouest Africaine/GIRE (SISCOA-GIRE) à prendre les dispositions utiles pour la création d'un Comité Technique du Bassin de la Volta.

La création du Comité Technique du Bassin de la Volta

C'est pour donner suite aux recommandations de cet atelier régional que s'est tenue à Ouagadougou les 29 et 30 juillet 2004, une réunion des experts des pays du Bassin de la Volta qui avait pour objet la création du Comité Technique du Bassin de la Volta conformément à la recommandation de la réunion d'Accra du 8 au 11 juillet 2002 relative à la création d'un tel comité.

Dans le communiqué final²⁴⁹, les experts, après avoir une fois de plus rappelé la nécessité de la création d'un organisme de bassin en tant qu'instrument indispensable à la mise en œuvre des principes et pratiques de la GIRE à l'échelle du Bassin, ont reconnu la nécessité de la création « d'un comité de concertation intergouvernemental, comme condition nécessaire pour conduire le processus de mise en place de l'organisme de bassin ».

La réunion a ainsi adopté une résolution sur la création du Comité Technique du Bassin de la Volta dont les statuts furent adoptés. Son mandat est de « réaliser les conditions nécessaires pour la création d'un organisme de bassin pour la Gestion intégrée des Ressources en eau, des écosystèmes et autres ressources connexes du Bassin de la Volta ». Par ailleurs, la réunion a adopté un plan de travail semestriel (août-décembre 2004) et mis en place un bureau de suivi des conclusions des travaux.

C'est ainsi que fut créé le 30 juillet 2004 par les ministres en charge de l'eau des Etats du bassin, le Comité Technique du Bassin de la Volta (CTBV) en tant que cadre de concertation intergouvernemental pour la conduite du processus de création d'une autorité de bassin²⁵⁰. Selon l'article 3 du statut du CTBV, il a « pour mandat de créer les conditions nécessaires pour la mise

²⁴⁵ L. Oyebande, « River/Lake basin organization models: an African perspective », *op.cit.*, p. 163.

²⁴⁶ Autorité du Bassin du Niger (ABN) ; Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT); Mano River Union (MRU) ; Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Gambie (OMVS) ; Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal.

²⁴⁷ SISCOA-GIRE, Atelier sur la GIRE et la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, Accra, juillet 2002.

²⁴⁸ « [...] identifier toutes les questions à résoudre et les étapes à franchir pour aboutir à la mise en place d'une structure de gestion du Bassin de la Volta [...] ».

²⁴⁹ Communiqué final de la réunion des experts pour la création du Comité Technique du Bassin de la Volta, Ouagadougou, le 30 juillet 2004.

²⁵⁰ Statuts du Comité Technique du Bassin de la Volta (CTBV).

en place d'un organisme de gestion intégrée des ressources en eau, des écosystèmes et autres ressources connexes du Bassin de la Volta ».

A ce facteur régional, il convient d'ajouter certainement un facteur mondial que fut l'adoption en 1997, soit une année seulement avant le Conférence de Ouagadougou, de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New-York, 21 mai 1997). Cette convention, la première convention universelle en la matière, a eu un impact important au niveau de la communauté internationale en tant qu'instrument de codification et de développement progressif du droit international des cours d'eau²⁵¹.

La Convention contient des dispositions visant à la promotion de la coopération entre les Etats en matière de cours d'eau internationaux à travers les accords de cours d'eau. S'agissant des cours d'eau non encore pourvus d'un cadre juridique international (comme c'est le cas pour le Bassin de la Volta) la Convention encourage les Etats ayant en partage un cours d'eau international, à conclure des accords pour sa gestion (les accords de cours d'eau) conformément aux principes et règles de la Convention²⁵². Pour les cours d'eau déjà dotés d'un tel cadre, il est demandé aux Etats parties d'envisager de mettre lesdits accords en harmonie avec les principes de la Convention de New-York. Le processus d'élaboration de la Convention du Bassin de la Volta s'est inscrit dans cette nouvelle perspective de la Convention de New-York.

Le Projet de gestion intégrée du Bassin de la Volta (Projet FEM/Volta)

L'idée d'une organisation de bassin ressort également du projet de gestion intégrée du bassin de la Volta. Le projet intégré du Bassin de la Volta est née du constat de la dégradation croissante des terres, de l'eau et de l'environnement dans le Bassin de la Volta. C'est ainsi qu'en 1999, les Etats riverains du Bassin ont décidé d'unir leurs forces et de collaborer pour promouvoir une gestion durable des ressources dudit Bassin. C'est dans cette perspective que s'est tenue à Accra, du 20 au 24 septembre 1999, une réunion au cours de laquelle les six Etats ont adopté la « Déclaration du Bassin de la Volta » dans laquelle ils s'engageaient à conjuguer leurs efforts pour une gestion intégrée des ressources en eau souterraines et de surface du Bassin. Dans ce cadre, ils ont convenu de solliciter du FEM, au titre de ses axes d'intervention « Eaux internationales » et « Biodiversité », des ressources financières pour la mise en œuvre d'un projet sous-régional. Ils ont à l'occasion, établi de manière intérimaire, une coordination régionale du bassin de la Volta établie à Accra et des coordinations nationales dans chaque Etat du Bassin.

L'élaboration du projet est passée par les grandes phases conformément aux procédures du FEM en la matière. C'est ainsi que les Etats ont élaboré l'Analyse Diagnostique Transfrontalière (ADT)²⁵³ qui consiste en l'analyse et en l'identification des principaux problèmes et questions

²⁵¹ L. Boisson de Chazournes et A.S. Salman (dir.), *Les ressources en eau et le droit international*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

²⁵² «Les Etats du cours d'eau peuvent conclure un ou plusieurs accords, ci-après dénommés « accords de cours d'eau » qui appliquent et adaptent les dispositions de la présente convention aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau [...] », Art. 3, al. 3.

²⁵³ Volta River Basin Project (VRBP), *Volta River Basin Preliminary Transboundary Diagnostic Analysis*, Final Report, December 2002, 125 p. + annexe.

ainsi que de leurs causes profondes. L'ADT a ainsi permis d'identifier les problèmes et préoccupations prioritaires liés à l'eau, leurs causes socio-économiques profondes, les implications sectorielles des actions nécessaires pour les contrôler et l'étendue du caractère transfrontalier des problèmes, de par leur origine ou leurs conséquences. L'ADT a été établie sur la base des rapports nationaux élaborés par les Etats et ce, conformément au document de Stratégie Opérationnelle du FEM.

C'est sur la base de l'ADT qu'a été élaboré le Programme d'Action Stratégique (PAS)²⁵⁴ qui contient l'ensemble des actions prioritaires à entreprendre tant au niveau national que régional pour prévenir, réduire, contrôler ou éliminer les causes de la dégradation des eaux et de l'environnement. Sa réalisation devrait contribuer ainsi à la protection de la santé humaine, à la promotion de la conservation et à l'utilisation durable des ressources ainsi qu'au maintien de la diversité biologique d'importance mondiale²⁵⁵.

Le PAS a servi à l'élaboration du document de projet sur la gestion intégrée des ressources du Bassin de la Volta qui a été adopté en décembre 2002²⁵⁶. Le projet qui doit permettre d'édifier des bases solides pour une gestion durable des ressources naturelles du Bassin de la Volta à long terme, combine trois objectifs :

- développer les capacités et créer un cadre institutionnel régional de gestion efficace du Bassin de la Volta ;
- développer un cadre politique, légal et réglementaire régional pour traiter les problèmes transfrontaliers dans le Bassin et ses zones côtières ;
- initier des mesures nationales et régionales pour combattre les dégradations environnementales transfrontalières dans le Bassin.

Le projet est financé par le FEM et d'autres partenaires au développement pour une durée de cinq ans (2003–2007)²⁵⁷.

Au-delà des actions de conservation des ressources du Bassin, le projet comporte, comme cela ressort des deux premiers objectifs, une dimension normative et institutionnelle importante, consistant en l'adoption de règles de gestion et en la mise en place d'une structure de gestion du Bassin. En effet, une gestion durable des ressources du bassin ne peut être assurée sans un cadre juridique approprié.

Le Projet qui devait démarrer en 2003 a connu beaucoup de retard. Il a été soumis au Conseil du FEM en mai 2003 qui l'a approuvé avec des réserves²⁵⁸. Durant l'année 2004, les négociations

²⁵⁴ Volta River Basin Project, *Programme d'Action Stratégique*, Rapport final, décembre 2002.

²⁵⁵ Bassin de la Volta. *Programme d'Action Stratégique*, Rapport final, décembre 2002, p. 24.

²⁵⁶ Volta River Basin Project (VRBP). *Addressing Transboundary Concerns in the Volta River Basin and its Downstream Coastal Area (2003–2007)*, Documents de projet.

²⁵⁷ Le co-financement est assuré par les six Etats du Bassin, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, l'Union Européenne, l'UICN et le Partenariat Mondial pour l'Eau. Voir document de projet. Volta River Basin Project (VRBP). *Ibid.*

²⁵⁸ Le FEM exigeait que les projets de démonstration prévus dans le document de projet soient identifiés, décrits et budgétisés alors que les initiateurs du projet prévoyaient l'élaboration de ces projets de démonstration au stade d'exécution du projet. C'est pourquoi ils ne les ont pas défini au préalable mais les ont juste mentionné.

se sont poursuivies entre le PNUE et le FEM pour la mobilisation de fonds additionnels en vue de la définition de projets de démonstration et l'élaboration des fiches de projets en tant qu'annexes au document de projet complet (full project).

Le Protocole d'Accord en vue de la création de l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV)

Mais c'est surtout le Protocole d'Accord en vue de la création de l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV) adopté le 6 décembre 2005 par les six ministres en charge de l'eau des Etats riverains du Bassin²⁵⁹ qui constitue l'étape décisive de la marche vers une organisation du Bassin de la Volta. Il pose les jalons du cadre juridique de la création et du fonctionnement de la future autorité du bassin. C'est le canevas de l'organisation du bassin en gestation.

Le Protocole d'Accord fixe d'abord le nom et le sigle de la future organisation du Bassin. Celle-ci prendra la dénomination de l'Autorité du Bassin de la Volta (AB), assez proche de l'Autorité du Bassin du Niger mais dont il faut fortement espérer que les destins seront diamétralement opposés quant à leur capacité à conduire la mission de gestion du bassin hydrographique qui leur a été confiée. Il détermine ensuite la nature de l'autorité qui est une organisation intergouvernementale (article 3), les missions et les objectifs (articles 1-5) ainsi que les organes (articles 6-7) de la future autorité.

C'est conformément à ce protocole que le CTBV entreprendra dès le début de l'année 2006, l'élaboration du projet de convention relatif au Bassin.

2. Le Code de conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du bassin de la Volta

Le Comité Technique Conjoint Ghana/Burkina Faso

Bien que le Bassin de la Volta soit partagé par six Etats, le Burkina Faso et le Ghana sont les plus concernés en raison de la portion de Bassin occupé par chacun de ces pays²⁶⁰ et surtout au regard de son importance dans leur développement économique respectif, les deux Etats dépendant énormément des ressources du bassin. C'est ce qui explique que, tout en participant aux initiatives multilatérales sous-régionales, ces deux pays ont mis en place des mécanismes bilatéraux de concertation sur le Bassin²⁶¹.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le Comité Technique Conjoint Ghana/Burkina Faso (CTC-GIRE) sur la gestion intégrée des ressources en eau du Bassin de la Volta. Ce Comité a été institué lors de la réunion de janvier 2002 qui a regroupé les experts du Burkina Faso et du Ghana²⁶² sous

²⁵⁹ Protocole d'Accord en vue de la création de l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV) (Ouagadougou, 6 décembre 2005).

²⁶⁰ Voir Introduction générale.

²⁶¹ La mise en place de tels mécanismes de coopération a été recommandée par la grande Commission mixte de coopération Burkina Faso/Ghana (Recommandation n°19 de la VII session de la grande Commission mixte Burkina Faso/Ghana).

²⁶² Communiqué final de la réunion de concertation Burkina Faso/Ghana sur la GIRE (Ouagadougou, 31 janvier 2002).

les auspices du Comité Technique Consultatif pour l'Afrique de l'Ouest du Partenariat Mondial pour l'Eau (GWP/WATAC) et formalisé par l'Accord sur la mise en place d'un Comité Technique Conjoint sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (CTC-GIRE) signé par les ministres en charge de l'eau des deux pays²⁶³. Il a été conçu comme un cadre permanent de concertation entre les deux pays pour traiter de toutes les questions relatives au Bassin²⁶⁴. Il se veut un organe technique de conseils à la grande Commission mixte de coopération Ghana – Burkina Faso qui a une compétence plus générale, en ce qu'elle traite de toutes les questions d'intérêt commun aux deux pays. Ce Comité devra donc s'évertuer à rendre plus visibles, les questions du Bassin en lui accordant la spécificité voulue dans le cadre du mécanisme de suivi de la coopération bilatérale qu'est la Commission mixte.

Le Comité Technique est composé de huit représentants de chaque Etat et se réunit une fois par an en session ordinaire. Il est doté d'un secrétariat qui travaillera directement en relation avec les deux points focaux désignés à cet effet²⁶⁵.

Le Code de conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta qui participe du même souci de doter le Bassin d'un cadre juridique de concertation a donc été élaboré dans un cadre bilatéral, par le Comité Technique Conjoint. L'élaboration du Code a été soutenue et mis en œuvre à travers le Projet d'Amélioration de la Gouvernance de l'Eau dans la Volta (PAGEV).

Le Projet d'Amélioration de la Gouvernance de l'Eau dans la Volta (PAGEV)

Le PAGEV a été réalisé au profit du Burkina Faso et du Ghana et mis en œuvre conjointement par l'UICN et le Partenariat Mondial pour l'Eau (Afrique de l'Ouest). Il fut élaboré à partir de 2002 et le document final de projet fut adopté par les deux Etats en 2003. Il a pour objectif d'améliorer la coopération entre le Burkina Faso et le Ghana pour la gestion des ressources en eau du Bassin de la Volta. Il contient plusieurs composantes dont l'élaboration d'un Code de Conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta.

L'objectif de ce Code de Conduite est de provoquer un changement politique et institutionnel dans la gestion des ressources en eau du Bassin entre les deux principaux pays du Bassin, le principal pays d'amont (Burkina Faso) et le principal pays d'aval (Ghana). Il s'agit par ce Code de Conduite, d'emmener les deux Etats à convenir de principes clés faisant l'objet de consensus et à mettre en place un cadre de collaboration dans la gestion des ressources en eau partagées dans le Bassin de la Volta. Ce cadre de concertation comprendrait des mécanismes de consultation institutionnalisés élargis et renforcés entre le Burkina Faso et le Ghana qui définirait de manière consensuelle, les principes de gestion des ressources en eau entre les deux principaux pays.

²⁶³ Accord sur la mise en place d'un Comité Technique Conjoint sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (CTC-GIRE), 6 décembre 2005.

²⁶⁴ Voir le Communiqué final signé par les chefs de délégation des deux pays le 31 janvier 2002.

²⁶⁵ Water Resources Commission (WRC, Ghana) et la Direction Générale de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques (DGIRH, Burkina Faso).

B. Deux instruments internationaux au processus hautement participatif

1. L'élaboration participative du projet de Convention

Le processus participatif d'élaboration de la convention a été mené selon le modèle « du haut en bas ». Dès le début de l'année 2006, le CTBV a entamé véritablement la création de l'Autorité du Bassin de la Volta avec l'élaboration des projets des deux textes fondateurs, la Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta et les statuts de l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV).

L'élaboration des projets de convention a suivi un processus hautement participatif par une concertation entre les différents acteurs à travers des ateliers nationaux et un atelier régional de validation des projets de textes constitutifs de l'Autorité. Les projets de convention et de statut ont été soumis pour avis à des ateliers nationaux. C'est ainsi que six ateliers nationaux ont été organisés et ont permis de prendre en compte les préoccupations de tous les acteurs du bassin. En effet, ont participé à ces ateliers, les représentants des autorités publiques et des organisations de la société civile. Cette représentation était paritaire, les structures centrales, les structures décentralisées dans les portions nationales du Bassin et les organisations de la société civile ont été respectivement représentées chacune par cinq (05). Aux cotés de ces structures, les partenaires techniques et financiers intervenant dans le domaine de l'eau ont été associés. Les débats se sont déroulés de manière ouverte et ont permis de parvenir à un consensus au niveau national sur la future organisation de bassin²⁶⁶.

Une autre version du projet de convention (Version A) a été rédigée sur la base des résultats des ateliers nationaux pour être soumis à un atelier régional²⁶⁷. Y ont participé par Etat, le point focal national, un représentant du ministère chargé des affaires étrangères et un représentant de la société civile. L'Atelier a examiné, amendé et adopté la seconde version (version B) qui est devenue la version définitive de projets de convention et de statut.

Le processus participatif adopté dès le départ constitue une situation assez rare dans l'histoire des organisations de bassin sur le continent. En effet, il est difficile de trouver des exemples d'une telle participation dans la constitution des organisations de bassin. Il s'agit là d'une volonté réelle des Etats de promouvoir le principe de participation tel qu'exprimé dans les instruments internationaux conventionnel ou non conventionnels, particulièrement dans le domaine des ressources en eau, notamment à travers les principes de la GIRE dont deux sont relatifs à la participation²⁶⁸.

²⁶⁶ Pour le compte rendu des ateliers nationaux de validation, Voir CTBV. Atelier régional de validation des projets de convention et de statuts constitutifs de l'Autorité du bassin de la Volta, Ouagadougou, juin 2006.

²⁶⁷ Il a été organisé les 8 et 9 juin 2006, Ouagadougou (Burkina Faso).

²⁶⁸ Les quatre principes de la GIRE issus de la conférence de Dublin (1992) sont les suivants :

« Les femmes jouent un rôle déterminant dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau. La mise en valeur et la gestion de l'eau devraient avoir un caractère participatif et associer les utilisateurs, les planificateurs et les décideurs à tous les niveaux. Un débit environnemental devrait être préservé pour la conservation des écosystèmes aquatiques. Les décisions relatives à la gestion de l'eau doivent être prises au niveau approprié le plus restreint possible ».

2. L'élaboration participative du Code de Conduite

L'élaboration du Code de Conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta qui a débuté en juin 2005, a également suivi un processus hautement participatif même si la démarche n'a pas été identique au premier cas.

Contrairement au processus adopté par le projet de convention, le Code de conduite a adopté une démarche «du bas en haut». L'élaboration du projet de Code a été précédée d'une vaste consultation des différents acteurs intervenant ou intéressés par le Bassin. Cette rencontre des acteurs a été conduite par le Groupe de Travail pour l'élaboration du Code de Conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta constitué en juin 2005 à Ouagadougou pour mener à terme l'élaboration du Code de conduite²⁶⁹.

Dès le début, le PAGEV et le Groupe de travail ont fait en effet, de la rencontre des acteurs une préoccupation majeure dans le processus d'élaboration du Code de Conduite. La réalisation de ces entretiens avec les acteurs s'inscrit résolument dans l'approche participative privilégiée par l'UICN dans la mise en œuvre de ses activités. C'est ainsi que le Groupe de travail a rencontré les trois principales catégories d'acteurs que sont les structures étatiques (centrales, déconcentrées et décentralisées ainsi que les projets et programmes publics, universités et centres de recherches), les Organisations de la Société Civile (associations, ONG, organisations communautaires) et enfin les partenaires au développement (organisations internationales et missions diplomatiques).

Ces rencontres poursuivaient un double objectif :

- informer les acteurs de la nature du Code de Conduite (instrument bilatéral non contraignant), son contenu (principes, lignes directrices, actions conjointes, mécanismes de mise en œuvre) ;
- recueillir, en retour, les premières observations des acteurs sur les considérations qu'ils souhaiteraient voir prendre en compte dans le Code de conduite en préparation. Il s'agissait de prendre en considération, dès la source, les préoccupations des différents acteurs concernés.

C'est sur la base des principes internationaux en matière de gestion des ressources en eau partagées et des préoccupations des différents acteurs recueillies sur le terrain que le Groupe de travail a élaboré la première ébauche du projet de Code Conduite qui a été soumise à l'UICN le 1^{er} décembre 2005 et la seconde version après la réunion du groupe de travail tenu les 23 et 24 février 2006.

C'est cette version du projet de Code de conduite qui a été soumis à deux ateliers nationaux de validation, l'un au Burkina Faso et l'autre au Ghana. Ces ateliers ont réunis tous les acteurs ayant rencontré le Groupe de travail lors des entretiens sur l'élaboration du Code. Il s'agissait,

²⁶⁹ Le Groupe de travail était composé de sept personnes dont le Coordonnateur et trois représentants des administrations chargées des ressources en eau des deux Etats. Il a tenu sa première réunion les 28 et 29 juin 2005 au bureau de l'UICN à Ouagadougou.

à travers ces ateliers, de s'assurer que les préoccupations exprimées lors des entretiens ont été fidèlement prises en compte dans le projet de Code. L'occasion était donc offerte à ces acteurs de donner leur vision de ce futur instrument non conventionnel.

Fut organisé par la suite²⁷⁰ l'atelier régional de validation qui a regroupé les représentants des deux administrations nationales. Cette réunion fut élargie aux points focaux nationaux des autres Etats du Bassin de la Volta. En effet, bien qu'initiative bilatérale, le Code de conduite intéresse fortement les autres Etats riverains dès lors qu'il a pour objectif la gestion concertée d'une partie des ressources en eau de ce Bassin partagé. Il fallait donc rassurer les autres Etats riverains du caractère non exclusif de cette initiative bilatérale qui d'ailleurs se retrouve dans les dispositions du code de conduite. L'article 56 consacré à la promotion du Code auprès des autres Etats du bassin encourage leur adhésion audit Code.

L'atelier régional de validation consistait en une rencontre de finalisation du projet de Code. Cependant, il a opéré deux amendements majeurs qui n'ont pas été sans influence décisive sur le futur Code de Conduite :

- l'orientation générale du Code de conduite a été infléchie. Durant le processus d'élaboration du Code de conduite, le Groupe de travail a été confronté à l'orientation qu'il fallait imprimer au Code de conduite. Il s'agissait de déterminer si le Code porterait uniquement sur les ressources en eau ou au contraire sur l'ensemble des ressources naturelles du Bassin. Dans le document de projet PAGEV, il ressort clairement qu'il s'agit d'élaborer un Code de conduite pour la gestion des ressources en eau du Bassin.

Durant la rencontre des acteurs dans les deux pays, il est clairement ressorti la nécessité d'élargir l'objet du Code de conduite à l'ensemble des ressources naturelles du bassin en raison de l'interdépendance étroite entre les ressources en eau et les autres ressources naturelles comme les sols, la faune et la flore ou encore les ressources pastorales. Cette préoccupation est également ressortie de l'examen du projet de Code par le 1^{er} Forum conjoint consultatif des communautés du sous-bassin transfrontalier du Nakambe, tenu à Tenkodogo, les 21 et 22 septembre 2005 qui a réuni les institutions publiques et les ONG et associations intervenant dans la zone pilote du projet dans les deux pays. Cette position est également celle de l'UICN notamment de l'Initiative Eau et Nature (WANI) dans le cadre duquel s'inscrit le PAGEV. Sensible à cette perspective d'approche globale et intégrée, le Groupe de travail a orienté le projet de Code vers l'ensemble des ressources naturelles.

C'est cette version élargie à l'ensemble des ressources naturelles²⁷¹ qui a été transmise à l'UICN pour la préparation des ateliers nationaux. Si l'Atelier national de validation du Burkina Faso a entériné cette option, celui du Ghana a décidé par contre, de recentrer le Code sur son objet initial que sont les ressources en eau.

Durant l'Atelier régional, l'une des questions essentielles qui a été d'emblée soumise par le Groupe de travail aux participants était relative à l'orientation définitive qu'il fallait imprimer

²⁷⁰ 30 et 31 juin 2006, Shai Hills (Ghana).

²⁷¹ « Code de conduite pour la gestion durable et équitable des ressources naturelles du Bassin de la Volta ».

au Code de Conduite. Après de nombreux échanges, l'Atelier régional a opté pour une conception restrictive en limitant l'objet du Code aux ressources en eau. La raison fondamentale résidait dans la difficulté pour les administrations responsables du Code que sont les deux administrations nationales en charge des ressources en eau, à « légiférer » pour l'ensemble des ressources naturelles du bassin, et ce, en l'absence des autres ministères concernés par les autres ressources naturelles, notamment ceux de l'environnement, de l'agriculture et de l'élevage.

C'est au regard de cette nouvelle orientation que les références aux autres ressources naturelles ont été supprimées dans tout le projet de texte pour axer le Code de conduite sur les ressources en eau. Il en est ainsi de la suppression des références au pastoralisme ou à la transhumance dans le titre consacré aux principes. De même, l'introduction contrôlée d'espèces étrangères nouvelles dans le Bassin a été réduite à celle d'espèces aquatiques étrangères nouvelles (article 29) de même que la préservation des écosystèmes a été réduite à celle des écosystèmes aquatiques (article 30). De même, dans la liste des activités conjointes, la lutte contre les plantes envahissantes, la conservation de la diversité génétique (identification, inventaire et surveillance), la création d'aires protégées ainsi que les activités de protection des sols n'ont plus été retenues dans la version finale.

Cette option, décidée par les deux administrations nationales en charge des ressources en eau était pourtant problématique. En effet, il semble difficile, dans la perspective de la GIRE, de régir les ressources en eau sans prendre en compte de manière prépondérante l'ensemble des ressources naturelles du bassin hydrographique. Le Partenariat Mondial de l'Eau ne définit-il pas la GIRE comme « un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux »²⁷². Le Code a été d'ailleurs confronté à cette difficulté et a dû prendre en compte certaines dimensions connexes telles que les évaluations environnementales (article 19). Par ailleurs, la plupart des principes applicables aux ressources en eau le sont également à l'ensemble des ressources naturelles.

- les aménagements institutionnels : le mécanisme institutionnel a été réduit à la Commission consultative. Le secrétariat permanent (animé par les deux points focaux nationaux que sont la Direction Générale des Ressources (DRE) en Eau du Burkina Faso et la Water Resources Commission du Ghana), sans être supprimé, voit sa création différée à une période ultérieure²⁷³. Ces deux organes étaient distincts car le secrétariat permanent était celui du Code de conduite et non de la Commission consultative à laquelle il devrait cependant apporter son appui. Quant à la commission consultative, si sa mission et l'ossature de sa composition ont été maintenues²⁷⁴, ses règles d'organisation et de son fonctionnement auparavant assez détaillées ont été finalement renvoyées à des textes ultérieurs²⁷⁵. Les raisons de rationalisation des organes ont été les arguments invoqués par les participants pour justifier une telle option.

²⁷² Partenariat Mondial pour l'Eau (Comité Technique Consultatif). *La Gestion Intégrée des Ressources en Eau*, Background Paper n°4, novembre 2000, p. 76.

²⁷³ Article 54.

²⁷⁴ Articles 52 et 53.

²⁷⁵ Article 54.

Le projet final de Code de Conduite était disponible en juillet 2006. Il doit être adopté par les deux ministres en charge de l'eau au cours de l'année.

C. Deux initiatives de nature différente mais complémentaires

La Convention sur la Volta et le Code de conduite constituent deux instruments internationaux de nature juridique fondamentalement différente. La Convention est un traité au sens de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités alors que le second est un instrument concerté non conventionnel. Contrairement à la première, il ne crée ni de droits ni d'obligations à l'égard des parties. A l'instar de tous les autres codes de conduite, il est un instrument international non conventionnel. Il n'a pas une force juridique contraignante. C'est un instrument à valeur recommandatoire qui doit guider et orienter les actions des Etats dans la gestion des ressources naturelles partagées.

L'opportunité de conduire parallèlement deux initiatives sur un même bassin, même si les Etats parties ne sont pas les mêmes, n'a pas manqué de se poser. En effet, se pose la double question d'une part de l'opportunité de l'élaboration d'un instrument non obligatoire parallèlement à la convention et d'autre part des rapports éventuels entre les deux instruments internationaux.

S'agissant de la première préoccupation, il convient de faire remarquer que le caractère non contraignant du Code peut en effet faire douter de son opportunité et de son aptitude à régir les rapports d'Etats. En effet, si les Etats développent des arguties (politiques et juridiques) pour ne pas satisfaire à des obligations internationales conventionnelles, le doute est encore plus grand quant à leur volonté d'appliquer les clauses d'instruments concertés non conventionnels.

Pourtant le recours à un Code de Conduite dans le cadre de la gestion du Bassin de la Volta est d'abord d'une opportunité certaine. Dans sa conception initiale, le Code de conduite devait nécessairement précéder la Convention sur le bassin. Ainsi, en tant que premier instrument international, le Code de conduite de par sa souplesse, peut obtenir facilement l'adhésion des deux Etats et plus tard, de l'ensemble des Etats du Bassin. Les Etats sont généralement lents à s'engager dans un processus conventionnel. Il s'agit de la première étape d'un processus devant conduire à l'adoption d'une convention de bassin. C'est pourquoi les premières versions du Code de conduite encourageaient les Etats à une transition progressive vers une convention de bassin.

Au plan juridique, le caractère non contraignant du Code n'altère en rien son importance. C'est un instrument juridique international destiné à régir le comportement des Etats par un consensus sur les principes et règles essentiels.

Des instruments concertés non conventionnels ont eu un impact considérable dans les relations internationales. Dans le domaine de l'environnement, on peut citer les Déclarations de Stockholm ou de Rio qui font autorité de nos jours, en raison non seulement des principes fondamentaux qu'elles ont véhiculés mais également de leur influence sur les droits nationaux de l'environnement. Nonobstant leur nature non conventionnelle, elles ont profondément façonné le droit de l'environnement. Dans un autre registre, l'on peut aisément mentionner la Déclaration universelle des droits de l'homme qui, au-delà de sa valeur morale, se révèle être le vivier normatif en matière de protection et de promotion des droits de l'homme.

Au plan juridique, si la mise en œuvre par les Etats d'instruments internationaux dépend de la nature de l'instrument (conventionnel ou non), elle dépend aussi de la volonté des Etats. Cette volonté est fonction de la conviction par les Etats de l'existence d'intérêts communs. Dans l'espèce, l'application du Code de conduite dépendra de la conviction des Etats d'intérêts communs dans une gestion concertée du Bassin. En effet, lorsque les Etats sont conscients de l'appartenance à un bassin hydrographique commun et allant, de la qualité des ressources naturelles partagées, les chances sont réelles qu'ils facilitent la mise en œuvre du Code. C'est en définitive la volonté des Etats d'en faire un instrument utile de régulation de leurs rapports mutuels qui détermine l'application d'un instrument international.

S'agissant de la seconde préoccupation relative aux relations qu'entreprendront les deux instruments, il est loisible de noter que le Code de Conduite s'avérera un complément utile à la convention sur le Bassin de la Volta. Déjà, parce que les deux textes ont été rédigés parallèlement et en raison des rapports étroits voulus par les différents acteurs dans le processus d'élaboration des deux instruments, ceux-ci se sont inspirés mutuellement de leur philosophie, de leurs buts et de leurs principes. De nombreux principes contenus dans le Code constituent déjà des règles de droit international.

Dans tous les cas, le Code de conduite pourra servir utilement à l'orientation et à l'interprétation du nouvel instrument conventionnel entre les deux Etats et partant, au développement progressif du droit bilatéral dans le cadre du Bassin de la Volta. Les deux instruments peuvent ainsi coexister harmonieusement d'autant plus que l'on constate une convergence dans le cadre juridique qu'ils instaurent pour la gestion du Bassin.

II. Le cadre juridique de gestion institué par les deux instruments internationaux

Le cadre juridique de gestion du Bassin de la Volta, institué par la Convention sur la Volta et le Code de conduite comprend le cadre normatif (A) et institutionnel (B) de gestion du Bassin ainsi que les mécanismes de règlement des différends (B).

A. Le cadre normatif

1. Le fleuve Volta, un fleuve international

La Convention proclame en son article 2, le statut international du fleuve Volta. Il s'agit d'une proclamation déclarative et non constitutive car la pratique des Etats en ce qui concerne ce fleuve prouve qu'il a toujours été considéré comme un fleuve international. Le Code de conduite n'a pas envisagé la question pour deux raisons principales. D'abord parce qu'il constitue un instrument bilatéral et ne peut à cet égard déterminer le statut du cours d'eau partagé par quatre autres pays et ensuite en tant qu'instrument international non conventionnel, il ne dispose pas de la force juridique nécessaire pour proclamer un tel statut.

La déclaration conventionnelle du statut international du fleuve Volta induit des conséquences juridiques importantes. Elle implique d'abord le principe de la liberté de navigation sur le fleuve pour tous les Etats riverains. En ce qui concerne les Etats non riverains, il n'existe pas pour eux de liberté de navigation sans une reconnaissance conventionnelle explicite de ce droit. Le

statut international génère également une série d'obligations pour les Etats du cours d'eau dont la plus importante est l'obligation de coopération pour la gestion de toutes les questions susceptible d'opposer les Etats. Si le statut international du fleuve est consacré par la convention multilatérale, il n'en demeure pas moins que cette dernière reconnaît aussi sinon favorise même, les conventions bilatérales sur des parties du fleuve. En effet, l'article 5 dispose que les Etats Parties peuvent conclure des accords concernant une portion quelconque du fleuve Volta pour un projet, un programme ou toute autre utilisation des ressources en eau à condition que ces accords soient conformes à la présente Convention.

Cette disposition a suscité de nombreuses controverses lors des ateliers nationaux et de l'atelier régional. En effet, la crainte fut grande de voir glisser subrepticement du multilatéralisme au bilatéralisme. En effet, l'existence d'une convention multilatérale présente l'avantage de suppléer aux démarches solitaires ou aux démarches bilatérales entre certains Etats et susceptibles de porter atteinte aux intérêts d'autres Etats. Par ailleurs, la multiplication de régimes bilatéraux est de nature à affaiblir à terme le régime multilatéral. Cette inquiétude a été manifestée à plusieurs reprises par les organisations de la société civile et particulièrement par l'UICN mais la disposition fut finalement maintenue. L'argument invoqué est la préservation des souverainetés étatiques. Il est fortement à espérer que ces accords bilatéraux ou trilatéraux ne se développent pas et que toutes les questions d'intérêt général soient abordées dans le cadre multilatéral.

Il s'agit là sans doute, de la part des Etats du Bassin de la Volta, d'une attitude pragmatique tirée de l'expérience de l'Autorité du Bassin du Niger²⁷⁶, organisation de bassin au sein de laquelle s'est développée au fil des ans, la pratique des accords bilatéraux institués dans le cadre de la convention multilatérale²⁷⁷ et ce, suite aux difficultés de mise en œuvre de cette dernière.

2. Les principes communs

Il convient d'examiner successivement les principes de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) et les principes applicables aux cours d'eau internationaux.

La consécration de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau

La Convention sur la Volta et le Code de conduite fournissent les fondements essentiels de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) au niveau transfrontalier. La GIRE est une nouvelle approche de gestion des ressources en eau qui prend en compte l'ensemble des besoins et des contraintes liés aux ressources en eau. Bien que le concept de GIRE existât auparavant (Integrated Water Resources Management, IWRM) et notamment depuis la Conférence sur l'Eau et l'Environnement tenue à Dublin en 1992, c'est la Déclaration de la Haye issue du second

²⁷⁶ Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Fleuve Niger (1987).

²⁷⁷ Accord entre la République du Niger et la République du Bénin relatif à la réalisation de l'aménagement hydroélectrique du Site de Dyodyonga sur le fleuve Mékrou (Janvier 1999) ; Accord entre le Nigéria et le Niger concernant le partage équitable dans le cadre du développement, de la conservation et de la mise en valeur de leurs ressources en eaux communes (MAIDUGURI 18 juillet 1990) ; Protocole d'accord entre la République du Niger et la République du Mali relatif à la coopération dans l'utilisation des ressources en eau du fleuve Niger (1998) ; Protocole d'Accord Cameroun/Nigeria sur la gestion intégrée et durable du Bassin de la Bénoué (Niamey, le 25 janvier 2000).

forum mondial de l'eau en mars 2000 qui en donne une définition explicite: « Les actions promues ici sont basées sur la gestion intégrée des ressources en eau (IRWM) comprenant une planification et une gestion des ressources en terre et en eau qui incluent les facteurs sociaux, économiques et environnementaux et qui intègrent les eaux de surface, les eaux souterraines et les écosystèmes par lesquels ces eaux transitent. L'IRWM repose [...] sur la collaboration et les partenariats établis à tous les niveaux (des citoyens pris individuellement aux organisations internationales) et basés sur un engagement politique et une plus grande sensibilisation de la société à la nécessité d'œuvrer pour la sécurité de l'eau et une gestion durable des ressources en eau »²⁷⁸.

Le Partenariat Mondial de l'Eau a défini la GIRE comme « un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux »²⁷⁹. La GIRE comporte quatre principes fondamentaux identifiés à la conférence de Dublin de 1992²⁸⁰.

Les deux instruments internationaux consacrent la GIRE au niveau transfrontalier en faisant d'abord référence à la GIRE dans leur préambule respectif. La Convention sur la Volta fait référence à la Conférence Ouest Africaine sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau²⁸¹, au Plan d'Action Régional de Gestion Intégrée des Ressources en Eau de l'Afrique de l'Ouest²⁸², à la création, au sein de la CEDEAO, de l'Unité de Coordination des Ressources en Eau (UCRE) dont le rôle principal est la promotion de la GIRE en Afrique de l'Ouest²⁸³ ou encore à la Conférence sur l'Eau et l'Environnement tenue à Dublin en 1992 qui a permis de définir les principes de base de la GIRE. Quant au Code de conduite, son préambule évoque la nécessité d'une gestion intégrée, concertée et solidaire des ressources en eau au niveau du Bassin (§5).

Ils consacrent également à travers leur titre respectif, la notion de bassin hydrographique qui est un élément fondamental de l'approche GIRE. La Convention sur la Volta organise la coopération interétatique dans le cadre du bassin versant (article 4, b) alors que le Code de

²⁷⁸ Déclaration ministérielle de la Haye sur la sécurité de l'eau au XXI^{ème} siècle (22 mars 2000, La Haye, Pays-Bas). La Déclaration ministérielle du troisième forum mondial de l'eau (Kyoto, 22-23 mars 2003) a réitéré l'importance à donner au concept de GIRE.

²⁷⁹ Partenariat Mondial pour l'Eau (Comité Technique Consultatif), *La Gestion Intégrée des Ressources en Eau*, *op.cit.*, p. 76.

²⁸⁰ i) L'eau douce est une ressource limitée et vulnérable qui est indispensable pour la vie, le développement et l'environnement. ii) Le développement et la gestion des ressources en eau doivent être basés sur l'approche participative impliquant les utilisateurs et les décideurs, à tous les niveaux. iii) Les femmes jouent un rôle primordial et stratégique dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau. iv) L'eau a une valeur économique dans toutes ses différentes utilisations et doit être reconnue comme un bien économique.

²⁸¹ La Conférence Ouest Africaine sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau s'est tenue au Burkina Faso en mars 1998 et a adopté un important document, la Déclaration de Ouagadougou dont le principal objectif est d'exhorter les Etats à s'engager résolument dans la GIRE : « Convaincus que la gestion intégrée des ressources en eau est un facteur important de développement durable de nos pays [...] Exhortons nos gouvernements à mettre en place dans nos pays respectifs, un processus de gestion intégrée des ressources en eau, s'appuyant sur un Plan d'Action National de l'Eau [...] ».

²⁸² Le Plan d'Action Régional de Gestion Intégrée des Ressources en Eau de l'Afrique de l'Ouest (PAR/GIRE/AO) a été adopté par le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO lors de sa 24^{ème} Session tenue à Bamako en décembre 2000.

²⁸³ L'UCRE a été créée par le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO à l'occasion de sa 25^{ème} Session tenue à Dakar en décembre 2001.

conduite reconnaît la nécessité pour les Etats d'adopter et de mettre en œuvre « l'approche par bassin hydrographique comme cadre approprié pour la planification, la mobilisation, la gestion et la protection des ressources en eau (article 27) ».

La GIRE ressort également de manière expresse des attributions de certains organes ou des objectifs des deux instruments. C'est ainsi que la Convention sur la Volta donne, entre autres, pour attributions à l'Autorité du Bassin « de promouvoir la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau » du bassin (l'article 6, b) alors que le Code de conduite se donne pour objectif de « promouvoir la gestion intégrée, durable et équitable des ressources en eau partagées du bassin de la Volta » (article 2).

De même, les deux instruments s'approprient des aspects fondamentaux de la GIRE. C'est ainsi qu'ils prennent en compte les utilisations diverses de l'eau (Convention sur la Volta, article 6, 2 ; Code de conduite, article 25) et la participation de tous les acteurs à la gestion de la ressource. En ce qui concerne particulièrement la participation, la Convention sur la Volta prescrit aux Etats de promouvoir les outils de concertation permanente entre les parties prenantes au développement du bassin (article 6, 1) alors que le Code de conduite, au-delà de l'affirmation du principe (article 15), invite à la prise en compte spécifique des femmes et des jeunes (article 16) et à la nécessité de l'information, l'éducation et la sensibilisation (article 17). Enfin, les deux instruments consacrent d'une part, la préservation de la quantité et de la qualité de l'eau à travers la prévention et la lutte contre les pollutions diverses (Convention sur la Volta, article 4, f ; Code de conduite, article 26) et d'autre part, la conservation prioritaire des écosystèmes aquatiques (Convention sur la Volta, article 4, f ; Code de conduite, article 30).

La consécration des règles des cours d'eau internationaux

Les deux instruments contiennent les principes les plus importants du droit des cours d'eau internationaux issus du droit international conventionnel ou général. Cette situation se comprend aisément en ce que les deux instruments s'inspirent étroitement de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation de 1997. Cette convention n'est pas expressément visée dans le préambule des deux instruments internationaux en raison de choix opérés lors des différentes étapes de leur élaboration. En effet, au fil du processus d'élaboration, les représentants des Etats ont évité de se référer à un instrument conventionnel qui bien que marquant une étape importante dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit des cours d'eau internationaux, n'est pas encore entré en vigueur, dix ans après son adoption, faute de ratifications suffisantes. C'est ainsi que les rédacteurs ont privilégié le contenu par rapport à l'*instrumentum*, la norme par rapport à l'acte, en intégrant ainsi les normes et principes qui y sont contenus dans les deux instruments. Si dans l'affaire Gabcikovo-Nagymaros, la CIJ a fait référence à la Convention de New-York²⁸⁴, c'est moins en tant qu'instrument mais bien plus en raison des règles coutumières qu'elle codifie que des règles nouvelles qu'elle établit dans le cadre du développement progressif du droit international en la matière. En effet, comme le note Alexandre Kiss à ce propos, « la Cour a donc admis implicitement qu'il s'agissait d'un véritable instrument de codification transformant en traité des règles coutumières de droit international déjà existantes »²⁸⁵.

²⁸⁴ Arrêt Gabcikovo-Nagymaros, CIJ, Recueil, 1997, §147.

²⁸⁵ A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pédone, 2004, p. 205.

Ces principes sont contenus respectivement dans les Parties II du Code de conduite et de la Convention. C’est ainsi que l’on retrouve dans les deux instruments internationaux, les deux règles substantielles du droit des cours d’eau internationaux que sont d’une part, l’utilisation et la participation équitables et raisonnables et d’autre part, l’obligation de ne pas causer de dommages significatifs à d’autres Etats du cours d’eau. Il en est de même des principales règles procédurales visant à rendre effectives les règles substantielles. On peut noter à cet égard, les principes de notification en cas de mesures projetées et en cas d’urgence²⁸⁶, le principe de coopération, le principe d’échanges de données et d’informations, les principes de prévention et de précaution ou le principe de la protection des écosystèmes.

Si la Convention, par souci de concision en raison de sa nature conventionnelle, s’en tient aux règles et principes les plus importants, le Code de Conduite s’avère par contre prolixe en la matière soit qu’il développe, voire dilue abondamment les principes déjà indiqués, soit qu’il recourt à de nombreux autres principes souvent subsidiaires mais nécessaires dans un tel instrument qui, à défaut d’avoir une force juridique obligatoire, sont énoncés à des fins pédagogiques et de sensibilisation des Etats. On peut ainsi noter dans le Code, les principes de patrimoine commun, de développement durable, du principe pollueur payeur ou encore du partage des bénéfices, de subsidiarité, de l’égalité des utilisations concurrentes, de gestion par bassin hydrographique, de préservation de la quantité et qualité des eaux, du contrôle d’espèces aquatiques étrangères. Cette approche exhaustive s’accommode en effet plus facilement avec un instrument non conventionnel.

Les deux instruments contiennent également des dispositions relatives aux activités opérationnelles. Les activités opérationnelles consistent en des activités matérielles entreprises sur le terrain, sous forme de projets ou de programmes de développement, en vue de l’accomplissement de certaines missions essentielles. Elles sont mises en œuvre par les organes institués à cet effet.

Les deux instruments internationaux prévoient ces activités de terrain mais à des degrés divers, la Convention étant moins opérationnelle en la matière que le Code de conduite. La Convention reconnaît à l’ABV, la compétence d’autoriser des activités que les Etats membres envisagent de mener individuellement dans le Bassin mais également d’entreprendre, des activités communes sous forme d’ouvrages communs. Si la première dimension est importante en ce qu’elle consacre la concertation pour toutes les activités relatives au bassin, la seconde est encore d’une importance capitale en ce qu’elle traduit véritablement l’idée d’intégration entre Etats dont les modalités de réalisation et de financement resteront à déterminer par d’autres textes conventionnels additionnels. Il s’agit là d’une perspective heureuse pour ces Etats, tant la pratique d’ouvrages communs tels qu’expérimentés par l’OMVS demeure un succès incontestable²⁸⁷ dans la sous-région.

²⁸⁶ A. Garane, « Notification et consultation en droit des cours d’eau internationaux », p. 241–280 in L. Boisson de Chazournes et A.S. Salman (dir.), *Les ressources en eau et le droit international, op.cit.*

²⁸⁷ Il est intéressant de consulter les principales conventions qui régissent le fleuve Sénégal. Convention relative au statut du Fleuve Sénégal (11 mars 1972) ; Convention portant création de l’Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (11 mars 1972) ; Convention relative au statut des ouvrages communs (21 décembre 1978) ; Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs (12 mai 1982) ; Convention portant création de l’Agence de Gestion des Ouvrages Communs (AGOC) (5 janvier 1991) ; Convention portant création de la Société de Gestion et d’Exploitation du Barrage de Manantali (SOGEM, 7 janvier 1997) ; Convention portant création de la Société de Gestion et d’Exploitation du Barrage de Diama (SOGED, 7 janvier 1997) ; Charte des Eaux du Fleuve Sénégal (28 mai 2002).

Le Code de Conduite s'avère nettement plus opérationnel en ce qu'il consacre d'importantes dispositions aux aspects pratiques et opérationnels de la gestion durable et équitable des ressources en eau même s'il renferme par ailleurs, comme déjà mentionné, d'importants aspects normatifs édictés sous forme de principes. Ce souci d'opérationnalité se perçoit à travers deux parties du Code de conduite consacrées respectivement aux lignes directrices et aux actions conjointes. S'agissant des premières, elles consistent en l'adoption des comportements pratiques et appropriés pour la mise en œuvre plus opérationnelle des principes du Code de conduite. Il s'agit notamment du maintien constant d'un débit environnemental (article 31), de l'adoption de stratégies intégrées et de mesures internes efficaces (article 32), de la promotion de bonnes pratiques environnementales (article 34) ou de la transition progressive vers une convention de bassin (article 35).

S'agissant des actions conjointes, elles consistent en une gamme d'activités diverses d'intérêt commun que les Etats doivent mettre en œuvre. La partie IV du Code de conduite est ainsi consacrée à ces activités conjointes. Ces actions conjointes concernent les études et évaluations conjointes des ressources en eau (article 38), les recherches scientifiques conjointes (article 41), les plans d'urgence et systèmes d'alerte conjoints (articles 43 et 47) ainsi que les audits et suivi-évaluation conjoints (article 44). Elles concernent également les différentes mesures de lutte contre les situations dommageables dont la lutte conjointe contre la pollution provenant des déchets (article 42), contre l'envasement et la dégradation des berges (article 45), contre les maladies d'origine hydrique (article 46) et enfin contre les espèces aquatiques envahissantes (article 48).

B. Les mécanismes institutionnels

1. La Commission consultative et l'Autorité du Bassin de la Volta

Les deux instruments internationaux mettent en place des institutions chargées de leur mise en œuvre. Il existe cependant une différence marquée entre le mécanisme institutionnel du Code et celui de la Convention. Alors que le mécanisme institutionnel du Code est assez sommaire, celui de la Convention est assez substantiel. Une telle situation est pourtant conforme à la logique des deux instruments. Un instrument concerté non conventionnel n'a pas à s'encombrer de mécanismes institutionnels lourds ou complexes. Sa mise en œuvre dépend beaucoup plus de la volonté des Etats à faire progresser un processus d'intérêt commun. Par contre, de plus en plus, les actes conventionnels recourent à des mécanismes institutionnels forts complexes chargés de la mise en œuvre « autoritaire du traité ».

Le Code de Conduite institue une Commission consultative chargée de superviser et de coordonner sa mise en œuvre et qui peut être saisie en cas de différends nés de l'application ou de l'interprétation du Code. Elle est composée de manière paritaire, des représentants des structures étatiques et des organisations de la société civile et du secteur privé (article 52 et 53).

Le mécanisme institutionnel le plus important est sans aucun doute celui de la Convention. Il crée l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV), ci-dessous dénommée l'Autorité, instituée par l'article 3 de la Convention. L'ABV est une organisation intergouvernementale. Elle est dotée de la personnalité juridique, personnalité juridique interne (lui permettant d'agir sur le territoire de chaque Etat membre) et personnalité juridique internationale (lui permettant d'opérer dans l'ordre international en entrant en relation avec d'autres sujets de droit international tels que les

Etats et les autres organisations internationales). Elle jouit également des immunités et privilèges qui permettent à l'institution et à ses agents de réaliser les missions sans entrave de la part d'un ou de plusieurs Etats membres.

L'ABV a pour mission générale la gestion concertée des ressources en eau partagées du Bassin de la Volta afin de contribuer à la réduction de la pauvreté et à une meilleure intégration socio-économique sous-régionale

Selon l'article 6, l'Autorité a spécifiquement pour mandat, en matière de ressources en eau, de :

- « promouvoir les outils de concertation permanente entre les parties prenantes au développement du Bassin
- promouvoir la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau et le partage équitable des bénéfices découlant de leurs différentes utilisations ;
- autoriser la réalisation des ouvrages et des projets envisagés par les Etats Parties et pouvant avoir un impact significatif sur les ressources en eau du bassin ;
- réaliser des projets et des ouvrages communs ;
- contribuer à la réduction de la pauvreté, au développement durable des Etats Parties et à une meilleure intégration socio-économique sous-régionale ».

Au regard de ses attributions, l'ABV, au-delà du simple modèle de régulation, s'assimile fort au modèle de développement. Dans une étude sur les organismes de bassin en Afrique de l'Ouest, le Partenariat Mondial de l'Eau (Afrique de l'Ouest) distingue d'une part, les organismes de réglementation ou de régulation et d'autre part, les organismes de développement même si de nombreuses organisations de bassin du continent répondent à ces deux schémas²⁸⁸.

Les premiers ont un rôle modeste parce que limité à la coordination des politiques et actions des Etats du Bassin. Leur rôle est ainsi défini : « Ils sont responsables de la formulation d'une politique générale des ressources en eau du bassin, l'élaboration et la coordination des plans, l'harmonisation des procédures et règlements ou l'élaboration de projet de lois relatifs à la gestion des ressources naturelles du bassin, la collecte et la standardisation des données et des informations relatives à la quantité et à la qualité des ressources en eau du bassin. Il leur appartient également de déterminer les droits et obligations des Etats riverains et des autres acteurs quant à l'usage, le développement et la préservation des ressources en eau du bassin ainsi que l'approbation des projets et des activités qui auraient un effet déterminant sur le débit ou la qualité de l'eau et la supervision des activités des Etats et de tous les autres riverains – personnes physiques ou morales, publiques ou privées – ». ²⁸⁹

Il ressort nettement de cette définition que les organismes de réglementation sont de simples organismes de coopération ou de coordination. Chaque Etat du cours d'eau garde sa liberté de prendre des initiatives sur le cours d'eau partagé pour ses besoins de développement économique. L'organisme de bassin facilite l'échange d'informations, les consultations et éventuellement les

²⁸⁸ GWP/WATAC. Etude de création de Réseau des Organisations de bassin de l'Afrique de l'Ouest, Ouagadougou, 2001.

²⁸⁹ GWP/WATAC. *Etude de création de Réseau des Organisations de bassin de l'Afrique de l'Ouest*, Ouagadougou, 2001, voir point II.2.2, intitulé Essai de typologie des organismes de bassin de l'Afrique de l'Ouest.

négociations entre les Etats membres afin d'aboutir à une solution consensuelle permettant à l'Etat requérant de construire l'ouvrage ou d'entreprendre la mesure envisagée sur le cours d'eau concerné.

Par contre, le modèle de développement est plus ambitieux. En effet, les organismes de développement ont de plus grands pouvoirs pour la mise en oeuvre des activités de développement. Ceux-ci, au lieu de constituer uniquement un cadre de concertation, jouent un rôle actif dans la gestion du bassin et s'assimilent ainsi à des structures d'intégration. Ils sont « responsables de la planification, du financement et de la réalisation des utilisations des ressources en eau et des activités de développement, telles que la construction de barrages ou de centrales hydroélectriques »²⁹⁰. Ces ouvrages, réalisés par l'organisme de bassin, peuvent être communs et régis par la copropriété.

Les organismes de bassin qui existent sur le continent africain obéissent pour la plupart, au modèle de régulation. En effet, bien que les traités constitutifs de la plupart des organismes de bassin leur confèrent la double mission de régulation et de développement, ce sont les compétences de régulation qui ont été le plus souvent exercées. Il en est ainsi des organisations de bassin comme l'Autorité du Bassin du Niger (ABN), la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) ou même l'Organisation de Mise en valeur du Fleuve Gambie (OMVG)²⁹¹. Cette dernière qui a expressément comme mission, entre autres, de réaliser des ouvrages communs et de créer les agences responsables de leur gestion, dispose d'une convention sur le statut juridique des ouvrages communs²⁹². Elle a déjà planifié des projets communs de développement notamment en matière de gestion des écosystèmes²⁹³ mais aucun de ces ouvrages communs prévus n'a été effectivement réalisé.

Les organisations africaines de bassin ont par contre assuré, non toujours sans difficulté, leur mission de coordination en matière d'utilisation des ressources en eau, y compris celle de coordination en matière de navigation ou encore d'études pour les activités de développement du bassin à la demande des Etats membres.

L'exemple du modèle de développement en matière d'organisme de bassin sur le continent est véritablement donné par l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS). L'OMVS a été conçue au départ sur le modèle d'organisation de coopération²⁹⁴. C'est ainsi que la Convention relative au statut du Fleuve Sénégal, dispose dans son article 4 qu'« [a]ucun projet susceptible de modifier d'une manière sensible les caractéristiques du régime du Fleuve [...] ne peut être exécuté sans avoir été au préalable approuvé par les Etats Contractants après discussions et justifications des oppositions éventuelles [...] Les Etats Contractants doivent être informés en temps utile de tout projet intéressant l'exploitation du Fleuve ».

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Convention relative au statut du Fleuve Gambie (30 juin 1978) ; Convention portant création de l'OMVG (30 juin 1978) ; Convention relative au statut juridique des ouvrages communs (1985).

²⁹² Convention relative au statut juridique des ouvrages communs (1985).

²⁹³ M. Fall, « Le modèle de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Gambie (OMVG) », p. 188-189 in M. Niasse, A. Iza, A. Garane et O. Varis, *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest, op.cit.*

²⁹⁴ Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (11 mars 1972) et Convention relative au statut du Fleuve Sénégal (11 mars 1972).

Mais très vite, l'OMVS va évoluer progressivement vers une organisation d'intégration. En effet, quelques années plus tard, l'OMVS s'engagera dans une politique de réalisation d'ouvrages communs sur le Fleuve Sénégal avec l'adoption de textes fondamentaux en la matière²⁹⁵. La Convention relative au statut juridique des ouvrages communs institue la propriété commune et indivisible des ouvrages reconnus comme tels par un instrument juridique déclarant un ouvrage comme une propriété commune.

La co-propriété confère aux Etats co-propriétaires, sans préjudice de la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel se trouve tout ou partie d'un ouvrage commun, « un droit individuel à une quote-part indivisible et un droit collectif d'usage, de jouissance et d'administration de l'ouvrage commun, de ses annexes et accessoires »²⁹⁶. L'Etat co-propriétaire sur le territoire duquel se trouve l'ouvrage s'abstient de mettre en place tout obstacle de nature à limiter l'exercice des droits des autres co-propriétaires²⁹⁷.

La Convention détermine les conditions d'exécution des ouvrages communs, les droits et obligations des Etats co-propriétaires, les règles d'exploitation et de gestion des ouvrages communs ainsi que les privilèges et immunités accordés aux agences de gestion. C'est dans le cadre de ces conventions que des ouvrages communs ont été réalisés par l'OMVS. Chaque ouvrage a fait l'objet d'une convention spécifique instituant en même temps une agence d'exploitation. Il en est ainsi notamment des barrages de Manantali et de Diama²⁹⁸.

Plus récemment, dans le cadre d'une gestion encore plus intégrée du bassin hydrographique du Fleuve Sénégal, les Etats membres de l'OMVS ont adopté un important instrument conventionnel, la Charte des Eaux du Fleuve Sénégal²⁹⁹. Cette Charte vise essentiellement à fixer les principes et les modalités de répartition des eaux du Fleuve Sénégal entre les différents secteurs d'utilisation et à déterminer les règles relatives à la préservation et à la protection de l'environnement. La Charte institue un organe consultatif, la Commission permanente des eaux qui est chargée de sa mise en œuvre.

Dans la mesure où la Convention de bassin reconnaît à l'ABV la compétence d'entreprendre des projets et ouvrages communs, l'expérience positive de l'OMVS pourrait être mise à contribution. L'ABV fait ainsi sienne, l'expérience positive de l'OMVS en la matière.

2. Les organes de l'Autorité du Bassin de la Volta

Quant aux organes, l'ABV est composée de cinq organes principaux qui peuvent naturellement à leur tour, créer des organes subsidiaires. Certains sont des organes de décision, d'autres des organes d'exécution et d'autres encore des organes consultatifs.

²⁹⁵ Convention relative au statut juridique des ouvrages communs (21 décembre 1978) ; Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs (12 mai 1982) ; Convention portant création de l'Agence de Gestion des Ouvrages Communs (AGOC, 5 janvier 1991).

²⁹⁶ Convention relative au statut des ouvrages communs (21 décembre 1978), art. 4.

²⁹⁷ Convention relative au statut des ouvrages communs (21 décembre 1978), art. 6.

²⁹⁸ Convention portant création de la Société de Gestion et d'Exploitation du Barrage de Manantali, (SOGEM, 7 janvier 1997) et Convention portant création de la Société de Gestion et d'Exploitation du Barrage de Diama, (SOGED, 7 janvier 1997).

²⁹⁹ Charte des Eaux du Fleuve Sénégal (28 mai 2002).

La Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement est composée de Chefs d'Etat et de Gouvernement, chaque Etat disposant d'une voix. C'est l'organe suprême d'orientation politique et de décision de l'Autorité. Elle définit la politique générale de coopération et de développement de l'Autorité et assure le contrôle de son exécution. Elle se réunit une fois tous les deux ans en session ordinaire et en session extraordinaire chaque fois que de besoin. Elle prend ses décisions et recommandations par consensus.

Le Conseil des Ministres est composé des Ministres en charge des ressources en eau des Etats Parties qui peuvent se faire accompagner par tout autre ministre concerné par les questions traitées³⁰⁰. Il est responsable de la formulation et du contrôle des politiques sectorielles et des programmes de l'Autorité, conformément à la politique générale de coopération et de développement définie par la Conférence. Il assure les activités dévolues traditionnellement à ce genre d'organe, à savoir le contrôle des activités de la Direction Exécutive, l'approbation du budget de l'Autorité, la détermination des contributions financières des Etats Parties, l'examen et l'autorisation des projets qui sont soumis à l'Autorité. Il adopte ses décisions par consensus mais en cas de désaccord persistant, les décisions sont prises à la majorité des deux tiers.

Le Forum des Parties Prenantes au développement est un organe consultatif institué auprès du Conseil des ministres qui réunit tous les acteurs intervenant dans le Bassin. Il s'agit notamment des représentants des différentes catégories d'usagers de l'eau (Organisations de la Société Civile concernées par la gestion des ressources en eau et collectivités décentralisées dans chaque portion du bassin des Etats Parties), des Structures Focales Nationales, des Organismes de bassins transfrontaliers voisins, des Centres de recherche du domaine de l'eau et de l'environnement ainsi que des Partenaires techniques et financiers. La création d'une telle structure participative s'avère originale dans le contexte des organisations de bassin de l'Afrique de l'Ouest qui ont le plus souvent effleuré, dans leur convention constitutive respective, la question de la participation de tous les acteurs à la gestion de l'eau et particulièrement des populations locales. Il s'agit ici encore, de la prise en compte par les Etats du Bassin de la Volta, de l'expérience sous-régionale ouest africaine en matière d'organisation de bassin par l'intégration dans le traité constitutif, d'une dimension majeure de la gestion des ressources en eau.

Le Comité des Experts donne des avis techniques pour alimenter la prise de décision. Le Comité des Experts est composé de deux représentants par Etat Partie, dont un au moins appartient à la Structure Focale Nationale. Il a pour attributions de préparer les sessions du Conseil et d'appuyer le Directeur Exécutif dans l'exécution de ses missions, notamment dans ses relations avec les Structures Focales Nationales et les autres acteurs intervenant dans le bassin.

La Direction Exécutive est l'organe d'exécution qui assure la gestion quotidienne des activités de l'ABV. A ce titre, elle applique les décisions du Conseil des Ministres et lui rend compte régulièrement de leur exécution. Elle est dirigée par un directeur exécutif qui représente

³⁰⁰ Au départ, les ministres de l'environnement avaient été spécifiquement mentionnés mais la crainte de figer la participation a joué en faveur de l'ouverture ainsi faite en direction de tous les autres ministres. La première option n'était pas pourtant sans intérêt. Bien au contraire, la titularisation du ministre de l'environnement semblait s'imposer en fonction de l'interdépendance étroite entre les questions d'eau et les questions environnementales dans le Bassin.

l'Autorité dans la vie civile et assure les relations avec les institutions de coopération bilatérale et multilatérale³⁰¹.

Les structures focales nationales sont désignées par chaque Etat pour coordonner les activités de l'Autorité à l'échelle du pays. En attendant de définir, d'un commun accord entre les Etats Parties, les attributions et la composition de ces structures (article 10, 2), il convient de noter qu'elles jouent, au niveau national, un rôle fondamental en ce qui concerne la promotion de toutes les initiatives. L'importance de leur rôle ressort des attributions qui leur ont été conférées dans le cadre du CTBV puisqu'elles siègent dans cette structure :

- s'informer et suivre les initiatives dans le bassin au niveau de son pays, faire le point des projets en cours ou en préparation ;
- rapporter au Bureau de Coordination, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des décisions du CTBV au niveau de son pays ;
- signaler les difficultés rencontrées et exprimer les besoins spécifiques ;
- servir de relais entre le CTBV et les institutions nationales impliquées dans le Bassin ;
- apporter, plus généralement, son concours au développement de la gestion des ressources en eau du bassin, aussi bien dans son propre pays qu'au niveau des autres Etats membres (article 12) ;

C. Le règlement des différends

L'application d'un acte juridique, national ou international est toujours susceptible d'être source de différends entre les sujets de droit concernés. C'est pourquoi tout instrument international, conventionnel ou non conventionnel, contient toujours des dispositions relatives au règlement des conflits susceptibles de s'élever lors de son application ou de son interprétation. C'est ainsi que les deux instruments internationaux relatifs au Bassin de la Volta organisent le règlement des différends entre Etats parties.

Les deux instruments rappellent l'obligation de règlement pacifique des différends internationaux qui pèsent sur tout Etat en vertu du droit international notamment de la Charte des Nations Unies³⁰². Le Code de conduite fait en plus référence à deux sources supplémentaires que sont l'Acte constitutif de l'Union Africaine et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats (ONU, 1970).

S'agissant spécifiquement du Code de conduite, le règlement pacifique des différends se déroule en une double étape. La première phase consiste en un règlement interne des conflits dans le cadre de la Commission consultative dans l'objectif est d'aboutir à un compromis. Lorsqu'aucun compromis n'a été obtenu dans ce cadre, les parties doivent franchir une seconde

³⁰¹ Le Directeur Exécutif est assisté d'un Directeur Exécutif Adjoint, non prévu dans la Convention sur la Volta mais institué par une décision de la deuxième Réunion des Ministres en charge des ressources en eau des pays ayant en partage le Bassin de la Volta, tenue à Lomé le 17 juillet 2006.

³⁰² Code de conduite (article 55) ; Convention de Bassin (article 13).

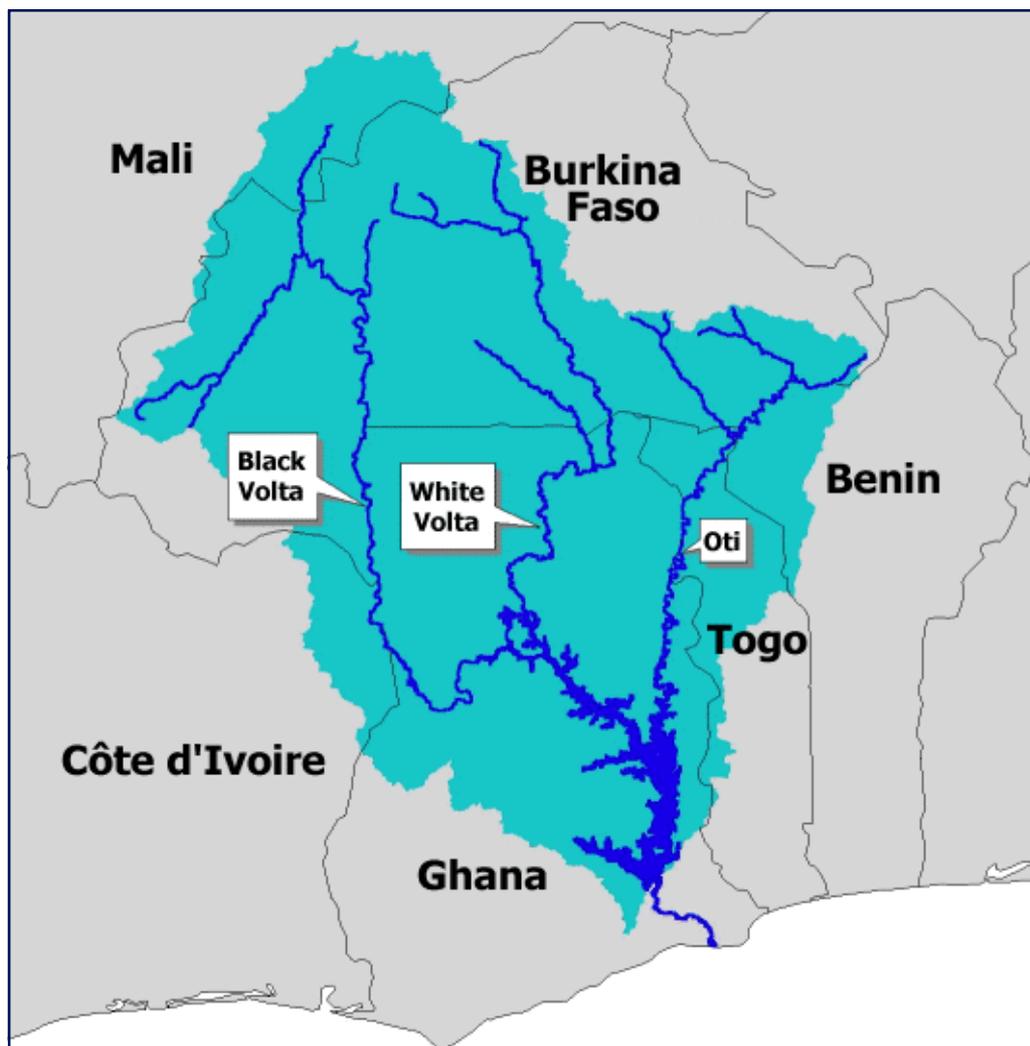
étape en empruntant les canaux diplomatiques ordinaires. Ils doivent ainsi soumettre le différend aux ministres chargés des affaires étrangères des deux pays qui doivent parvenir à un accord « dans un délai raisonnable ». Le Code de conduite, en raison même de sa nature d'instrument de *soft law* ne pouvait organiser des mécanismes juridictionnels de règlement des conflits.

En ce qui concerne la Convention de Bassin, elle organise le règlement des différends en deux grandes étapes. Il s'agit du règlement politique à travers la médiation et la conciliation qui consistent en l'intervention de tiers pour proposer des termes de règlements du conflit. Si cette voie s'avérait infructueuse, les Etats parties ont l'obligation de poursuivre le règlement diplomatique à travers les organisations régionale et sous-régionales que sont l'Union Africaine et la CEDEAO, deux institutions qui disposent chacune de leur propre mécanisme de règlement des conflits. Au cas où aucune solution ne se dégageait au sein de ces organisations, les Etats parties recourent au règlement juridictionnel et plus précisément, au règlement judiciaire par la saisine de la Cour Internationale de Justice (CIJ). Mais il est fortement à espérer, qu'au regard de la solidarité et de l'intérêt mutuel qui ont prévalu tout au long du processus de création de l'Autorité du Bassin de la Volta, qu'aucun différend ne puisse évoluer jusqu'à ce stade suprême de règlement des conflits.

En conclusion, il convient de noter que l'élaboration et l'adoption d'instruments internationaux, conventionnels ou non conventionnels, pour la gestion d'un bassin hydrographique partagé participent des efforts de la communauté internationale et particulièrement des Etats du Bassin pour pacifier les relations entre Etats et assurer le développement socioéconomique en faveur des populations concernées. Le nouveau cadre juridique institué par les deux instruments internationaux ouvre alors des perspectives nouvelles pour la gestion concertée des ressources en eau du Bassin.

La solidarité qui a prévalu entre les différents Etats lors du processus d'élaboration des deux instruments internationaux traduisant la reconnaissance de l'existence d'intérêts communs mis en exergue notamment par le partage des bénéfices, malgré l'importance variable du bassin dans les divers Etats, le nombre relativement limité des Etats riverains du bassin et le modèle d'organisation de bassin choisi, la volonté de la prise en compte des spécificités du bassin (contexte géographique, historique, social, politique, culturelle et stratégique), sont autant de facteurs qui peuvent laisser présager prudemment du futur cadre juridique du Bassin. Cet espoir dépendra cependant étroitement de la capacité des Etats à mettre en œuvre les deux instruments internationaux en rendant opérationnels les principes et règles qui y sont consacrés. C'est le plus grand défi auquel seront confrontés les Etats et ce, dans un contexte continental marqué par la morosité ambiante de la grande majorité des organisations de gestion des bassins hydrographiques.

Annexe 1 : Carte du Bassin de la Volta



La protection et la mise en valeur de l'environnement marin et côtier en Afrique de l'Ouest et du Centre à travers le système juridique d'Abidjan

Alida Assemboni-Ogunjimi*

La zone côtière et marine en Afrique de l'Ouest et du Centre constitue un espace vital d'intérêt stratégique en raison de son importance sur le plan socio-économique, culturel et de la biodiversité. C'est une zone riche, jouissant d'un climat généreux, d'une grande diversité biologique, de ressources naturelles abondantes et d'une position géographique favorable aux échanges internationaux. De plus, les gisements de pétrole, de gaz et de minerais constituent d'importantes ressources économiques supplémentaires pour les pays côtiers. Dans la plupart des pays de cette région, la majorité des industries et des activités d'extraction de pétrole et de minerais se trouvent dans les zones côtières. L'érosion côtière est une des conséquences néfastes de la construction d'industries et de la forte concentration humaine dans les zones côtières. L'élévation du niveau de la mer due aux changements climatiques représente aussi une menace réelle et sérieuse. Pour tous les pays côtiers, les conséquences les plus graves sont à craindre.

Afin de trouver des solutions communes aux multiples problèmes écologiques dus à la dégradation du milieu marin et des zones côtières dans la région, la Conférence des plénipotentiaires sur la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre a été convoquée à Abidjan en République de Côte d'Ivoire par le directeur exécutif du PNUE du 16 au 23 mars 1981. A l'issue de leurs travaux, les instruments adoptés sont d'une part le Plan d'action d'Abidjan pour la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, d'autre part la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières et le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique. Ils ont été adoptés le 23 mars 1981, alors même qu'étaient encore en cours les négociations de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer qui devaient aboutir à l'adoption de la Convention sur le droit de la mer en décembre 1982. Cette anticipation n'est que la résultante de la détermination des Etats de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, à évoluer dans un cadre régional où des actions appropriées de gestion et de protection de l'environnement marin et côtier, sont en principe plus susceptibles de voir le jour. La Convention et le Protocole sont entrés en vigueur le 5 août 1984. Conformément à leur dénomination, ces deux textes mettent l'accent sur la coopération régionale dans la protection et la mise en valeur de l'environnement marin et côtier, et de leurs ressources.

La Convention d'Abidjan est un texte juridique composé de 31 articles. Elle constitue le cadre juridique pour toute action nationale et/ou régionale menée en coopération tendant à la protection et au développement du milieu marin et des zones côtières de la région. C'est un

* Docteur en droit de l'environnement. Juriste environnementaliste (Togo).

accord-cadre qui, au même titre que toute convention internationale relative à l'environnement marin, énumère, les sources de pollution marine susceptibles d'être maîtrisées. Elle définit également les aspects de gestion de l'environnement marin qui appellent des efforts de coopération. Quant au Protocole, il vise spécifiquement à combattre ou à répondre de façon opérationnelle aux situations critiques en mer, de même qu'à coordonner les activités relatives, dans chacun des gouvernements des Etats qui sont Parties contractantes. La Convention et le Protocole d'Abidjan qui constituent la composante juridique du Plan d'action d'Abidjan (Plan d'action WACAF), expriment l'engagement des gouvernements de la région, leur volonté politique d'envisager, soit individuellement, soit conjointement leurs problèmes communs concernant l'environnement marin et côtier.

Le support institutionnel du système juridique d'Abidjan est composé du Secrétariat de la Convention, du Point focal national, du Comité directeur pour l'environnement marin de la région WACAF, de la Conférence des Parties contractantes et de l'Unité de coordination régionale³⁰³. Fortifiés par l'existence du dispositif juridico-institutionnel mis en place par ces accords dans le cadre régional, les gouvernements des Etats ont élaboré un arsenal juridique de protection et de gestion de l'environnement à l'intérieur de leurs juridictions respectives. Des dispositions concernant l'environnement marin et côtier émergent des textes législatifs généraux relatifs à l'environnement et des textes réglementaires relatifs à la protection de ces milieux, sont élaborées.

Dans leurs textes environnementaux, chacun de ces pays a consacré la protection et la mise en valeur de l'environnement marin et côtier, conformément aux exigences de la Convention et du Protocole d'Abidjan. Seulement, la mise en œuvre des mécanismes juridiques élaborés par ces textes, présente quelques difficultés qui limitent considérablement les efforts fournis aussi bien sur le plan régional que national pour rendre effectives les dispositions juridiques relatives à la protection et à la mise en valeur de l'environnement marin et côtier. C'est la raison pour laquelle la présente contribution a essentiellement pour objet de mener des réflexions susceptibles d'aboutir à une prise de conscience de l'importance de la mise en application effective des instruments juridiques élaborés en vue de la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Après avoir pris connaissance des moyens de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières en vigueur dans la région (I), il serait judicieux de s'intéresser aux institutions mises en place pour assurer la mise en œuvre des textes juridiques (II). Les difficultés relevées dans la mise en œuvre du dispositif juridique seront enfin exposées dans la dernière partie du présent document (III).

I. Le système juridique d'Abidjan

La protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre constituent les principaux objectifs développés par la Convention et le Protocole d'Abidjan.

³⁰³ Convention pour la coopération et en matière de protection et de développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, *Profil et Programme de coopération*, UCR, 2005, p. 3.

A. La protection du milieu marin et des zones côtières

La richesse des eaux marines de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, en ressources biologiques et abiotiques n'est plus à démontrer. La diversité biologique marine y est particulièrement menacée. Le secteur de la pêche dans la région souffre de conflits entre pêcheurs, entre les groupes d'intérêt des différents secteurs d'activité et surtout de la pêche illicite pratiquée par des bateaux pirates étrangers. En ce qui concerne les ressources non vivantes, l'examen de la géologie marine de l'Afrique de l'Ouest et du Centre montre d'importantes réserves de richesses naturelles (importantes quantités de minéraux dits utiles, phosphorites, dépôts phosphatés, minéraux métallo-gènes, sables de construction et sables vitreux)³⁰⁴. Il en est de même de réserves off-shore et de gaz découvertes au large de nombreux pays.

Face au vide juridique qui avait auparavant incité les pays technologiquement avancés à se lancer dans une exploitation sauvage des ressources, l'intervention du droit ne s'est pas fait attendre. La principale réforme a été faite par la Convention sur le droit de la mer suite aux contestations des pays du Tiers Monde dont ceux de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, du système juridique inégalitaire préexistant. Par souci de sauvegarde et de préservation de leurs ressources marines qui font l'objet d'exploitation abusives, les pays de la région anticipèrent l'adoption de la Convention sur le droit de la mer en adoptant les textes d'Abidjan de 1981, considérés à l'époque comme étant des instruments juridiques assez efficaces, susceptibles d'assurer une véritable protection de la mer et de ses ressources. Les objectifs de protection formulés par la Convention d'Abidjan convergent avec ceux des conventions internationales relatives à la conservation des ressources marines, qu'elles soient biologiques ou abiotiques. La Convention universelle de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 est allée plus loin que la Convention régionale d'Abidjan en matière de protection et de conservation des ressources naturelles marines.

Au cours de l'élaboration du droit de l'environnement marin en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'immense valeur, ainsi que l'importance des points de vue économique, social et de la santé, du milieu marin et des zones côtières, ont été consacrées. Dans sa stratégie de conservation des ressources vivantes de la mer, la Convention d'Abidjan préconise la création de zones marines spécialement protégées. Les zones ou aires marines protégées présentent, en règle générale, la caractéristique d'être habitées par des communautés humaines qui en sont les usagers traditionnels, ce qui explique la relation entre ces populations et leur environnement. Elles offrent en principe des opportunités en matière d'écotourisme, d'artisanat, d'éducation et de recherche scientifique. Elles sont envisagées dans une dynamique d'échange répondant ainsi aux besoins des populations³⁰⁵. La Convention d'Abidjan en son article 11 intitulé « Zones spécialement protégées » stipule que « les Parties contractantes prennent, individuellement ou conjointement, selon le cas, toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les

³⁰⁴ E.-F. Chnukov et A.Y. Mitropolsky, « Les minéraux de la plate-forme continentale dans la ZEE de la République de Guinée », pp. 74-77 in E.-F. Chnukov et A. Suzyumov (ed), *Etude de la géologie marine de l'Afrique de l'Ouest et du Centre*, Rapports de l'Unesco sur les sciences de la mer, Unesco, Paris 1999.

³⁰⁵ D. Mane et A. Thiam, « Aires marines protégées: une assurance-vie pour la pêche de la sous-région », in *Le Soleil* (Dakar) du 19 Juin 2003, Rubrique Actualités, également publié sur le Web le 19 Juin 2003 : <http://www.iucn.org/news/june03/190603lesoleil.pdf>.

écosystèmes singuliers ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces et autres formes de vie marine, appauvries, menacées ou en voie de disparition ». Elles s'efforcent à cet effet, « d'établir des zones protégées, notamment des parcs et des réserves, et d'interdire ou de réglementer toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les espèces, les écosystèmes ou les processus biologiques de cette zone ». Dans un contexte d'exploitation incontrôlée et de manque de moyens des Etats, la création des aires marines protégées apparaît comme une solution incontournable. En effet, face à la vulnérabilité des ressources halieutiques et au manque des approches classiques de gestion, les aires marines protégées sont censées apporter des bénéfices en favorisant par exemple l'accroissement des densités de la taille des individus.

En ce qui concerne les ressources non vivantes, les pays de la région ont également entendu prendre des mesures de protection. Dans les dispositions prévues par la Convention d'Abidjan, les préoccupations sont plutôt d'ordre écologique.

Le développement des activités d'extraction de sable et de gravier sur les côtes, qui accélère le phénomène de l'érosion côtière, a pris de l'ampleur au cours des dernières années à tel point que la Convention oblige les Parties contractantes à prendre toutes les mesures pour lutter contre ce fléau qui, selon les termes utilisés est dû « aux activités de l'homme telles que la récupération des terres et les activités de génie civil sur la côte³⁰⁶ ». A la différence de la Convention d'Abidjan, la Convention sur le droit de la mer n'a pas prévu de rubrique spécifique concernant l'érosion côtière, ce qui ne l'a pas empêché d'aller au-delà des limites géographiques de la Convention d'Abidjan. En effet, la Convention de Montego Bay qui s'applique à la haute mer, contrairement à la convention régionale, distingue, notamment en ce qui concerne les activités des fonds marins, la pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins relevant de la juridiction nationale, de celle résultant d'activités menées dans la Zone. Le champ d'application géographique de la Convention d'Abidjan est donc plus restreint que celui de la Convention sur le droit de la mer. Il s'applique en effet « au milieu marin, aux zones côtières et aux eaux intérieures connexes relevant de la juridiction des Etats [...] » de la région.

La lutte contre la pollution est le second volet de la protection du milieu marin développé par la Convention et le Protocole d'Abidjan. La Convention d'Abidjan classe les maux qui minent le milieu marin et les zones côtières dans les limites de la région qu'elle couvre, de la manière suivante : la pollution par les navires (pollution par les hydrocarbures), la pollution dues aux opérations d'immersion, la pollution tellurique, la pollution liée aux activités d'exploration et d'exploitation des fonds marins et la pollution d'origine atmosphérique et transatmosphérique. La lutte contre la pollution par les hydrocarbures est celle qui a été la plus développée par le Protocole. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2 du Protocole d'Abidjan, la situation critique pour le milieu marin désigne tout incident, événement ou situation, quelle qu'en soit la cause, ayant pour conséquence une pollution importante ou une menace imminente de pollution importante du milieu marin et des zones côtières par des hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles, et en particulier les collisions, échouements et autres incidents survenant à des navires, y compris les navires-citernes, les éruptions sur les sites de production pétrolière et la présence d'hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles dues à des défaillances d'installations industrielles. Il est vrai que tel que défini, le champ d'application du Protocole d'Abidjan se trouve élargi et ne se limite pas seulement à la pollution par les hydrocarbures, même si c'est ce type de

³⁰⁶ Article 10 de la Convention d'Abidjan.

pollution qui est principalement visé. Les opérations³⁰⁷ pour y faire face consistent alors à mener toute activité visant à prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution provoquée par les hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles. Est également concernée, la simple menace d'une telle pollution à la suite d'une situation critique pour le milieu marin. Le nettoyage des nappes de pétrole et la récupération ou le sauvetage de colis, de conteneurs, de citernes mobiles, de camions-citernes ou de wagons-citernes sont compris parmi les opérations prévues par le texte. Le Protocole d'Abidjan prévoit en outre que les Parties contractantes demandent aux capitaines de navires battant leur pavillon et aux pilotes des aéronefs immatriculés sur leur territoire, ainsi qu'aux personnes responsables d'ouvrages opérant au large des côtes sous leur juridiction de signaler tout accident causant ou pouvant causer une pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, ainsi que la présence des nappes d'hydrocarbures susceptibles de constituer une menace grave pour l'environnement marin et côtier. L'accent est beaucoup mis sur l'échange de données scientifiques et d'informations permettant de faire face à des situations de pollution par hydrocarbures.

En ce qui concerne les autres formes de pollution, l'article 6 de la Convention d'Abidjan invite les Parties contractantes à prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution [...] causée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs [...] » ainsi qu'à assurer l'application effective des règles et normes généralement admises au niveau international contre ce type de pollution³⁰⁸. La Convention oblige les Parties contractantes à prendre les mêmes mesures en ce qui concerne la « pollution [...] due aux déversements par les fleuves, les estuaires, les établissements côtiers et les émissaires ou aux opérations d'immersion effectuées sur la côte ou émanant de toute autre source située sur le territoire³⁰⁹ ». De même, les Parties contractantes s'engagent à prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution résultant directement ou indirectement d'activités d'exploration et d'exploitation du fond de la mer et de son sous-sol, entreprises dans le cadre de leur juridiction, ainsi que d'îles artificielles, d'installations et ouvrages relevant de leur juridiction³¹⁰ ». Il en est enfin de même pour « la pollution d'origine atmosphérique ou transatmosphérique dans la zone d'application de la Convention³¹¹ ».

Même si à travers toutes ces dispositions, transparaît uniquement un objectif de protection, il importe de relever que la mise en valeur des ressources marines figure aussi dans les préoccupations majeures des pays de cette région.

B. La mise en valeur du milieu marin et des zones côtières

Les Etats de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, conscients du devoir qui leur incombe de préserver leur patrimoine naturel dans l'intérêt des générations présentes et futures, se sont engagés dès le préambule de la Convention d'Abidjan³¹² à adopter une approche globale et

³⁰⁷ Article 1^{er}, paragraphe 4 du Protocole d'Abidjan.

³⁰⁸ Ces dispositions d'Abidjan ont été élaborées en conformité avec la Convention de Londres du 13 novembre 1972 relative à la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets.

³⁰⁹ Article 7 de la Convention d'Abidjan.

³¹⁰ Article 8 de la Convention.

³¹¹ Article 9 de la Convention.

³¹² Alinéas 1 à 4 du préambule de la Convention.

coordonnée dans la mise en valeur de l'environnement marin et côtier qu'ils ont en commun. Les Parties contractantes à cette convention n'ignorent pas que le concept environnemental ne faisait généralement pas partie des divers processus de développement qui étaient en cours d'exécution dans leurs pays respectifs. Le concept du développement a fait l'objet d'un élargissement progressif. Strictement limité à l'origine aux aspects économiques, il a été étendu aux questions sociales puis environnementales.

En Afrique de l'Ouest et du Centre, la mer est exploitée en tant que source d'énergie pour la production de pétrole et de gaz naturel. De même, la pêche y a toujours constitué une activité très importante. Afin donc de combler le déficit provoqué par la surexploitation des ressources halieutiques de la région, l'élevage marin est appelé à prendre le relais. La mise en œuvre de la gestion rationnelle des ressources halieutiques dans la région passe également par l'élaboration de mesures de réglementation de la pêche. Elles consistent à limiter les prises par les pêcheurs, à interdire la capture de certaines espèces en voie de disparition, ou encore à éliminer les procédés qui permettent l'utilisation de substances destructrices de la diversité biologique. C'est la raison pour laquelle les Parties contractantes à la Convention d'Abidjan se sont engagées à unir leurs efforts en coopérant dans tous les domaines (notamment scientifique et technique) en vue d'assurer la gestion rationnelle de leurs ressources marines.

La pratique de l'aquaculture marine est une autre option préconisée en vue de gérer de manière plus efficace les ressources du milieu marin et des zones côtières de la sous-région ouest africaine. Les premières formes d'aquaculture se sont développées de manière archaïque entre la pêche et l'élevage. Si elle a fait ses preuves dans d'autres régions, en Afrique de l'Ouest et du Centre, elle est encore à ses débuts et constitue néanmoins une perspective prometteuse. La mise à jour des données de la pratique de l'aquaculture, censée permettre une meilleure compréhension de la place qu'occupe cette activité sur les plans économique et écologique, reste encore à faire. Puisqu'elle est vivement recommandée par la Convention d'Abidjan, toutes les mesures devraient donc être prises pour que cette activité, censée gérer de manière plus efficace les ressources marines et côtières, ne se transforme à son tour en moyen de surexploitation³¹³.

Enfin, le tourisme balnéaire est une activité en lien avec les zones marines et littorales dans cette région. Autant il contribue à polluer le milieu marin et les zones côtières, autant il génère des revenus. En effet, au large comme près des côtes, cette nouvelle forme d'activité a vu le jour. Plages privées, hôtels, restaurants, etc. ont émergé, essentiellement dans les zones côtières de la plupart des pays de la région. Pourtant, l'utilisation des éléments de l'environnement marin régional ainsi que de son littoral nécessite une planification en vue de parvenir à une gestion rationnelle. Aussi, dans l'espace régional, le système juridique d'Abidjan a élaboré une série de projets de développement de la région, au nombre desquels le projet sur la gestion intégrée des bassins hydrologiques et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WACAF/11). En effet, le projet WACAF/11 a pour but d'aider les pays de la région à développer des stratégies et des plans pour l'utilisation durable des ressources côtières et pour le bien-être continu des communautés côtières. Les deux premières phases de ce projet (1994-95 et 1995-97), dont l'agence d'exécution est la FAO, ont été consacrées à la formation et au développement des capacités nationales pour la planification et la gestion des zones côtières des

³¹³ J.-P. Fomete, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique occidentale et centrale*, Université de Yaoundé, 1990, pp. 114-117.

pays de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Malheureusement, l'exécution du projet rencontre beaucoup de difficultés au nombre desquelles les ressources financières limitées et surtout le manque de compétences en la matière³¹⁴.

L'élaboration de ce dispositif juridique relatif à la protection et à la mise en valeur de l'environnement marin en Afrique de l'Ouest et du Centre devrait en principe être suivie de sa mise en application effective sur le terrain. Des institutions ont été créées à cet effet.

II. La mise en œuvre du dispositif juridique d'Abidjan : aspects institutionnels

Dans le cadre de la mise en œuvre du système juridique mis en place en Afrique de l'Ouest et du Centre, plusieurs institutions ont été mises en place. Certaines ont été créées au sein même du système juridique d'Abidjan, ce sont les organes de la Convention d'Abidjan. D'autres ont été créées, parallèlement au système d'Abidjan, mais dont les tâches convergent avec les principaux objectifs de la Convention régionale. Par ailleurs, sur le plan national, certaines institutions interviennent en matière de protection et de gestion de l'environnement marin et côtier. Elles sont essentiellement issues des secteurs public et privé.

A. Les institutions régionales

1. Les principaux organes du dispositif juridique d'Abidjan

Le système juridique d'Abidjan comporte deux principaux organes de décision. Il s'agit notamment de la Conférence des Parties et du Comité directeur de l'environnement marin.

La Conférence des Parties contractantes à la Convention et au Protocole d'Abidjan est essentiellement composée des Etats régionaux ayant effectivement ratifié, approuvé ou accepté ces textes et qui en ont effectivement déposé les instruments requis auprès du dépositaire. L'article 17 de la Convention prévoit que les Parties contractantes tiennent « une réunion ordinaire tous les deux ans, et chaque fois qu'elles le jugent nécessaire, des réunions extraordinaires³¹⁵ [...] ». A ce jour, on compte au total sept réunions des Parties contractantes à la Convention d'Abidjan, depuis son entrée en vigueur en 1984. La première réunion a eu lieu du 18 au 20 avril 1985 à Abidjan et la dernière en date s'est tenue les 22 et 23 mars 2005 à Libreville au Gabon.

La Conférence des Parties est l'organe chargé de veiller à l'application de la Convention et de son Protocole³¹⁶. A cet effet, elle étudie les rapports soumis par les Parties contractantes

³¹⁴ Voir note de synthèse sur la Convention et le Protocole d'Abidjan, Unité de coordination régionale, 2005, p. 4.

³¹⁵ En principe, la Conférence des Parties se réunit de manière extraordinaire, soit à la demande de « l'Organisation » qui est le PNUE, soit à la demande d'une Partie contractante, lorsque cette demande est « appuyée par au moins trois autres Parties contractantes ». Voir paragraphe 1^{er} de l'article 17 de la Convention.

³¹⁶ Voir paragraphe 2 de l'article 17 de la Convention.

conformément à l’article 22 de la Convention³¹⁷ ; elle adopte, révisé et amende le cas échéant les annexes à la Convention et à son Protocole³¹⁸ ; elle fait des recommandations concernant l’adoption de protocoles additionnels ou des amendements à la Convention³¹⁹ ; elle constitue le cas échéant, des groupes de travail chargés d’examiner toutes les questions concernant la Convention et son Protocole ; elle fait le bilan de l’état de la pollution dans la zone d’application de la Convention ; elle étudie et adopte des décisions concernant les activités de coopération à entreprendre dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention et du Protocole, ainsi que leurs incidences financières et institutionnelles ; enfin, elle étudie et met en œuvre toute mesure supplémentaire requise le cas échéant pour atteindre les objectifs fixés par la Convention et son Protocole. A titre d’exemple, lors de la sixième réunion des Parties contractantes à la Convention, les Parties contractantes ont demandé à l’Unité de coordination régionale et au Bureau, en coopération avec le PNUE, de prendre des mesures pour prier instamment les pays de la région qui ne sont pas encore Parties à la Convention d’y adhérer ou de la ratifier. Il a été entre autres décidé qu’une mission conduirait le Président du Bureau de la Convention dans plusieurs pays de la région (Sénégal, Mauritanie, Gabon, Namibie et Angola) pour encourager de nouvelles ratifications et mobiliser des contributions en faveur du Fonds d’affectation spéciale. Cette mission fut effectuée entre le 4 et le 22 septembre 2004³²⁰.

L’autre organe de décision qui intervient dans la mise en œuvre des textes d’Abidjan est le Comité directeur de l’environnement marin de la Région WACAF. Il a été mis sur pied par les gouvernements des Etats Parties, afin de guider le Secrétariat sur les politiques relatives aux matières substantives et financières, en rapport avec la mise en œuvre de la Convention, du Protocole et du Plan d’action. Il fournit à cet effet au PNUE « des directives de politique générale nécessaires pour toutes les questions techniques et administratives liées à la mise en œuvre de la Convention, du Protocole et du Plan d’action³²¹ ». Il assure ainsi le suivi de la mise en œuvre de la Convention d’Abidjan et du Plan d’action. Le Comité directeur se réunit de manière périodique afin de déterminer les priorités dans les programmes. Dès sa première session, il avait défini quatre domaines d’action prioritaires qui sont devenus avec le temps les principaux axes de l’action régionale. Il s’agit notamment de la mise en place de plans nationaux d’intervention d’urgence et leur coordination³²², la lutte contre l’érosion côtière, la surveillance continue de la pollution de la mer et les diverses mesures d’appui telles que la formation, la législation, les échanges de données et les campagnes de sensibilisation du public.

En plus de ces organes décisionnels le dispositif juridique d’Abidjan comporte essentiellement comme organe de gestion, l’Unité de coordination régionale (UCR). Au moment de

³¹⁷ « Les Parties contractantes adressent à l’Organisation des rapports sur les mesures adoptées en application de la présente Convention et des Protocoles auxquels elles sont Parties, la forme et la fréquence de ces rapports étant déterminées lors des réunions des Parties contractantes ».

³¹⁸ Conformément à l’article 20 de la Convention.

³¹⁹ Selon les articles 18 et 19 de la Convention.

³²⁰ Voir. « Application des décisions adoptées le 16 mai 2002 par les Parties contractantes à la Convention d’Abidjan » in PNUE, *Rapport du Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l’environnement, Mise en œuvre des activités entrant dans le cadre de la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l’Afrique de l’Ouest et du Centre (Convention d’Abidjan)* ; Septième réunion des Parties contractantes, Libreville (Gabon), 22–23 mars 2005, février 2005, p. 6.

³²¹ Paragraphe 4 de la Résolution sur les dispositions institutionnelles relativement aux attributions du Comité directeur de l’environnement marin, cité par J-P. Fomete, *Le droit international de l’environnement marin en Afrique occidentale et centrale, op.cit.*, p. 129.

³²² Voir infra dans la mise en œuvre des plans nationaux d’intervention d’urgence.

l'entrée en vigueur de la Convention en 1985, les gouvernements participant au Plan d'action ont décidé d'établir, une Unité de coordination régionale, placée sous l'autorité du PNUE, dont la charge devait techniquement consister à coordonner les différentes activités du Plan d'action. La première réunion des Parties contractantes avait décidé d'accepter l'offre de la République de Côte d'Ivoire d'abriter l'Unité de coordination régionale à Abidjan. En conformité avec cette décision, le ministre des Affaires étrangères de la République de Côte d'Ivoire et le Directeur exécutif du PNUE ont signé l'accord de siège le 7 février 1996.

L'UCR, en tant qu'organe technique de coopération a pour mission de contribuer, à travers les services de support et de coordination fournis, au renforcement des programmes mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action WACAF et à la gestion ainsi que l'utilisation durable des ressources naturelles de la région. Elle améliore la mobilisation de fonds et la liaison avec les donateurs bilatéraux et multilatéraux dans le cadre du Plan d'action pour le développement durable des milieux marins et côtiers de la région. Elle est également chargée d'accroître la coopération régionale avec les autres importants projets et initiatives dans le domaine de la protection et du développement durable de l'environnement marin et côtier de la région. L'UCR établit et améliore les relations de travail et de coopération avec les organisations du système des Nations Unies (autres que le PNUE) ou d'autres organisations sur les projets et activités qui contribuent ou complètent ceux du Plan d'action de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Elle est également chargée de procéder à l'établissement d'un réseau d'institutions dans les pays de la région, pour conduire les recherches et études appropriées et pour tracer les politiques qui annoncent les questions environnementales relatives aux zones côtières et marines. Enfin, elle améliore la liaison et la coopération subséquente avec les Nations Unies, les organisations intergouvernementales et non-gouvernementales dans la région, ainsi que la mise en œuvre du Plan d'action³²³.

De manière plus concrète, le PNUE a signé avec le ministère de l'Environnement de la Côte d'Ivoire un mémorandum prévoyant une série d'activités, concernant notamment la fourniture d'un soutien aux opérations de l'UCR et la mise en place d'un réseau de points focaux nationaux. Ainsi, dans le cadre de la mise en place du réseau de points focaux, un forum de tous les points focaux de la Convention d'Abidjan s'est déroulé à Accra au Ghana du 24 au 26 novembre 2004. Ce forum avait pour but de préparer un programme de travail détaillé et réaliste pour la période 2005–2007, en vue de le présenter aux Parties contractantes à leur septième réunion, conformément à la décision prise par les Parties à leur sixième réunion³²⁴. Les participants à ce forum se sont mis d'accord sur la mise en place de ce réseau pour soutenir les opérations de l'UCR. Le forum a également confié au Secrétariat la création d'équipes chargées de suivre la mise en œuvre du programme de travail. Dans le cadre des préparatifs de la septième Conférence des Parties, un certain nombre de recommandations avaient été soumises. Les Parties contractantes ont en effet demandé au Secrétariat de la Convention d'Abidjan de renforcer davantage l'Unité de coordination régionale et le Comité de mise en œuvre comme des instruments pour la coordination et la mise en œuvre du programme de travail et du mandat général de la Convention d'Abidjan. De même, elles ont recommandé une étroite collaboration entre le Secrétariat et l'UCR, en vue de faciliter et d'accélérer la révision de la

³²³ Voir. Note sur le profil et le programme de coopération dans le cadre de la Convention, *op.cit.*, p. 4.

³²⁴ Ce programme de travail serait mis en œuvre dans le cadre de la composante environnementale du NEPAD et de son programme pour la gestion des ressources marines et côtières de l'Afrique de l'Ouest., voir. « Les activités de l'Unité de coordination régionale à Abidjan », in PNUE, *Rapport du Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement*, *op.cit.*, p. 8.

Convention d'Abidjan et son Protocole, et aussi en vue d'initier et de compléter le développement d'un nouveau Protocole sur les sources et activités telluriques³²⁵.

La Convention d'Abidjan et l'UCR ont créé des partenariats avec l'Organisation Maritime Internationale (OMI), le Fonds mondial pour la nature (WWF), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et engagé une coopération avec les responsables des projets en faveur des grands écosystèmes marins des courants des Canaries, de Guinée et de Benguela. Les représentants de tous ces projets ont participé et contribué à l'élaboration du plan de travail de la Convention d'Abidjan³²⁶. Autant d'activités qui résument l'important rôle joué par l'UCR dans la mise en application du dispositif juridique d'Abidjan.

En plus des organes propres à la Convention d'Abidjan, d'autres institutions régionales ont été créées. Celles-ci interviennent également dans la protection et la gestion de l'environnement marin et côtier dans l'espace régional.

2. Les autres institutions régionales

Au moment de l'entrée en vigueur de la Convention et du Protocole d'Abidjan, certaines institutions avaient été créées par les Etats régionaux afin de mettre en œuvre certains des objectifs de protection et de gestion préconisés par ces textes. Ainsi, le 21 juin 1984 fut créé à Libreville au Gabon, le Comité régional des pêches du golfe de Guinée (COREP), conformément à l'article 3, paragraphe 1 de la Convention d'Abidjan³²⁷. Ce comité qui regroupait cinq pays de l'Afrique Centrale³²⁸, avait pour mission de promouvoir une coordination et une coopération interétatique dans les domaines suivants : l'harmonisation des politiques nationales de gestion des pêcheries et des réglementations techniques et administratives en matière de pêche, la coopération dans les rapports avec les pays étrangers pêchant dans la zone, ainsi que la surveillance et le respect des réglementations de pêche. Ses fonctions s'étendent aussi aux domaines de la recherche halieutique et de la protection du milieu marin. A cet effet, il recommande des mesures relatives au maillage des filets, à la taille limite des poissons, au tonnage des bateaux, aux équipements autorisés et aux pratiques interdites. Il contribue ainsi à assurer une gestion rationnelle des ressources halieutiques dans le golfe de Guinée³²⁹. A ce jour, il collabore avec d'autres institutions, à la réalisation de plusieurs projets relatifs à la gestion des pêcheries. Tel est le cas du Projet « Aménagement participatif des pêches en zone côtière³³⁰ » qui touche

³²⁵ PNUE, Projet de décisions de la 7ème réunion des Parties contractantes à la Convention d'Abidjan, février 2005, p. 4.

³²⁶ *Ibid.*, p. 8.

³²⁷ Aux termes dudit article, « Les Parties contractantes peuvent conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, compris des accords régionaux ou sous-régionaux en vue d'assurer la protection du milieu marin et des zones côtières de la région [...] sous réserve que ces accords soient compatibles avec la présente convention et conformes au droit international. ».

³²⁸ Il s'agit notamment du Congo Brazzaville, du Gabon, de la Guinée équatoriale, de Sao Tomé et Principe et de la République Démocratique du Congo (Ex-Zaïre). Ils furent rejoints plus tard par le Cameroun.

³²⁹ Cf. J-P. Fomete, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique occidentale et centrale*, op.cit., p. 137.

³³⁰ Lancé à Pointe-Noire au Congo en mars 2005, ce projet vise la réduction de la pauvreté au sein des communautés côtières et continentales par l'amélioration durable de leurs moyens d'existence. Ce projet qui sera exécuté par la FAO est financé par la Grande Bretagne et l'Irlande du Nord à hauteur de 500.000 dollars US. Voir N. Bourangon « Pêche en zones côtières : lancement d'un projet pilote d'aménagement participatif » in *Le Tam-tam d'Afrique* n°229 du 15 mars 2005, également disponible sur le site : http://www.congo-site.info/index.php?action=article&id_article=131522.

quatre pays à savoir le Congo, le Gabon, la Mauritanie et la Guinée-Conakry. A travers ce projet, la solution recherchée est relative à la « gestion durable des écosystèmes marins côtiers, des ressources naturelles³³¹ ». Il est soutenu par le Programme pour les moyens d'existence durable dans la pêche PMEDP³³² qui a débuté ses activités sur le continent depuis 1999.

Une autre institution régionale intervenant dans la protection et la gestion de l'environnement marin et côtier est la Conférence ministérielle des Etats de l'Afrique de l'Ouest et du Centre dont l'une des émanations est l'Association pour la gestion des ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AGPAOC). L'AGPAOC contribue à la réduction de la pollution dans les ports, conformément aux dispositions du Plan d'action d'Abidjan³³³. Au cours des travaux du 28^{ème} Conseil de l'AGPAOC qui s'est tenu à Douala au Cameroun en février 2005, plusieurs réflexions ont été menées concernant une « nouvelle coopération portuaire dans le cadre du nouveau régime de sécurité et de sûreté ». Le choix de ce thème vise essentiellement la mise en œuvre des directives du code ISPS de l'OMI relatif à la sécurité et à la sûreté des personnes, des biens et des navires dans les ports, entrées en vigueur depuis le 1er juillet 2004, et qui fait peser de graves menaces de sanctions économiques aux ports qui ne s'y conforment pas³³⁴.

Certaines ONG internationales sont aussi présentes sur le terrain et mènent des actions considérables à l'échelle régionale en matière de protection et de gestion de l'environnement marin. Tel est le cas du rôle que joue l'UICN en Afrique de l'Ouest. La mission de l'UICN en Afrique de l'Ouest s'inscrit dans le concept de développement durable qui met les communautés humaines au centre des préoccupations de la conservation de la nature. Elle consiste à susciter un environnement politique, économique, et social propice à une gestion durable et une utilisation rationnelle des ressources naturelles d'origine terrestre et marine, à une conservation des sols et de la diversité biologique avec et pour le bénéfice des populations. L'UICN en Afrique de l'Ouest a identifié plusieurs domaines prioritaires d'intervention parmi lesquels figurent la gestion des ressources marines et côtières et la gestion des zones humides. C'est dans ce cadre qu'elle a mis en place dans cette sous-région le Programme régional de conservation des zones marines et côtières (PRCM). A partir d'une stratégie axée sur les aires protégées, ce programme régional de conservation marine et côtière entend soutenir la gestion rationnelle des ressources halieutiques, le développement économique aux échelles locale, nationale et régionale. Le PRCM vise une meilleure coordination et un soutien des initiatives de conservation des ressources côtières et marines dans la sous-région par la création de nouvelles aires marines protégées. Des actions de recherche et de conservation d'espèces critiques ont été menées³³⁵.

³³¹ Propos de Mme Jeanne Dambendzet ministre congolaise en charge de la pêche dans le cadre du lancement du Projet. *Ibid.*

³³² Le PMEDP développe des projets pour répondre aux questions d'intérêt régional en impliquant les communautés de pêche, les décideurs et partenaires dans les activités de développement. Voir N. Bourangon, *op.cit.*

³³³ Voir J-P. Fomete, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique occidentale et centrale, op.cit.*, p. 137.

³³⁴ P.E. Dang, « Rencontre : Les ports d'Afrique mouillent à Douala. Les travaux du conseil de l'AGPAOC se sont ouverts et visent la performance des ports », in *Le Quotidien Mutations* du vendredi 18 février 2005, également disponible sur le site : <http://www.quotidienmutations.net/cgi-bin/alpha/j/25/2.cgi?category=all&id=1108681873>.

³³⁵ C'est dans cet esprit que les activités de la deuxième phase du programme (2004-2008) s'organisent autour de plusieurs actions de développement à travers la protection et la gestion des ressources marines et côtières (appui à la création et à la gestion des aires marines protégées, conservation des habitats et des espèces, contribution des aires marines protégées au développement de l'écotourisme, etc.).

Ce programme se veut un bel exemple de coordination, d'échanges et de promotion des initiatives de conservation de la zone côtière et marine à l'échelle de la sous-région, dans le cadre d'un partenariat élargi à tous les acteurs à savoir les organisations internationales, les institutions étatiques, les ONG, les acteurs locaux, les instituts de recherche, les particuliers³³⁶.

Parallèlement, a été créée le 29 Mars 1985 par voie de convention, la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) qui regroupe six pays de la côte ouest africaine à savoir le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, la Mauritanie et le Sénégal. La CSRP est un organisme intergouvernemental de coopération halieutique au service de ses États membres. Ses objectifs visent le renforcement de la coopération et la coordination des États membres dans les domaines suivants : l'harmonisation des politiques communes en matière de préservation, de conservation et d'exploitation de leurs ressources halieutiques dans la sous-région; l'adoption de stratégies communes dans les instances internationales; le développement de la coopération sous-régionale en matière de surveillance et de la capacité des pays à entreprendre des recherches dans le secteur de la pêche sur le plan sous-régional. La Commission a élaboré et adopté plusieurs instruments juridiques sous-régionaux destinés à harmoniser certains aspects des politiques de pêches des États. Il s'agit notamment de la Convention relative à la détermination des conditions d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques au large des côtes des États membres de la CSRP, signée le 14 juillet 1993 en République du Cap-Vert ; de la Convention sur la coopération sous-régionale dans l'exercice du droit de poursuite maritime, adoptée le 1er septembre 1993 à Conakry en Guinée ; du Protocole du 1^{er} septembre 1993 définissant les modalités pratiques de coordination des opérations de surveillance des pêches entre les États membres, en application de la Convention sur la coopération sous-régionale dans l'exercice du droit de poursuite maritime ; des protocoles bilatéraux d'application de ces conventions dont certains ont été signés et d'autres en cours de négociation. La Commission a également adopté des principes et normes relatifs au marquage des navires de pêches et au statut des observateurs embarqués à bord des navires de pêches opérant dans la sous-région. Plusieurs projets ont été élaborés et réalisés au sein de cette institution³³⁷.

Les institutions nationales œuvrant en matière environnementale jouent également un rôle important dans la mise en application du dispositif juridique d'Abidjan.

B. Le rôle joué par les institutions nationales

Les institutions issues du secteur public qui interviennent dans la mise en œuvre de la protection et de la gestion de l'environnement marin et côtier sont dans la plupart des cas des organismes gouvernementaux. A cet effet, le pouvoir central, les organes déconcentrés et les collectivités

³³⁶ I. Niamadio, « Le PRCM, moteur de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest », p. 5 in *Kibaar*, Bulletin d'information du Bureau régional de l'UICN pour l'Afrique de l'Ouest, N° 9, avril 2004.

³³⁷ Parmi les anciens projets figure le Projet AFR/013 « Suivi et Surveillance de la Pêche industrielle dans les pays membres de la CSRP » qui a pour objectif de contribuer à la prospection et à la sauvegarde des ressources halieutiques, grâce à la réduction de la pêche illégale et de ses effets sur le milieu marin, afin notamment d'améliorer la sécurité alimentaire et assurer les avantages économiques pour les six pays de la CSRP et la Sierra Léone. Il a essentiellement démontré l'étendue de l'exploitation illégale des ressources halieutiques par les navires de pêche industrielle. Le projet qui est actuellement en cours est celui qui concerne l'appui à la mise en œuvre du plan sous-régional d'action pour la conservation et la gestion durable de populations de requins dans les Etats membres de la CSRP. Cf. <http://www.csrpsp.org/projets/projets.html>, juin 2007.

locales sont dotés de compétences qu'ils sont censés exercer en ce sens. Le rôle joué par les instances juridictionnelles n'est pas à négliger, malgré les insuffisances juridiques relevées en la matière dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

L'importance du rôle joué par les organismes gouvernementaux en matière d'environnement marin varie selon les pays. Dans la plupart des pays de la région, les textes environnementaux octroient de larges pouvoirs aux ministres chargés de l'environnement. Au Togo par exemple, le ministère de l'Environnement et des ressources forestières est compétent pour élaborer « la législation en matière de préservation de l'environnement, de prévention et de lutte contre les pollutions et nuisances³³⁸ ». Au Bénin, le ministère de l'Environnement, de l'habitat et de l'urbanisme a pour mission de définir la politique de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, d'assainissement, d'environnement, de protection des ressources naturelles, de délimitation des frontières, d'habitat, d'urbanisme, de cartographie et d'assurer le contrôle de sa mise en œuvre³³⁹. En République de Côte d'Ivoire, le ministère de l'Environnement, des eaux et forêts a pour mission principale la mise en œuvre et le suivi de la politique du gouvernement en matière de protection des eaux et de la forêt³⁴⁰. Au Sénégal, le ministre, chargé de l'Environnement et de la protection de la nature, prépare et met en œuvre la politique arrêtée par le Chef de l'Etat en matière de lutte contre les pollutions et de protection de la nature, de la faune et de la flore³⁴¹. De manière spécifique, il est chargé de la protection de la flore marine et de celle des côtes et des estuaires attaqués par l'érosion marine³⁴². En République du Congo, selon le code de l'environnement, les ministres chargés respectivement de l'Environnement et de la Marine marchande peuvent par arrêté conjoint autoriser des déversements, immersions ou incinérations en mer des substances non visées ou interdites dans les conditions telles que ces opérations ne portent pas atteinte au milieu aquatique, à ses ressources, à ses utilisations et ses utilisateurs³⁴³. Au Gabon, le ministre chargé de l'Environnement prend les mesures nécessaires afin de prévenir et lutter contre la pollution des eaux (marines et continentales)³⁴⁴. Au Cameroun,

³³⁸ Article 1er, al. 2 du décret n°2001-203/PR du 19 novembre 2001 portant attributions et organisation du Ministère de l'environnement et des ressources forestières ; les attributions et l'organisation du ministère ont été redéfinies par le décret n°2005-095/PR du 4 octobre 2005 qui consacre les dispositions des articles 1 et 2 du code de l'environnement. Source : site Web du Réseau d'échange d'information chimique au Togo (REIC-Togo) : <http://jp1.estis.net>. Accès, juin 2006.

³³⁹ Article 1, al. 1 du décret n°2003-072 du 05 mars 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, remplacé par un autre décret présidentiel du 5 janvier 2005. Voir le texte du décret de 2003 sur le site officiel du gouvernement béninois : <http://www.gouv.bj/ministeres/mehu/decret.php>; Voir également les attributions du ministère de l'environnement dans *Eco Citoyen*, Bulletin d'informations et d'analyses du ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, n°22 avril-juin 2005, p. 7. Ce bulletin d'information est également accessible sur le site du ministère : <http://www.mehubenin.net/eco22.pdf>.

³⁴⁰ Voir le décret n°2003-102 du 24 avril 2003 portant attributions des membres du gouvernement de Réconciliation Nationale dont l'article 31 détermine les missions assignées au Ministère des Eaux et Forêts. Information disponible sur le site officiel du ministère de l'environnement de la République de Côte d'Ivoire : <http://www.minef.ci/presentation.php>.

³⁴¹ Voir article 1^{er}, al. 1 du décret n° 2004-589 du 30 avril 2004 relatif aux attributions du Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature, accessible sur le site officiel du gouvernement sénégalais, http://www.environnement.gouv.sn/article.php?id_article=57.

³⁴² Article 1^{er}, al. 6. il s'agit là de l'un des rares textes qui déterminent les compétences du ministre en matière d'environnement marin.

³⁴³ Article 30 de la loi n°003/91 du 23 Avril 1991 sur la protection de l'environnement.

³⁴⁴ Articles 5 et 11, alinéa 1 de la loi n°93-16 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement au Gabon.

la compétence du ministère en matière d'environnement marin n'a pas été clarifiée et c'est le gouvernement qui élabore les politiques de l'environnement et qui coordonne leur mise en œuvre³⁴⁵. En République de Guinée, le ministère de l'Environnement est chargé entre autre de la conception, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation et de la réglementation en matière d'environnement et d'en assurer le suivi et le contrôle. Il coordonne également la mise en œuvre et l'application correcte des conventions et traités environnementaux sous-régionaux auxquels la Guinée est Partie contractante³⁴⁶.

Dans l'ensemble, les attributions de ces ministères sont souvent d'ordre général sauf quelques pays dont les lois portant code de l'environnement spécifient leurs compétences en matière de protection de l'environnement marin et côtier. Le rôle joué par les directions centrales ou techniques de ces ministères et certains organes déconcentrés en ce sens, arrive dans certains cas à pallier cette lacune. Au Bénin par exemple, parmi les tâches qui incombent à la direction de l'Environnement figure celle relative à la coordination des activités de gestion du littoral y compris la lutte contre l'érosion côtière en collaboration avec toutes autres structures concernées³⁴⁷. De même, en Guinée, la direction de l'Environnement comprend plusieurs divisions dont celle chargée de la prévention des pollutions et nuisances et du contrôle de la qualité. Cette division est à son tour composée de quatre sections, au nombre desquelles figure la Section contrôle des pollutions marine et côtière, qui est chargée de contrôler les navires pétroliers en vue de prévenir, limiter et/ou supprimer toute pollution et risque de pollution du milieu marin et des zones côtières, de contrôler le déversement, l'immersion et l'incinération des substances nocives et dangereuses dans les zones maritimes guinéennes, de gérer et contrôler les épaves maritimes en collaboration avec les services spécialisés, superviser les opérations de dépotages des produits pétroliers et autres substances dangereuses dans les terminaux portiques et enfin de contrôler les pollutions marines d'origine tellurique³⁴⁸. Au Sénégal, plusieurs projets et programmes sont rattachés à la direction de l'Environnement et des établissements classés. Parmi eux figure le projet dénommé « GEF MSP Sub-Saharan Africa Project – Development and Protection of the Coastal and Marine Environment in Sub-Saharan Africa », relatif au développement et à la protection de l'environnement marin et côtier de l'Afrique subsaharienne³⁴⁹. Le Sénégal a également mis sur pied un Programme de gestion intégrée des ressources marines et côtières (GIRMaC) sous la direction des Parcs nationaux qui est le point focal pour la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique dans le pays et en collaboration avec la direction des Pêches maritimes. Ce programme intègre le Projet de gestion de la biodiversité marine et côtière (PBMC) ainsi que certaines des recommandations du cadre intégré. L'objectif global du programme est d'assurer la conservation et la gestion des écosystèmes côtiers et marins d'importance mondiale qui sont vitaux pour la durabilité des genres de vie des communautés côtières³⁵⁰.

³⁴⁵ Article 10, paragraphe 1 de la n°96-12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

³⁴⁶ Voir Décret n°04/065/PRG/SGG du 4 octobre 2004 portant structure du ministère guinéen de l'environnement.

³⁴⁷ Article 36 du décret du 5 janvier 2005 Portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme.

³⁴⁸ Cadre institutionnel pour la gestion de l'environnement en Guinée, <http://www.mirinet.net.gn/dd-gn/cadrinstitl.html>, mars 2006.

³⁴⁹ Source : Site officiel du ministère de l'Environnement du Sénégal : http://www.environnement.gouv.sn/article.php?id_article=121, dernière mise à jour le 27 juin 2004.

³⁵⁰ Voir respectivement « Note d'information sur le Programme GIRMaC » publié par le ministère sénégalais de l'environnement, p. 1 et « Présentation du Programme GIRMac », p. 5 ; disponibles sur le site du ministère de l'Environnement, <http://www.environnement.gouv.sn>.

Toutes ces structures sont aidées dans leurs tâches par les organes déconcentrés, telles les directions régionales et départementales de l'environnement. Dans le cadre de leurs politiques d'IEC³⁵¹ en matière d'environnement, les autorités gouvernementales reçoivent l'appui du système éducationnel. Ainsi, l'éducation à l'environnement est devenue une priorité dans la plupart des pays africains, surtout dans les pays de la région. En plus des organismes publics gouvernementaux, des centres de recherches rattachés au milieu universitaire y sont également compétents et très actifs en ce qui concerne la protection de l'environnement marin et/ou la gestion intégrée des zones côtières.

L'intervention du secteur privé se résume en principe à l'action influente menée par les organisations non gouvernementales, les associations de défense de l'environnement et les particuliers. Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, on recense plusieurs associations et ONG œuvrant de manière générale en matière d'environnement, mais très peu interviennent spécifiquement dans le domaine de l'environnement marin et côtier. Le critère « protection de l'environnement » s'est récemment développé dans les pays africains qui voient naître une multitude d'organisations privées œuvrant pour la sauvegarde de la nature.

De tout ce qui précède, il ressort que les Etats de l'Afrique de l'Ouest et du Centre s'efforcent de veiller autant que possible à la mise en œuvre des objectifs de la Convention d'Abidjan concernant la protection et la gestion du milieu marin et des zones côtières. Cependant, il existe quelques insuffisances qui entravent la mise en œuvre effective des dispositions juridiques d'Abidjan.

III. L'existence d'insuffisances au niveau de la mise en œuvre du dispositif juridique d'Abidjan

Elle consiste à voir dans quelles mesures les dispositions de la Convention et du Protocole d'Abidjan font l'objet d'actions concrètes relatives à la protection et à la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières, aussi bien sur le plan régional que national.

A. Les insuffisances relevées en matière de prévention des dégradations de l'environnement marin et côtier

Les textes juridiques d'Abidjan obligent les Parties contractantes à mettre en place aussi bien dans le contexte régional que national, des mécanismes de prévention contre toutes formes de dégradation du milieu marin et des zones côtières. Le Protocole d'Abidjan, développe des objectifs qui rejoignent ceux de la Convention MARPOL 73/78, quoique différents dans le fond. Si le Protocole d'Abidjan est surtout relatif à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures, il ne s'est pas montré explicite quant aux méthodes de prévention de cette forme de pollution. Les moyens utilisés dans ce cadre régional sont moins techniques que le cadre universel établi par MARPOL. La Convention MARPOL régleme les pollutions causées par les navires en fixant des normes quant à la qualité des déchets d'hydrocarbures qui peuvent être déversés, ainsi que les conditions et les modalités de déversement ; elle impose l'installation de dispositifs de

³⁵¹ Information, éducation et communication.

réception adéquate dans les ports. De plus, elle oblige le navire ou l'engin à posséder un certificat international prouvant qu'il a été inspecté par le représentant d'une autorité compétente et qu'il est conforme aux normes de prévention de la pollution.

Quant à la Convention d'Abidjan, en matière de prévention, elle dispose en son article 13 que « dans le cadre de leurs politiques de gestion de l'environnement, les Parties contractantes élaborent des directives techniques et autres en vue de faciliter la planification de leurs projets de développement, de manière à réduire au maximum l'impact néfaste que ces projets pourraient avoir sur la zone d'application de la Convention³⁵² ». De même, « chaque Partie contractante s'efforce de prévoir, dans le cadre de toute activité de planification entraînant l'exécution de projets sur son territoire, notamment dans les zones côtières, une évaluation de l'impact potentiel de ces projets sur l'environnement qui peut entraîner une pollution importante dans la zone d'application de la Convention ou y provoquer des transformations considérables et néfastes³⁵³ ». Enfin, « les Parties contractantes mettent au point en consultation avec l'Organisation³⁵⁴, des procédures en vue de diffuser des renseignements sur l'évaluation des activités³⁵⁵ [...] » effectuées sur le milieu marin et les zones côtières. Cette préoccupation était déjà formulée par le Plan d'action d'Abidjan. En effet, traitant de ces objectifs, il cite en premier l'évaluation de l'environnement, incluant l'évaluation de l'impact des activités de développement sur la qualité de l'environnement marin et la promotion des recherches océanographiques. Le Plan d'action d'Abidjan insiste sur l'évaluation du milieu marin et des zones côtières adjacentes qui devraient permettre d'en déterminer la qualité, de même que les facteurs influant sur les écosystèmes marins et l'impact des tendances futures de l'environnement marin régional³⁵⁶.

Selon l'article 13 de la Convention d'Abidjan, il revient aux Etats, Parties contractantes, de procéder à la réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement marin et côtier. Pour ce faire ils élaborent des « directives techniques et autres » qui sont censées entraîner la réduction de l'impact néfaste de projets de développement sur l'environnement marin et côtier. Cette disposition est vague, imprécise et manque de clarté. Elle peut être interprétée comme une manière de laisser une certaine marge de manœuvre aux Parties contractantes. En effet, l'imprécision dont fait preuve cette disposition notamment sur la nature de ces directives techniques d'une part, et d'autre part, le fait de généraliser par le terme « et autres » les mesures possibles dans ce contexte, fait supposer que cette convention régionale entend laisser aux Etats une liberté dans la prévention des effets néfastes susceptibles de résulter de la mise en œuvre des projets. Par ailleurs, le texte de l'article 13 insiste également sur le fait que si dans l'exécution de projets sur son territoire, spécifiquement dans les zones côtières, un Etat a de sérieuses raisons de penser que ces activités peuvent entraîner une pollution importante susceptible de provoquer des transformations considérables et néfastes dans la zone d'application de la Convention, il réalise au préalable une évaluation de l'impact desdits projets. C'est promouvoir d'une certaine manière, la réalisation d'études d'impact transfrontières. Ce concept est encore à ses débuts dans la sous-région ouest africaine avec la récente réalisation en 2004 d'une première étude d'impact transfrontière dans le cadre du projet d'installation du gazoduc le long du littoral ouest africain.

³⁵² Article 13, paragraphe 1 de la Convention d'Abidjan.

³⁵³ Article 13, paragraphe 2 de la Convention d'Abidjan.

³⁵⁴ Le terme « Organisation » désigne le secrétariat de la Convention (article 2, paragraphe 2 de la Convention), dont les fonctions sont assurées par le PNUE.

³⁵⁵ Article 13, paragraphe 3 de la convention d'Abidjan.

³⁵⁶ J.-P. Fomete, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique occidentale et centrale*, op.cit., p. 153.

A la disposition de l'article 13 de la Convention d'Abidjan s'ajoute celle de l'article XIV, paragraphe 2 b) et c) de la Convention de Maputo du 11 juillet 2003, concernant notamment la réalisation d'études d'impacts en matière de « politiques, plans, programmes, stratégies, projets et activités susceptibles d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes et l'environnement en général³⁵⁷ », même s'il n'insiste pas sur l'aspect transfrontière. L'obligation faite par la Convention d'Abidjan, notamment en ce qui concerne la réalisation des études d'impact sur l'environnement marin et côtier, est relativement suivie dans les législations internes. La Convention d'Abidjan semble en effet plutôt privilégier la réalisation des études d'impact sur l'environnement marin et côtier dans le contexte national, à voir le contenu du second paragraphe de l'article 13.

Sur le plan national, les textes environnementaux législatifs et réglementaires en vigueur dans les pays de la région sont pour la plupart, imprécis en ce qui concerne la réalisation des études d'impact sur l'environnement marin et côtier, comme moyen de prévention des dégradations de ces milieux. Au Togo par exemple, le code de l'environnement³⁵⁸ prévoit des dispositions concernant la réalisation d'études d'impact sur l'environnement général ; il ne fait aucune référence, ni expresse, ni tacite à la réalisation des études d'impact sur le domaine public maritime ou encore sur le littoral. L'environnement a été pris en compte dans un cadre plutôt global³⁵⁹. Au Bénin, en dehors des dispositions de la loi-cadre sur l'environnement³⁶⁰ et de son décret d'application, le décret n°2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement détermine les projets soumis et non soumis à étude d'impact, les modalités d'exécution et le processus de l'étude d'impact. Cependant, il n'a pas apporté plus de précision sur les milieux récepteurs ; il est demeuré aussi général que la loi-cadre environnementale. Au Sénégal, en plus de l'article L50 du code de l'environnement³⁶¹, plusieurs textes réglementaires interviennent notamment pour fixer les conditions de délivrance de l'agrément pour l'exercice des activités relatives aux études d'impact³⁶², le contenu des termes de référence des études d'impact sur l'environnement³⁶³, ainsi que le contenu du rapport de l'étude d'impact présenté aux autorités compétentes³⁶⁴. Même la participation du public à l'étude d'impact sur l'environnement fait l'objet d'une réglementation³⁶⁵. Mais l'intérêt que pourrait susciter les dispositions de la loi fondamentale environnementale du Sénégal réside dans le fait que les autorités des pays voisins doivent aussi être informées et consultées sur tout projet ou toute activité susceptible d'avoir un impact transfrontière³⁶⁶. C'est une précaution salutaire prise

³⁵⁷ Paragraphe 2 b) de l'article XIV de la Convention de Maputo. Puisque cette disposition vise l'environnement en général, il va de soi que le milieu marin et les zones côtières sont compris dans cet ensemble.

³⁵⁸ Loi n°88-14 du 3 novembre 1988 portant code de l'environnement.

³⁵⁹ Il convient de noter que le code togolais de l'environnement n'est qu'une loi-cadre. Il est en principe normal que l'on n'y trouve qu'un cadre strictement général de la protection et de la gestion de l'environnement ; cela n'empêche toutefois pas que ce texte tienne compte de tous les milieux récepteurs dont on cherche à prévenir toutes formes de dégradation comme l'ont fait certains des autres pays côtiers de la région.

³⁶⁰ Loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement.

³⁶¹ L'article L50 de la loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement prévoit que c'est par décret sur rapport du ministre chargé de l'Environnement que sont définis les ouvrages et activités dont la réalisation ou l'exploitation nécessite une étude d'impact.

³⁶² Arrêté ministériel n°9470 MJEHP-DEEC du 28 novembre 2001, JO n°6025 du 12 janvier 2002.

³⁶³ Arrêté ministériel n°9471 MJEHP-DEEC du 28 novembre 2001.

³⁶⁴ Arrêté ministériel n°9472 du 28 novembre 2001.

³⁶⁵ Arrêté ministériel n°9468 du 28 novembre 2001.

³⁶⁶ Article L 48 *in fine* du code de l'environnement du Sénégal.

par le législateur sénégalais car il est évident qu'une activité menée dans une zone frontalière a forcément des effets sur le territoire des autres États voisins. On la retrouve aussi en Côte d'Ivoire dans le contenu de l'étude d'impact sur l'environnement³⁶⁷. Les projets environnementaux qui sont situés sur les côtes de ces pays, notamment en zones frontalières sont concernés par ces dispositions. En République de Guinée, en dehors du code de l'environnement³⁶⁸, le décret n°201/PRG/SGG/89 portant préservation du milieu marin contre toutes les formes de pollution ne prévoit pas de dispositions relatives aux études d'impact sur l'environnement marin et côtier. On y voit certes, des mesures de prévention de la pollution marine mais qui n'ont aucun lien avec les études d'impact.

Dans les pays comme le Cameroun, le Congo et le Gabon, les lois portant code de l'environnement démontrent aussi un intérêt particulier à la protection de la mer et de ses rivages, mais ne semblent toutefois pas faire la différence entre la prévention et la lutte contre la pollution marine (exception faite du Congo). Cependant, tout comme pour les exemples précités, le code de l'environnement dans ces pays prévoit en général des dispositions concernant la réalisation d'études d'impact environnemental, comme moyen de prévention des dégradations de l'environnement sans pour autant apporter des précisions en ce qui concerne le milieu marin et les zones côtières. La question est une fois encore soulevée dans un contexte plutôt général. Toutes ces mesures quoique intéressantes, n'apportent aucune précision sur la nécessité d'effectuer, toujours préalablement à ces activités, des études d'impact sur l'environnement marin et côtier conformément aux exigences de l'article 13 de la Convention d'Abidjan.

L'autre problème auquel sont confrontés les pays de cette région se situe non pas au niveau de la définition, mais de l'application effective des dispositions législatives et réglementaires relatives aux études d'impact sur l'environnement. Dans leur quasi-totalité, les pays concernés prévoient effectivement la réalisation des études d'impact sur l'environnement comme moyen de prévention de la dégradation de l'environnement. Un pays comme le Bénin a adopté, en plus de la loi-cadre, un texte réglementaire fixant les modalités d'exécution des études d'impact. D'autres pays comme le Nigeria³⁶⁹, le Congo³⁷⁰, etc., disposent également de textes réglementaires en matière d'étude d'impact sur l'environnement. Au Togo, le décret du 3 mai 2006 porte sur les travaux, activités et documents de planification soumis à étude d'impact sur l'environnement. L'élaboration de ce cadre juridique devrait ensuite être concrétisée par son effectivité sur le terrain.

Pour ce qui concerne spécifiquement le milieu marin et les zones côtières, on assiste à un mutisme juridique. Puisque ces pays ne disposent pas de cadre juridique spécifique aux études d'impact sur l'environnement marin et côtier, il serait temps à présent, pour tous les États côtiers Parties à la Convention d'Abidjan, de mettre fin à ce vide juridique. Une réforme s'impose au niveau du cadre juridique législatif et réglementaire de ces pays en la matière. Elle passe par une

³⁶⁷ Article 41 de la loi-cadre n°96/766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement.

³⁶⁸ Ordonnance n°045/PRG/87 portant code de l'environnement.

³⁶⁹ Environment impact assessment decree of 1992 (decree n°86 of December 10th 1992; Supplement of Official Gazette Extraordinary n°73 Vol. 79, December 31st 1992 – Part A – A979).

³⁷⁰ Décret n°86/775 du 7 juin 1986 rendant obligatoire les études d'impact sur l'environnement ; arrêté n°835/MIME/DGE du 6 septembre 1999, fixant les conditions d'agrément pour la réalisation des études ou évaluations d'impact sur l'environnement en République du Congo.

redéfinition du contenu des textes législatifs et réglementaires relatifs à la réalisation des études d'impact sur l'environnement. Désormais, les Etats doivent y insérer les ouvrages et activités qui se déroulent sur les rivages de la mer ainsi que ceux réalisés en pleine mer. Ils doivent au mieux élaborer sur le plan interne, une législation appuyée par une réglementation appropriée qui consisterait à veiller à la réalisation effective d'études d'impact sur l'environnement marin et côtier. Le contenu des textes doit faire preuve de clarté et de précision et ne présenter aucune ambiguïté. Les études d'impact qui sont réalisées doivent donc être faites sur la base de textes précis relatifs à la protection de l'environnement marin et côtier. Tout promoteur de projet doit au préalable connaître l'existence d'un cadre juridique approprié à la protection de l'environnement marin et côtier avant le démarrage d'activités susceptibles de porter atteinte à ces milieux.

Répondant aux exigences de la législation environnementale et à celles de la Convention d'Abidjan, l'étude d'impact effectuée dans le cadre du projet gazoduc ouest africain, implique en principe tous les pays concernés par ledit projet. Les résultats de cette étude devraient être portés à la connaissance des populations de ces pays, de manière à ce qu'elles y fassent leurs observations. Si concrètement les pouvoirs publics autorisent la réalisation d'études d'impact sur l'environnement marin et côtier, alors pourquoi ne pas légiférer sur la question, et surtout pourquoi ne pas la réglementer ?

B. Les insuffisances relevées en matière de lutte contre les dégradations

La lutte en aval contre les dégradations de l'environnement marin et côtier, concerne spécifiquement la mise en œuvre en premier lieu des plans d'intervention d'urgence, à mi-chemin entre « les mesures préventives et les mesures curatives³⁷¹ », ensuite de la réparation des dommages causés à ces milieux et enfin de la répression des atteintes qui y sont portées.

La notion de plan d'intervention d'urgence en Afrique de l'Ouest et du Centre est née avec l'adoption de la Convention et du Protocole d'Abidjan. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 3 du Protocole, l'expression « plan d'intervention d'urgence en cas de situation critique pour le milieu marin » désigne « un plan élaboré sur une base nationale, bilatérale, ou multilatérale, pour lutter contre la pollution et les autres atteintes au milieu marin et aux zones côtières ou la menace de situations de ce genre, résultant d'accidents ou d'autres événements imprévus³⁷² ». Les plans d'intervention d'urgence en cas de situation critique pour le milieu marin connaissent en réalité depuis l'adoption et l'entrée en vigueur de ces textes, d'énormes difficultés liées à leur démarrage effectif tant sur le plan régional que national. De manière générale, des efforts ont été fournis pour doter les Etats de cette région de plans d'intervention d'urgence. En effet, dès sa toute première rencontre en juillet 1981, le Comité directeur de l'environnement marin pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre avait considéré l'élaboration et la coordination de ces mécanismes de lutte contre la pollution marine comme le premier des quatre projets prioritaires de cette région. De même, en ce qui concerne les plans nationaux d'intervention d'urgence, une

³⁷¹ Pour emprunter l'expression au Pr. M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, Paris, 1996, pp. 274-278.

³⁷² Ces dispositions sont restées lettres mortes lors de la grave crise des déchets toxiques de l'été 2006 à Abidjan, lieu même de l'adoption des textes juridiques régionaux.

aide avait été fournie aux Etats de la zone d'application de la Convention et du Protocole en vue de l'élaboration de dix plans d'intervention en cas de situation d'urgence notamment due à la pollution³⁷³.

C'est en ce sens qu'a été adopté en Côte d'Ivoire, le décret n°85-949 du 12 septembre 1985 relatif à l'organisation du plan d'intervention d'urgence contre les pollutions en mer, en lagune ou dans les zones côtières. Ce texte s'applique à la lutte contre les pollutions de toute origine ainsi qu'aux menaces de pollution pouvant entraîner le déversement massif et dangereux en mer, dans les eaux lagunaires, ou sur le littoral de produits ou substances susceptibles de causer des dommages majeurs au milieu aquatique ainsi qu'aux zones côtières. A ce niveau, le problème de l'effectivité des dispositions de ce décret s'est posé lors du scandale des déchets toxiques déversés à Abidjan en août 2006. Alors même que le texte s'applique aux déversements en mer, dans la lagune et sur le littoral, les déchets provenant du navire « PROBO KOALA » ont été déversés plus loin sur la terre ferme. Cela démontre les limites du décret à s'appliquer face à ce genre de situation d'urgence.

Le Congo- Brazzaville a également mis en place son plan national d'intervention d'urgence, approuvé par le décret n°2001-615 du 31 décembre 2001. Ce plan vise le développement de moyens appropriés d'alerte et de transmission ; l'établissement de mesures rapides permettant de faire face à une catastrophe ; la formation et l'entraînement du personnel qualifié en matière de prévention et de lutte contre la pollution marine massive par les hydrocarbures et autres produits nocifs³⁷⁴. Par ailleurs, le Gabon a également mis en place un plan national d'urgence qui explique la démarche à suivre pour intervenir de manière rapide et directe en cas de déversement d'hydrocarbures et de toutes autres substances toxiques en mer³⁷⁵. Les autres Etats Parties à la Convention et au Protocole d'Abidjan devraient emboîter le pas à ces pays. Le Sénégal prévoit par exemple dans son code de l'environnement (article L 68) des dispositions concernant la mise en œuvre de plans nationaux d'intervention d'urgence.

Quant à la question de la mise en œuvre de la responsabilité et de la réparation des dommages, bien que prévue par la Convention d'Abidjan en son article 15, elle n'a vraiment jamais trouvé un début d'application. En réalité elle n'a non plus été résolue par les autres conventions sur les mers régionales³⁷⁶. Dans le cadre de la Convention d'Abidjan, le problème de la responsabilité a été posé de manière très restrictive. Alors même que la pollution ne constitue pas la seule source de dégradation de l'environnement marin régional, le contenu de l'article 15 de la Convention se limite à la détermination des responsabilités et à la réparation ou l'indemnisation des

³⁷³ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique, op.cit.*, p. 279.

³⁷⁴ Il était d'ailleurs prévu l'organisation en collaboration avec l'OMI, d'un séminaire à Pointe Noire (du 28 au 31 août 2007), portant sur le plan national d'intervention d'urgence en cas de pollution par les hydrocarbures en milieu marin et côtier. Ce séminaire avait essentiellement pour but de permettre au pays de disposer de nouveaux outils en matière de prévention et de lutte contre la pollution marine. Voir le site officiel de la République du Congo-Brazzaville : <http://www.congo-site.com/pub/fr/v4x/actualités/article>, 22 juin 2007.

³⁷⁵ Ce dispositif qui a été mis en place après vingt-huit années de préparation, comprend l'ensemble de toutes les mesures et procédures opérationnelles, administratives nécessaires à la préparation et à la conduite des actions, à la gestion des conséquences et à son suivi. Il détermine également les intervenants tout en prévoyant les moyens de lutte. Voir Internet Gabon, « Pollution maritime par les hydrocarbures et autres substances nuisibles. Enfin un plan d'urgence national pour parer aux catastrophes », Article du quotidien *L'Union* du 23 avril 2007 : <http://www.internetgabon.com/actualités/actus-avril2007>.

³⁷⁶ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique, op.cit.*, p. 282.

dommages résultant uniquement de la pollution dans sa zone d'application. Les Parties contractantes se sont engagées à coopérer en vue d'élaborer et d'adopter des règles et procédures appropriées en ce sens. L'analyse des dispositions de l'article 15 de la Convention d'Abidjan démontre la légèreté avec laquelle est envisagée la mise en œuvre de la responsabilité et de la réparation des dommages. Les Parties contractantes sont censées élaborer et adopter les « règles et procédures appropriées », sans qu'aucune précision ne soit apportée sur leur caractère. De plus, la réparation des dommages ainsi que l'indemnisation ne peuvent s'effectuer de manière « rapide » comme semble le préconiser la Convention. Une indemnisation rapide des victimes de pollutions marines est utopique, si l'on s'en tient à tous les rebondissements qui surviennent lorsque la machine de la réparation et de l'indemnisation est déclenchée en cas de marée noire. Enfin, puisque l'article 15 de la Convention semble ignorer que la pollution n'est pas la seule cause de dégradation de l'environnement marin et côtier dans cette région, il importe de rappeler que les activités de récupération de sable et de graviers sur les côtes qui provoquent et augmentent l'érosion côtière ayant été omises, devraient en principe y figurer. Il n'existe à proprement parler aucun moyen permettant de poursuivre les responsables de cette forme de dégradation, ce qui est déplorable. De plus, depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Abidjan, aucune procédure n'a vraiment été engagée en vue d'une condamnation à la réparation de dommages causés à la suite d'actes de dégradation de l'environnement marin et côtier dans cette région.

Il faut reconnaître qu'au départ, la question de la responsabilité et de la réparation et/ou de l'indemnisation ne figurait pas parmi les actions prioritaires du Plan d'action d'Abidjan. Elle n'a par ailleurs pas fait l'objet d'études, encore moins de débats au cours des réunions des différentes instances impliquées dans la mise en œuvre du Plan d'action d'Abidjan³⁷⁷. Même au cours des dernières années pendant lesquelles les projets prioritaires ont connu une évolution³⁷⁸, les travaux du Comité directeur ont passé sous silence la question de la détermination des responsabilités. Tout au plus, le Plan d'action d'Abidjan, dans son paragraphe 22 a invité les Etats régionaux à ratifier et à appliquer la Convention internationale de Bruxelles de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Or devant le peu d'intérêt manifesté par les Etats de la région à l'égard de cette convention internationale, la Conférence des Parties à la Convention et au Protocole d'Abidjan ne cesse de rappeler aux Etats l'importance de la mise en application des dispositions relatives à la responsabilité civile et à la réparation des dommages. Les Etats, en réalité se réfugient derrière la non ratification de ladite convention puisque en conséquence, ils ne se sentent pas liés par les obligations qu'elle impose. Les Etats ont souvent tendance à tirer parti de telles situations surtout lorsque la règle internationale édictée est générale et imprécise.

Sur le plan interne, certains pays prévoient cependant dans leurs lois nationales relatives à l'environnement, des dispositions concernant la responsabilité et la réparation des dommages. Ces pays sont notamment la Guinée³⁷⁹, le Sénégal³⁸⁰, le Congo³⁸¹, le Cameroun³⁸². Dans

³⁷⁷ J.-P. Fomete, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique occidentale et centrale, op.cit.*, p. 201.

³⁷⁸ Les nouveaux projets intégrés concernent entre autres la protection et la conservation de zones et de la faune marines, l'élévation du niveau de la mer et la gestion intégrée des zones côtières.

³⁷⁹ Article 90 du code guinéen de l'environnement.

³⁸⁰ Articles L 71 et L 72 du code sénégalais de l'environnement.

³⁸¹ Article 29, al. 2 du code de l'environnement.

³⁸² Articles 77 et 78 du code de l'environnement.

l'ensemble, on ne saurait affirmer que les règles juridiques précitées établies par ces pays font l'objet d'une application effective en cas de litiges relatifs à la pollution marine par hydrocarbures. La réalité est que l'on ne dispose d'aucune décision de justice en ce sens, autrement dit il n'existe pas de contentieux en la matière. Une telle situation est bien regrettable dans la mesure où seules les condamnations prononcées par le juge devraient à terme avoir pour effet de dissuader les pollueurs.

En ce qui concerne enfin la répression des atteintes portées à l'environnement marin et côtier, elle concerne à la fois la pollution sous toutes ses formes (pollutions marine et côtière), la réalisation d'activités aggravant le phénomène d'érosion côtière, ou encore les activités entraînant la destruction d'habitats fragiles vivant dans les zones humides. En dépit du silence opéré par les textes d'Abidjan sur la question, dans la plupart des cas, les textes environnementaux de certains pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre semblent mieux organiser le problème de la responsabilité pénale en cas d'atteintes portées contre le milieu marin et les zones côtières. Cependant, ils ont plus tendance à se focaliser sur le problème de la pollution que sur les autres sources de dégradation. En République de Guinée par exemple, le code de l'environnement prévoit en son article 93 que toutes violations de ses dispositions en ce qui concerne notamment la protection du milieu marin, constituent des infractions qui sont en principe jugées par le tribunal compétent du lieu de l'infraction. De manière plus précise, la responsabilité pénale de propriétaires et capitaines de navire est mieux organisée par le décret portant préservation du milieu marin contre toutes les formes de pollution³⁸³. Le Sénégal a également prévu des dispositions relatives à la responsabilité pénale des auteurs d'infractions concernant l'environnement marin³⁸⁴. Les sanctions qui en découlent vont du versement d'amendes à des peines d'emprisonnement.

Les textes environnementaux de ces pays africains se sont limités à ne fixer que les conditions et les modalités de mise en œuvre de la responsabilité pénale. L'inexistence d'un véritable contentieux pénal en cas de dégradation du milieu marin et de zones côtières dans les pays de la région³⁸⁵ entrave l'obligation faite de veiller au respect des textes législatifs et réglementaires relatifs à la protection et à la gestion de l'environnement marin et côtier. Si dans ces pays l'on ne dispose pas à proprement parler de contentieux répressif en matière d'environnement marin et côtier, ces derniers ont néanmoins eu, pour la plupart d'entre eux, le mérite de prévoir des dispositions répressives applicables aux infractions commises en milieu marin. Les dispositions présentent selon les pays un caractère contraignant dont le but est de décourager les actes de pollution marine, qu'ils soient volontaires ou accidentels. Dans l'ensemble, les dispositions répressives des lois environnementales des pays de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre prévoient comme sanctions en cas de dégradation de l'environnement marin et côtier, des peines d'emprisonnement, le versement d'amende, la saisie ou encore l'immobilisation de navires, etc. Dans la réalité, le droit répressif dans ces pays ne se limite qu'à l'existence de dispositions législatives, puisque le juge n'est jamais appelé à se prononcer sur la question. Les personnes qui ont une part de responsabilité dans les actes de dégradation (dont entre autres le déversement des

³⁸³ Articles 35 et 36 du décret guinéen portant préservation du milieu marin.

³⁸⁴ Article L 74 du code sénégalais de l'environnement.

³⁸⁵ Exception faite de la Guinée où on peut signaler le contentieux lié à l'immobilisation du navire battant pavillon de Saint-Vincent-et-les-Grenadines; voir jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer dans l'affaire du navire SAIGA n°1.

déchets toxiques à Abidjan) devraient en répondre devant les tribunaux du lieu de l'infraction et être par conséquent sévèrement punis afin d'éviter qu'ils se reproduisent dans le futur. Il est donc urgent que les pays de cette région corrigent ces insuffisances et fassent jouer au juge le rôle qui lui incombe, de manière à faire véritablement appliquer le droit lorsque l'environnement marin et côtier subit des dégradations.

Enfin, devant l'incapacité de la machine juridico-politique à répondre de manière prompt et efficace à la situation d'urgence provoquée par le déversement des déchets toxiques à Abidjan, il importe à présent de relever les limites des textes d'Abidjan et surtout du Protocole qui concerne les cas d'urgences liés de pollution marine par « les hydrocarbures et autres substances nuisibles ». Ces textes, dont le contenu est dépassé, répondent difficilement aux problèmes écologiques actuels. Ils devraient connaître une évolution et désormais intégrer cette forme de pollution à savoir le transport en mer de déchets et leur déversement sur la terre ferme.

Conclusion

Au regard de tout ce qui précède, il importe vingt-six ans après l'adoption des textes juridiques d'Abidjan et vingt-trois ans après leur entrée en vigueur, d'établir un bilan en ce qui concerne globalement la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières en Afrique de l'Ouest et du Centre. Les moyens préconisés par la Convention et le Protocole en ce sens ont-ils effectivement été pris en compte par les Parties contractantes dans le cadre régional et sur le plan national ?

La réponse à cette interrogation est mitigée. Des actions ont été menées par les Etats dans le sens des objectifs qu'ils se sont assignés. Cependant, elles demeurent insuffisantes. Certes, la mise en place sur le plan national d'instruments juridiques relatifs à la protection et à gestion de l'environnement marin et côtier est salutaire, même si des insuffisances existent également à ce niveau. De même, les diverses actions menées aussi bien dans le contexte régional que national pour la conservation des ressources marines et côtières sont positives et surtout à encourager. Seulement, il faut bien plus pour parler de protection et de mise en valeur effectives du milieu marin et des zones côtières dans cette région. L'intégration des facteurs juridique, économique, écologique, scientifique, social et culturel s'avère d'une part nécessaire pour y parvenir. D'autre part, le strict respect des obligations imposées aux Etats en ce sens, qui constitue le véritable point de départ de la mise en œuvre, s'avère indispensable.

Dans le cadre de la mise en œuvre effective des textes juridiques d'Abidjan, il serait judicieux de mettre en place les mécanismes adéquats visant la prévention et la lutte contre les diverses dégradations du milieu marin et des zones côtières et de les faire appliquer sur le terrain. Il s'agit aussi d'encourager l'élaboration et la mise en œuvre de projets communs à la région pour la protection et la mise en valeur de ces milieux.

L'Afrique de l'Ouest et du Centre doit rattraper le retard accumulé au cours de ces dernières années. Les textes d'Abidjan doivent impérativement suivre l'exemple d'autres conventions régionales adoptées sous l'égide du PNUE. A l'instar de la Convention de Barcelone telle que modifiée en 1995, le système juridique d'Abidjan doit être complété par d'autres protocoles. Ces protocoles doivent notamment porter sur la protection et la gestion intégrées des zones côtières, la création et la gestion des aires marines protégées, le transport de déchets dangereux, l'immersion, la pollution résultant d'activités d'exploration et d'exploitation des ressources

marines. Les travaux de la prochaine Conférence des Parties doivent se pencher sur cette question et non pas se limiter à l'adoption d'un seul protocole sur la pollution tellurique comme c'est actuellement le cas.

De plus, il est très important pour les Etats de cette région de paraître désormais aux rencontres régionales et internationales avec des positions communes et concertées. Aussi faudra-t-il mobiliser les efforts pour rechercher et trouver des appuis nécessaires à la protection effective de leurs eaux maritimes et à la conservation de leurs ressources sur la base de programmes conjoints de leurs gouvernements, en conciliant les besoins économiques et les préoccupations écologiques.

Enfin, le système juridique d'Abidjan doit favoriser l'accès à l'information en se dotant d'un site Internet. En effet, de nos jours, les nouvelles technologies d'information et de la communication, notamment Internet, sont considérées comme des outils indéniables de recherche. Le secrétariat de la Convention, ainsi que les autres institutions régionales issues de la Convention d'Abidjan, doivent disposer de leur propre site Internet sur lequel figureront toutes les informations périodiquement mises à jour, relatives aux travaux effectués dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention. Il devrait également en être de même pour les institutions nationales.

L'on ose espérer que toutes ces recommandations ne demeureront pas une fois de plus lettres mortes et que dans un avenir plus ou moins proche, l'on assistera à leur concrétisation. La participation de tous les acteurs concernés est indispensable pour parvenir à une véritable protection et mise en valeur de l'environnement marin et côtier dans la région.

Chapitre III

Intégration régionale et mise en œuvre du droit international : quelles avancées

L'intégration et l'harmonisation des normes de droit international de l'environnement dans le droit africain

Rose Nicole Sime*

L'actualité nous rappelle régulièrement le défi planétaire qu'est la protection de l'environnement pour l'humanité toute entière. La conférence de Stockholm est de ce point de vue une étape décisive en ce qu'elle consacre l'adoption de plusieurs instruments juridiques et l'avènement d'institutions spécialisées dans la protection de l'environnement. Le PNUE en est une illustration. Vingt ans plus tard, la conférence de Rio par son impact planétaire, renforcera l'ampleur de ce mouvement. Selon une étude réalisée par le PNUE, on dénombre environ 500 traités multilatéraux dont 60% ont été négociés après 1972³⁸⁶. Elisabeth Dowdeswell, alors Directeur exécutif de ce programme, affirmait que « le droit international de l'environnement s'est avéré être un des instruments les plus effectifs pour former et renforcer le consensus dans la communauté mondiale en vue de faire face aux problèmes mondiaux de l'environnement les plus aigus ». Le développement des normes juridiques peut être considéré comme une marque importante du succès des politiques internationales de l'environnement et le droit comme le fondement et l'instrument efficace de ces politiques³⁸⁷.

L'Afrique n'échappe pas à ce mouvement surtout depuis la conférence de Rio en 1992. Ce continent a connu pendant les deux dernières décennies un développement relativement important en matière de droit de l'environnement. L'introduction des normes environnementales dans le droit africain s'est faite en plusieurs étapes. Premièrement, pendant longtemps le droit de l'environnement était essentiellement un droit de conservation et d'exploitation de la faune et de la flore sauvages. Les sources conventionnelles régionales datent de l'époque coloniale. Il s'agit de la convention de Londres de 1900 (qui n'a jamais été appliquée), de la convention signée à Londres le 8 novembre 1933 relative à la protection de la faune et de la flore à l'état naturel et la convention phytosanitaire de Londres du 29 juillet 1954, modifiée par le protocole du 11 octobre 1961. Certaines de ces conventions ont jeté les bases du droit africain de l'environnement par leur contribution à la protection de la faune. Ces traités coloniaux ont été relayés après les indépendances par des instruments juridiques couvrant un champ plus large. Cependant, seule la Convention d'Alger, première grande convention africaine en matière de gestion des ressources naturelles, a une portée continentale. Les Etats africains ont pour la plupart ratifié les grandes conventions internationales comme la Convention de Washington de 1973 sur le commerce internationale des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinctions (CITES), la Convention de Ramsar de 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, la Convention sur la diversité biologique (CBD), la convention cadre sur les changements climatiques, etc. Ces instruments juridiques s'insèrent avec plus ou moins d'effectivité dans l'architecture juridique régionale et sur le plan national (lois et règlements).

* Avocate (Cameroun).

³⁸⁶ Doc. UNEP/IGM/1/INF/3, 6 avril 2001, §4.

³⁸⁷ M. Pâques, M. Faure (dir.), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 58.

Avant et à la suite de Rio, des instruments juridiques ont été élaborés en Afrique afin de transposer à l'échelle régionale les règles juridiques issues de ces conférences, telle la convention de 1994 sur la lutte contre la désertification. La conservation de la nature et les ressources naturelles constitue un des chapitres les plus importants du droit de l'environnement en Afrique. C'est le seul domaine de la protection de l'environnement (avec les déchets dangereux) à avoir fait l'objet d'une convention dont la portée est continentale, avec la convention d'Alger de 1968. Cette dernière a été remplacée par la convention de Maputo de 2003 qui entrera en vigueur après la quinzième ratification. La prise en compte de la question de la conservation et de l'utilisation rationnelle des ressources et la protection de l'environnement répond en Afrique comme ailleurs, à plusieurs préoccupations.

La première relève de l'évidence : les espèces, les écosystèmes aussi bien que les processus écologiques ne connaissent pas les frontières nationales. Le bassin du Congo en Afrique centrale, deuxième plus grande région forestière, est une illustration de cette contiguïté géographique du couvert forestier. Il s'étend sur le Cameroun, le Gabon, le Congo (Brazza), la République Démocratique du Congo, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine. La plupart des espèces animales possèdent une aire de répartition couvrant le territoire de deux ou plusieurs états dans lesquels ils migrent. Les grands écosystèmes comme les fleuves peuvent s'étendre sur le territoire de plusieurs pays. A ce titre la coopération régionale ou sous régionale à travers l'adoption d'accords bilatéraux et multilatéraux s'avère indispensable pour garantir une gestion harmonieuse et écologique des ressources et des écosystèmes. Les aspects économiques et socio culturels ont toute leur importance à ce stade : la gestion des ressources naturelles fait partie intégrante des processus de développement. Par ailleurs une politique qui consacre une utilisation rationnelle des ressources naturelles permet d'éviter des conflits sociaux³⁸⁸.

Deuxièmement, la conclusion d'accords internationaux pour la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles permet d'identifier les priorités et fixer les objectifs communs à l'échelle régionale pour la conservation. Ces conventions peuvent obliger les parties à coordonner et harmoniser leurs règles juridiques nationales de conservation et d'utilisation durable des espèces et des écosystèmes. Le rôle de la Convention sur la diversité biologique est à cet égard fondamental en ce qu'elle prescrit l'identification des éléments de la biodiversité et l'élaboration de stratégies nationales en vue de leur conservation et leur utilisation durable³⁸⁹. Plus récemment, l'exemple de la convention de Maputo de 2003 sur la conservation et la gestion des ressources naturelles en Afrique qui s'inspire entre autres conventions de la CDB, est emblématique à plus d'un titre.

Troisièmement, la restauration d'une capacité institutionnelle et financière dans les pays africains qui abritent des foyers importants de biodiversité reste un défi.

Le rôle du droit dans le cadre d'une politique de protection de l'environnement sera fondamental dans la mesure où il peut attacher une force contraignante à des objectifs fixés préalablement et déterminer les moyens de sa réalisation, l'enjeu étant d'ajuster ces derniers en fonction desdits objectifs et créer les conditions de l'application effective et efficace du droit. La

³⁸⁸ Certains conflits entre pasteurs en Afrique de l'Ouest trouvent leur origine dans l'absence de politiques de répartition et d'utilisation responsable de ressources partagées qui se raréfient comme l'eau, les pâturages.

³⁸⁹ N. De Sadeleer, C.H. Born, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris : Dalloz, 2004, 780 p.

mise en œuvre passe par l'intégration de ces normes dans l'ordre juridique national et par leur harmonisation à l'échelle régionale et sous régionale. Ce processus se dessine à travers l'adoption d'instruments juridiques tels les conventions de Bamako et Maputo qui constituent des plateformes possibles d'harmonisation du droit de l'environnement en Afrique, sous réserve de l'adhésion des Etats.

Il est intéressant de rendre compte de la manière dont les Etats africains organisent la réception et l'intégration du droit international de l'environnement dans l'ordre juridique continental et plus spécifiquement de la dynamique de domestication continentale et nationale des grands principes du droit international de l'environnement. Culturellement et historiquement, la production du droit en général et de l'environnement en particulier en Afrique tire son essence de droits extérieurs au continent. Il n'est pas intrusif d'affirmer que le droit africain de l'environnement tire son existence et s'inspire de normes juridiques internationales. Dès lors, une analyse du processus par lequel ce droit international de l'environnement est amené à l'existence et harmonisé à l'échelon continental africain d'une part et mis en cohérence avec les instruments juridiques nationaux d'autre part, est utile. L'intégration des normes internationales à l'échelon national ou sous régional ne se fait en général pas sans heurt, notamment avec la coexistence de normes de droit coutumier et de normes dites de droit moderne, par exemple dans le domaine du droit foncier, de la gestion des forêts, des ressources fauniques et des ressources en eau. Il se pose donc le problème de l'harmonisation et de la cohérence de ces règles de droit.

Les deux instruments cités plus haut, dont il faut rappeler que celui de Maputo n'est pas encore entré en vigueur, constituent des étapes décisives dans l'évolution du droit africain de l'environnement, mais qui masquent mal les difficultés d'intégration et d'application de ces normes en Afrique. L'hypothèse qui tend à se confirmer est celle d'une intégration laborieuse des règles du droit international (global ou régional) de l'environnement en droit interne. Même quand elles sont intégrées dans le corpus juridique national, leur application reste problématique, et ce pour de multiples raisons. On peut néanmoins rendre compte d'un processus d'harmonisation en développement, à l'échelle continentale, mais surtout sous régionale, qui permet à des Etats partageant un même écosystème d'organiser sa gestion commune. Cette démarche se traduit par la création d'institutions sous-régionales ayant cette vocation environnementale, mais également par l'introduction de dispositions juridiques environnementales dans les accords d'intégration sous régionaux.

La vérification du bien-fondé de cette hypothèse se déclinera en deux temps : une première partie exposera les causes des difficultés d'intégration et d'application des normes de droit international de l'environnement dans les droits nationaux africains. Une deuxième partie analysera le processus d'harmonisation régionale et sous-régionale en cours.

I. Les difficultés d'intégration des règles de droit international de l'environnement en droit national

Elles sont de deux ordres : l'une est liée à des considérations économiques qui pèsent sur l'élaboration et surtout l'application des normes de droit de l'environnement ; l'autre difficulté est liée à la lenteur dans la ratification par les Etats des différentes conventions environnementales qu'ils ont signées.

A. Des législations nationales sous influence : le poids des enjeux économiques

L'environnement a longtemps été plus perçu comme une contrainte que comme un atout, les contraintes environnementales apparaissant comme un frein à la croissance. Le poids des enjeux économiques est important dans la définition des politiques environnementales. Dans le contexte africain, la priorité reste la lutte contre la pauvreté. L'exploitation des ressources naturelles s'inscrit dans cette démarche somme toute normale, sauf quand on considère la place infime réservée à l'environnement. Cette course à la croissance ne peut qu'être préjudiciable à l'environnement s'il n'y a pas de règles communes, de standards environnementaux définis et respectés par tous les pays dans le cadre de la compétition économique.

1. La concurrence économique et la course vers le bas : l'arbitrage des opérateurs économiques dans le dumping environnemental

Au sein de l'Union européenne, la politique d'harmonisation des normes environnementales n'a pas conduit à un nivellement par le bas des normes de protection de l'environnement, tout au contraire. Par exemple les niveaux d'émission tolérés pour les voitures ont été progressivement réduits et sont aujourd'hui parmi les plus stricts au monde³⁹⁰. Les décisions les plus récentes de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) témoignent d'un souci de concilier commerce et environnement. L'harmonisation des normes environnementales aboutit à « un niveau de protection élevé »³⁹¹. Cette élévation du niveau de protection entraîne des surcoûts et la tentation est grande pour certaines multinationales occidentales d'exporter les industries polluantes là où des coûts élevés de contrôle de la pollution peuvent être évités. Les pays africains pourraient bien dans l'avenir être le lieu d'accueil de ces activités industrielles étrangères hautement polluantes, en raison de législations environnementales qui, même quand elles existent, sont peu ou pas appliquées. Il est évident que la libéralisation des échanges crée inévitablement une forme de concurrence entre les Etats visant à attirer le maximum de capitaux étrangers en vue d'une rentabilité immédiate des investissements. Cette compétition consiste à créer les conditions fiscales et législatives les plus attrayantes pour les investissements étrangers. Ce sont dans les domaines social et environnemental que le dumping législatif revêt sa forme la plus exacerbée dans la mesure où il conduit systématiquement à l'abaissement des niveaux de protection contre la pollution afin d'attirer les investissements. L'hypothèse de la « compétition législative »³⁹² repose sur l'idée selon laquelle le droit applicable est instrumentalisé par rapport à l'avantage comparatif qu'il produit, au profit des acteurs privés qui s'y soumettent. Dans le domaine du droit de l'environnement comme celui des lois sociales, le paramètre compétitif repose essentiellement sur l'idée de la mise en concurrence des diverses lois nationales du fait de la mobilité de certains de leurs destinataires, les opérateurs économiques, « qui disposent du pouvoir de se soustraire à l'une pour se soumettre à l'autre au moyen d'un simple déplacement »³⁹³. A contrario du paradigme traditionnel de la subordination du marché au droit, « ce

³⁹⁰ Il en est de même pour les normes relatives aux carburants, aux substances toxiques et aux emballages.

³⁹¹ Article 95 du traité CE.

³⁹² H. Muir Watt, *Aspects international du droit privé. Réflexions sur l'impact de la globalisation économique sur les fondements des conflits de lois et juridictions*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 2004, pp. 25-383.

³⁹³ *Ibid.* p. 52.

sont désormais les droits nationaux qui seraient soumis à l'arbitrage des opérateurs privés et facteurs de producteurs, investis, du fait de leur nouvelle mobilité, du pouvoir de mettre en compétition les décisions des législateurs étatiques »³⁹⁴.

La question du traitement et du recyclage des déchets illustre bien ce risque. En Europe, le coût du traitement des déchets est élevé et la réglementation de plus en plus strict. La solution pour certains industriels consiste à se débarrasser de ces déchets en Afrique et dans certains pays d'Asie sous le prétexte du recyclage. Le traitement des déchets y coûte beaucoup moins cher (surtout lorsqu'il n'y a en réalité aucun traitement et que les déchets sont juste stockés ou enterrés). Ces pays touchés par la pauvreté et la corruption sont moins regardants sur les risques pour l'environnement et la santé. Le dernier exemple en date : un bateau appartenant à une multinationale (Trafigura) et rempli de déchets toxiques qui ont été déversés mi-août 2006 dans des décharges et dans différents sites de la ville d'Abidjan, à ciel ouvert. Les conséquences ont été dramatiques, plusieurs morts et des milliers de personnes plus ou moins gravement incommodées, sans compter les conséquences sanitaires et écologiques à long terme. L'autre exemple, plus insidieux, le risque environnemental et sanitaire étant moins flagrant mais tout aussi avéré, est celui de l'importation des équipements électriques, électroniques et informatiques d'occasion des pays européens et des Etats-Unis vers l'Afrique. Ce qu'on appelle les e-déchets sont généralement exportés par des pays développés vers des pays en développement, fréquemment en violation de la Convention de Bâle. L'inspection de 18 ports maritimes européens en 2005 a montré que 47% des déchets exportés, e-déchets compris, sont illégaux. La question qui se pose est de savoir si ce matériel généralement obsolète et qui est arrivé en fin de vie dans ces pays occidentaux, peut être assimilé à des déchets. Ces produits rapidement obsolètes et qui contiennent des composantes chimiques toxiques sont jetés dans des décharges qui ne sont pas équipées pour traiter sans risque les déchets dangereux. Des études montrent que 80% de ce matériel manipulés sans aucune protection, s'avèrent inutilisables et se retrouvent ainsi dans des décharges à ciel ouvert dans les faubourgs de Lagos, plaque tournante de ce commerce en Afrique.

En promouvant l'harmonisation des règles environnementales les Etats africains encourageraient la mise en place d'un socle commun de normes et de standards. Il est impératif que les codes de sur les investissements connaissent un toilettage afin de les mettre en conformité avec les exigences environnementales du développement durable telles qu'elles apparaissent dans l'économie générale des textes de Maputo et de Bamako. Des règles communes doivent servir de cadre pour s'assurer que des industries étrangères fuyant les coûts de dépollution ne profitent du laxisme juridique et surtout du dumping environnemental pour polluer en toute impunité. La suggestion semble naïve si l'on considère que la lutte contre la pauvreté dicte des stratégies contraires.

2. Les enjeux financiers de l'exploitation: la gestion patrimoniale des ressources naturelles

Les acteurs économiques publics et privés pèsent par leurs stratégies sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement et plus particulièrement sur le choix des contraintes environnementales. Il est tout aussi évident que les ressources naturelles constituent un enjeu

³⁹⁴ *Ibid.* p. 53.

important dans la définition des politiques économiques dans la mesure où elles sont perçues comme instrument de promotion du développement. D'une manière générale, les Etats africains francophones ont fait le choix, sous l'impulsion des plans d'ajustement structurel, de la rentabilité immédiate de l'exploitation des ressources naturelles afin de faire face à la pauvreté grandissante. D'où la main mise des autorités sur leur gestion. Ce n'est pas un hasard si les pays possédant d'importantes ressources forestières tels que les pays d'Afrique centrale se sont toujours opposés à l'élaboration d'un instrument juridique contraignant concernant les forêts. Cette volonté de maîtrise des ressources naturelles par les autorités politiques et administratives trouve également son explication dans les stratégies personnelles de prédation et de captation des revenus générés par ces ressources³⁹⁵. La destruction des forêts du Bassin du Congo du fait d'activités industrielles progresse rapidement dans toute la région, malgré la nécessité évidente d'une gestion plus durable. L'exploitation forestière industrielle reste la principale cause de la destruction de la forêt tropicale africaine.

Par ailleurs aucune analyse des raisons de l'ineffectivité du droit de l'environnement dans les pays africains francophones ne saurait faire l'impasse sur le phénomène de la corruption. Les enjeux financiers ne sont pas seulement propres à l'Etat, ils sont aussi individuels. Contrôler une ressource par la position administrative qu'on occupe, c'est contrôler l'accès à ces ressources ainsi qu'à ses revenus. C'est également un mode de rétribution de la fidélité du personnel politique. Cette corruption se manifeste dès lors qu'il s'agit de l'accès à la justice et des sanctions aux infractions environnementales. L'exploitation illégale de la forêt est courante en Afrique centrale et la corruption y est endémique parmi les intervenants du secteur forestier. Cela représente une menace pour l'avenir écologique de cette sous-région ainsi que pour le bien-être économique et les moyens de subsistance des populations dont la grande majorité ne profite pas ou peu des retombées de cette exploitation forestière³⁹⁶.

L'importance économique des ressources forestières dans la sous-région Afrique centrale conduit les Etats à des logiques individualistes dans la gestion des politiques forestières, même s'il est évident qu'une harmonisation des législations répondrait mieux aux besoins de la conservation.

B. La ratification par les Etats comme le préalable de la transposition

1. L'absence de promptitude dans la ratification

L'application d'un traité par un Etat dépend avant tout de sa ratification³⁹⁷, sa transposition et l'efficacité du contrôle juridictionnel mis en place. En Afrique, la ratification des conventions

³⁹⁵ Voir Global Witness, «The logs of war: the timber trade and armed conflict », Mars 2002. Voir aussi note de lecture sur ce sujet : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-61.html>.

³⁹⁶ Voir S. Doumbé-Billé, *Le droit forestier en Afrique Centrale et occidentale : analyse comparée*, FAO Etude juridique en ligne, décembre 2004 (<http://www.fao.org/Legal/prs-ol/lpo41.pdf>); Voir Applications de la loi forestière au Cameroun, Premier Rapport Récapitulatif de l'observateur indépendant, Mai–Nov. 2001, Global Witness, 2001.

³⁹⁷ Seuls sept pays ont ratifié la convention de Maputo depuis sa signature.

est une démarche de longue haleine. De nombreux traités et conventions traînent à entrer en vigueur faute de ratification suffisante. La Convention de Bamako de 1991 n'est entrée en vigueur que le 22 avril 1998 soit sept ans après sa signature alors que dix ratifications seulement étaient requises. Vingt-deux Etats seulement sur 53 l'ont ratifiée. La convention d'Alger, entrée en vigueur en 1969 ne comptait au moment de sa révision que 30 parties³⁹⁸. Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples signé à Ouagadougou en juin 1998 n'est entré en vigueur que le 25 janvier 2004. 23 Etats l'ont ratifié. Près de quatre ans après sa signature, la convention de Maputo ne compte que sept des quinze ratifications requises par l'article XXXVIII pour son entrée en vigueur. Atteindre cet objectif d'après le constat d'Ali Mekouar³⁹⁹ sera d'autant plus difficile que le texte révisé n'a pas formellement été signé à Maputo faute pour les Etats d'avoir convoqué une conférence diplomatique à cet effet. D'où la pertinence sa proposition en faveur d'une démarche rapide en vue de la signature de cette convention, suivie d'une intensification de « la campagne de ratification visant à susciter un vaste mouvement d'adhésion de la part des Etats africains ».

Un des traits les plus marquants des instruments juridiques internationaux relatifs à la protection de l'environnement est leur caractère rarement auto-exécutoire, dont la conséquence est la difficulté pour les tribunaux d'en sanctionner la violation lorsqu'ils sont mal transposés. Intégrées dans l'ordre juridique africain, puis national, les normes du droit international de l'environnement doivent être appliquées à l'intérieur des Etats. Les juridictions nationales jouent un rôle capital qui n'en est qu'à ses balbutiements en Afrique, pour des raisons plus politiques et économiques que juridiques. La protection de l'environnement fait figure de parent pauvre des procédures judiciaires dans la plupart des Etats africains.

2. Le déficit de transposition des principes du droit international de l'environnement

Il est important de créer les conditions juridiques et législatives qui permettront au droit interne d'intégrer les obligations internationales auxquelles l'Etat a souscrit. Ces obligations découlent de normes mais aussi de grands principes qui fondent les règles du droit international de l'environnement.

Le thème de la participation a trouvé un ancrage en droit de l'environnement à travers le principe 10 de la Déclaration de Rio, consacré par la convention d'Aarhus de 1998 et repris par différentes conventions africaines dont celles de Maputo de 2003 et de Bamako. Mais sa mise en œuvre ne relève pas toujours de l'évidence, particulièrement dans les pays qui présentent un déficit démocratique. On observe en Afrique une marginalisation des acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit et des politiques dont ils sont pourtant les principaux destinataires. Les acteurs locaux, principaux destinataires de la norme sont peu consultés et subissent une législation dont ils ont le sentiment qu'elle fait la part belle aux intérêts étatiques et industriels privés et ne prend pas suffisamment en compte les leurs. Ni la société civile, ni le système judiciaire des pays qui abritent l'essentiel de la biodiversité et des ressources forestières

³⁹⁸ Pour un bilan des ratifications, voir. site de l'Union africaine.

³⁹⁹ A.M. Mekouar, *Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, Etudes juridiques de la FAO en ligne, Avril 2006.

ne constituent un contrepoids suffisant pour s'opposer aux comportements prédateurs de l'Etat vis-à-vis des ressources naturelles. Ses administrations n'ont pas non plus les moyens techniques, financiers et humains de contrôler les activités des sociétés privées⁴⁰⁰ ; notons que c'est avant tout une question de volonté politique. Les règlements sont peu connus, peu appliqués par les destinataires, par conséquent peu effectifs. Cela s'explique par le déficit d'information et conséquemment celui de la participation publique des populations concernées par ces lois.

Précisons que l'environnement n'a pas l'exclusivité de la situation ainsi décrite. Reste que des efforts politiques sont nécessaires pour que la convention d'Aarhus de 1998, la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ou la convention de Maputo (dispositions sur les droits procéduraux) deviennent autre chose qu'un vœu pieux pour les citoyens africains.

3. Déficit d'application : les heurts entre droit écrit et coutume

L'exemple du rôle des régimes de domanialité et des droits fonciers dans la protection de l'environnement et la conservation de la nature, illustre ce propos. En effet, le lien entre le statut des sols et la gestion rationnelle des espaces est évident. Problème sensible et épineux, la question foncière est un défi pour le législateur africain. Le droit foncier consacre en Afrique la gestion centralisée des terres par la puissance étatique, et ce depuis l'époque coloniale. Ce régime consacre le quasi monopole de la propriété de l'Etat sur le sol et le sous-sol par une négation des droits coutumiers et de la propriété privée sur le foncier. Les heurts entre droits coutumiers et droit moderne dans le domaine du foncier résulte du fait que la perception de la propriété n'est pas la même entre les deux univers culturels. La terre n'est pas perçue en Afrique comme une chose morte susceptible d'appropriation privative individuelle opposable à tout tiers, mais comme une chose sacrée qui assure la médiation de l'homme au sacré et détermine les rapports sociaux de l'individu aux groupes. Parce que sa filiation avec un groupe est établie, l'individu a un droit absolu à une terre de sa communauté, par son lignage ou par héritage. La maîtrise étatique du foncier aurait pu être l'instrument d'un aménagement plus rationnel du territoire et de gestion de l'espace respectueux de l'environnement. L'Etat n'a pas usé de son statut de « propriétaire » du foncier pour encourager une meilleure utilisation des espaces et des ressources davantage considérés sous l'angle de la rentabilité économique que de la conservation. Au Cameroun par exemple, la législation forestière prive les populations locales de leurs droits traditionnels sur les ressources forestières les plaçant ainsi dans une situation de braconniers par rapport au droit moderne. Bien qu'atténuée dans sa rigueur par la promotion des forêts communautaires⁴⁰¹, la législation forestière camerounaise place le paysan dans une insécurité juridique foncière préjudiciable à la protection de l'environnement. Ce dogme juridique de la propriété étatique des sols est une des raisons de l'échec de la réforme forestière de 1994. Cette dépossession des populations rurales entraîne leur déresponsabilisation par rapport à la conservation de ces espaces et leurs ressources naturelles. Les pressions liées à l'incertitude foncière

⁴⁰⁰ L'exemple de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo (Cameroun, Gabon, Congo, Guinée Equatoriale) illustre le drame des forêts dans cette sous-région où les sociétés financières agissent en toute illégalité sans que l'Etat ne se donne vraiment les moyens de contrôler. Les agents de l'administration forestière se rendent eux-mêmes, et en toute impunité, coupables de corruption face aux délits et infractions constatés des sociétés forestières.

⁴⁰¹ Espace forestier dont l'exploitation et la gestion sont confiées aux populations locales organisées en Groupement d'Intérêt Economique (GIE).

conduisent à des dégradations environnementales. L'insuffisante applicabilité des normes prend sa source dans la non prise en compte de l'édifice social notamment par la participation, d'où le déficit de légitimité de ces normes. Le Professeur Maurice Kamto propose, afin de réhabiliter le droit et les pratiques coutumières soucieuses de la protection de l'environnement, d'insérer une « clause de préférence coutumière » s'énonçant comme suit : « chaque fois qu'une règle du droit coutumier ou une pratique traditionnelle éprouvée est plus protectrice de l'environnement qu'une règle de droit moderne, la première doit prévaloir »⁴⁰².

La convention d'Alger évoquait de manière laconique les droits coutumiers dans son article XI en ces termes : « Les Etats contractants prendront les mesures législatives nécessaires pour mettre les droits coutumiers en harmonie avec les dispositions de la présente convention ». On peut difficilement y lire une reconnaissance des droits coutumiers. Le texte révisé de Maputo dans son article 17 intitulé « droits traditionnels des communautés locales et connaissances traditionnelles » consacre une reconnaissance de ces droits. L'alinéa 1 indique que « les parties prennent des mesures législatives et autres pour faire en sorte que les droits traditionnels et de propriété intellectuelle des communautés locales, y compris les droits des agriculteurs, soient respectés, en accord avec les dispositions de la présente convention ». Transposée en droit interne, cette disposition juridique est susceptible de servir de socle à une relecture des droits fonciers et une révision du régime de domanialité en vue d'une gestion plus rationnelle et plus écologique des espaces et des ressources.

Cette évolution positive passe par la capacité d'autocontrôle de chaque instrument juridique et des dispositions prises pour en assurer la mise en œuvre. La dynamique institutionnelle amorcée avec la création de l'Union Africaine pourrait être le socle de cette mutation souhaitée.

C. La faiblesse des moyens juridictionnels : une énonciation innovante des droits procéduraux, mais difficile à mettre en œuvre

C'est en partie par l'action du juge qu'ont été consacrés les principes qui ont contribué à faire du droit international de l'environnement un droit positif, à forte teneur normative et ayant vocation à être juridiquement sanctionné. En droit interne, l'application des règles du droit international de l'environnement ne paraît pas relever d'un traitement juridictionnel satisfaisant. Les rapports entre ce corps de règles et le juge national sont parfois qualifiés de problématiques⁴⁰³. La richesse de la convention de Maputo consiste en ce qu'elle a su capitaliser les innovations juridiques du droit international de l'environnement. En témoigne la consécration des droits procéduraux à l'article XVI. Si l'énonciation est innovante et généreuse, les moyens juridictionnels de son application ne relèvent pas de l'évidence tant au niveau régional que national. Les droits procéduraux, qui se déclinent en trois droits fondamentaux (accès à la justice, accès à l'information et participation publique), constituent l'un des moyens juridiques les

⁴⁰² M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Vanves, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 94-95.

⁴⁰³ S. Doumbé-Billé, La mise en œuvre du droit international de l'environnement par le juge national, *Conférence des présidents de cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Cour de Cassation, 2005.

plus importants de mise en œuvre du droit. L'article XVI consacre les droits procéduraux en ces termes :

« Les Parties contractantes adoptent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée:

- a) la diffusion d'informations sur l'environnement;
- b) l'accès du public aux informations sur l'environnement;
- c) la participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur l'environnement;
- d) l'accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles. »

L'alinéa 2 du même article fait obligation à tout pays à l'origine d'un dommage environnemental transfrontière, de veiller à ce que les personnes affectées par ce dommage dans une autre Partie contractante aient un droit d'accès à ses procédures administratives et judiciaires, égal à celui de ses nationaux ou résidents en cas de dommage à l'environnement dans les limites de ses frontières. On comprend dès lors la nécessité d'harmoniser les règles juridiques afin de limiter les divergences en matière d'interprétation et d'assurer la coopération entre Etats. L'affirmation de ces droits procéduraux s'inscrit dans celle plus générale du droit à l'environnement comme droit de l'homme.

Le droit à l'environnement dont le document fondateur en droit international de l'environnement est la déclaration de Stockholm de 1972, ne trouve sa pleine signification que dans la mesure de sa justiciabilité. Il convient de rappeler que sur le plan régional, c'est la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 qui est le premier instrument juridique international reconnaissant le droit de l'homme à l'environnement. Son article 24 proclame que « tous les peuples ont un droit à un environnement satisfaisant et global propice à leur développement ». La convention de Maputo reconnaît dans son article III qu' « en prenant des mesures pour réaliser les objectifs de la présente Convention et mettre en œuvre ses dispositions, les Parties seront guidées par:

1. le droit de tous les peuples à un environnement satisfaisant qui favorise leur développement;
2. le devoir des Etats, individuellement et collectivement, d'assurer l'exercice du droit au développement »;

Ce droit, longtemps demeuré une abstraction, est devenu justiciable avec l'entrée en vigueur le 25 janvier 2004 du Protocole de Ouagadougou du 8 juin 1988 créant la Cour Africaine des droits de l'Homme et des peuples. La mise en place de cette Cour permettra de juger entre autres infractions, du moins en théorie, des atteintes à ce droit nouveau, en surmontant au préalable (ce qui ne sera pas une sinécure) les difficultés d'interprétation liées à la reconnaissance non pas d'un droit individuel mais de droits collectifs⁴⁰⁴. Se posera ensuite la question forcément épineuse de la saisine de la Cour et plus généralement du traitement juridictionnel de ces droits procéduraux sur le plan interne.

⁴⁰⁴ M. Prieur, *Droit de l'homme à l'environnement et développement durable* (lire sur <http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-prieur.pdf>).

L'application juridictionnelle du droit de l'environnement concerne aussi bien les juridictions internationales et régionales que nationales. Dans le contexte régional africain, la juridiction susceptible d'être saisie de cette question est la Cour africaine des Droits de l'Homme et des peuples.

La saisine de la Cour est ouverte à la Commission africaine des Droits de l'Homme et des peuples, aux Etats parties au Protocole qui ont un intérêt dans l'affaire en question et aux organisations intergouvernementales africaines, mais également aux ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission africaine en cas d'épuisement des voies de recours internes, et aux individus si l'Etat concerné a donné une autorisation en ce sens en faisant une déclaration au titre de l'article 34 (6) du Protocole de Ouagadougou. Il ressort de l'énoncé de cette liste que la saisine du juge risque de n'être que théorique pour certaines catégories, telles que les particuliers et les ONG, particulièrement les ONG environnementales.

En premier lieu, concernant les ONG, on peut légitimement penser que l'octroi du statut d'observateur auprès de la Commission africaine se transforme en un moyen de contrôle et de restriction de la saisine de la Cour. En outre la condition d'épuisement des moyens de recours interne apparaît comme un véritable piège si l'on considère le délai que cela peut prendre. Au Cameroun par exemple, de la saisine du juge administratif ou du juge judiciaire en première instance à la décision de la Cour Suprême, les délais peuvent aller jusqu'à 15 ans. En second lieu, le protocole pose comme condition de saisine de la Cour une déclaration faite par l'Etat de l'individu au titre de l'article 36 (6). Quand on considère le peu d'empressement des Etats à accomplir une telle démarche⁴⁰⁵, cela laisse augurer de la difficulté que cela représentera pour les individus de saisir la Cour. Si par extraordinaire cette condition était remplie, très peu sont les particuliers qui ont la capacité financière pour entamer une telle procédure à Arusha au siège de la Cour. Cette limite que nous abordons à ce niveau préfigure les difficultés d'application du droit international de l'environnement au niveau régional, mais plus particulièrement au niveau national qui est l'étape ultime de l'application de ces normes, le destinataire final.

Même transposée dans les lois et règlements nationaux, la justiciabilité de ces règles est remise en cause par la faiblesse des droits procéduraux. L'exemple du traitement des contentieux de droit forestier au Cameroun, qui n'est pas un cas isolé⁴⁰⁶, illustre cet état de fait. En effet, rares sont les plaintes des populations des zones forestières s'estimant spoliées dans leurs droits par les sociétés d'exploitation du bois, qui sont prises en compte par les tribunaux camerounais ou qui font l'objet d'une décision de justice. L'Etat camerounais a ostensiblement fait le choix de la transaction comme mode de règlement des conflits avec ces sociétés. Ces transactions, qui sont avant tout une procédure administrative, profitent d'abord à l'Etat et aux sociétés qui ont les moyens de négocier avec l'administration afin d'obtenir les amendes les plus basses. Elles sont surtout génératrices de corruption et préjudiciables à la conservation des forêts et au respect des droits des personnes ou groupes victimes des infractions. En outre la pauvreté et la vulnérabilité des individus ou groupes susceptibles d'être victimes des infractions environnementales (les populations des zones rurales forestières), brident leur accès à la justice. Sans compter les

⁴⁰⁵ Seul le Burkina Faso a fait une déclaration dans ce sens.

⁴⁰⁶ M.T. Cirelli, F. Schmithüsen, J. Texier, T. Young, *Tendances du droit forestier en Afrique et en Europe*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2003, <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y2777F/Y2777F00.HTM>.

difficultés d'accès à l'information environnementale, particulièrement celle détenue par l'administration. Il est de bon ton d'apposer au moindre et banal document administratif le sceau du secret. Cette pratique est susceptible de conduire à des abus de pouvoir et à la corruption.

II. L'harmonisation des normes du droit de l'environnement aux niveaux régional et sous régional

La mise en œuvre du droit international de l'environnement passe par l'intégration de ses normes au niveau national, mais nécessite aussi une harmonisation régionale et sous régionale pour des raisons tant écosystémiques, qu'économiques et socioculturelles. Ce processus d'harmonisation passe par l'adoption de conventions régionales africaines et par des institutions sous régionales.

A. Les instruments juridiques africains comme relais régionaux d'intégration du droit international : la réception du droit international de l'environnement au niveau régional

Le droit de l'environnement connaît depuis quelques années, de profondes mutations en relation avec les exigences environnementales de plus en plus importantes dans le monde et le renforcement des règles juridiques. Le texte adopté à Maputo en 2003 est considéré comme la convention la plus globale des conventions régionales⁴⁰⁷ par l'extension de son champ normatif, mais aussi par sa capacité à intégrer les principes du droit international de l'environnement. Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur, mais il semble déjà nécessaire de s'interroger sur les conditions et les enjeux de l'intégration de ces normes dans le droit africain ainsi que sur les capacités juridiques et institutionnelles dont dispose le continent pour mettre en œuvre ces normes. Un des objectifs est de mettre en cohérence les droits nationaux par rapport aux normes du droit international de l'environnement, permettant ainsi une meilleure harmonisation et coordination en vue d'une mise en œuvre plus effective. La convention de Bamako, étape importante de la construction d'un droit africain de l'environnement, s'inscrit sous le signe de l'interdiction⁴⁰⁸, elle résulte d'une volonté politique d'aller plus loin sur certains points que Bâle, et donc d'atteindre au niveau régional des objectifs qui n'ont pas été réalisables au niveau mondial. Ces instruments résultent d'une volonté politique d'harmonisation de la protection de l'environnement à l'échelle continentale. Le défi était de bâtir un corpus de droit applicable sur une base continentale sur des questions qui exigent une réponse commune.

⁴⁰⁷ A.M. Mekouar, Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation, *op.cit.*

⁴⁰⁸ Interdiction d'importer/exporter des déchets dangereux en provenance / à destination de certains pays dûment spécifiés et de ne pas les immerger ou évacuer dans les fonds marins et leur sous sol ; Obligation de contrôler le volume de production des déchets et de promouvoir des méthodes de production propres ; Obligation de gérer les déchets dangereux de façon écologiquement rationnelle ; Obligation de limiter les mouvements transfrontières de déchets dangereux et de les soumettre à un système de notification préalable.

1. La convention de Maputo comme plate-forme de l'harmonisation du droit de l'environnement en Afrique

Trois facteurs militent en faveur de l'hypothèse d'une harmonisation du droit de l'environnement par la convention de Maputo : l'extension du champ normatif de la convention, comparée au texte initial d'Alger ; la dynamique de capitalisation des grands principes du droit international de l'environnement issus des conférences de Stockholm et de Rio ; et enfin la consécration des droits procéduraux et par conséquent de la possible justiciabilité du droit à l'environnement.

Un petit détour historique permet de mesurer l'importance de l'innovation juridique que constitue la convention de Maputo. En effet, pendant la première moitié du 20^{ème} siècle, l'Afrique a connu deux conventions de Londres : la première est la convention du 19 mai 1900 relative à la protection des animaux en Afrique. Elle s'inscrivait dans la nécessité de doter l'Afrique d'un régime conventionnel visant à « assurer la conservation des espèces animales vivant à l'état sauvage ». Jamais entrée en vigueur, elle a été remplacée par la Convention du 8 novembre 1933 signée à Londres et qui fait figure d'ancêtre de la convention de Maputo. Elle a un champ d'application plus important en ce qu'elle traite désormais non seulement de la faune, mais également de la flore et des aires protégées. Le début de la 2^{ème} guerre mondiale en 1939 va sonner le glas de cette convention qui sera restée en vigueur pendant trois ans. La convention d'Alger de 1968 viendra après une longue transition marquée par quelques initiatives juridiques visant à relancer la réglementation relative aux ressources naturelles⁴⁰⁹. La convention d'Alger de 1968 apparaît comme un instrument juridique qui innove par son caractère global que souligne A. Kiss quand il écrit que « sa principale caractéristique est de concrétiser une approche globale de l'environnement »⁴¹⁰.

Cette convention précède de peu une étape importante de la formation du droit international de l'environnement amorcée par la conférence de Stockholm de 1972. La création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement en 1973, l'adoption de plusieurs instruments juridiques internationaux portant sur différents aspects de la protection de l'environnement tels que la protection des zones humides (Ramsar, 1971), la CITES (Washington, 1973), l'environnement marin, la pollution atmosphérique (Genève, 1979), le droit de la mer (Montego Bay, 1982), les déchets dangereux (Bâle, 1989 et Bamako, 1991), la CDB (Rio, 1992), etc., vont rendre inéluctable la révision de cette convention. La convention signée à Maputo le 11 juillet 2003 constitue l'aboutissement de ce long processus. Il s'agit clairement de la révision, certes profonde, du texte initial de 1968 et non la rédaction d'une nouvelle convention. Elle compte désormais 43 articles contre 25 à l'origine, ces derniers ayant eux-mêmes été profondément modifiés et complétés. Cette convention s'est abondamment inspirée des conventions environnementales récentes autant régionales que mondiale. L'édifice normatif qui en est résulté, écrit A.M. Mekouar, « porte forcément la marque de ces différents emprunts, au fond comme en la forme. Si bien qu'en dépit d'efforts réussis d'harmonisation substantielle et d'uniformisation rédactionnelle, il reste malgré tout une part d'hétérogénéité quasiment irréductible, qui tient à la multiplicité et la disparité des sources normatives ayant alimenté le texte de Maputo ».

⁴⁰⁹ On peut citer la Conférence internationale pour la protection de la faune et la flore en Afrique organisée à Bukavu en 1953, la proclamation en 1961 du Manifeste d'Arusha, et la Charte africaine de la protection et de la conservation de la nature publiée en 1963 à Dar-es-Salam.

⁴¹⁰ C.A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pédone, 1989, p. 264.

Les principales sources d'inspiration de la convention de Maputo ont été : la convention sur la diversité biologique (préambule et articles I, IX et XI), l'Acte constitutif de l'Union africaine (articles II, XXXII), le traité instituant la Communauté Economique Africaine (articles II, XVIII, XX, XXX), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article III), la CITES (articles V, XI XIII), les lignes directrices de l'UICN sur les catégories de gestion des aires protégées (article V et annexe 2), le projet de Pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN (articles XIII, XIV, XV, XVII, XIX, XXII), la convention d'Aarhus de 1998 (article XVI), la convention de Bâle (article XXIV).

A travers cette convention, le droit africain de l'environnement aura en fin de compte profité des avancées réalisées par le droit international de l'environnement pendant les deux dernières décennies. Les grandes lignes de cette convention portent sur :

- la protection et la gestion durable du sol, des eaux et de la végétation
- la diversité génétique
- la protection des espèces
- la création des zones protégées
- les incitations économiques et l'intégration de la dimension environnementale dans la planification
- les droits procéduraux : accès à la justice, à l'information et participation
- la propriété intellectuelle et les droits traditionnels des communautés locales
- la recherche et la formation
- l'harmonisation des politiques et la coopération bi et multilatérale.

En substance, l'article III de la convention consacre « le droit de tous les peuples à un environnement satisfaisant ». La mise en œuvre de ce droit passe entre autres obligations par celles de maîtriser les processus et les activités susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (article XIII), de soumettre à des évaluations d'impact les plans, projets et activités préjudiciables à l'environnement (article XIV). A la différence du texte initial, la protection de l'environnement est indubitablement indissociable du développement durable. Cette exigence nouvelle implique la nécessité d'élaborer et mettre en place des politiques publiques « qui soient écologiquement rationnelles, économiquement saines et socialement acceptables » (article II.3), le devoir des Etats étant de s'assurer que « les besoins en matière d'environnement soient satisfaits de manière durable, juste et équitable » (article III.3). La convention de Maputo marque la continuité de la logique de la conservation. Ali Mekouar attribue cette logique de continuité au fait que « sa parenté intellectuelle puisse nettement être attribuée à l'IUCN », comme en témoigne l'adoption par la convention des catégories de gestion des aires protégées de l'UICN⁴¹¹. L'importance donnée à la notion de développement durable, à la durabilité dénote d'un changement de paradigme qui se traduit par un accent accru sur certains principes du droit international.

2. La convention de Bamako comme socle d'harmonisation des standards environnementaux

Deux conventions réglementent les mouvements transfrontières des déchets dangereux, la convention de Bâle de 1989 de portée universelle et la convention de Bamako de 1991 qui a une

⁴¹¹ A.M. Mekouar., *Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation, op.cit.*

portée régionale africaine, auxquelles s'ajoute une réglementation spécifique des mouvements des déchets dangereux dans le cadre des conventions CE-ACP. La convention de Bâle est une réaction de la communauté internationale face aux dangers causés par le trafic illicite des déchets dangereux en direction principalement de l'Afrique⁴¹². Massivement présents à Bâle (40 sur 111), les Etats africains ont abordé la conférence d'une manière très offensive déterminés à obtenir une protection maximale dans ce domaine. L'exclusion des déchets radioactifs du champ d'application de la convention a suscité la défiance des africains, défiance dont la convention de Bamako est la manifestation. Il ne s'agissait pas d'un rejet du contenu de Bâle dont elle est la réplique, mais d'y ajouter des préoccupations de fond qui n'avaient pas été prises en compte à Bâle. Après l'adoption de la convention de Bâle, plusieurs ONG et pays européens comme le Danemark firent pression lors de la conférence de Bâle de 1995, conduisant ainsi à l'adoption du « Ban Amendment ». Considéré comme moralement contraignant par les signataires, l'amendement interdit l'exportation de déchets dangereux de certains pays développés (pour la plupart membres de l'OCDE) en direction de pays en développement. Il est applicable à l'exportation quel que soit son motif (y compris le recyclage). L'Union européenne a intégré dans sa totalité le « Ban Amendment » dans sa directive sur la régulation du transport des déchets, qui donne donc à l'amendement une valeur contraignante dans tous les États membres. Cet amendement constitue un facteur moral et juridique de renforcement de la convention de Bamako. Les apports de la convention de Bamako portent sur trois points importants :

- L'énonciation en son article 2 §2 d'un principe d'interdiction générale et absolue d'introduire en Afrique des déchets de toute nature, y compris radioactifs.
- L'interdiction en Afrique de tout déchet d'origine étrangère. La convention n'autorise que les mouvements transfrontières de déchets entre Etats africains soumis à une stricte réglementation.
- L'introduction comme à Bâle d'une sanction pénale des infractions au principe de l'interdiction.

La convention de Bamako, étape importante de la construction d'un droit africain de l'environnement, s'inscrit sous le signe de l'interdiction⁴¹³ en faisant expressément référence à l'article 39 de la IV^{ème} convention de Lomé, à la Déclaration de Stockholm (principe 21), à la Charte mondiale de la nature dont les principes 6 et 7 et le point 12 affirment respectivement la nécessité d'éviter les rejets de substances toxiques dans les systèmes naturels.

Deux constats s'imposent : une certaine uniformité des régimes juridiques relatifs à la gestion des déchets et quelques divergences dans l'échelle des sanctions. Il est à noter le peu d'empressement qu'ont mis les Etats africains à ratifier un instrument qu'ils ont eux-mêmes initié. Doit-on y voir l'attrait des perspectives financières offertes par la convention de Bâle dont ils sont nombreux à être devenus parties ? En tout état de cause les Etats africains francophones ont

⁴¹² Des contrats avaient été passés entre certaines multinationales belges ou américaines et le Bénin, la Sierra Leone, le Congo, la Guinée-Bissau.

⁴¹³ Interdiction d'importer/exporter des déchets dangereux en provenance/à destination de certains pays dûment spécifiés et de ne pas les immerger ou évacuer dans les fonds marins et leur sous sol ; Obligation de contrôler le volume de production des déchets et de promouvoir des méthodes de production propres ; Obligation de gérer les déchets dangereux de façon écologiquement rationnelle ; Obligation de limiter les mouvements transfrontières de déchets dangereux et de les soumettre à un système de notification préalable.

quasiment tous légiféré sur la question des déchets dangereux dans la foulée de la découverte du trafic illicite et de l'adoption des deux conventions. L'impact de la convention de Bamako sur le plan national est de deux ordres :

- institutionnel : pour s'assurer de la mise en œuvre sur le plan national, la convention a prévu la création d'organes. Elle fait obligation aux Etats de créer des organes de manière à faciliter l'application de la convention. Une « autorité compétente » qui est chargée d'agir en nom et place de l'Etat à l'occasion de mouvements transfrontières, de communiquer ou recevoir notification de tels mouvements et les renseignements conformément aux articles 13 et 16. C'est un organe de surveillance qui assure la coordination avec les autres organismes intéressés.
- juridique : les instruments juridiques internationaux renvoient aux législations nationales pour la définition des déchets.

D'une manière générale, on observe à la lecture des textes nationaux une certaine harmonisation des législations sur la mise en œuvre du principe d'interdiction absolue et le contrôle du transfert. Elles interdisent quasiment toutes, sans dérogation possible « l'introduction, la production, le stockage, la détention, le transport, le transit et le déversement sur le territoire national des déchets toxiques et/ou dangereux sous toutes leurs formes »⁴¹⁴. La note discordante vient de la législation guinéenne. Elle est en retrait par rapport aux autres législations africaines et aux deux conventions de Bâle et de Bamako dans la mesure où elle n'interdit pas la production, l'importation ou l'évacuation de ces substances sur le territoire guinéen, mais les soumet « au contrôle et à la surveillance du service de l'environnement ».

Les sanctions sont généralement lourdes, même si elles diffèrent d'un pays à un autre. Cette fermeté répond à l'émoi soulevé par la découverte du déversement de déchets dangereux dans certains pays africains. On va du plus extrême⁴¹⁵, à des peines assez lourdes⁴¹⁶ en passant par des peines plus modérées⁴¹⁷.

A travers la convention de Maputo de 2003 comme par ailleurs celle de Bamako relative à l'interdiction d'importer des déchets dangereux, le droit africain de l'environnement s'est enrichi des dernières innovations juridiques en intégrant des principes importants issus de Rio. Il s'agit des principes de prévention et de précaution, du principe d'intégration. Le préambule de la convention est explicite : Les Etats parties sont « Conscients de la nécessité de continuer à promouvoir les principes contenus dans la Déclaration de Stockholm, de contribuer à la mise en oeuvre de la Déclaration de Rio et du Programme Action 21, et de coopérer étroitement à la mise en oeuvre d'instruments mondiaux et régionaux conformes à ces objectifs ». Comme tous les principes de droit de l'environnement, ceux que nous venons d'évoquer sont des principes

⁴¹⁴ Article 1^{er} de la loi camerounaise de 1989 ; mais aussi article 42 du code de l'environnement togolais, chapitre III et IV Titre IV de la loi algérienne de 1983.

⁴¹⁵ L'article 4 §1 prévoit de manière complètement disproportionnée et irréaliste la peine de mort pour « toute personne non autorisée qui procède à l'introduction, l'importation, le stockage [...] des déchets toxiques et dangereux ».

⁴¹⁶ L'article 98 du code de l'environnement du Togo punit de la réclusion à perpétuité cette infraction.

⁴¹⁷ L'article 111 du code de l'environnement de Guinée (le plus modéré) prévoit une peine de 2 à 5 ans d'emprisonnement et/ou une amende de 100 000 à 1 000 000 F. Au Congo, 10 à 20 ans de réclusion et 10 à 50 000 000 FCFA.

directeurs indiquant l'orientation d'un cadre d'action en vue d'atténuer les pressions exercées par les autres politiques sur l'environnement. Ce sont des instruments juridiques d'orientation. Nicolas De Sadeleer considère que « le principe de précaution contribue largement à étendre le champ d'application des différents principes directeurs du droit de l'environnement et plus précisément, des principes de précaution et de prévention »⁴¹⁸. L'appropriation de ces principes par le droit africain de l'environnement constitue un vecteur d'harmonisation des normes environnementales à l'échelle continentale.

B. L'appropriation sous régionale des règles du droit de l'environnement

1. Le rôle des institutions sous-régionales

a) Les institutions ouest africaines et la lutte contre la désertification

En Afrique, particulièrement en Afrique de l'ouest, la sécheresse et la désertification constituent des contraintes majeures au développement économique et social. Ainsi, conformément aux décisions de la Conférence de Rio (1992), la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (CCD), a été adoptée le 17 juin 1994 à Paris et ouverte à la signature en octobre de la même année. Elle est entrée en vigueur le 26 décembre 1996. À la date du 2 mars 1998, tous les pays de l'Afrique de l'Ouest et le Tchad l'avaient ratifiée. La Convention prévoit que les Parties se consultent et coopèrent pour élaborer, selon qu'il convient, des programmes d'action sous-régionaux en vue d'harmoniser, de compléter et de rendre plus efficaces les programmes nationaux (art. 11 de la Convention). Conformément à cette disposition, les pays ouest africains et le Tchad prenaient la décision en juillet 1995 à Dakar de coopérer à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un Programme d'Action sous-régional (PASR) de lutte contre la désertification. Les pays concernés sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée Bissau, la Guinée (Conakry), le Libéria, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Léone, le Togo et le Tchad.

Le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont été désignés, conformément à l'article 10 de l'Annexe Afrique de la Convention, comme centres de liaison chargés de piloter le processus d'élaboration et de mise en oeuvre du PASR en Afrique de l'Ouest; le CILSS pour son expérience et ses compétences techniques en matière de lutte contre la désertification, la CEDEAO à cause de son poids politique et de sa couverture géographique plus large. Les objectifs du PASR sont divers :

- Harmoniser, compléter et rendre plus efficaces les Programmes d'Action Nationaux
- Définir et mettre en oeuvre des stratégies sous-régionales à long terme pour lutter plus efficacement contre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse ;

⁴¹⁸ N. De Sadeleer, C.H. Born, *Droit international et communautaire de la biodiversité, op.cit.*, p. 622. Pour une étude exhaustive des principes du droit international de l'environnement voir l'ouvrage de N. De Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 437 p.

- Accompagner les acteurs de la sous-région dans leurs efforts de gestion des ressources partagées et réaliser des programmes conjoints arrêtés d'un commun accord, en partenariat entre acteurs.

b) La sous-région Afrique Centrale et la protection des forêts

La législation forestière en Afrique centrale a longtemps été caractérisée par un individualisme marqué de la part des Etats. C'est le domaine du chacun pour soi. Il faut dire que l'exploitation forestière est l'une des principales sources de revenus pour la plupart des pays. L'étape décisive, marquant un changement de paradigme et une volonté politique d'harmonisation, fut la conférence des chefs d'Etat de la sous-région en 1999, « conscients du rôle de la coopération sous régionale ». Ils se sont engagés à placer les questions forestières au centre de leurs priorités, à gérer de manière concertée et durable leurs ressources forestières et à consolider le partenariat entre leur pays et la communauté internationale. La COMIFAC (Commission des Forêts d'Afrique Centrale) est l'organe opérationnel qui en est issu. La COMIFAC y est définie comme unique instance d'orientation, de décision et de coordination des actions et initiatives sous-régionales en matière de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers. Elle assure le suivi de la Déclaration de Yaoundé et veille aussi à la mise en application des conventions internationales et des initiatives de développement forestier en Afrique Centrale.

Une autre initiative institutionnelle a été mise en place à travers la Conférence sur les Ecosystèmes de Forêts Denses et Humides d'Afrique Centrale (CEFDHAC), qui est une organisation sous-régionale regroupant les Etats, les Organisations non gouvernementales nationales et sous-régionale, et les autres parties prenantes dans la gestion des écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale. La CEFDHAC concrétise la volonté des parties prenantes de parvenir à une vision commune de la conservation et de l'utilisation des écosystèmes de forêts denses et humides de la sous-région. Ses objectifs spécifiques sont, entre autres, de :

- favoriser la cohérence des interventions dans les écosystèmes forestiers en Afrique Centrale ;
- organiser des forums écologiques sous-régionaux et nationaux et les ouvrir à tous les acteurs concernés ou intéressés par la conservation de la biodiversité en Afrique centrale ;
- réfléchir sur la sécurité écologique, notamment la gestion des conflits transfrontaliers et nationaux axés sur les ressources biologiques en Afrique Centrale, y compris la gestion des parcs pour la paix ;
- animer les débats sur l'intégration dans les processus régionaux de gestion des ressources forestières des éléments de base pour la mise en cohérence des politiques et lois forestières et le développement des aires protégées transfrontalières en Afrique Centrale ;
- participer à l'élaboration et à la vulgarisation des lois nationales et/ou transfrontalières pouvant contribuer à régler la bonne gestion des écosystèmes forestiers nationaux et/ou transfrontaliers d'Afrique Centrale ;
- définir des plans d'opérations de lutte contre l'exploitation illégale des ressources forestières y compris la faune.

Ces organes institutionnels ont comme point commun de participer au processus d'harmonisation du droit de l'environnement à l'échelle sous-régionale.

2. L'importance croissante du volet environnemental de l'intégration économique sous régionale

A l'intérieur du grand ensemble continental que constitue l'Union Africaine, se sont constituées des organisations sous régionales telles que : la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁴¹⁹. Ces organisations sous-régionales n'ont pas pour vocation première la protection de l'environnement, leurs objectifs étant essentiellement économiques et politiques. Mais avec la diplomatie écologique renforcée en Afrique par la préparation du Sommet de la terre à Rio en 1992, la protection de l'environnement s'est invitée d'une manière plus visible et accrue dans l'agenda politique des autorités africaines. La dimension environnementale est présente dans les conditions de financement des projets de développement, les institutions financières et les bailleurs de fonds. La dégradation de l'environnement et la raréfaction de certaines ressources naturelles constituent autant de freins au développement que les gouvernements africains ne peuvent ignorer. Les actes dotés d'une force juridique contraignante pris par ces organisations consacrent la percée des principes fondamentaux du droit international de l'environnement. Il s'agit notamment du principe d'interdépendance entre le développement économique et la protection de l'environnement d'une part et entre les problèmes environnementaux des Etats d'autre part. Le développement de l'intégration sous-régionale et la réalisation d'espaces géographiquement, juridiquement et économiquement homogènes rendent nécessaires l'harmonisation des règles régissant ces espaces. La coopération entre Etats dans le domaine de la protection et la gestion rationnelle des ressources naturelles participe de cette dynamique intégrative.

L'article 39 de la convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC)⁴²⁰ consacre la volonté d'harmonisation des droits et politiques de l'environnement au niveau de la sous-région Afrique centrale en indiquant que « Dans le cadre du programme de travail mentionné à l'article 7 de la présente Convention, le Conseil des Ministres:

- a) définit par voie de règlements les systèmes d'information mutuelle auxquels participent les Etats membres en vue de la coordination de leurs politiques en matière de protection de l'environnement;
- b) définit par voie de recommandations les orientations que les Etats membres sont invités à mettre en oeuvre, en vue de la préservation, de la protection, de la restauration et de l'amélioration de la qualité de l'environnement;
- c) a la faculté d'engager par voie de règlements des actions pilotes communes avec effet d'entraînement dans ce domaine ».

La CEDEAO s'est depuis de nombreuses années impliquée dans la lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest, notamment à travers l'action du CILSS. Cette sous-région

⁴¹⁹ La CEDEAO comprend 15 membres (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo).

⁴²⁰ L'UEAC est une des quatre institutions rattachées à la CEMAC.

sahélienne connaît de graves problèmes liés à la désertification qui nécessite une coordination des moyens et des politiques à l'échelle de la sous-région. Les institutions sous-régionales jouent un rôle de relais d'intégration des normes issues de la convention de 1994 sur la désertification.

Conclusion

Les conventions africaines telles que celles de Paris sur la désertification, celle de Bamako sur les déchets dangereux, mais aussi celle de Maputo ont su tirer profit des avancées du droit international de l'environnement en matière de conservation et de développement durable. Elles constituent des plateformes possibles de l'harmonisation et du développement du droit africain de l'environnement. Les institutions et instruments sous-régionaux environnementaux ou d'intégration économique et politique sont les moteurs de ce processus d'harmonisation en tant que relais pouvant faciliter l'intégration des normes environnementales au sein des Etats.

La phase d'intégration des normes internationales du droit de l'environnement dans l'ordre juridique interne met en lumière les pesanteurs qui entravent la protection de l'environnement et le développement durable. Si les conventions africaines relatives à l'environnement sont considérées comme du « droit dormant »⁴²¹, c'est dans une large mesure à cause de la faiblesse des moyens financiers, institutionnels et humains. Des actions de promotion par l'éducation et la formation seront nécessaires pour faire vivre ces conventions. A cet égard le rôle des ONG est incontournable dans ce processus de sensibilisation. L'action des ONG a été décisive dans la prise de conscience de l'ampleur de la déforestation. La pression sur les gouvernements par leurs campagnes auprès des gouvernements occidentaux importateurs de bois et des bailleurs de fonds a permis de mettre en place des législations et des politiques plus responsables. Mais c'est d'abord une question de volonté politique de la part des dirigeants des Etats africains.

⁴²¹ M. Kamto, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature des ressources naturelle et leur mise en œuvre », *Revue juridique de l'environnement*, 1991/4, p. 442.

Le rôle des organisations sous régionales dans le développement du droit de l'environnement : l'exemple de l'UEMOA

Bakary Ouattara*

La plupart des organisations d'intégration avant les années 1970 se sont surtout investies dans la promotion du développement économique par la construction du marché commun dans les différentes régions du monde.

Elles ont largement ignoré les préoccupations environnementales depuis les années 1960 jusqu'à la fin des années 1980 dans la mesure où aucune disposition de leur Traité constitutif ne mentionnait le volet environnement. A cette époque, l'environnement n'était pas une question centrale. L'enjeu du développement économique était la seule préoccupation à travers la réalisation à tout prix des objectifs jugés majeurs que sont l'industrialisation et la performance économique.

Les pays en développement en général et l'Afrique en particulier éprouvaient une crainte pour les questions environnementales ; cela s'est du reste vérifié lors de la Conférence de Stockholm (Suède) tenue du 5 au 16 juin 1972. Cette crainte s'expliquait en partie par le fait que ces pays pensaient que les exigences en matière environnementale risquaient de freiner leur développement sur le plan économique. Nul doute que cette méfiance a eu des implications sur le contenu des textes constitutifs des organisations d'intégration régionales africaines.

C'est à partir de la fin des années 1980 que ces organisations d'intégration ont commencé à se préoccuper des questions environnementales, surtout à partir de la Conférence de Rio de Janeiro (Brésil) tenue du 3 au 14 juin 1992. En effet, d'importantes décisions ont été prises en faveur de la protection de l'environnement notamment la Déclaration de Rio qui demande aux organisations internationales et régionales de s'impliquer fortement en vue de relever le défi du développement durable. Ce sommet qui a consacré le lien entre environnement et développement a établi la passerelle entre questions environnementales et développement économique. Ce qui constitue évidemment une interpellation des organisations d'intégration régionales africaines qui ont diversement intégré les questions environnementales dans les actes constitutifs.⁴²³

L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) n'a pas été en reste dans cette prise de conscience progressive des préoccupations environnementales. C'est dans ce cadre que nous étudierons la contribution de cette organisation d'intégration sous-régionale dans la protection de l'environnement.

* Juriste environnementaliste Administrateur parlementaire⁴²² (Burkina Faso).

⁴²² Assemblée nationale, 01 BP 3784 Ouagadougou 01, Burkina Faso, e-mail : ouangolo1@yahoo.fr.

⁴²³ Traité portant acte constitutif de l'Union africaine, Lomé (Togo), 11 juillet 2000, Annuaire Africain de Droit International, 2000, p. 503-523.

Traité de la Communauté économique africaine (CEA), Abuja (Nigeria), 3 juin 1991.

Traité révisé de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Cotonou (Bénin), 24 juillet 1993.

Cette contribution passe par l'élaboration du droit communautaire qui est défini par l'Union européenne comme étant un ensemble de dispositions contenues dans les traités constitutifs et dans les textes élaborés par les instances communautaires (le Conseil, la Commission et le Parlement). Ces normes interviennent soit pour harmoniser soit pour coordonner les législations nationales. Dans certains cas, le droit communautaire complète le droit interne, dans d'autres, il le remplace.

La présente étude consistera à analyser les questions environnementales contenues dans les instruments juridiques (I) et de faire le point sur l'état de l'harmonisation des politiques nationales en matière d'environnement au sein de l'UEMOA (II).

I. L'analyse des questions environnementales à travers les instruments juridiques

Il s'agira d'examiner les questions environnementales contenues dans le Traité constitutif de l'UEMOA d'une part (A) et dans le Protocole additionnel N°II d'autre part (B).

A. Une prise en compte implicite des questions environnementales dans le Traité

A l'article 4 du Traité du 10 janvier 1994, « l'instauration d'une coordination des politiques sectorielles nationales [...] » et qui fait allusion aux domaines situés au point d) où figure « l'environnement » se place nettement après d'autres objectifs à réaliser par l'UEMOA qui figurent aux alinéas a ; b ; c⁴²⁴. Cela atteste que l'environnement ne constitue pas une véritable priorité à l'heure actuelle pour l'UEMOA.

Cet article 4 en son point d) mentionne que l'UEMOA, « dans le cadre de la réalisation de ses objectifs, doit instituer une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ».

⁴²⁴ Voici du reste en intégralité le libellé de l'article 4 : « Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UEMOA, l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après :

- a) renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ;
- b) assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ;
- c) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ;
- d) instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;
- e) harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des Etats membres et particulièrement le régime de la fiscalité ».

Le constat qui se dégage de l'analyse de ce point de l'article 4, est qu'il n'est pas spécifique à l'environnement. Mais il concerne plusieurs secteurs d'activités dont l'environnement. Parmi les domaines d'activités énumérés, l'« environnement » arrive en quatrième position après respectivement les « ressources humaines », l'« aménagement du territoire » et les « transports et télécommunication ». Les articles 8 et 17 mentionnent respectivement les « orientations générales » et les « grandes orientations » qui sont des expressions similaires. Il s'agit de la réalisation des mêmes objectifs pour le compte de l'UEMOA dont l'« environnement » fait sans doute partie.

A titre de comparaison, il faut noter qu'au départ, dans le cadre de la Communauté européenne, le Traité de Rome de 1957 ne prévoyait pas de dispositions spécifiques à l'environnement. C'est en 1971 que le Conseil des ministres et la Commission ont jugé de l'opportunité de l'élaboration d'une politique communautaire de l'environnement. C'est surtout par l'Acte unique européen adopté le 27 février 1986 que sont introduites les dispositions relatives à l'environnement (article 100 A et 130 R, S, T). Les objectifs fixés à l'article 130 R consistent « à préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, contribuer à la protection de la santé des personnes, assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ».

A la différence du Traité de l'UEMOA qui, malgré sa modification le 29 janvier 2003⁴²⁵, après quelques années de fonctionnement, n'a pas introduit des dispositions pertinentes relatives à l'environnement, la Communauté européenne a pris quant à elle une option sérieuse pour l'environnement à la faveur de l'adoption de l'Acte unique européen de 1986.

Ainsi l'on constate à travers l'évolution du Traité de Rome de 1957, qu'il a fallu attendre près de trente ans pour que soit prise en compte la protection de l'environnement dans l'Acte unique européen. L'UEMOA n'est pas tenue de passer par cette étape surtout que sa création est intervenue en 1994 bien après le sommet de Rio de Janeiro de 1992 portant sur l'environnement et le développement.

En effet, ce sommet fut l'instance qui a donné un « coup d'accélérateur » à la lutte contre les atteintes à l'environnement avec l'établissement du lien entre environnement et développement à travers la consécration de la notion de développement durable dans la Déclaration de Rio. L'UEMOA devrait s'inscrire dans cette dynamique. Et même, en ce qui concerne l'Union européenne, les actions entreprises en faveur de l'environnement remontent à bien longtemps. En effet en marge des modifications de son Traité qui n'ont vu l'introduction du volet environnement qu'en 1986, l'Union européenne a élaboré et exécuté plusieurs programmes d'action communautaire de l'environnement à partir de 1973⁴²⁶. Elle n'a donc pas attendu 1986 avant de prendre en compte les préoccupations de l'environnement.

Par ailleurs, l'article 60 du Traité de l'UEMOA prévoit que la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernement établit des principes directeurs pour l'harmonisation des législations des Etats membres. Cette disposition, en évoquant « l'harmonisation des législations » en général, prend en compte implicitement celle des législations en matière d'environnement. Il en est de

⁴²⁵ Il s'est agi d'une révision spécifique qui a consisté à transformer le Comité interparlementaire en Parlement.

⁴²⁶ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris : Dalloz, 3^{ème} éd., p. 48 et 49. Il s'agit de six programmes d'action qui sont les suivants : 1^{er} programme (1973-1976) ; 2^e programme (1977-1981) ; 3^e programme (1982-1986) ; 4^e programme (1987-1992) ; 5^e programme (1993-2000, révisé en 1996) ; 6^e programme (2001-2010).

même des dispositions qui évoquent « le rapprochement des législations des Etats membres nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union ». A ce niveau également, il faut souligner que le secteur de l'environnement semble être concerné par ce rapprochement. Il ne peut pas en être autrement dans la mesure où il serait étonnant que l'UEMOA exclue totalement le volet environnement de son chantier de construction de l'intégration même si celui-ci n'est pas prioritaire.

L'article 101 du Traité de l'UEMOA consacré aux politiques sectorielles prévoit l'institution d'un cadre juridique chargé de définir lesdites politiques qui seront mises en œuvre par les Etats membres. L'environnement faisant partie des politiques sectorielles de l'UEMOA, même si cette disposition ne le précise pas, il est permis de penser que l'élaboration d'un cadre juridique prévu par le Traité est la manifestation d'une volonté politique de se pencher sur les questions relatives à la protection de l'environnement. Cet article qui ne s'est pas appesanti sur les questions d'environnement se contente de renvoyer à un Protocole⁴²⁷ la création du cadre juridique chargé de définir les politiques y compris celles relatives à l'harmonisation de l'environnement au sein de l'UEMOA.

B. Le Protocole additionnel n° II, instrument juridique de mise en œuvre des objectifs

Si les préoccupations environnementales sont prises en compte de façon implicite dans le Traité de l'UEMOA, il n'en est pas de même dans le Protocole additionnel n° II. En effet, dans celui-ci, même si le Protocole n'est pas consacré intégralement à l'amélioration de l'environnement, l'un des chapitres y fait allusion.

1. La place de la question environnementale dans le Protocole

Parmi les politiques sectorielles énumérées dans le Protocole, le chapitre consacré à l'harmonisation de l'environnement occupe la quatrième position sur les six chapitres. Ce qui ressemble à la position qu'il occupe dans le Traité. Dans la hiérarchisation des priorités des politiques sectorielles, nous remarquons que « l'environnement » n'est pas bien loti au sein de l'UEMOA.

En effet, les chapitres I, II, III du Protocole consacrés à d'autres politiques sectorielles sont relatifs respectivement au développement des ressources humaines, à l'aménagement du territoire et aux transports et télécommunication qui semblent devancer « l'environnement » dans l'ordre des priorités opté par l'Union. Dans ces différents domaines précités, l'UEMOA a déjà légiféré sauf en ce qui concerne celui relatif à l'amélioration de l'environnement.

Ce Protocole qui a fait l'objet d'une modification le 29 janvier 2003⁴²⁸ n'a pas consisté à bouleverser l'ordre de priorité en accordant plus d'importance à l'environnement, mais cette modification a permis l'insertion d'une disposition qui exige la prise en compte de l'avis du Parlement avant l'adoption des instruments juridiques de l'UEMOA⁴²⁹. Le *statut quo* est donc

⁴²⁷ Il s'agit du protocole additionnel n° II relatif aux politiques sectorielles qui fait partie intégrante du Traité.

⁴²⁸ Il s'agit du protocole additionnel n° IV modifiant et complétant le Protocole additionnel n° II relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA.

⁴²⁹ L'article 25 nouveau de ce Protocole dispose que « les actes additionnels, règlements et directives prévus par le présent Protocole sont adoptés après avis du Parlement ».

maintenu en ce qui concerne la position de l'environnement dans ce Protocole malgré la révision de celui-ci.

2. L'approche sectorielle du « volet environnement »

L'UEMOA a choisi de traiter de l'harmonisation de la question de l'environnement dans un Protocole à l'instar d'autres domaines. Il s'agit certainement d'une volonté délibérée des chefs d'Etat et de gouvernement de se préoccuper par secteur des différents domaines d'activités du développement économique. Pourtant il faut noter que cette méthode est de plus en plus abandonnée en raison de la prédominance aujourd'hui de la notion de développement durable qui intègre l'environnement dans les autres secteurs. L'Union européenne l'a si bien compris qu'elle a reconnu les préoccupations environnementales comme étant transversales en les intégrant dans l'Acte unique européen du 27 février 1986⁴³⁰ ; c'est surtout dans le Traité de Maastricht à l'article 130 R2 que le caractère transversal des préoccupations environnementales a été mis en exergue⁴³¹.

Au niveau de l'UEMOA, le chapitre IV du Protocole évoque les objectifs et les principes directeurs de la politique d'amélioration de l'environnement et les modalités de leur mise en œuvre⁴³². La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement est compétente pour fixer par voie d'acte additionnel lesdits objectifs et principes directeurs de la politique de l'Union. L'article 10 dispose que la Conférence doit tenir compte prioritairement des objectifs de la politique d'amélioration de l'environnement de l'Union qui sont : la lutte contre la désertification, la protection des ressources naturelles et de la biodiversité, l'amélioration de l'environnement en milieu rural et urbain, l'exploitation des énergies renouvelables et particulièrement de l'énergie solaire et la lutte contre l'érosion côtière. Il s'agit à n'en pas douter d'un vaste chantier à exécuter parce que les objectifs énumérés sont de véritables préoccupations environnementales. La mise en œuvre de ces objectifs nécessite une harmonisation des politiques nationales d'environnement.

II. L'état de l'harmonisation des politiques nationales en matière d'environnement

Selon l'article 60 du Traité de l'UEMOA⁴³³, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement établit des principes directeurs pour l'harmonisation des législations des Etats membres. Cette harmonisation concerne par conséquent celle de la législation environnementale. L'article 61 dispose que « le Conseil [...] arrête les directives ou règlements nécessaires à la réalisation des

⁴³⁰ Article 130 R2.

⁴³¹ Cet article dispose que « les exigences environnementales en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la communauté ».

⁴³² L'article 9 du Protocole additionnel n° II.

⁴³³ Cet article dispose que : « dans le cadre des orientations prévues à l'article 8, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement établit des principes directeurs pour l'harmonisation des législations des Etats membres. Elle identifie les domaines prioritaires dans lesquels, conformément aux dispositions du présent Traité, un rapprochement des législations des Etats membres est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union. Elle détermine également les buts à atteindre dans ce domaine et les principes généraux à respecter. ». Dans l'exercice de ses prérogatives, la Conférence tient compte des progrès réalisés en matière de rapprochement des législations des Etats de la région, dans le cadre d'organismes poursuivant les mêmes objectifs que l'Union.

programmes mentionnés à l'article 60 ». Même si aucun droit dérivé n'a encore été pris, une recommandation a été adoptée par le Conseil des ministres⁴³⁴.

En ce qui concerne l'harmonisation qui précède l'unification, le professeur Michel Prieur affirme que le droit de l'environnement est un droit technique qui va considérablement favoriser son unification⁴³⁵. Mais actuellement, l'unification des législations nationales qui est l'ultime étape de l'intégration, n'est pas d'actualité au niveau de l'UEMOA⁴³⁶. Il s'agit plutôt d'abord de l'harmonisation progressive de textes juridiques concernant l'environnement qui doit s'effectuer aux moyens d'actes dérivés. Mais force est de constater que cette phase en rapport avec l'environnement connaît des difficultés.

A. Les insuffisances liées à l'harmonisation

L'article 3 de la recommandation du Conseil des ministres invite « les Etats membres de l'UEMOA en vue de l'harmonisation de leurs politiques en matière de gestion de l'environnement, à prendre des mesures [...] ».

Parmi les mesures recommandées figurent la ratification, la mise en œuvre de certaines conventions internationales ou régionales⁴³⁷. La question qui se pose est de savoir si l'UEMOA joue un rôle dans les négociations, l'élaboration et l'application des conventions auxquelles les Etats membres sont parties ? Si oui, cela pourrait être un atout pour la politique d'harmonisation préconisée par le Conseil.

Par ailleurs, l'article 4 de la recommandation n°2 précise que les Etats membres sont invités à coordonner leurs politiques nationales au sein du Conseil des ministres chargés de l'environnement. La recommandation n'a certes pas un caractère contraignant mais elle indique des voies à suivre par les Etats en vue d'atteindre les objectifs d'amélioration de l'environnement. Dans la pratique la mise en exécution de la coordination des politiques d'environnement se fait attendre.

1. Le rôle de l'UEMOA dans les conventions de protection de l'environnement

a) Le statut actuel de l'UEMOA

Certaines conventions, notamment celles de Rio, actuellement en vigueur auxquelles les Etats membres de l'UEMOA sont parties ont été adoptées avant la création de l'Union (le 10 janvier 1994). Il s'agit entre autres de la Convention sur la diversité biologique adoptée le 5 juin 1992, de la Convention sur les changements climatiques adoptée le 9 mai 1992 à New York. La Convention sur la lutte contre la désertification adoptée le 17 juin 1994 à Paris est quant à elle postérieure à la création de l'UEMOA.

⁴³⁴ Recommandation n°2 du 21 juin 1997 relative à la mise en œuvre d'un programme de première génération en matière de gestion de l'environnement.

⁴³⁵ M. Prieur, Droit de l'environnement, *op.cit.*, p. 4.

⁴³⁶ L'UEMOA, bien qu'étant une Organisation supranationale d'intégration édictant des règlements (instruments d'unification), elle n'a pas de mission d'uniformisation mais simplement d'harmonisation.

⁴³⁷ Il s'agit des points 1 et 2 de l'article 3 de la recommandation précitée.

Aucune disposition du Traité constitutif de l'Union ne prévoit la possibilité pour cette institution d'être partie à la signature des conventions sur l'environnement. Cela veut dire que même si les négociations devant aboutir à la signature des conventions précitées avaient débuté après la création de l'UEMOA, celle-ci ne pouvait y prendre part. Du reste, cette participation aux conventions ne pourra être effective que si des dispositions prévoient dans les dites conventions la possibilité pour les organisations sous régionales d'être parties.

Il faut rappeler que toutes ces Conventions ont été signées sous l'égide de l'Organisation des Nations unies à laquelle les Etats ont adhéré dont ceux de l'UEMOA. Si la non implication de l'UEMOA dans la négociation et la signature des Conventions est réelle, il y a lieu cependant de relativiser en ce qui concerne son manque de contribution dans la mise en œuvre de celle relative à la lutte contre la désertification. En effet, le rapport de l'UEMOA sur la mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification⁴³⁸ démontre que l'UEMOA joue un rôle actif dans l'application de cette convention.

Selon ce rapport, la Commission de l'UEMOA participe activement au processus de mise en œuvre de la Convention de lutte contre la désertification (CCD), notamment à travers son programme sous-régional de lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest et au Tchad (PASR). A cet effet, la Commission a participé en partenariat avec la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Comité inter-états de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et le Secrétariat exécutif de la Convention de lutte contre la désertification (CCD) à l'élaboration du PASR. Le problème de l'amélioration de l'environnement étant transfrontalier, l'implication d'autres Etats non membres⁴³⁹ de l'UEMOA se justifie. C'est la conjugaison des efforts et l'élaboration de stratégies communes qui permettent de relever le défi du combat contre la désertification.

Comme le fait remarquer Amidou Garane « en permettant aux politiques nationales d'évoluer de façon convergente aussi bien dans leur conception que dans leur mise en œuvre, la politique communautaire de l'environnement atténue et résorbe progressivement les disparités dans la protection de l'environnement dans les différents Etats membres⁴⁴⁰ ».

Les actions de l'UEMOA pourraient avoir plus de lisibilité dans le domaine de l'environnement si l'Union intervenait dans les conventions sur l'environnement auxquelles les Etats membres sont parties.

b) La nécessité pour l'UEMOA d'être partie aux conventions

L'intervention de l'UEMOA en tant que partie aux conventions n'est pas encore une réalité. Cela ne pourra se faire qu'à certaines conditions et il est certain que des avantages pourraient découler de l'élargissement de son statut.

⁴³⁸ Ce rapport intitulé « Rapport sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (mars 2002) » fait le bilan des mesures prises.

⁴³⁹ Il s'agit du Tchad et des Etats de la CEDEAO mais non membres de l'UEMOA.

⁴⁴⁰ A. Garane, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire », *Annuaire Africain de Droit International*, 2002, p. 170.

Le cadre d'élaboration d'une Convention sur l'environnement peut être une Organisation internationale (universelle, régionale, sous-régionale) ou une Conférence inter-étatique. Certaines conventions africaines d'environnement ont été signées sous l'égide de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)⁴⁴¹. Cette Organisation a joué un rôle actif lors des Conférences de Stockholm (1972) et de Rio (1992). Il semble qu'elle a été confrontée par la suite à des problèmes politiques, juridiques, institutionnels et même financiers, ce qui sans doute ne lui a pas permis de jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des Conventions internationales ou régionales d'environnement. L'Union africaine (UA) qui lui a succédé n'est pas mieux lotie en particulier en tant que partie aux conventions d'environnement. L'UEMOA, n'innove pas non plus dans ce domaine.

En revanche, la Communauté économique européenne est compétente pour signer des conventions internationales et régionales de protection de l'environnement. En effet, les articles 230 et 231 CE prévoient que la Communauté économique européenne peut s'engager par voie conventionnelle ou au sein d'une organisation internationale quand cela est nécessaire. C'est dans ce sens que Amidou Garane affirmait une fois de plus que : « La capacité des organisations d'intégration à influencer sur les négociations et partant, sur les normes environnementales universelles, ne sera-t-elle effective, sinon efficace que dans l'hypothèse où il est reconnu à ces dernières, la compétence de contracter des engagements internationaux en matière environnementale, à l'instar de l'Union européenne »⁴⁴².

Actuellement, les accords internationaux que l'UEMOA a la capacité de conclure concernent le domaine de la politique commerciale commune⁴⁴³. L'UEMOA devrait non seulement participer matériellement au même titre que les Etats aux négociations et aux signatures des conventions d'environnement mais surtout préparer les positions communes des Etats membres. Pour ce faire, il faudra que le Traité de l'UEMOA soit modifié afin d'inclure des dispositions donnant compétence à l'UEMOA pour négocier et signer des conventions d'environnement pour le compte des Etats membres.

La compétence qui serait octroyée à l'UEMOA d'être partie aux conventions d'environnement est d'un intérêt certain. Tout d'abord, la signature des conventions par l'UEMOA permet d'élargir le champ d'application de celles-ci en ce sens qu'elles n'auront plus besoin de ratification de la part des Etats membres pour entrer en vigueur. En outre, l'environnement n'ayant pas de frontière, ces conventions qui lieront les Etats membres vont s'appliquer également à tout l'espace régional. Il faut aussi ajouter que la participation de l'UEMOA à la signature de ces conventions entraînera une accélération du processus de leur mise en œuvre. En effet, la mise en œuvre desdites conventions est rendue plus facile en raison de la non nécessité d'acquiescer des ratifications. La participation de l'Union aux conventions constituera un atout majeur permettant de renforcer la protection de l'environnement communautaire.

⁴⁴¹ J.-M. Lavieille, *Droit international de l'environnement*, 2^{ème} éd., Ellipse, p. 60.

⁴⁴² Voir A. Garane, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire », *op.cit.*, p. 171.

⁴⁴³ Les modalités de ces accords internationaux sont précisées aux articles 84 et 85 du Traité de l'UEMOA. Il ne s'agit pas de convention sur l'environnement.

2. La coordination entre les politiques des Etats membres

L'article 11 du Protocole additionnel n°II prévoit que le Conseil définit, par voie de règlements, les procédures d'information mutuelles auxquelles participent les Etats membres en vue de la coordination de leurs politiques en matière d'amélioration de l'environnement. Il est donc prévu un mécanisme permettant la coordination des politiques des Etats membres. Mais dans la pratique, des règlements qui devraient être pris dans ce sens ne l'ont pas encore été. La recommandation précitée a abondé dans le même sens en invitant les Etats membres à coordonner leurs politiques au sein du Conseil des ministres chargés de l'environnement.

Il ressort néanmoins de la synthèse des activités menées par le département du développement rural et de l'environnement, chargé de la coordination et du suivi des politiques relatives à l'environnement, qu'un début de solution au problème de coordination est en cours. On peut à ce propos mentionner entre autres, l'élaboration d'un schéma directeur de gestion des écosystèmes transfrontaliers. Par ailleurs, une étude commandée par l'UEMOA et lancée depuis 2004 concerne la gestion des ressources naturelles partagées (forêt, faune, eau de surface, etc.). La gestion de ces ressources contribuera un tant soit peu à établir une cohérence dans la politique des Etats membres en matière d'amélioration de l'environnement.

Les différents instruments juridiques nationaux adoptés relatifs à la gestion de l'eau, à la forêt, aux déchets vont s'ajuster certainement pour s'adapter à la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA qui pourrait être en mesure de résoudre les questions d'environnement.

B. La nécessité de l'adoption d'une politique communautaire

Les objectifs à atteindre par l'UEMOA ont été définis dans le Protocole additionnel n°II en son article 10. Ils sont relatifs à la lutte contre la désertification, la protection des ressources naturelles et la biodiversité, à l'amélioration du cadre de vie en milieu rural et urbain, à l'exploitation des énergies renouvelables et enfin à la lutte contre l'érosion côtière. Pour mettre en œuvre ces objectifs, il faut nécessairement une politique communautaire de l'environnement qui est l'ensemble des mesures prises par les Etats membres de l'UEMOA pour préserver ou améliorer l'écosystème de l'espace intégré concerné.

Il faut cependant rappeler que l'existence de politiques nationales environnementales divergentes dans les Etats est à l'origine de distorsions de concurrence en matière commerciale. C'est ainsi que certains Etats édictent des normes environnementales plus sévères alors que d'autres ne le font pas. Cela entraîne des conséquences sur les produits en provenance de ces pays. En effet les produits qui sont moins compétitifs sont originaires des Etats ayant des textes plus sévères. Ce qui pénalise ces derniers; d'où la nécessité d'élaborer une politique communautaire de l'environnement qui pourrait mettre fin aux distorsions de concurrence. Il est incontestable que seule une politique communautaire de l'environnement permet d'encadrer les politiques nationales des Etats. Pour le cas de l'Union européenne, les mesures communautaires ont eu une influence considérable sur les textes législatifs des Etats de l'Union.

Par ailleurs, en raison de divergences dans les différentes politiques nationales des Etats en matière d'environnement, l'adoption d'une politique communautaire d'amélioration de l'envi-

ronnement de l'UEMOA permettra sans doute de réduire les disparités. La politique communautaire ne consiste pas à protéger l'environnement de chaque Etat membre mais l'environnement communautaire. Il faut toutefois préciser que l'environnement communautaire n'est pas la somme des intérêts nationaux en matière d'environnement même si l'environnement de chaque pays membre peut bénéficier des retombées. En outre, la politique communautaire ne doit pas concerner le seul territoire communautaire, mais elle doit intégrer l'espace extracommunautaire immédiat. Cela est d'autant plus indispensable que l'espace extracommunautaire peut être à l'origine des pollutions et vice versa. Des mesures seront donc nécessaires. « Ces mesures, si elles peuvent viser les prescriptions relatives à la protection de l'environnement au titre des dispositions statutaires, concernent surtout les mesures de mise en œuvre édictées par les organisations régionales au titre du droit dérivé »⁴⁴⁴.

Dans le cadre de l'UEMOA, il s'agira de prendre des règlements, des directives ou des décisions relatives à la protection de l'environnement. La politique communautaire ne sera mise en œuvre qu'à travers la détermination des objectifs précisés par l'Union dans le Traité et/ou le Protocole d'une part et dans le programme d'action d'autre part.

Il faut donc obligatoirement que l'UEMOA procède à l'adoption d'un programme d'action communautaire qui relève de la volonté politique des Etats membres. L'application des programmes d'action ne pourra, quant à elle, se faire qu'à travers l'édition de normes juridiques communautaires.

1. L'élaboration de programme d'action

Les programmes d'actions peuvent être définis comme étant « des déclarations politiques qui cumulent les actions envisagées pour une période de temps spécifique, les placent dans un cadre général, fixent des priorités et introduisent ou expliquent, le cas échéant, des orientations nouvelles »⁴⁴⁵. Les programmes d'action communautaire constituent un instrument privilégié de la mise en œuvre des politiques communes. D'une manière générale, le programme d'action tel que conçu par l'Union européenne se caractérise par des objectifs à atteindre, prévoit des moyens de leur mise en œuvre ainsi que des mécanismes de suivi. Qu'en est-il du programme de première génération de l'environnement de l'UEMOA ? Est-il assimilable à un programme d'action ?

Le Conseil des ministres de l'UEMOA a adopté une recommandation⁴⁴⁶ relative à la mise en œuvre d'un programme de première génération en matière de gestion de l'environnement. Il détermine les composantes du programme et les mesures à entreprendre pour l'harmonisation des politiques en cette matière. Les composantes du programme sont les huit sous-programmes énumérés à l'article 2 de la recommandation dont certains éléments sont identiques aux objectifs définis dans le Protocole adopté par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement.

Les huit sous-programmes sont :

- la lutte contre la désertification ;
- la préservation de la biodiversité ;

⁴⁴⁴ A. Garane, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire », *op.cit.*, p. 171.

⁴⁴⁵ L. Krämer, « Droit communautaire », *Jurisclasseur environnement*, 1992.

⁴⁴⁶ Recommandation n° 02/97/CM du 21 juin 1997, adoptée à Lomé.

- la gestion des pollutions ;
- la gestion des écosystèmes transfrontaliers ;
- la lutte contre l'érosion côtière ;
- la gestion des ressources en eau ;
- la promotion des énergies de substitution ;
- et le renforcement des capacités.

En analysant ce Programme de première génération en matière d'environnement on constate qu'un certain nombre d'actions ont été menées par l'Union. Tout d'abord, dans le cadre de la lutte contre l'érosion côtière, elle s'est engagée dans l'élaboration d'un programme régional de lutte contre l'érosion côtière. Elle a financé à cet effet une étude en octobre 1999 relative aux problèmes d'érosion dans le but d'appuyer et de coordonner les efforts fournis par les pays concernés (Bénin, Togo, Ghana⁴⁴⁷, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau et Sénégal). Ce n'est qu'en 2005 que la Commission de l'UEMOA a validé le rapport de cette étude.

En ce qui concerne l'application de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CCD), l'Union a participé en partenariat avec la CEDEAO, le CILSS et le Secrétariat exécutif de la CCD à l'élaboration d'un Programme d'action sous-régional de lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest et au Tchad (PASR). L'Union est le chef de file du groupe thématique « gestion des ressources végétales et animales partagées et /ou transfrontaliers ». En 2001, elle a participé à l'élaboration d'un document-cadre dont le financement a été assuré par le CILSS. Le rapport provisoire de l'étude a été déposé en octobre 2001. Il s'en est suivi en 2002 un atelier de validation des résultats de l'étude des dites ressources. Le rapport adopté au cours de cet atelier comporte quatre programmes :

- le programme d'appui au renforcement des aires protégées ;
- le programme d'appui au renforcement des parcours transfrontaliers et à la gestion des ressources pastorales ;
- le programme d'appui à la gestion des écosystèmes sensibles ;
- le programme d'appui à la gestion des forêts.

En 2003, dans le but de trouver des financements destinés à la mise en œuvre du PASR, l'Union en collaboration avec le Secrétariat exécutif de la CCD et le CILSS a commandé une étude qui devrait cibler les ressources financières de certains partenaires au développement dont le Fonds européen de développement (FED). L'UEMOA a par ailleurs pris une part active aux côtés du CILSS et du Secrétariat exécutif de la CCD, à la préparation de divers projets transfrontaliers de lutte contre la désertification dans l'espace UEMOA. Ce sont : « le Béli » couvrant le Mali, le Burkina Faso et le Niger, « le Kantchari » couvrant le Niger et le Burkina Faso et « Azawak » concernant le Mali et le Niger.

Pour la gestion des écosystèmes transfrontaliers, un Programme régional d'aménagement des parcs nationaux du complexe du « W » a été lancé depuis 1999. Il regroupe trois pays, le Bénin, le Burkina Faso et le Niger. L'Union est partie prenante à ce programme qui est financé par l'Union européenne. Il concerne la conservation et l'utilisation rationnelle des aires protégées contiguës des trois pays précités et de leurs zones d'influence (ECOPAS). Le comité technique

⁴⁴⁷ Le Ghana n'est pas un pays membre de l'UEMOA, mais il participe à ce programme en qualité d'Etat associé.

de ce programme a mené un certain nombre d'activités notamment la construction d'un réseau de pistes, la réorganisation de la chasse sportive, l'éducation environnementale, la mise au point d'un schéma directeur d'aménagement et de recherche. La deuxième phase de ce programme qui doit démarrer en 2006 couvre la période 2006-2010. La gestion des écosystèmes transfrontaliers est vouée à l'échec si elle est menée solitairement par chaque Etat. En effet, les Etats précités partagent les mêmes écosystèmes et il est normal que leur protection puisse se faire dans un cadre organisé. C'est pourquoi l'UEMOA, conformément à la recommandation du Conseil, y prend une part active.

L'Union a par ailleurs lancé le processus de formulation de la politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAE) conformément à l'article 9 du Protocole additionnel N°II.

Le processus de formulation a connu plusieurs étapes qui se résument ainsi qu'il suit :

- élaboration des termes de références ;
- soumission des termes de référence à un comité scientifique chargé de conduire le processus ;
- création d'un point focal dans chaque pays membre (au Burkina Faso, le CONEDD est le point focal) ;
- mission circulaire dans chaque Etat membre pour fournir des informations sur le démarrage du processus ;
- étude menée par des consultants nationaux et internationaux et dépôt du rapport provisoire ;
- rapport provisoire examiné à travers les ateliers nationaux ayant abouti à l'adoption du rapport final ;
- atelier régional de synthèse ayant abouti à l'adoption du rapport définitif ;
- réunion des experts préparatoires à la réunion des ministres ;
- réunion des ministres chargés de l'environnement ;

Suite du processus⁴⁴⁸ :

- réunion de la Commission ;
- réunion des experts statutaires ;
- réunion du Conseil des ministres statutaires ;
- Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement (pour adoption de l'Acte additionnel portant politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA).

Il faut rappeler que l'étude qui devait démarrer en 2000 n'a pu avoir lieu faute de financement. Après plusieurs années de report en raison du problème de financement, l'étude a finalement démarré en 2004. Les domaines concernés sont : la gestion des ressources partagées, les pollutions, les nuisances, les changements climatiques, etc. L'étude s'est poursuivie en 2005 avec l'élargissement de son champ à d'autres pays non membres de l'UEMOA (Ghana, Guinée, Nigeria). Le rapport provisoire a été déposé en novembre 2005. Les huit Etats membres de l'UEMOA ont tenu des ateliers nationaux de validation de ce rapport dans leurs pays respectifs.

⁴⁴⁸ Le processus doit se poursuivre jusqu'à l'adoption définitive du texte par Acte additionnel portant politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA à prendre par la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement. A la date du 28 février 2007, le processus n'était pas encore achevé.

La validation de l'étude s'est déroulée entre avril et juin 2006 dans les Etats membres⁴⁴⁹. Ces ateliers tenus dans chacun de ces pays ont enregistré la participation de tous les acteurs concernés par les questions environnementales (administrations publiques, secteur privé, Universités et Instituts de recherche, parlementaires, ONG, etc.). L'objectif des ateliers est de permettre aux acteurs impliqués dans la gestion de l'environnement d'être informés sur le processus d'élaboration et de s'approprier le document. C'est l'occasion aussi pour eux de faire des observations en vue d'améliorer le contenu du document.

Par ailleurs, en ce qui concerne les mesures à prendre pour l'harmonisation des politiques d'environnement, il est recommandé aux Etats la prise d'un certain nombre de décisions :

- la ratification et l'application effective de la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination (Bâle, 22 mars 1989) ainsi que celle sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique (Bamako, 30 janvier 1991) ;
- le renforcement du rôle de l'UEMOA dans la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique et de celle sur la lutte contre la désertification. Ce dernier volet a enregistré une forte implication de l'Union. Par contre la recommandation relative au renforcement du rôle de l'Union dans la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique ne connaît véritablement pas un début d'exécution. En effet, il est prévu la mise en œuvre d'un des sous-programmes intitulés « la préservation de la biodiversité ». Mais force est de constater qu'aucune activité n'a encore été menée par l'Union dans ce sens. C'est ce qui ressort du moins de l'examen des différents rapports annuels de la Commission notamment dans sa partie relative à l'environnement. Toutefois, il faut mentionner que la plupart des pays membres de l'Union ont ratifié la Convention du 5 juin 1992 sur la biodiversité ainsi que son Protocole de Cartagena du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques. Il existe aussi la loi-modèle de 2001 sur la diversité biologique adoptée par l'Union africaine dont les Etats africains pourront s'inspirer y compris ceux de l'UEMOA.

Par ailleurs, le Conseil invite les Etats à prendre les mesures nécessaires pour un contrôle judicieux des importations d'équipements électroménagers usagés (réfrigérateurs, climatiseurs, congélateurs) contenant des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la réalisation d'infrastructures de destruction des déchets biomédicaux et la recherche d'un système adéquat de recyclage et d'élimination de déchets d'emballage en plastiques par le biais de la promotion des écotecnologies et de la sensibilisation des consommateurs.

A propos des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, l'Union s'est engagée dans la mise en œuvre d'un Programme sous-régional sur l'harmonisation de la réglementation et des mécanismes de contrôle des substances qui appauvrissent la couche d'ozone en Afrique de l'Ouest. Une étude a été réalisée en avril 2004 sur la mise en place de ce Programme financé par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Les Etats concernés par l'étude sont ceux de l'UEMOA auxquels il faut ajouter le Cap Vert, la Gambie et la Mauritanie.

⁴⁴⁹ Burkina Faso, du 18 au 20 avril 2006 ; Mali, du 25 au 27 avril 2006 ; Togo, du 3 au 5 mai 2006 ; Niger, du 9 au 15 mai 2006 ; Guinée Bissau, du 6 au 8 juin 2006 ; Sénégal, du 13 au 15 juin 2006 ; Bénin, du 20 au 22 juin 2006 ; Côte d'Ivoire, du 27 au 29 juin 2006.

Il est nécessaire de rappeler qu'avant l'adoption du programme de première génération de l'environnement, le département du développement rural et de l'environnement de l'UEMOA a effectué une visite dans tous les pays membres en vue de faire l'état des lieux dans le secteur de l'environnement. Il a aussi tenu des réunions avec les Organisations intergouvernementales de la sous-région. C'est à la suite des informations et préoccupations recueillies qu'un projet de programme a été soumis aux experts et ministres chargés de l'environnement pour examen et adoption le 11 avril 1997⁴⁵⁰.

C'est ainsi que le Conseil des ministres statutaire a adopté le 21 juin 1997 la recommandation n°02 portant mise en œuvre d'un programme communautaire en matière d'environnement. Que dire de ce programme d'action communautaire qui n'en est véritablement pas un si nous nous référons à ce qui est élaboré par l'Union européenne⁴⁵¹. L'environnement étant un domaine incontournable, il est indispensable que l'UEMOA l'intègre dans la définition des autres politiques. L'Union européenne le fait déjà dans la mesure où les questions d'environnement sont mises en évidence dans le Traité de Maastricht⁴⁵².

Toutefois, il faut noter que l'UEMOA fait des efforts significatifs. Son rapport de mars 2002⁴⁵³, concernant la gestion des écosystèmes transfrontaliers, fait le point à mi-parcours de l'exécution du programme régional parc W « conservation et utilisation rationnelle des aires protégées contiguës du Bénin, du Burkina Faso et du Niger et de leurs zones d'influence » (ECOPAS). C'est un sous-programme financé par l'Union européenne qui s'étale sur cinq ans à compter de 2001. Un comité technique et de suivi (CTS) mis en place dans ce cadre a mené un certain nombre d'activités qui sont entre autres l'éducation environnementale, la réorganisation de la chasse sportive, la construction d'un réseau de pistes. Quant à son rapport annuel 2003, la commission ne fait qu'effleurer l'exécution de ce sous-programme en mentionnant la tenue de trois réunions respectivement au Niger, au Burkina Faso et au Bénin.

Au regard de l'analyse des activités menées par l'UEMOA de manière isolée et comparativement à la définition du programme d'action de l'Union européenne ci-dessus mentionnée, il ressort que l'UEMOA ne dispose pas d'un véritable programme d'action communautaire. Le programme de première génération de l'environnement de l'UEMOA ne répond pas aux critères précités car un tel programme doit présenter la stratégie communautaire, définir les priorités et les objectifs de la politique environnementale ainsi que l'échéance. Du reste les différents programmes d'action pour l'environnement adoptés par l'Union européenne ont respecté les critères définis⁴⁵⁴. L'UEMOA pourrait certainement s'inspirer des expériences de l'Union européenne en matière d'élaboration et de mise en œuvre de programmes d'action si elle veut atteindre les objectifs fixés par la Conférence.

L'importance des programmes d'action n'est plus à démontrer ; bien que juridiquement non contraignants, ils contribuent au développement des législations nationales de Etats membres en

⁴⁵⁰ Voir, <http://www.chantier/drecActiv 2000.htm>.

⁴⁵¹ L'Union européenne est à son sixième programme d'action en matière d'environnement : voir à ce propos, M. Prieur, *Droit de l'environnement, op.cit.*, pp. 48-49.

⁴⁵² L'article 130 R2 de ce traité dispose que « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la communauté ».

⁴⁵³ Rapport de la commission de l'UEMOA sur la mise en œuvre de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

⁴⁵⁴ L'Union européenne est à son sixième programme d'action.

raison des indications qu'ils donnent sur l'élaboration des textes juridiques nationaux. Cependant la mise en œuvre d'un programme d'action communautaire d'environnement ne peut être efficace sans une volonté politique qui se manifeste entre autres par des appuis financiers conséquents à l'UEMOA.

La politique communautaire de l'environnement au sein de l'UEMOA ne peut être effective et efficace que si l'institution est dotée aussi et surtout de moyens financiers adéquats. Il ressort de nos recherches que plusieurs actions de la commission de l'UEMOA dans le domaine de l'environnement n'ont pu être réalisées ou ont été différées en raison du manque de moyens. A titre d'exemple nous citons la politique communautaire d'amélioration de l'environnement (PCAE) dont le lancement du processus de formulation qui devait démarrer au second semestre de l'année 2003, n'a pas eu lieu⁴⁵⁵ et a été reporté en raison du gel du financement. Pourtant le chronogramme de l'exécution de la politique prévoyait une première phase (2000-2005). Les reports successifs pour des raisons financières n'ont pas permis de respecter ces prévisions.

L'UEMOA doit donc, compte tenu de ces difficultés et contraintes, diversifier ses sources de financement. La première source qui est le budget même de l'Union doit être mieux dotée. Pour l'exercice budgétaire 2007, il est de 84.100.370.041. FCFA. Il était de 52.211.268.811 FCFA en 2006. Il y a eu donc une augmentation assez considérable. En effet, les questions environnementales sont si importantes actuellement que le lien est désormais établi entre protection de l'environnement et développement. Pour le Professeur Alexandre Kiss, la fusion entre protection de l'environnement et développement aboutit au terme de « développement durable »⁴⁵⁶. Cependant, il faut reconnaître que les fonds propres de l'UEMOA ont leurs limites. C'est pourquoi il a été mis en place des mécanismes de financement provenant des institutions financières qui interviennent dans le financement des différents projets et programmes d'environnement de l'UEMOA. La Banque ouest africaine de développement (BOAD)⁴⁵⁷ constitue un exemple d'institution de financement des activités en la matière.

Les activités opérationnelles de développement financées par les institutions financières peuvent comporter des volets environnementaux sans que ces derniers ne s'inscrivent dans le cadre de la protection systématique et exclusive de l'environnement⁴⁵⁸. Cela veut tout simplement dire que l'enveloppe qui est souvent dégagée pour le financement des activités liées à l'environnement peut servir non seulement à la protection de celui-ci mais aussi à d'autres secteurs. Ce qui amoindrit l'impact de l'enveloppe destinée au volet environnement.

D'autres alternatives s'imposent donc à l'UEMOA. A cet effet, il a été prévu les Fonds structurels pour le financement d'un aménagement équilibré du territoire communautaire, en

⁴⁵⁵ Voir. Rapport 2003 de la Commission de l'UEMOA, p. 23.

⁴⁵⁶ J.-M. Lavieille, *Droit international de l'environnement*, *op.cit.*, p. 45. Pour A.Kiss, le terme « développement durable ne signifie pas nécessairement croissance économique. Elle impose des devoirs aux pays pauvres mais aussi aux pays industrialisés : les relations entre les deux ne sont plus basées sur des considérations humanitaires ou politiques, mais sur la solidarité inévitable de toute l'humanité devant les grands problèmes auxquels elle doit faire face ».

⁴⁵⁷ La BOAD est une institution spécialisée de l'UEMOA.

⁴⁵⁸ A Garane, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire », *op.cit.*, p. 181.

contribuant à la réduction des disparités régionales⁴⁵⁹. En application de l'article 59, du Traité de l'UEMOA, la Conférence a institué en 1998 par acte additionnel n° 01/98 le fonds d'aide à l'intégration régionale (FAIR) qui n'est pas destiné à soutenir exclusivement l'environnement. Le budget spécial du FAIR prévu dans le budget général de l'Union au cours de l'année 2005 était de 8.321.000.000 F CFA ; il est passé à 13.798.457.075 F CFA en 2006 et en 2007, il est de 33.143.475.572 F CFA⁴⁶⁰. Ce Fonds a pour objectifs spécifiques de soutenir les actions de production et d'échanges. Il doit également contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations par une meilleure protection de l'environnement. Ce fonds créé en 1998 ne devait être opérationnel qu'à partir de 2002.

De ce qui précède, des interrogations s'imposent. Est-ce que la question d'environnement constitue une véritable préoccupation ? La connexion entre environnement et développement est-elle perçue comme une réalité ? Dans tous les cas, aucun Etat pris individuellement, aucune institution régionale ou sous-régionale ne peut occulter la nécessité de « développement durable ». Par ailleurs, il est urgent que l'Union, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique d'amélioration de l'environnement développe des initiatives pour obtenir des partenariats avec d'autres institutions de financement ou pour renforcer ces dits partenariats. Il est même souhaitable qu'elle crée une structure de financement spécifique à l'environnement qui pourrait être comparable au fonds créé par l'Union européenne dénommé « Fonds de cohésion »⁴⁶¹. Cela contribuera certainement à donner une nouvelle impulsion à la politique d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA.

2. Les mesures de mise en oeuvre

Elles se caractérisent par des normes juridiques déjà édictées et celles dont l'élaboration est en cours.

a) Les normes juridiques édictées

En matière d'élaboration de normes juridiques communautaires d'environnement, l'Union est toujours au stade des balbutiements. La seule véritable norme juridique adoptée en la matière est le règlement portant harmonisation des réglementations relatives à l'importation, à la commercialisation, à l'utilisation et à la réexportation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et des équipements les contenant⁴⁶². Ce document adopté par l'UEMOA permettra une application harmonieuse de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone adoptée le 22 mars 1985 ainsi que son Protocole relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone signé à Montréal le 16 septembre 1987 et ses amendements subséquents. Tous ces textes ont été ratifiés par les Etats membres de l'UEMOA. Le règlement du 4 juillet 2005 qui est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2006, constitue l'un des rares instruments juridiques d'environnement adoptés par l'Union. Il comporte douze articles et deux annexes portant

⁴⁵⁹ Voir article 59 du Traité de l'UEMOA. Les modalités d'intervention de ces Fonds se feront par acte additionnel.

⁴⁶⁰ Voir Règlement n°16/2006CM/UEMOA du 16 décembre 2006.

⁴⁶¹ Le Fonds de cohésion apporte un soutien financier à l'environnement dans le cadre de la mise en œuvre de la politique communautaire conformément à l'article 164 CE.

⁴⁶² Règlement n°04/CM/UEMOA du 04 juillet 2005.

respectivement liste des substances réglementées par le Protocole de Montréal à l'importation et liste des équipements contenant les substances réglementées par le Protocole de Montréal.

En ce qui concerne l'étude d'impact en matière environnementale, un projet de réglementation communautaire a été engagé par l'Union depuis l'année 2000. C'est un domaine qui intéresse la plupart des Etats membres. Du reste ceux-ci ont déjà légiféré au niveau interne en matière d'étude d'impact.

Le Conseil dans sa recommandation du 21 juin 1997 avait proposé aux Etats l'adoption des textes juridiques relatifs à la gestion de l'eau. Certains Etats l'ont fait⁴⁶³. Cependant l'adoption d'un texte juridique communautaire en la matière se fait attendre. D'autres instruments juridiques relatifs à la protection de l'environnement doivent être pris si l'Union veut atteindre ses objectifs. Ce sont des règlements, des directives et des décisions qui seront pris concernant des domaines variés tels que définis dans le Protocole n° II .

b) L'élaboration de normes en cours

L'UEMOA a entrepris l'élaboration d'un certain nombre de textes communautaires. Il s'agit notamment :

- du *Règlement relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans l'UEMOA*⁴⁶⁴ dont les grandes lignes se présentent ainsi :

Dans le cadre de la préservation de la sécurité sanitaire, les Etats membres affirment dans le préambule la nécessité de promouvoir une agriculture durable permettant d'améliorer la sécurité alimentaire des populations et de réduire la pauvreté en milieu rural. Les Etats membres expriment leur souci de protéger les ressources végétales, de prévenir l'introduction et de contrôler la propagation d'organismes nuisibles et d'animaux ravageurs de végétaux, et de faciliter le commerce intra et extracommunautaire des végétaux et de produits végétaux.

Par ailleurs, ils insistent sur la nécessité de réaliser la sécurité alimentaire, d'assurer un niveau élevé de protection de la santé des personnes, des végétaux et des animaux et de garantir la protection de l'environnement tout en réduisant la dépendance alimentaire de l'Union et en améliorant le fonctionnement des marchés de produits agricoles.

Le règlement sur la sécurité sanitaire comporte cinq titres et 93 articles. L'article 2 qui est relatif à l'objet, dispose que le règlement vise à établir les principes généraux ainsi que les dispositions et procédures organisationnelles permettant d'assurer la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et aliments au niveau communautaire et au niveau national.

Ce texte communautaire institue les structures et mécanismes de coopération en matière de sécurité sanitaire au sein de l'Union. Il s'applique à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des végétaux, des animaux et des aliments commercialisés.

⁴⁶³ Le Mali a adopté la loi n° 02-006 du 31 janvier 2002 portant code de l'eau ; le Burkina Faso en a fait autant à travers la loi n°002-2001/AN du 08 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau.

⁴⁶⁴ Règlement n°007/2007/CM/UEMOA du 06 avril 2007.

L'objet consiste à protéger trois types de secteurs et les mécanismes de protection sont les suivants :

- la réglementation de la protection sanitaire des végétaux et des produits végétaux et autres articles réglementés, y compris les produits issus des biotechnologies modernes ;
- la protection sanitaire des animaux, des produits animaux, des produits d'origine animale, de l'alimentation animale et de la santé publique vétérinaire, y compris les produits issus des biotechnologies modernes ;
- la protection sanitaire de produits alimentaires, y compris les produits issus des biotechnologies modernes.

Du reste le règlement présente dans sa structuration entre autres les dispositions générales (Titre I) qui incluent notamment l'objet, le champ d'application et les principes généraux. Le titre II qui est consacré aux dispositions institutionnelles crée le comité régional de sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments et définit ses missions. Ce comité, pour fonctionner, s'appuie sur des mécanismes d'expertise et de coopération. Le titre III définit les règles générales de mise en œuvre des mesures de sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments (notification, harmonisation des mesures sanitaires, mesures de prévention, d'alerte et d'évaluation des risques, renforcement des capacités etc.). Quant au titre IV, il définit les règles sectorielles qui sont spécifiques à chaque secteur de sécurité sanitaire. Ces règles sont relatives aux obligations des acteurs, au contrôle et aux inspections des produits desdits secteurs et enfin à la circulation de ces produits. Enfin le titre V relatif aux dispositions finales traite des moyens à déployer par les Etats membres et la commission pour la mise en œuvre du règlement qui est entré en vigueur le 6 avril 2007.

Au regard des éléments susmentionnés, il n'y a pas de doute que les questions de sécurité sanitaire sont étroitement liées à celles de l'environnement ;

- du projet de *Règlement sur les semences dans l'espace UEMOA* ;

Les Etats membres affirment l'importance de la disponibilité et l'accès aux semences de bonne qualité dans la réalisation du rôle fondamental assigné au secteur agricole dans l'économie des Etats membres de l'UEMOA. Ce projet de règlement a pour objet d'harmoniser les règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA.

L'harmonisation doit permettre de manière spécifique entre autres de:

- faciliter le commerce des semences entre les Etats membres de l'UEMOA;
- faciliter l'accès des paysans aux semences de qualité en temps et lieux opportuns;
- faciliter l'accroissement des choix de semences disponibles.

Le champ d'application du projet de règlement concerne l'ensemble des activités relatives aux semences notamment le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences. Il est prévu un instrument appelé « catalogue régional commun des espèces et variétés ». Il s'agit du document officiel contenant la liste de toutes les variétés homologuées dans l'Union.

En outre, il sera créé un organe régional de gestion des semences appelé Comité régional de la certification et du contrôle des semences végétales et plans conventionnels dans l'UEMOA.

Il est chargé de la promotion des semences dans l'Union. Le contrôle des semences concerne l'objet, le champ et le responsable du contrôle. En ce qui concerne l'objet, il permet au service des semences compétent de s'assurer de la qualité des semences conformément aux critères techniques. Le contrôle des semences relativement à son champ s'exerce à tous les stades et en tout lieu de la production. Le responsable du contrôle est le service officiel national ou tout autre organisme privé agréé. L'admission au contrôle est soumise à certains critères et elle exige l'obtention de la carte professionnelle.

D'autres dispositions du projet de règlement sont relatives à l'organisation de la production des semences, aux conditions de production, à la gestion des lots de semences (contrôle des lots, conditionnement, emballage, stockage, etc.), à la certification et à la commercialisation. Enfin, le projet de règlement prévoit des réparations à la charge de l'auteur de dommages causés par celui-ci ; il existe aussi des sanctions en cas de violation des dispositions du présent règlement.

- du projet de *Règlement sur le régime de biosécurité dans l'UEMOA*.

A ce niveau, un Règlement a été adopté. Il s'agit du Règlement relatif à la mise en place du Programme régional de biosécurité⁴⁶⁵. Dans ce règlement, il est affirmé dans le préambule que compte tenu du développement et de l'expansion rapide des cultures transgéniques dans le monde en général, et en Afrique en particulier, il est nécessaire pour les Etats membres de l'UEMOA de disposer d'un Programme régional de biosécurité afin de se prémunir des risques liés à l'introduction des Organismes Vivants Modifiés (OVM) et des produits dérivés.

Ce règlement qui compte douze articles a pour objectif, en matière d'environnement, de protéger la biodiversité régionale contre les risques potentiels associés à l'introduction des Organismes Vivants Modifiés (OVM) et des produits dérivés dans l'UEMOA. Ce programme de biosécurité a trois objectifs spécifiques prévus à l'article 2 dont l'un consiste en la mise au point à partir de l'existant dans les Etats membres de l'UEMOA et au niveau international, de méthodes communes d'évaluation et de gestion des risques environnementaux liés à l'utilisation des OVM et produits dérivés.

Le Programme comprend trois composantes et dispose d'une coordination régionale assurée par la Commission de l'UEMOA (cf. articles 3 et 4). A l'article 5, il est prévu des structures consultatives qui appuient la Commission de l'UEMOA dans la mise en œuvre du Programme régional aux niveaux régional et national. Au terme de l'article 8, un dispositif de suivi-évaluation est mis en place en rapport avec l'ensemble des partenaires et acteurs impliqués dans la mise en œuvre du Programme. Quant à l'article 9, il dispose que la mise en œuvre du programme est assurée par les Etats membres et la Commission.

Par ailleurs, un Programme de vulgarisation des textes adoptés est en cours d'élaboration. Parmi ces textes figurent le Règlement relatif aux mesures phytosanitaire, zoosanitaire et sécurité sanitaire des aliments et le règlement sur les semences et les pesticides.

Il a aussi été élaboré un Programme régional de sécurité alimentaire dont la mise en œuvre se poursuit en collaboration avec la FAO. Les avancées réalisées dans ce cadre et les opportunités

⁴⁶⁵ Règlement n°03/2007/CM/UEMOA du 06 avril 2007.

qu'offre la mise en place effective du Fonds régional pour le développement agricole sont mises à profit pour établir un programme régional élargi de renforcement structurel de la sécurité alimentaire inscrit au Programme Economique Régional⁴⁶⁶.

Conclusion

Le Traité portant création de l'UEMOA ne contient pas de dispositions spécifiques à l'environnement. Malgré sa modification en janvier 2003 par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, aucune disposition relative à l'environnement n'y a été introduite.

Toutefois, le Protocole additionnel n° II consacre un chapitre à l'harmonisation de l'environnement même si ce Protocole ne traite pas exclusivement de la question de l'environnement.

Par ailleurs, aucune politique communautaire de l'environnement n'a été jusque-là élaborée. Il existe certes une recommandation relative à la mise en œuvre d'un programme communautaire de première génération en matière de gestion de l'environnement. Le Conseil invite les Etats membres à mettre en œuvre ce programme qui n'est du reste pas un programme d'action à l'image de ce qui est exécuté par l'Union européenne.

Il faut toutefois reconnaître que le rythme d'évolution de la question environnementale est à l'image de celui du processus global d'intégration de la politique communautaire de l'Union qui reste un vaste chantier malgré quelques avancées dans certains secteurs (finances, commerce, etc.).

La politique communautaire de l'environnement va de pair avec les autres politiques sectorielles; elle est même liée étroitement à celles-ci. L'Union se doit donc de prendre en compte cette donne qui est inhérente à l'évolution du processus d'intégration.

L'élaboration de la politique communautaire passe par celle des programmes d'action d'une part et l'édiction de normes juridiques communautaires d'autre part. La politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAE) dont l'adoption est imminente au sein de l'UEMOA permettra de donner plus de lisibilité aux activités qui s'y mènent en matière d'environnement. Les différents sous-programmes non encore exécutés (préservation de la biodiversité, gestion des ressources en eau, promotion des énergies de substitution, etc.) pourront certainement être mis en œuvre.

Par ailleurs, le Département du Développement rural et de l'Environnement de l'Union, structure de suivi des questions environnementales effectue régulièrement des missions sur le terrain. En effet, du fait de l'adoption imminente de la politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAE), elle sera appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans sa mise en œuvre. C'est à ce prix que le défi de la lutte pour la protection de l'environnement pourra être relevé dans les pays du Sud, en particulier dans ceux de l'UEMOA.

⁴⁶⁶ Voir Décision n°01/2004/CM/UEMOA portant adoption du Programme Economique régional (PER) 2004–2008. Ce programme, selon un Cadre de l'UEMOA, est considéré comme le programme d'action de l'Institution.

La Convention Africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique

Mohamed Ali Mekouar* et Stéphane Doumbé Billé**

A l'aube du troisième millénaire, l'Afrique donnait naissance à l'Union africaine (UA), affirmant ainsi son dessein de consolider l'unité politique du continent et d'en dynamiser l'intégration socioéconomique. Dans cette optique, le Conseil exécutif de la nouvelle organisation panafricaine a pour mission d'arrêter des politiques dans les domaines d'intérêt commun, qui comprennent notamment la protection de l'environnement, l'alimentation et l'agriculture, les ressources animales, forestières et hydriques⁴⁶⁷. L'UA s'est en outre dotée d'un comité technique chargé des ressources naturelles et de l'environnement. Enfin, l'un de ses huit commissaires, responsable de l'économie rurale et de l'agriculture, doit aussi s'occuper des questions d'environnement.

Cette attention particulière portée à l'environnement dans les actes fondateurs de l'UA s'est rapidement traduite, en termes juridiques, par l'adoption du « Texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », et ce dès la deuxième session de la Conférence de l'UA, qui s'est tenue à Maputo le 11 juillet 2003. Ainsi fit peau neuve cette doyenne des conventions environnementales, qui avait vu le jour à Alger plus de trois décennies auparavant, mais qui était restée inaltérée depuis lors. De ce bain de jouvence, la Convention Africaine est sortie considérablement transformée, avec un contenu à la fois plus moderne et plus étoffé.

La Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles était jusqu'ici surtout connue sous le nom de Convention d'Alger, ville qui l'avait vue naître en 1968. Dorénavant, il faudra la rebaptiser Convention de Maputo. Effectivement, cette dernière fait suite au traité initial dans l'ordre juridique conventionnel africain, depuis sa signature en 2003 dans la capitale mozambicaine. Il est vrai que ce changement toponymique est sans effet sur le titre même de la Convention Africaine, qui demeure identique, comme du reste sur son objet premier, qui reste celui de fixer le cadre général de la « conservation de la nature et des ressources naturelles » dans le continent africain.

Dans les années soixante-dix, au moment de l'élaboration de la Convention d'Alger sous les auspices de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), cet objet apparaît comme l'expression d'une transformation audacieuse des conceptions de l'époque, telles qu'initialement reflétées par la Convention de Londres de 1933 relative à la préservation de la faune et de la flore dans leur état naturel. Pour sa part, celle-ci concrétise les efforts inachevés de sa devancière, l'autre

* Professeur à l'Université de Casablanca (Maroc).

** Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3 (Cameroun).

⁴⁶⁷ Article 13 de l'Acte constitutif de l'UA, signé à Lomé le 11 juillet 2000.

Convention de Londres, signée en 1900 mais jamais entrée en vigueur, pour la préservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique. Au terme de cette évolution, la Convention d'Alger succède à celle de Londres de 1933 par une réactualisation de la compétence d'adoption, désormais dévolue aux Etats africains indépendants, tout en lui faisant prendre une cure de rajeunissement, tant la finalité des mesures de protection qu'elle prescrit, comme les modalités techniques de leur mise en œuvre, changent radicalement. Nous sommes alors au début de ce que, dans la genèse du droit de l'environnement, Alexandre Kiss appelle « l'ère écologique moderne »⁴⁶⁸. Le rôle novateur des organisations scientifiques et de protection de la nature, au premier rang desquelles figure l'UICN, n'est pas indifférent à cette nouvelle « manière de voir »⁴⁶⁹. A cet égard, le caractère exemplaire du « modèle » de protection juridique introduit dès 1968 par la Convention Africaine a été souligné avec force⁴⁷⁰.

Au-delà des difficultés qu'elle devait ensuite connaître, en particulier quant à son impact réel sur les systèmes nationaux africains de protection de l'environnement et son adaptation aux mutations conceptuelles qui ont marqué ces dernières décennies, dont la philosophie du développement durable constitue le point d'aboutissement, la Convention d'Alger constitue un ancêtre éponyme de la protection moderne de l'environnement, qui a longtemps occupé une place centrale dans le paysage environnemental international. A ce titre, le texte révisé de Maputo représente un nouveau défi : celui d'une Afrique qui ne peut rester tournée vers un passé dont l'environnement doit être préservé pour continuer à nourrir l'idée d'un « monde innocent » aux sources duquel le droit international ferait une sorte « d'éternel retour », comme pour attiser par un jeu de miroir notre mauvaise conscience pour la non préservation d'un continent où les risques, tant naturels que technologiques, sont tels que s'impose la recherche permanente d'un « paradis perdu ». Un tel défi replace l'Afrique au cœur de l'actualité, en faisant d'elle à nouveau un laboratoire d'expérimentation d'une approche rénovée de protection de la nature sous le sceau de la durabilité où, selon une formule de la Cour internationale de Justice, le développement durable traduit la « nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement »⁴⁷¹. Sous cet angle, l'intérêt suscité par la Convention rénovée à Maputo n'a pas manqué d'être rapidement relevé⁴⁷². Il a ainsi été observé que le texte conventionnel révisé exprime un « engagement renouvelé »⁴⁷³ représentant un « vrai défi »⁴⁷⁴ et traduisant un « nouvel élan » qui opère, en les capitalisant, une « cristallisation des avancées récentes »⁴⁷⁵. La révision conventionnelle qui a été effectuée en 2003 a donc été saluée d'emblée. Mais pour avoir été indispensable d'un point de vue substantiel (I), l'effectivité réelle d'une telle

⁴⁶⁸ A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989, 1^{ère} éd., p. 6.

⁴⁶⁹ J. Olivier, *L'Union mondiale pour la nature (IUCN) – Contribution à de nouvelles formes d'organisation internationale et au développement du droit de l'environnement*, Thèse droit, Dijon, 2003.

⁴⁷⁰ « La convention africaine est un modèle par son caractère global », A. Kiss, *op.cit.*, p. 31.

⁴⁷¹ Paragraphe 140 de l'arrêt de 1997 rendu par la CIJ dans l'affaire Gabcikovo-Nagymaros.

⁴⁷² F. Burhenne-Guilmin, « Revision of the 1968 African Convention for the Conservation of Nature and Natural Resources: A Summary of the Background and Process », *Environmental Law and Policy Newsletter* (IUCN), 2003/1.

⁴⁷³ IUCN, *An Introduction to the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources – Introduction à la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, Environmental Policy and Law Paper No. 56 Rev., 2^{ème} éd., Gland, 2006, p. 35.

⁴⁷⁴ S. Doumbé-Billé, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1/2005, pp. 5 et ss.

⁴⁷⁵ M.A. Mekouar, « La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation », *Environmental Policy and Law*, 2004, 34/1, pp. 43 et ss.

réforme n'en demeure pas moins tributaire des possibilités pratiques de mise en œuvre concrète du texte remodelé (II).

I. Nécessite de la réforme conventionnelle: une consolidation substantielle

La réforme de la Convention d'Alger était devenue inéluctable en raison de son inadaptation progressive aux évolutions scientifiques, techniques, politiques et juridiques enregistrées depuis sa conclusion. Il fallait donc remédier aux insuffisances ainsi accumulées de la convention originelle de 1968 (A), en donnant un contenu actualisé au texte révisé de 2003 (B).

A. Carences de la convention initiale

Si la Convention d'Alger présente diverses limites que la doctrine a bien mises en évidence⁴⁷⁶, on s'accorde aussi à lui reconnaître des mérites certains, notamment au regard de ses apports théoriques. En inaugurant l'ère des « techniques élaborées » de protection de l'environnement grâce à une vision globale, ou « perspective d'ensemble »⁴⁷⁷, elle a assurément fait œuvre utile. On trouve ainsi cette approche intégrée avant l'heure dans son article II, qui pose le « principe fondamental » selon lequel « les Etats contractants s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la conservation, l'utilisation et le développement des sols, des eaux, de la flore et des ressources en faune en se fondant sur des principes scientifiques et en prenant en considération les intérêts majeurs de la population ». Disposition qui caractérise clairement une « convention régionale de portée générale en matière de protection de la nature et des ressources naturelles [qui] s'occupe, en effet, de tous les aspects de la conservation de la diversité biologique »⁴⁷⁸. Les vertus propres à la Convention d'Alger n'ont cependant qu'assez faiblement rejailli sur les législations africaines, dont elle n'a en fait que peu infléchi l'évolution. Deux séries de raisons peuvent être invoquées à cet égard : des limites techniques et des lacunes substantielles.

1. Limites techniques

La Convention d'Alger est entrée en vigueur dès 1969. Depuis lors, en près de quatre décennies d'application, elle s'est en général avérée peu active, parfois même presque stérile, au point qu'on a pu la qualifier de « léthargique »⁴⁷⁹ ou « dormante »⁴⁸⁰. En pratique, elle n'a effectivement contribué à enrayer aucun des processus de dégradation écologique majeure qui ont affecté diverses régions du continent africain, que ce soit l'eutrophisation du lac Tchad, l'assèchement

⁴⁷⁶ A. Konaté, *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection de l'environnement en Afrique*, Thèse droit, Limoges, 1998.

⁴⁷⁷ L. Boisson de Chazournes et al, *Protection internationale de l'environnement – Recueil d'instruments juridiques*, Paris, Pedone, 1998, p. 134.

⁴⁷⁸ M. Kamto, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue Juridique de l'Environnement*, 4/1991, p. 417 ; *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF-AUPELF, 1996.

⁴⁷⁹ Aux yeux de A. Konaté, le traité d'Alger « est aujourd'hui tombé en léthargie » : A. Konaté, *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection de l'environnement en Afrique*, *op.cit.*, p. 141.

⁴⁸⁰ Le mot est de M. Kamto pour qui la Convention d'Alger constitue du « droit dormant » : M. Kamto, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *op.cit.*, p. 441.

progressif du fleuve Niger, la sécheresse et la désertification au Sahel, la régression des forêts tropicales ou la surexploitation de la flore et de la faune. Ce constat d'impuissance de la Convention Africaine ne tient pas fatalement à une faiblesse intrinsèque des règles qu'elle énonce, dont la modernité a plutôt été souvent célébrée⁴⁸¹. Les raisons en sont ailleurs. L'une d'elles réside paradoxalement dans le caractère exemplaire du dispositif conventionnel. Dans la mesure où le traité d'Alger a été initialement conçu comme un instrument expérimental, ses prescriptions n'ont pas toujours paru adaptées à l'état réel des conditions particulières de mise en œuvre dans les pays africains, au niveau tant national que sous-régional. Fièrement arborée comme un apport significatif de l'Afrique au développement des techniques juridiques de protection de l'environnement, la Convention de 1968 se serait en quelque sorte « arrêtée » à ce stade. Elle serait ainsi restée comme « figée », telle une construction intellectuelle audacieuse destinée à servir plus comme une étude de cas édifiante que comme un véritable outil opérationnel⁴⁸².

Mais une telle évolution n'était guère inéluctable. Rétrospectivement, elle apparaît comme largement liée à une incapacité institutionnelle à « faire vivre » la Convention Africaine et à lui permettre de fertiliser les systèmes juridiques nationaux de protection de l'environnement alors en cours d'édification. On ne peut manquer d'être frappé à cet égard par l'absence de mesures d'harmonisation de la coopération interétatique, question abordée à l'article XVI du texte conventionnel. A côté d'une obligation de création de « services nationaux de conservation » (art. XV)⁴⁸³, le traité de 1968 se borne à prévoir une forme de coopération interétatique aussi minimale qu'imprécise. Minimale d'abord, car l'obligation de coopération est énoncée en termes très généraux : elle devra ainsi être respectée chaque fois qu'elle « s'impose pour donner plein effet aux prescriptions de la présente convention » et « qu'une mesure nationale est susceptible d'affecter les ressources naturelles d'un autre Etat » (art. XVI-1 a et b). Imprécise ensuite, car non seulement les Etats se limitent à adresser à l'OUA « le texte des lois, décrets, règlements et instructions en vigueur [...] destinés à assurer l'application » de la Convention, ainsi qu'éventuellement « tout renseignement permettant de rassembler une documentation sur les matières traitées » par celle-ci, mais c'est seulement à la requête des Etats contractants que l'OUA « convoquera une réunion devant examiner des matières traitées par la convention » (art. XVI-2 a et c et XVI-3). Il est vrai que cette vision restrictive de la coopération interétatique n'est pas surprenante pour l'époque. Elle reflète la conception étriquée que, au lendemain des indépendances, les Etats africains se font du statut purement formel des textes juridiques et de la nécessité de les notifier aux fins d'information aux Etats voisins ou aux parties aux mêmes traités, approche qui a beaucoup évolué par la suite, à la faveur de l'affermissement progressif des principes d'information, de consultation et de notification des données environnementales.

Il n'en reste pas moins que, pour une convention qui a été voulue moderne, de telles clauses apparaissent comme particulièrement handicapantes. Avec le temps, et à la lumière du chemin parcouru dans ce domaine, on mesure combien elles ont pu desservir la Convention d'Alger. D'autant plus que cette dernière n'a pas été dotée de mécanismes institutionnels propres. Or, il

⁴⁸¹ A. Kiss, par exemple, l'a qualifiée de « première des grandes conventions modernes de conservation » : A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 2000, 2^{ème} éd., p. 263.

⁴⁸² S. Doumbé-Billé, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *op.cit.*

⁴⁸³ Aux termes de l'article XV de la Convention d'Alger, « chaque Etat contractant créera, s'il ne l'a déjà fait, une administration unique ayant dans ses attributions l'ensemble des matières traitées par la présente convention ; en cas d'impossibilité, un système sera établi en vue de coordonner les activités en ces matières ».

est désormais reconnu que les organes créés par les conventions environnementales sont fondamentaux pour assurer le respect et la mise en œuvre de leurs prescriptions⁴⁸⁴. En particulier, il est établi que les secrétariats desdites conventions jouent un rôle crucial pour donner vie aux règles conventionnelles⁴⁸⁵. Or, la Convention d'Alger n'ayant pas pu disposer d'un tel secrétariat, c'est simplement l'OUA qui, en termes généraux, a été chargée d'abriter, le cas échéant, les réunions de concertation entre les Etats contractants, mais sans l'appui d'une structure appropriée. A ce titre, l'OUA n'a constitué qu'un cadre d'hébergement sans influence notable sur la prévention ou la résolution d'éventuels conflits, questions qui ont ainsi été laissées aux modes traditionnels de règlement pacifique des différends.

Il est vrai que l'on aurait pu mieux mettre à profit l'obligation d'établir des « rapports sur les résultats obtenus dans l'application de la convention » (inscrite à l'article XVI-2 b)), mesure qui a été considérée à l'origine comme représentant un progrès important dans le processus de contrôle de l'effectivité des traités environnementaux⁴⁸⁶. La pratique a cependant montré que de tels rapports n'ont jamais été soumis, non seulement faute de savoir à qui les adresser, mais encore parce que l'obligation de les établir n'est pas juridiquement sanctionnée⁴⁸⁷. A défaut d'instances d'exécution continentale, cette mesure fait figure d'obligation molle, sans impact véritable sur l'application nationale des prescriptions conventionnelles, alors même que, obligation de coopération, elle aurait pu être renforcée par son caractère coutumier. De ce point de vue, la Convention d'Alger fait partie de ces types d'instruments dont on a pu justement écrire qu'ils « sont notoirement inopérants faute de mécanismes de suivi »⁴⁸⁸. D'autant plus que le texte de 1968 n'avait pas explicitement prévu les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre, ce qui n'a pas manqué d'être perçu comme une « faiblesse majeure »⁴⁸⁹.

2. Lacunes substantielles

Des insuffisances de fond ont également eu pour effet, avec le temps, d'obérer l'efficacité de la Convention d'Alger. Parmi elles, il y a lieu de relever notamment le vieillissement assez rapide de conceptions et techniques juridiques qu'elle a consacrées, facteur auquel on a pu imputer, dans une large mesure, la non application des dispositions conventionnelles. Mais il aura fallu près de vingt ans de constat d'ineffectivité du texte conventionnel pour que l'on convienne de la nécessité de l'actualiser, ne serait-ce qu'à certains égards. C'est ainsi que le domaine de la Convention, bien qu'assez vaste à l'origine, ne couvrait pas certaines questions essentielles, telles que les zones marines et sous-marines relevant de la juridiction nationale des Etats parties, l'air et l'atmosphère ou encore la lutte contre la désertification⁴⁹⁰. D'une manière générale, le

⁴⁸⁴ B. Labat, *Les mécanismes institutionnels établis sur la base des conventions relatives à la protection de l'environnement : contribution du droit de l'environnement à la théorie des organisations internationales*, Thèse droit, Paris I, 2000; J.M. Lavielle (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, Limoges, PULIM, 1999.

⁴⁸⁵ S. Doumbé-Billé, « Les secrétariats », pp. 57 et ss. in Cl. Imperiali (dir.), *L'effectivité du droit international de l'environnement – Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Paris, Economica, 1998.

⁴⁸⁶ K. Bannelier-Christakis, « Le système des rapports », pp. 91 et ss. in Cl. Imperiali (dir.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, op.cit..

⁴⁸⁷ A. Konaté, *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection de l'environnement en Afrique*, op.cit..

⁴⁸⁸ C. de Klemm, « Voyage à l'intérieur des conventions internationales de protection de la nature », pp. 611 et ss. in M. Prieur et C. Lambrechts (dir.), *Les hommes et l'environnement. Mélanges Alexandre Kiss*, Paris, Ed. Frison-Roche, 1998.

⁴⁸⁹ IUCN, *An Introduction to the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, op.cit., p. 54.

développement extraordinaire du droit conventionnel en matière d'environnement à partir de la Convention de Ramsar (1971) affectera considérablement la nature et la portée du traité de 1968. Ses règles perdront ainsi rapidement de leur originalité première et d'autres, nouvellement énoncées, feront leur apparition, sans que le texte initial ait pu être imprégné de cette évolution normative. N'y seront ainsi reflétés ni les apports des conventions régissant les zones humides, le patrimoine culturel et naturel, le commerce des espèces menacées de faune et de flore ou les espèces migratrices, ni encore moins ceux des diverses conventions issues de Rio ou postérieures à Rio. Dans ce contexte, la Convention d'Alger apparaît, en contrepoint, comme une convention chaque fois plus datée, compte tenu non seulement du progrès soutenu des techniques juridiques qu'elle n'a pas intégrées, mais aussi de l'évolution rapide des connaissances scientifiques liées à l'environnement dans le passé récent, que traduit la parution, en l'espace d'une décennie, de deux rapports-phare de l'UICN relatifs, l'un à la « Stratégie mondiale de la conservation »⁴⁹¹, l'autre à la « Stratégie pour l'avenir de la vie »⁴⁹².

Les raisons avancées plus haut expliquent en partie cette marginalisation. A quoi s'ajoutent des motifs qui tiennent au développement du multilatéralisme en matière d'environnement, qui ont conduit à recentrer les dispositifs de protection de la nature dans le cadre des principes et des règles adoptés, à un rythme accéléré, à partir de la Conférence de Stockholm (1972). A cet égard, ce qui ne semble pas avoir été suffisamment perçu et analysé, c'est le fort pouvoir d'attraction des réponses universelles aux crises environnementales, notamment à travers la Conférence de Rio (1992), par un discours économique assez réducteur. La « mondialisation des problèmes d'environnement »⁴⁹³ semble ainsi avoir contribué à invalider les régimes juridiques de protection régionale de l'environnement, sauf lorsque celle-ci favorise, en raison du facteur de proximité, une gestion de type intégré, dont les solutions nécessairement supra-nationales prévalent sur les règles purement nationales. Contrairement aux modèles européen et interaméricain, le système africain de protection de l'environnement n'a pu tenir le choc d'une telle mutation, déstabilisé qu'il a été, au demeurant, par des évolutions institutionnelles inabouties. Dans ces conditions, la Convention d'Alger risquait, à terme, de devenir caduque. Sa révision a donc été inévitable.

B. Apports de la convention révisée

Avant de passer en revue les principaux apports substantiels du dispositif conventionnel scellé à Maputo en 2003, on évoquera brièvement le cheminement qui a laborieusement conduit à l'adoption du texte révisé.

1. Processus d'actualisation : un long cheminement

Le processus de révision de la Convention Africaine a été long et cahoteux. Fait de haltes et d'avancées, il est le fruit d'une lente maturation, dont l'aboutissement a requis pas moins de deux

⁴⁹⁰ M. Kamto, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *op.cit.*, p. 422.

⁴⁹¹ UICN, PNUE, WWF, FAO, UNESCO, *Stratégie mondiale de la conservation - La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, UICN, Gland, 1980.

⁴⁹² UICN, PNUE, WWF et al, *Sauver la planète – Stratégie pour l'avenir de la vie*, UICN, Gland, 1991.

⁴⁹³ A. Kiss, « La protection de l'atmosphère : un exemple de mondialisation des problèmes », *Annuaire Français de Droit International*, 1988, pp. 701 et ss.

décennies⁴⁹⁴. Même en fin de parcours, l'adoption formelle du texte révisé a dû être reportée d'un an. Réuni à Durban en juillet 2002, le Conseil des ministres de l'OUA avait examiné le projet final de convention et recommandé son adoption pendant le Sommet mondial sur le développement durable, qui devait se tenir à Johannesburg quelques semaines plus tard⁴⁹⁵. Mais cette occasion, trop rapprochée, n'a pas pu être mise à profit pour adopter formellement la Convention révisée. Celle-ci n'a donc été définitivement scellée par la Conférence de l'UA que l'année suivante à Maputo, mais le texte avalisé en l'occurrence reste, en substance, celui arrêté à Durban un an plus tôt⁴⁹⁶, raison pour laquelle certains l'ont d'abord nommée « convention de Durban »⁴⁹⁷.

Finalement, en adoptant en 2003 le texte conventionnel amendé à l'issue de ce laborieux parcours, l'UA a de nouveau placé le système juridique africain de sauvegarde de la nature aux avant-postes des efforts mondiaux de gestion durable des écosystèmes. Sur le plan de la méthode, les rédacteurs de la nouvelle version de la Convention Africaine ont délibérément opté pour une *révision* de l'instrument initial plutôt que pour son entière *refonte*. Ce choix est justifié de façon explicite dans le préambule du texte révisé: « Convaincus que les objectifs susmentionnés [ceux recherchés à travers la révision] seront plus facilement réalisés par *l'amendement* de la Convention de 1968 [... et le] renforcement de ses éléments ayant trait au développement durable ». Le maintien de la trame originelle, en l'aménageant mais sans la bouleverser, a ainsi été privilégié parce qu'il a paru plus rassurant en termes de continuité conceptuelle. En outre, une démarche plus novatrice aurait pu, en pratique, susciter des résistances de la part des Etats favorables à une réforme plus limitée⁴⁹⁸. De la sorte, l'esprit originaire de la Convention d'Alger a été symboliquement préservé. Abondant dans ce sens, l'article XXXIV régissant les « relations entre les parties contractantes à la convention révisée et les parties à la convention d'Alger de 1968 » donne à celle-ci le statut de « convention initiale », la faisant ainsi survivre à la révision opérée. C'est ce qu'énonce clairement le paragraphe 2, en vertu duquel « les relations entre les parties

⁴⁹⁴ Dès 1980, en effet, l'OUA avait chargé l'UICN de préparer un projet de convention révisée, ce qui fut fait l'année suivante. La révision de la Convention a ensuite été impulsée à trois reprises: d'abord en 1983, lorsque l'OUA a convoqué une réunion d'experts pour débattre d'un projet de texte révisé que l'UICN avait élaboré en 1981; puis en 1996, après une longue pause, lorsque le Burkina Faso a demandé à l'OUA de relancer le processus de réforme; enfin en 1999, lorsque l'OUA a chargé l'UICN et le PNUE de procéder à l'actualisation du texte conventionnel, à la lumière des progrès normatifs réalisés depuis la première ébauche de révision. Voir sur ce point: PNUE, *Vision stratégique et rôle de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement dans le cadre des nouvelles initiatives africaines. Texte révisé de la Convention africaine de 1968 pour la conservation de la nature et des ressources naturelles. Résumé des considérations générales et de la démarche*, Neuvième réunion du Groupe d'experts de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, Kampala, 4-5 juillet 2002, UNEP/AMCEN/EMG/9/4/Add.3 (10 juin 2002), paragraphe 5.

⁴⁹⁵ OUA, *Rapport de la soixante-dixième session ordinaire du Conseil des Ministres*, Durban, 4-6 juillet 2002, CM/Rpt (LXXVI), paragraphes 173-174. Curieusement, le rapport de la conférence qui a préparé cette dernière réunion ne fait aucune allusion à la Convention d'Alger, alors même qu'il passe en revue toutes les conventions environnementales applicables en Afrique (*Evaluation des progrès du développement durable en Afrique depuis Rio (1992)*, Conférence préparatoire africaine pour le Sommet mondial du développement durable, Nairobi, 15-18 Octobre 2001, UNEP/(ROA)/WSSD/1/4, 2001).

⁴⁹⁶ AU, Report of the Interim Chairperson on the Revision of the 1968 African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, Executive Council, Third Ordinary Session, Maputo, 4-8 July 2003, EX/CL/50 (III) Rev.1.

⁴⁹⁷ Sur le processus d'élaboration et d'adoption de la Convention révisée: IUCN, *An Introduction to the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, *op.cit.*; et M.A. Mekouar, « La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation », *op.cit.*.

⁴⁹⁸ M. A. Mekouar, « La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation », *op.cit.*, p. 45.

à la convention initiale et les parties à la présente convention sont régies par les dispositions de la convention initiale ». Aussi n'est-il pas surprenant de constater que, en dépit de différences sensibles, tant l'architecture générale de la convention originelle que plusieurs de ses dispositions premières ont été simplement maintenues, retouchées, reformatées ou renforcées.

Mais la révision conventionnelle de 2003 n'en a pas moins été profonde pour autant. En effet, doublant quasiment de volume, la nouvelle convention compte 43 articles et trois annexes, contre 25 articles et une annexe à l'origine. Le contenu de la majorité des dispositions initiales est en outre largement modifié ou complété. Dans leur diversité, ces apports substantiels ont été réalisés par emprunt à maintes conventions environnementales récentes⁴⁹⁹. Mais du fait précisément de la multiplicité et de la disparité des instruments qui ont inspiré la rédaction du traité révisé, celui-ci apparaît comme étant quelque peu hétérogène et composite, avec une texture panachée qui fait son originalité et sa richesse, mais qui risque de donner lieu à des interprétations ou des applications divergentes.

2. Contenu de l'actualisation : une teneur enrichie

Avec la révision opérée en 2003, le contenu substantiel de la Convention de 1968 a été fortifié sur un double plan : par l'amélioration des dispositions initiales devenues désuètes comme par l'ajout de dispositions nouvelles reflétant les évolutions récentes.

a) C'est ainsi qu'une grande partie du dispositif initial de la Convention d'Alger a fait l'objet d'*améliorations* et de *compléments*. Tel est d'abord le cas du préambule : sa structure est globalement maintenue, mais sa substance est amplement réécrite. Initialement en sept points, il est à présent constitué de treize points, dont les formulations antérieures sont profondément remaniées. Il en est ainsi du devoir de mettre les ressources naturelles et humaines au service du progrès des peuples africains ; de l'importance des ressources naturelles du point de vue économique, social, culturel et environnemental⁵⁰⁰ ; de l'utilisation durable des ressources naturelles en fonction des capacités du milieu et pour assurer le bien-être présent et futur de l'humanité.

Les dispositions de fond qui sont maintenues dans le texte révisé ne le sont pas toujours dans le même ordre et suivant l'appellation originelle. C'est par exemple le cas du « principe fondamental » énoncé à l'ex-article II, qui devient « obligation fondamentale » dans le nouvel article IV. La finalité de la disposition, inchangée, est détaillée par l'évocation des objectifs de la Convention, qui se réfèrent aux mesures de prévention, au principe de précaution, aux valeurs

⁴⁹⁹ Outre les propositions d'amendement faites par l'UICN, les principales sources d'inspiration du texte adopté à Maputo ont été: l'Acte constitutif de l'UA; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981); la CITES (1973); la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1979); le Protocole relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987); la Convention concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (1989); le Traité instituant la Communauté économique africaine (1991); la Convention sur la diversité biologique (1992) les Lignes directrices de l'UICN sur les catégories de gestion des aires protégées (1994); la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (1994); le Projet de pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN (1996); la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (1998); la Convention sur les polluants organiques persistants (2001).

⁵⁰⁰ A l'origine, les Etats Parties se disaient conscients de l'importance de ces ressources du point de vue nutritif, scientifique, éducatif et esthétique.

éthiques et traditionnelles, aux connaissances scientifiques et à l'intérêt des générations présentes et futures. Il en va de même des définitions (ex-article III), devenues dans l'article V nouveau « emploi des termes » et regroupées en huit catégories au lieu des quatre précédentes⁵⁰¹.

Des observations similaires peuvent être faites au sujet des ressources et des espaces naturels. A commencer par les sols (ex-article IV), qui sont traités de façon intégrée sous le titre plus englobant de « terres et sols » du nouvel article VI, à l'instar de la Convention sur la lutte contre la désertification. Les eaux, objet de l'ex-article V, sont abordées de manière plus détaillée dans le nouvel article VII, notamment au regard de la planification de leur gestion et de leur utilisation pour l'irrigation. La flore, naguère conçue dans une acception relativement étroite (ex-article VI), est rebaptisée « couvert végétal » et envisagée dans une optique plus écosystémique (article VIII nouveau). Les dispositions traitant de la faune (ex-article VII) sont amplifiées et reversées dans l'article IX nouveau, qui couvre plus largement les espèces et la diversité génétique. Inversement, le régime des espèces protégées est assoupli: alors que l'ex-article VIII prévoyait leur classement suivant les listes annexées à la Convention, leur protection est désormais modulée en fonction de la gravité du danger qui les menace (nouvel article X ; annexes 1 et 3). A l'ex-article IX relatif au trafic des spécimens et des trophées se substitue l'article XI nouveau qui, dans la logique de la CITES, est plus opportunément centré sur le commerce des spécimens et de leurs produits. Enfin, les dispositions ayant trait aux aires de conservation (ex-article X) sont beaucoup plus étoffées et précises, spécialement au regard des différentes catégories de gestion à mettre en place (article XII nouveau et annexe 2)⁵⁰².

De la même manière, les droits coutumiers, précédemment régis par l'ex-article XI, sont renommés « droits traditionnels des communautés locales » et accolés aux « connaissances traditionnelles » par l'article XVII nouveau, élargissement inspiré par les concepts hérités de Rio⁵⁰³. La recherche, laconiquement évoquée par l'ex-article X, est mise en valeur par l'article XVIII nouveau, en particulier moyennant l'affermissement des capacités nationales⁵⁰⁴. L'éducation, à l'origine conçue de façon assez étroite (ex-article XIII), est à présent abordée en termes plus larges, englobant la formation, la sensibilisation et l'information en matière d'environnement (article XX nouveau)⁵⁰⁵. Les services nationaux de la conservation (ex-article XV), devenus « autorités nationales » (article XXI nouveau), font l'objet de dispositions plus souples, dictées par le souci de mieux respecter la diversité des cadres institutionnels nationaux. La coopération, naguère « interétatique » et plutôt générique (ex-article XVI), se décline en des modalités plus concrètes et diversifiées de collaboration (article XXII nouveau)⁵⁰⁶. Enfin, les dispositions finales relatives aux dérogations, amendements, réserves, règlement des différends, etc., sont ajustées

⁵⁰¹ Par exemple, les définitions des « ressources naturelles » et des « spécimens » sont modifiées et simplifiées, et celle des trophées est supprimée ; les instruments de protection (réserves et parcs) sont regroupés dans le concept d'aire de conservation ; les notions de produit, d'espèce, d'espèce menacée, de diversité biologique, etc. sont introduites.

⁵⁰² L'annexe 2, nouvelle, est spécialement dédiée aux aires de conservation. Elle les définit et fixe leurs objectifs d'aménagement conformément aux catégories de gestion des aires protégées de l'UICN, ce qui constitue une première en droit conventionnel.

⁵⁰³ En particulier, le rappel du principe selon lequel l'accès aux connaissances traditionnelles est subordonné au consentement préalable, en connaissance de cause, des communautés concernées.

⁵⁰⁴ Le Traité instituant la Communauté économique africaine et le Projet de pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN ont principalement inspiré la rédaction de cet article.

⁵⁰⁵ Le Traité instituant la Communauté économique africaine a principalement inspiré la rédaction de cet article.

⁵⁰⁶ Le Projet de pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN a principalement inspiré la rédaction de cet article.

compte tenu des institutions africaines récemment mises en place, telle que la Cour de justice de l'UA, et de l'évolution du droit international de l'environnement⁵⁰⁷.

b) Outre ces adaptations et aménagements de la Convention originelle, celle-ci a été élaborée et amplifiée par le texte révisé, à la fois qualitativement et quantitativement, par l'adjonction de *dispositions nouvelles*. Outre que ces dernières représentent un enrichissement substantiel de taille, leur création se justifie par la nécessité d'actualiser la Convention afin qu'elle soit au diapason de son temps, tant au regard de l'état du droit de l'environnement dans le continent africain que des contraintes qui pèsent sur sa mise en œuvre au niveau régional et à l'échelon des Etats.

Le préambule est ainsi consolidé dans ses dimensions proprement environnementales. Il y est en effet souligné que la conservation des ressources naturelles constitue « une préoccupation majeure de tous les africains » et participe de la sauvegarde de l'environnement mondial qui, en retour, traduit « une préoccupation commune à l'humanité tout entière ». On y trouve aussi l'affirmation de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles et leur devoir de les utiliser sans porter préjudice à l'environnement d'autres Etats ou de zones internationalisées, principes consacrés par de multiples instruments internationaux et législations nationales. La référence à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, au Plan d'action de Lagos et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est également notable eu égard à la croissante consécration constitutionnelle par les Etats africains du droit au développement et du droit à l'environnement.

S'agissant du dispositif substantiel, les divers ajouts qui le complètent répondent à des besoins qui ont été assez tôt identifiés pendant le processus de révision de la Convention⁵⁰⁸. C'est d'abord le champ d'application de celle-ci qui, dans un article 1^{er} nouveau, est défini comme étant la zone d'exercice des compétences étatiques, constituée tant par le territoire national que par les activités qui y sont menées ou qui sont exercées sous le contrôle des parties⁵⁰⁹. C'est ensuite les objectifs et les principes de la Convention qui sont tour à tour spécifiés dans deux articles également nouveaux :

- l'article II assigne ainsi trois objectifs généraux au traité révisé qui sont: l'amélioration de la protection de l'environnement ; la promotion de la conservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles ; et l'harmonisation et la coordination des politiques dans ces domaines⁵¹⁰ ;
- l'article III fait écho au précédent en énonçant lui aussi trois principes de base destinés à guider l'action des parties, à savoir : le droit de tous les peuples à un environnement

⁵⁰⁷ C'est ainsi que : (i) les réserves, jadis permises sous conditions (ex-article XX), sont désormais entièrement exclues (nouvel article XXXIX), à l'image de la plupart des conventions environnementales récentes ; (ii) la dénonciation était et reste possible, mais dans un délai raccourci, un an (nouvel article XL) au lieu de cinq ans (ex-article XXIII) ; (iii) les ratifications requises pour l'entrée en vigueur de la Convention, initialement limitées à quatre (ex-article XXI), sont portées au nombre de quinze (nouvel article XXXVIII) ; (iv) la révision de la Convention n'était possible que cinq ans après son entrée en vigueur (ex-article XXIV) ; elle peut l'être maintenant à tout moment (nouvel article XXXI).

⁵⁰⁸ Voir à ce propos : M. Kamto, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *op.cit.*, pp. 422-423 ; A. Mekouar, « La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation », *op.cit.*, p. 45.

⁵⁰⁹ La Convention sur la diversité biologique a principalement inspiré la rédaction de cet article.

⁵¹⁰ L'Acte constitutif de l'UA et le Traité instituant la Communauté économique africaine ont principalement inspiré la rédaction de cet article.

satisfaisant qui favorise leur développement⁵¹¹ ; le devoir des Etats de mettre en œuvre le droit au développement, tant individuellement que collectivement ; enfin, le devoir des Etats de veiller à satisfaire, de manière durable, juste et équitable, les besoins de tous en matière d'environnement et de développement.

Le texte révisé régit par ailleurs certaines matières qui, à l'origine, n'avaient pas trouvé place dans la Convention d'Alger. C'est spécialement le cas des espèces et de la diversité génétique, objet de l'article IX nouveau, lequel vise à promouvoir la préservation et la valorisation de la biodiversité animale et végétale, dans le sillage de la Convention sur la diversité biologique et des instruments qui l'ont ultérieurement complétée⁵¹². D'autres exemples de prescriptions nouvellement inscrites dans le dispositif conventionnel concernent notamment les obligations:

- de maîtriser les processus et les activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et les ressources naturelles (article XIII nouveau)⁵¹³ ;
- de soumettre à des évaluations d'impact écologique les plans, projets et activités préjudiciables à l'environnement (article XIV nouveau)⁵¹⁴ ;
- de veiller à ce que l'environnement soit protégé contre les méfaits des activités militaires et des conflits armés (article XV nouveau)⁵¹⁵.

Un autre pan nouveau du traité révisé réside dans la reconnaissance des droits procéduraux en matière d'environnement, qu'il consacre spécialement au regard de l'accès à l'information (article XVI.1.b) ; de la participation à la prise de décision (article XVI.1.c), y compris par des communautés locales (article XVII.3) ; de l'accès à la justice (article XVI.1.d) ; de l'accès aux procédures administratives et judiciaires en cas de dommage transfrontière (article XVI.2) et (v) du consentement préalable éclairé des communautés concernées pour l'accès aux savoirs traditionnels (article XVII.2)⁵¹⁶. Dans le sillage de la Convention d'Aarhus, celle de Maputo

⁵¹¹ Cette disposition est clairement inspirée de l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, selon lequel « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Voir à ce sujet: M.A. Mekouar, *Le droit à l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Etude juridique de la FAO en ligne # 16, Rome, 2001 ; du même auteur : « O Direito ao Ambiente na África : da Proclamação à Proteção », in S.A. Shimada Kishi, S. Teles da Silva et I.V. Prado Soares, *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – Estudos em Homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo, Malheiros Editores, 2005, pp. 233–262 ; M. Prieur, « Droit de l'homme à l'environnement et développement durable », in *Développement durable : leçons et perspectives*, Ouagadougou, 2004 (<http://www.francophonie-durable.org/actes.html>).

⁵¹² Notamment le Protocole de Carthage sur la prévention des risques biotechnologiques et le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Le contenu de l'article IX est aussi en partie dérivé de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

⁵¹³ Outre la Convention sur la diversité biologique, la CITES et la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ont principalement inspiré la rédaction de cet article.

⁵¹⁴ Le Projet de pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN a principalement inspiré la rédaction de cet article.

⁵¹⁵ En plus de l'avis consultatif de la CIJ sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (1996), le Projet de pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN a principalement inspiré la rédaction de cet article. Commentant cette dernière disposition, A. Kiss écrit : « Terre de conflits, l'Afrique se devait d'insérer dans la Convention un article sur les activités militaires et conflits armés. On y retrouve les principes des Conventions de Genève et de leurs Protocoles, mais aussi l'engagement de restaurer et de réhabiliter les zones détériorées au cours des conflits armés ». A.Kiss, « De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit de l'environnement. Chronique internationale 2001–2004 », *Revue Juridique de l'Environnement*, 3/2005, p. 267.

⁵¹⁶ La rédaction de ces différentes dispositions a été notamment inspirée par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement.

renforce ainsi la « juridictionnalisation » de la protection de l'environnement, en valorisant mieux l'action de ses défenseurs auprès des tribunaux comme de l'administration.

On mentionnera enfin, au titre des apports novateurs résultant de révision conventionnelle, les dispositions ayant trait à la coopération pour le transfert de technologies propres (article XIX)⁵¹⁷, au respect des dispositions de la Convention (article XXII), aux règles et procédures concernant la responsabilité et l'indemnisation des dommages liés aux matières régies par la Convention (article XXIV)⁵¹⁸, au droit de vote (article XXXIII), aux relations entre les parties contractantes à la convention initiale et à la convention révisée (article XXXIV), ainsi que diverses questions d'ordre institutionnel et financier qui seront évoquées ci-dessous⁵¹⁹.

Outre l'élargissement substantiel découlant de ces différents apports, la Convention Africaine rénovée épouse désormais, de manière très nette, les principes de la durabilité. Si ce dernier terme n'y est inscrit qu'une seule fois (annexe 2), en revanche l'adjectif « durable », associé aux mots « développement », « utilisation », « gestion » ou « exploitation », revient pas moins de 28 fois dans le texte révisé⁵²⁰. Ainsi la protection de l'environnement et le développement durable apparaissent-ils dorénavant comme étroitement imbriqués dans l'économie générale du texte révisé⁵²¹. Par rapport au traité originel, il y a là une dimension entièrement nouvelle, qui s'additionne, en l'enrichissant, à l'objectif premier de conservation de la nature. Dans cet esprit, l'article XIV de la Convention initiale, naguère consacré aux *plans de développement*, est aujourd'hui remplacé par des dispositions beaucoup plus étoffées sur le *développement durable des ressources naturelles*, ce qui dénote un réel changement d'optique en la matière. Au-delà de la traditionnelle planification du développement soucieuse des exigences de l'environnement, il préconise l'adoption de politiques du développement qui soient fondées sur la notion de durabilité, telle qu'elle s'est affirmée et affinée depuis la Conférence de Rio.

Ayant ainsi été révisée mais non refondue, s'inscrivant donc dans une logique de continuité, la Convention rénovée n'a pas rejeté son socle originel d'Alger. Mais ses fondations initiales soutiennent désormais un tout autre édifice, plus dense et plus massif qu'il ne l'était en 1968. Tout en restant fidèle à la philosophie qui a présidé à sa conception au départ, elle épouse désormais, de façon étroite, les tendances actuelles du droit international de l'environnement. En somme, si la Convention Africaine a beaucoup évolué, elle n'a pas vraiment perdu ses racines.

Manifestement porteuse d'avancées notables, la Convention révisée soulève néanmoins la question de la portée tangible de ses divers apports et de la capacité du nouvel instrument à devenir enfin le vecteur d'une véritable gestion durable des écosystèmes africains.

⁵¹⁷ Le Projet de pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN a principalement inspiré la rédaction de cet article.

⁵¹⁸ La Convention concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination a principalement inspiré la rédaction de cet article.

⁵¹⁹ En outre, l'avant-dernière mouture du texte conventionnel prévoyait la possibilité pour les Etats africains non membres de l'UA d'adhérer à la Convention après son entrée en vigueur (article XXXVII), mais l'ultime version du texte a écarté cette option. Dans ces conditions, la Guinée-Bissau et le Maroc, Etats non membres de l'UA, ne pourront guère adhérer à la Convention de Maputo.

⁵²⁰ Il le traverse de bout en bout, du préambule (3 fois) aux annexes (5 fois), en passant par plusieurs articles du dispositif (20 fois).

⁵²¹ Pour un aperçu rétrospectif récent sur la notion de durabilité : K. Bartenstein, « Les origines du concept de développement durable », *Revue Juridique de l'Environnement*, 3/2005, pp. 289-297.

II. Portée de la réforme conventionnelle: des aléas opérationnels

Faute du recul et de l'expérience nécessaires à une appréciation circonstanciée, on se limitera ici à formuler quelques brèves réflexions sur la possible portée pratique du traité révisé, sachant par ailleurs que la rénovation juridique entreprise dans le cadre de l'UA, lui-même nouveau, paraît confrontée à des problèmes de mise en place. S'agissant plus particulièrement de la Convention de Maputo, on peut entrevoir deux séries d'aléas opérationnels tenant à la modestie des moyens de mise en œuvre (A) et à des obstacles de nature psychologique (B).

A. Contraintes d'ordre matériel

Par rapport à la Convention initiale, très laconique et lacunaire quant aux mécanismes de mise en œuvre, le texte révisé a beaucoup innové en prévoyant notamment:

- l'institution d'une Conférence des Parties (CdP), organe décisionnel de rang ministériel chargé d'impulser l'application de la Convention (article XXVI)⁵²²;
- la création d'un Secrétariat de la Convention devant faciliter les réunions de la CdP et exécuter ses décisions (article XXVII);
- la soumission par les parties, à la CdP, de rapports périodiques faisant état des mesures adoptées et des résultats obtenus en application de la Convention (article XIX);
- la mobilisation de ressources financières adéquates au moyen: (i) des contributions des parties, de l'UA et d'autres institutions; (ii) de l'éventuelle création d'un « Fonds de conservation » alimenté par des contributions volontaires (article XXVIII).

Un tel renouvellement juridico-institutionnel est assurément notable, mais les rouages ainsi conçus seront-ils en pratique réellement efficaces ? Il y a lieu d'en douter, car non seulement les moyens de mise en œuvre dont la Convention révisée s'est dotée ne paraissent pas suffisants, mais encore la situation de l'UA, bien que renouvelée, ne permet pas d'envisager, à court terme, un fonctionnement tout à fait adéquat des mécanismes conventionnels.

1. Facteurs intrinsèques

Les moyens de mise en œuvre en question sont entièrement conventionnels, en ce sens que leur création et leur fonctionnement sont régis par le texte même de la Convention. Celle-ci a ainsi prévu, de façon novatrice, des institutions qui lui sont propres : la CdP et le Secrétariat, destinés à lui assurer une vie institutionnelle autonome, distincte de celle de l'organisation-mère dans laquelle elle s'insère. Certes, une telle structure n'a en soi rien d'original. Il est vrai également qu'il existe des conventions environnementales, mondiales comme régionales, qui ne disposent pas encore d'institutions spécifiques. Toutefois, les structures administratives chargées de les gérer, en dépit des difficultés qu'elles peuvent éprouver, agissent en général comme des institutions de gestion conventionnelle, si bien qu'elles parviennent souvent à animer et faire vivre les dispositifs conventionnels concernés⁵²³.

⁵²² Selon le modèle de l'Organisation mondiale du commerce (article IV-1 de l'Accord instituant l'OMC).

⁵²³ C. de Klemm, « Voyage à l'intérieur des conventions internationales de protection de la nature », *op.cit.*.

La mise en place de telles institutions témoigne en principe de la volonté de promouvoir la mise en œuvre de l'instrument concerné. En ce qui concerne la Convention africaine, comme l'absence de telles structures a été souvent déplorée, les articles XXVI et XXVII relatifs à la CdP et au Secrétariat ne se sont pas bornés à corriger le tir par rapport à d'autres traités internationaux en vigueur. Ils visent également à favoriser l'application effective des règles conventionnelles. A cet égard, le fait que la CdP ait été créée sous la forme d'une conférence ministérielle dénote de l'importance politique qui lui a été justement accordée. Mais tout en soulignant le niveau élevé de participation à l'organe plénier de la Convention, on observe que cette instance ne devra se réunir normalement qu'une fois tous les deux ans⁵²⁴. Une telle périodicité biannuelle de la CdP est-elle adéquate ? Sachant que cette dernière devra prendre de nombreuses décisions et s'atteler à de multiples tâches en vue d'une mise en œuvre régulière des dispositions conventionnelles, en particulier le suivi et l'évaluation de leur application internationale et nationale, l'examen des rapports nationaux, la coordination des informations recueillies, etc.⁵²⁵, n'eut-il pas été préférable de tenir des réunions de la CdP tous les ans ? Par ailleurs, il n'est pas certain que le rang ministériel de la CdP soit le plus pertinent sur le plan opérationnel. Si l'évaluation politique des activités conventionnelles peut incomber aux ministres, leur suivi technique devrait relever des experts concernés à un niveau inférieur. Une composition « panachée » de la CdP, à la fois politique et technique, n'aurait-elle pas été de nature à mieux faciliter la mise en œuvre de la Convention⁵²⁶ ?

L'institution du Secrétariat, prévue par l'article XXVII du texte révisé, constitue également une grande innovation, qui exprime clairement la volonté de donner vie à la Convention, en créant une structure d'appui à cet effet. Toutefois, le Secrétariat ne sera désigné que lors de la première réunion de la CdP. Celle-ci aura alors le choix entre désigner un organisme existant pour assumer les fonctions de Secrétariat, d'une part, et établir son propre Secrétariat, d'autre part. Entre-temps, aux termes de l'article XLI, les fonctions du Secrétariat sont exercées à titre intérimaire par le Président de la Commission de l'UA. Cette question est éminemment importante pour la mise en œuvre effective de la Convention. Si, pour des raisons notamment politiques ou financières, l'option se fera en faveur du maintien du Secrétariat sous la houlette de l'administration de l'UA, il est à craindre, comme par le passé, qu'une telle entité ne s'avère plus formelle que réelle. L'effectivité de la Convention pourrait en pâtir durablement.

2. Facteurs extrinsèques

A ces difficultés inhérentes à la Convention même s'ajoutent des limites plus externes, qui tiennent aux mesures à prendre par l'Organisation-mère en vue de favoriser la mise en œuvre des

⁵²⁴ Sauf décision contraire de la CdP et mises à part les réunions extraordinaires.

⁵²⁵ Voir sur ces points : S. Doumbé-Billé, « Les mécanismes de suivi de mise en œuvre du développement durable », in S. Maljean-Dubois et R. Mehdi R. Mehdi (éd.), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement – La promotion d'un développement durable*, Paris, Pedone, 2000. Un accent particulier doit être mis sur ces aspects du fait du lien qui existe entre les dispositions elles-mêmes. Pour assurer le respect de la Convention (art. XXIII), il faut établir un contrôle de l'application internationale, aboutissant le cas échéant à la responsabilité internationale de l'Etat défaillant (art. XXIV).

⁵²⁶ C'est d'ailleurs ainsi que, de plus en plus, les CdP fonctionnent désormais : à côté d'une partie technique pendant laquelle les travaux se déroulent en sessions thématiques, il y a souvent une partie politique de niveau ministériel, dite « segment de haut niveau », consacrée aux orientations politiques. Voir à ce propos : UNEP, *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi, 2006.

dispositions conventionnelles. Près de trois ans après la réunion de Maputo au cours de laquelle le texte révisé a été adopté, peu d'actions tangibles sont à enregistrer dans ce sens. A part quelques déclarations d'intention⁵²⁷, aucune initiative concrète n'a été engagée pour hâter l'entrée en vigueur de la Convention, comme c'est désormais la pratique pour la plupart des conventions environnementales⁵²⁸. La faiblesse des moyens financiers pouvant être mobilisés à cette fin, notamment par l'UA, constitue assurément un facteur limitant majeur. Compte tenu de ses contraintes budgétaires et de ses programmes prioritaires, il est peu probable que l'UA puisse allouer des ressources significatives à l'application de la Convention Africaine. Pour des motifs là aussi budgétaires, il est également fort possible que bon nombre d'Etats parties ne soient pas en mesure de verser leurs contributions, en dépit du caractère obligatoire de celles-ci. *A fortiori*, il est encore plus douteux qu'ils puissent volontairement alimenter le Fonds de conservation dont la mise en place est prévue par l'article XXVIII. Comme naguère, la mise en œuvre de la Convention risque donc d'être tributaire des contributions extérieures, dont la mobilisation devient de plus en plus difficile du fait des conditionnalités attachées à de tels financements, ainsi que l'a longtemps illustré le Mécanisme mondial créé dans le cadre de la Convention sur la lutte contre la désertification. L'application de la Convention Africaine s'en trouverait alors, sinon hypothéquée, du moins conditionnée.

B. Incertitudes de nature psychologique

Les obstacles psychologiques pouvant inhiber l'application de la Convention de Maputo relèvent davantage de l'appréciation factuelle que de l'analyse juridique, même si la prise en compte d'éléments de fait permet de mieux appréhender la portée réelle des dispositions conventionnelles. Aussi ces facteurs ne seront-ils évoqués ici que très rapidement. L'un d'eux tient à la nature du cadre général d'intervention. Dans le cas de la Convention africaine, quels que soient les moyens d'application et la volonté d'agir, on a le sentiment qu'un climat de pessimisme continue de prévaloir. Face à « l'urgence de l'action »⁵²⁹ en la matière, l'UA parviendra-t-elle à relever le défi de la conservation de la nature qui se pose à l'Afrique ? Par une sorte d'afro-pessimisme attisé par les désillusions passées, on est tenté de répondre par la négative, tant les déceptions et les déboires ont été grands du fait de l'indifférence ou de la léthargie des autorités responsables face à de graves crises environnementales.

Cette dimension psychologique doit néanmoins être relativisée. Faire vivre une convention passe aussi par des actions de sensibilisation, d'éducation, d'appui et de financement qui, pour ne pas être éclatantes, n'en sont pas moins indispensables. A cet égard, il convient de souligner

⁵²⁷ Par exemple, une déclaration de l'AMCEN (African Ministerial Conference on the Environment) de 2004 encourage les pays africains à ratifier la Convention (« To welcome the adoption of the revised Algiers Convention by the African Union at its second ordinary summit and to urge all African countries to take steps to sign and ratify that Convention », *Declaration on the Environment and Development*, 2004).

⁵²⁸ La même AMCEN, lors de sa récente réunion tenue à Brazzaville, s'est engagée à soutenir les Etats africains dans la mise en œuvre de leurs engagements universels et régionaux en matière d'environnement, mais sans faire de référence spécifique à la Convention africaine, bien que plusieurs autres conventions environnementales, mondiales et régionales, soient expressément visées (*Draft indicative work programme of the African Ministerial Conference on the Environment for the Biennium 2007–2008*, African Ministerial Conference on the Environment, Eleventh session, Brazzaville, 22–26 May 2006, UNEP/AMCEN/EGM/11/4).

⁵²⁹ A. Mekouar, « La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation », *op.cit.*, p. 48.

que la promotion des ratifications⁵³⁰ et la mobilisation des soutiens, constituent les meilleurs atouts pour que la portée pratique de la nouvelle Convention soit enfin à la mesure de son caractère novateur. Sinon, la Convention de Maputo risquerait d'être rangée au magasin des accessoires juridiques. Il appartient aux dirigeants africains et à l'UA de conjurer un tel sort en évitant qu'un tel instrument ne constitue, dans la marginalisation actuelle de l'Afrique, une sorte de « vaisseau amiral » qui s'auto-saborde. A cet égard, l'articulation du NEPAD, qui constitue désormais l'agenda international pour le développement de l'Afrique, avec le plan de travail de l'UA pourrait contribuer à la survie de cette « arche africaine »⁵³¹.

C'est le vœu que l'on formulera pour conclure, en paraphrasant cette considération de deux éminents juristes de l'environnement : « comme en 1968, l'ancienne convention africaine était à la tête du progrès, aujourd'hui la nouvelle convention africaine réunit certains éléments les plus avancés du droit international de l'environnement. Il convient d'espérer qu'elle sera appliquée dans l'intérêt bien compris de l'Afrique et des Africains »⁵³².

Conçue au début de ce nouveau siècle, la Convention de Maputo a su tirer profit des avancées juridiques les plus récentes au regard de la conservation de la nature et de la protection de l'environnement comme du développement durable. Elle a pu ainsi cristalliser les apports les plus progressistes du droit international, qui trouvent écho dans l'essentiel de ses dispositions. De ce fait, on peut dire qu'elle représente, s'agissant d'un traité de portée globale, le « dernier cri » normatif en droit conventionnel de l'environnement.

Si l'on convient que l'Afrique est le « berceau de l'humanité »⁵³³, la Convention d'Alger peut-être considérée comme le berceau du droit africain de l'environnement⁵³⁴. Maintenant qu'elle a fait peau neuve grâce à la révision de Maputo, il faut s'atteler à sa mise en œuvre effective sur le terrain afin qu'elle puisse, à travers un parcours dynamique et fécond, contribuer utilement au développement intégré du droit de l'environnement en Afrique.

⁵³⁰ La ratification des conventions en Afrique n'est pas aussi aisée qu'on le croit, particulièrement dans le domaine de l'environnement. C'est ainsi que la Convention d'Alger, même si elle est devenue effective dès 1969, seules quatre ratifications suffisaient alors, n'a été ratifiée que par neuf Etats pendant les cinq premières années qui ont suivi son adoption, et elle ne totalise aujourd'hui encore que 30 parties. Quant au texte révisé en 2003, pour l'heure il a été signé par 34 Etats, mais seuls sept d'entre eux l'ont effectivement ratifié : le Burundi, les Comores, la Libye, le Lesotho, le Mali, le Niger et le Rwanda (UA, *Liste des pays qui ont signé, ratifié/ adhéré à la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, www.africa-union.org). L'entrée en vigueur de la Convention de Maputo semble donc peu probable dans un proche avenir.

⁵³¹ Sur le rôle du NEPAD dans cette articulation: S. Doumbé-Billé, « Is African Development through the New Partnership for Africa's Development Synonymous with Sustainable Development ? », pp. 141 et ss in M. Fratianni, P. Savona et J. Kirton (eds.), *Sustaining Global Growth and Development*, Ashgate, Global Finance Series, 2003.

⁵³² A. Kiss et J.P. Beurrier, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 2004, 3^{ème} éd., p. 315. Une appréciation similaire se retrouve sous la plume de A. Kiss et D. Shelton : « Like the first African Convention at the beginning of the 'ecological era', the new instrument can be considered a model for the necessary holistic approach to integrated protection of the environment », in *International Environmental Law*, Ardsley, NY, Transnational Publishers, Third Edition, 2004, p. 200.

⁵³³ C'est ce que proclame la *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable* en ces termes: « Depuis le continent africain, berceau de l'humanité, nous assumons [...] notre responsabilité les uns envers les autres, envers tous les être vivants et envers les générations futures ».

⁵³⁴ M.-C. Djiena Wembou, *L'O.U.A. à l'aube du XXI^e siècle: bilan, diagnostic et perspectives*, Paris, LGDJ, 1995, commentant la Convention Africaine (avant sa révision), écrit dans ce sens qu'elle « peut être saluée à juste titre comme la première tentative de l'OUA de codifier les normes du droit international dans le domaine de la conservation du patrimoine naturel et de la protection de l'environnement en Afrique », p. 104.

Conclusion

Stéphane Doumbé Billé* et Mohamed Ali Mekouar**

Il est assurément périlleux de tenter de conclure, par des observations générales et partant réductrices, un ouvrage sur le droit africain de l'environnement. Car le projet, bien que judicieusement présenté en ouverture, ne va pas de soi, même s'agissant des seuls aspects récents d'un cadre juridique assez largement considéré comme toujours en voie de formation. De telles perceptions ont parfois la vie dure. Ce qui fait la teneur d'un droit, au sens matériel du terme, c'est l'existence d'un contenu identifiable et attribuable à une source déterminée, fût-elle physique, morale ou géographique. De ce point de vue, il existe certainement un droit de l'environnement en Afrique, qui tout à la fois épouse les caractères généraux du droit de l'environnement et manifeste sa spécificité par la nature particulière des règles qui le constituent.

Droit jeune, tout au moins de caractère récent, le droit de l'environnement a vite trouvé en Afrique un terreau particulièrement fertile, tant la conjonction des problèmes de pauvreté et de préservation des ressources naturelles y a trouvé un ancrage favorable⁵³⁵. Les législations et réglementations, ajoutées aux règles communes de caractère régional, sont ainsi pour une large part contemporaines des indépendances nationales. Si l'on ajoute l'héritage du passé colonial, lui-même marqué du sceau de la novation constituée par l'introduction précoce de mécanismes juridiques de protection des biens et des milieux naturels, alors apparaît clairement l'idée d'un droit africain de l'environnement appelé nécessairement à s'adapter aux évolutions socio-politiques et économique-environnementales du continent.

Cependant, c'est moins cette constitution historique du droit, dont certaines dimensions ont été déjà mises en lumière⁵³⁶, que d'un éclairage sélectif d'évolutions récentes qu'il s'agit ici. Les neuf études constituant l'ouvrage sont illustratives du processus d'actualisation proposé par le PNUE et l'UICN. Les articulations retenues montrent bien que le sujet est loin d'être épuisé, ne serait-ce qu'en ce qui concerne l'encadrement juridique des activités affectant l'environnement et les régimes de protection transversale et globale. La pertinence de ces différents angles de vue n'est pas douteuse.

A commencer par le premier prisme du livre, la dimension nationale. Tirant généralement les leçons des progrès réalisés grâce aux lois-cadres, mais aussi analysée plus spécifiquement à travers les expériences particulières du Burkina Faso et du Niger, elle permet en effet de mettre en relief la diversité riche et parfois ondoyante des cadres juridiques nationaux. A cet égard, peut-on dire de ces derniers qu'ils convergent véritablement et, dans l'affirmative, en vue de quelles finalités? La réponse est davantage suggérée qu'explicitement formulée, et c'est aussi une caractéristique de l'évolution comparée des règles que d'en douter le cas échéant, dans la mesure où les questions abordées vont souvent dans le sens d'une standardisation de l'énonciation. L'effectivité des règles, qu'elles soient générales – comme les *codes, lois-cadres* ou *lois générales* –, ou qu'elles soient particulières – comme les règles propres à la sécurisation foncière en l'occurrence –, sont l'expression d'une volonté commune de donner au plan formel la même réponse aux attentes de droit.

* Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3 (Cameroun).

** Professeur à l'Université de Casablanca (Maroc).

⁵³⁵ Même si l'extrême pauvreté a tendance à reculer en Afrique, c'est dans ce continent qu'elle demeure, et de loin, la plus répandue (*The Millenium Development Goals Report 2007*, New York, United Nations, p. 6).

⁵³⁶ Par exemple par J. Fromageau et M. Cornu (dir.), *Genèse du droit de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Le second prisme, celui de la prise en charge des écosystèmes par le droit, est également riche d'enseignements à un double titre. D'un côté, à raison de l'échelle spatiale « macro » que cette approche postule et qui confère à la protection juridique un caractère englobant et une portée lointaine. D'un autre côté, quant à la recherche de spécificités propres aux milieux africains, qui restent souvent marqués par la diversité et la richesse en dépit des multiples menaces qui continuent de peser sur eux. Autour du thème de la gestion durable, les forêts d'Afrique centrale, le système des eaux de la Volta comme les zones marines et côtières d'Afrique de l'ouest et du centre, font l'objet d'instruments juridiques spécifiques où se déclinent des réponses potentiellement utiles pour faire échec aux dégradations inquiétantes des écosystèmes concernés.

C'est là, au travers du troisième prisme de l'ouvrage, que le niveau régional apparaît le plus crucial. La formulation interrogative, eu égard aux progrès réalisés en la matière, rend compte à elle seule des craintes et espoirs suscités par un encadrement continental qui, pour avoir le premier assuré, grâce à la convention d'Alger de 1968, une modernisation notable des techniques de protection, n'a jamais pour autant fait l'objet d'une mise en œuvre appropriée. Les avancées perceptibles se mesurent ici à l'aune de plusieurs indicateurs: celui d'abord d'une migration des normes et standards internationaux vers le cadre régional africain, afin de lui faire produire toute son efficacité; celui ensuite d'une institutionnalisation croissante des outils de protection au sein de structures communes, notamment sous-régionales, à l'image de l'UEMOA (ou de la CEMAC); celui enfin d'une adaptation profonde de la convention initiale d'Alger aux idées et aux règles du temps présent, procédurales comme substantielles, telles qu'inscrites dans la *nouvelle* convention adoptée à Maputo.

Se voulant stimulantes d'efforts collectifs similaires, les présentes réflexions ont pour ambition de susciter un élargissement des champs d'étude que l'ouvrage n'a pas couverts⁵³⁷. Car le dessein est celui d'une démarche progressive, consciente de l'envergure de l'œuvre qui reste à accomplir pour faire face aux défis d'une réelle protection juridique de l'environnement en Afrique, qui soit à même de favoriser également son développement socio-économique. La technique juridique doit alors prendre en compte les nouveaux instruments de mise en œuvre des régimes de protection, y compris ceux de caractère non juridique. Dans ce déploiement d'un arsenal qui s'est diversifié au fil des années, le droit de l'environnement, singulièrement dans la perspective du développement durable de l'Afrique, a un rôle moteur à jouer.

Il importe pour cela que le génie juridique des pays africains comme de l'organisation continentale s'affine sans cesse et s'affirme avec vigueur, que la formation à la rédaction des instruments juridiques soit permanente et ouverte aux non juristes, que la mise en œuvre des textes nationaux et régionaux aborde enfin les rivages concrets de l'efficacité, notamment par la sensibilisation et l'implication des opérateurs publics et privés (juges, administrations, entreprises, associations, etc.), mais aussi par la vulgarisation auprès des populations, dans les langues couramment utilisées par elles, afin que le respect des règles environnementales ne soit plus seulement une obligation formelle, mais l'expression vivace du droit et du devoir de chacun et de tous. Il y va de la « renaissance de l'environnement »⁵³⁸ en Afrique.

⁵³⁷ Parmi les volets absents qui revêtent un intérêt particulier pour l'Afrique, on mentionnera notamment les déchets et l'insalubrité, la sécheresse et la désertification, la biodiversité, la biosécurité, les bioénergies, les ressources et les espaces transfrontaliers, les changements climatiques.

⁵³⁸ PNUE, *L'avenir de l'environnement en Afrique*, Nairobi, 2006, p. 21.

Bibliographie sélective⁵³⁹

Ouvrages

- C. Amilien, *Droit international et gestion durable des forêts tropicales*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 1997
- M.G. Amlak, *African Countries and the Conventions on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes*, McGill University, 1992
- O. Barrière et C. Barrière, *Le foncier-environnement. Fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sabel*, FAO, Etude législative 60, Rome, 1997
- O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer: foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger, Mali*, Paris, Institut de recherche pour le développement, 2002
- A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty (dir.), *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 2006
- A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty (dir.), *Les mutations des politiques forestières en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 2006
- S. Bouraoui (dir.), *Etudes et recherches en droit de l'environnement*, Tunis, Cérès, 1994
- C. Bruch, *Constitutional Environmental Law: Giving Force to Fundamental Principles in Africa*, Environmental Law Institute, Washington, 2000
- B. Chaytor & K.R. Gray (eds.), *International Environmental Law and Policy in Africa*, Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 2003
- L. Chikhaoui, *L'environnement et sa protection par le droit*, Tunis, ENA, CREA, 1998
- L. Chikhaoui, *Droit pénal de l'environnement et de l'urbanisme*, Tunis, ENA, CREA, 1999
- Collectif, *Vers un nouveau droit de l'environnement ? Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement*, Limoges, Centre international de droit comparé de l'environnement, 2003
- D. Compagnon et F. Constantin (dir.), *Administrer l'environnement en Afrique – Gestion communautaire, conservation et développement durable*, Paris, Karthala, 2000

⁵³⁹ Cette bibliographie ne rassemble qu'une sélection des travaux portant sur droit africain de l'environnement réalisés à partir de 1990. Elle a été compilée par Ali Mekouar à l'aide d'informations fournies par Ezei Kali Alachi (Niger); Mamadou Saliou Diallo (Guinée); Armelle Guignier (CRIDEAU, Limoges); Afef Hammami (Tunisie); Athalase Lawogni (Bénin); Djibril Ly (Mauritanie); Guy Isidore Makaya et Pierre-François Mercure (Université de Sherbrooke); Damien Nindoréra (Burundi); et Lalaina Ravelomanantsoa (Madagascar).

- G. Conac et F. Conac (dir.), *La terre, l'eau, et le droit en Afrique, à Madagascar et à l'Île Maurice*, Bruxelles, Bruylant, 1998
- M. Cysne et T. Amador (dir.), *Direito do ambiente e redacção normativa: teoria e prática nos países lusófonos*, Estudio de Política e Direito do Ambiente, n° 42, Gland, UICN, 2000
- F. Galletti, *La politique européenne de coopération pour le développement durable en Afrique de l'Ouest: problématique de l'appui aux politiques publiques d'environnement*, Presses Universitaires de Perpignan, 2000
- L. Granier, *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement: légalité et cohérence en droit sénégalais*, Droit et politique de l'environnement, n° 65, Gland, UICN, 2006
- M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF-AUPELF, 1996
- S. Lyster, *International Wildlife Law – An Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife*, Cambridge University Press, Grotius Publications, 1993
- A. Ndinga, *Conservation forestière en Afrique Centrale et politique internationale: le processus de Brazzaville en échec*, Paris, L'Harmattan, 2001
- M. Niassé, A. Iza, A. Garané et O. Varis (dir.), *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, Droit et politique de l'environnement, n° 50, Gland, UICN, 2004
- M. Prieur (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Presses Universitaires de Limoges, 2003
- M. Prieur et S. Doumbé-Billé (dir.), *Droit, forêts et développement durable*, Bruxelles, Bruylant, 1996
- H. Tazi Sadeq, *Du droit de l'eau au droit à l'eau au Maroc et ailleurs*, UNESCO, Casablanca, La Croisée des Chemins, 2006
- G. Touré, *La politique de l'environnement dans les capitales africaines: le cas de la ville d'Abidjan en Côte d'Ivoire*, Paris, Publibook, 2003
- UICN, *An Introduction to the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources – Introduction à la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, Environmental Policy and Law Paper No. 56 Rev., 2^{ème} édition, Gland, 2006
- J.-Y. Weigel, F. Féral et B. Cazalet (dir.), *Les aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest: gouvernance et politiques publiques*, Presses universitaires de Perpignan, 2007

Thèses

- E. Agba, *Le Togo et le droit international de l'environnement*, Thèse droit, Limoges, 2005
- A.N. Assemboni, *Le droit de l'environnement marin et côtier en Afrique Occidentale: cas de cinq pays francophones*, Thèse droit, Limoges, 2006

- S. Aubert, *Gestion patrimoniale et viabilité des politiques forestières à Madagascar – Vers le droit à l'environnement*, Thèse droit, Paris 1, 1999
- F.N.N. Botchway, *Towards an Environmental Legal Regime for Gold Mining in Ghana*, Thesis, Dalhousie University, 1994
- M. Chouaïbou Mfenjou, *L'Afrique à l'épreuve du développement durable: la conciliation du progrès économique, de la protection de l'environnement et du développement humain*, Thèse droit, Reims, 2002
- M.L. Dan Dah, *La gestion décentralisée des ressources naturelles au Niger: un concept juridique en question ?* Thèse droit, Pau, 2004
- D. M. Dzidornu, *The International Law of Marine Environment Protection and Preservation: An Analysis with Application to Ghana*, Thesis, University of Calgary, 1992
- W. Ferchichi, *Le service public de l'environnement: essai sur le rôle de l'Etat dans la protection de l'environnement*, Thèse droit, Tunis, 2001
- J.P. Fomété-Tamafo, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Thèse droit, Yaoundé, 1990
- S. Gibson, *La diffusion du droit forestier français en Afrique subsaharienne*, Thèse droit, Paris-Sud, 2003
- A. Gnangui, *La Convention de Lomé IV et l'environnement: approche juridique*, Thèse droit, Limoges, 1999
- N. Guennouni, *La problématique des mouvements transfrontières de déchets dangereux: le cas de l'Afrique*, Thèse droit, Casablanca, 1999
- M. Hamudi Ismail, *Ameliorating the Legal Prospects for Wildlife Conservation in Africa: Reflections on the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (1968)*, Thesis, Queen's University, Kingston (Canada), 1994
- A. Konaté, *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection de l'environnement en Afrique*, Thèse droit, Limoges, 1998
- S. Idllalène, *Aménagement du littoral et développement durable – Le cas du Maroc*, Thèse droit, Brest, 2000
- A. Lawogni-Akogou, *Contribution à l'élaboration d'une politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin. Le droit instrument fondamental de cette politique*, Thèse droit, Arlon 2002
- D.K.K. Mwinga, *In Situ Conservation and Biodiversity Convention: Zambia*, Thesis, University of Calgary, 1996
- M. Ngaïde, *Droit public et développement durable: le cas de l'agriculture sénégalaise*, Thèse droit, Dakar, 1999
- B. Ngoma, *Droit pétrolier et durabilité au Congo-Brazzaville dans le Golfe de Guinée – Prospective d'une politique pétrolière durable*, Thèse droit, Perpignan, 2004

G. Ogandaga Ndiaye, *La Banque mondiale et la protection de l'environnement en Afrique Centrale*, Thèse droit, Nice, 2003

G.A. Oke, *Sustainable Utilization of Mineral Resources in Sub-Saharan Africa: A Comparative Appraisal of the Mining Regime in Nigeria*, Thesis, York University (Canada), 2004

S. Raminintsaoatra, *Vers la gestion intégrée des zones côtières à Madagascar*, Thèse droit, Limoges, 2006

H. Tazi Sadeq, *Droit, eau et développement durable au Maroc*, Thèse droit, Casablanca, 1998

Mémoires

Y.A. Aguidi Amoussou, *La réglementation des mouvements intra-africains de déchets dangereux*, Mémoire droit, Limoges, 2002

A.C. Aitcheou, *La politique de libre échange et la protection de l'environnement au sein de la CEDEAO*, Mémoire droit, Limoges, 2000

E.K. Alachi, *Orientations de la politique nigérienne d'exploitation et de gestion des ressources en eau*, Mémoire droit, Lomé, 2003

M.K. Amégadjé, *Les projets de développement régionaux face aux procédures d'étude d'impact environnemental: cas du gazoduc de l'Afrique de l'Ouest*, Mémoire droit, Limoges, 2001

C.E.J.J. Aminina Fanou, *Le rôle des ONG en matière de protection de l'environnement en Afrique*, Mémoire droit, Limoges, 2001

L.C. Amvéla, *La conservation de la biodiversité, un atout pour le développement durable en Afrique*, Mémoire droit, Limoges, 2005

N. Annouz, *La gestion des cours d'eau et lacs internationaux en Afrique*, Mémoire droit, Limoges, 2001

F.A. Bana, *Droit régional de l'environnement: l'apport des organisations internationales pour la protection de l'écosystème forestier d'Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2005

S. Bel Hasen, *La réglementation de la dépollution en Tunisie*, Mémoire droit, Tunis, 2005

A.T. Da Silveira, *La pollution des eaux continentales en Afrique de l'Ouest*, Mémoire droit, Limoges, 2002

B.Y. Dassimenouj, *Les acteurs non étatiques et la protection des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2005

M.S. Diallo, *Les instruments juridiques et le développement durable du secteur de la bauxite en Guinée*. Mémoire sciences de l'environnement, Montréal (UQAM), 1995

S.M. Enangué, *Problématique de la protection de l'écosystème forestier: cas de l'Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2005

- W. Ferchichi, *L'administration de la nature*, Mémoire droit, Tunis, 1994
- N. Guiga, *L'agriculture biologique en droit tunisien*, Mémoire droit, Tunis, 2000
- A. Hammami, *Le principe de développement durable en droit forestier tunisien*, Mémoire droit, Tunis, 1999
- P. Houdjeu Njeunga, *L'étude d'impact environnemental et son application en Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- O.R. Ichola, *La mise en œuvre de la convention d'Abidjan relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières en Afrique de l'Ouest et du Centre: le cas du Bénin*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- Ch. Koffi Améganvié, *Les aspects juridiques des OGM en Afrique*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- V. Komguem Liéno, *La responsabilité pénale du délinquant écologique en Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- S. Koudéka, *Le droit international de l'environnement face à la responsabilité civile des industriels en Afrique*, Mémoire droit, Limoges, 2001
- S.S.E. Koudjo, *La prise en compte de l'environnement dans les intégrations régionales en Afrique: cas de l'OUA*, Mémoire droit, Limoges, 2001
- F. Koukoui, *Les accords environnementaux multilatéraux à implications commerciales et la protection de l'environnement: cas de la convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- H.R. Mbotto, *L'émergence des ONG dans la protection de l'environnement en Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- G.G. Méka, *L'Afrique Centrale face aux risques alimentaires en provenance des pays du Nord: le cas du Cameroun*, Mémoire droit, Limoges, 2002
- H. Méli Jiatsa, *La contribution de l'Afrique à l'édification du droit international de l'environnement*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- R. Mouthé Fokam, *La mise en œuvre du droit international en matière de protection de la diversité biologique en Afrique Centrale: enjeux et défis*, Mémoire droit, Limoges, 2000
- M. Nachi, *Le régime de la conservation des eaux et du sol en Tunisie*, Mémoire droit, Tunis, 2002
- A.T. Nébiwoulé, *La mise en œuvre des normes de protection des zones côtières en Afrique Centrale: la côte camerounaise et le pipeline Tchad-Cameroun*, Limoges, 2005

- J.M. Nganmigni, *Le cadre institutionnel et normatif de gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- I. Ngorwanubusa, *La protection juridique de l'environnement du Lac Tanganyika*, Mémoire droit, Bujumbura, 2005
- D. Nindoréra, *Le Burundi et la gestion de la biodiversité au regard du droit international de l'environnement*, Mémoire droit, Limoges, 2000
- G. Njankep Ngongang, *L'accroissement démographique et la problématique de gestion des déchets: l'expérience de quelques Etats d'Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2002
- M.F.A. Nya Fotseu, *La protection et la gestion durable de la biodiversité en Afrique Centrale*, Mémoire droit, Limoges, 2005
- I. Philibert, *La protection du domaine forestier contre les empiétements et dégradations en droit burundais*, Mémoire droit, Bujumbura, 2005
- J. Rakotonirana, *Le Dina et la protection de la forêt à Madagascar*, Mémoire droit, Fianarantsoa, 1997
- L. Rakotoson, *La rencontre du décret de création du parc national de Ranomafana avec les coutumes et traditions locales*, Mémoire droit, Fianarantsoa, 1994
- B.S. Sidibé, *Le régime du patrimoine mondial culturel et naturel et le projet d'exploitation du site des Monts Nimba en Guinée*, Mémoire droit, Limoges, 2000
- A.M.S. Zongo, *Approche critique de la responsabilité civile du fait des atteintes à l'environnement en Afrique*, Mémoire droit, Limoges, 2000

Articles

- D.E. Adouki, « La Commission des forêts d'Afrique Centrale », *Revue juridique de l'environnement*, 2007/2
- R. Adouki, « Les prémisses du droit communautaire de l'environnement de la Communauté Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale (CEMAC) », *Revue de droit africain: doctrine et jurisprudence*, 2006/40(10)
- K. Ahadzi, « L'accès à la justice: brèves réflexions sur le cas des Etats d'Afrique noire francophone », in M. Pâques et M. Faure (dir.), *La protection de l'environnement au coeur du système juridique international et du droit interne*, Bruxelles, Bruylant, 2003
- V.Y. Amégankpoé, « Les acteurs de l'édification du droit international de l'environnement en Afrique », in M. Pâques et M. Faure (dir.), *La protection de l'environnement au coeur du système juridique international et du droit interne*, Bruxelles, Bruylant, 2003
- F. Anoukaha, « Le droit à l'environnement dans le système africain de protection des droits de l'homme », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, 2003/57(3)

- A. Aouij-Mrad, « La politique publique de l'environnement urbain en Tunisie », *Droit et ville*, 1996/42
- S. Aubert, « Le droit forestier colonial: le cas de Madagascar », in B. Durand (dir.), *La justice et le droit: instruments d'une stratégie coloniale*, Montpellier, 2001
- S. Bouraoui, « L'Agence nationale de protection de l'environnement: missions et rôle », *Revue tunisienne de droit*, 1996
- J.-M. Breton, « Les aspects juridiques de la gestion des ressources naturelles et de la conservation des zones protégées en milieu forestier tropical (l'exemple du Congo) », *Revue juridique de l'environnement*, 1994/1
- C. Bruch, W. Coker and C. van Arsdale, « Constitutional Environmental Law: Giving Force to Fundamental Principles in Africa », *Columbia Journal of Environmental Law*, 2001, vol. 25/2
- A. Communier, « Protection de l'environnement en Afrique : conditions de la mise en œuvre d'un développement durable », *L'observateur des Nations Unies*, 2000/8
- S. Doumbé-Billé, *Le droit forestier en Afrique Centrale et Occidentale: analyse comparée*, Etude juridique de la FAO en ligne 47, Rome, 2004
- S. Doumbé-Billé, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *Revue juridique de l'environnement*, 2005/1
- A. Garané, « Le cadre juridique de la protection de l'environnement au Burkina Faso », *Annuaire africain de droit international*, 1996/4
- A. Garané, « Le nouveau code de l'environnement. Quelle contribution au droit de l'environnement au Burkina Faso ? », *Annales de l'Université de Ouagadougou*, 2000
- A. Garané, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique: la nécessité d'une politique communautaire », *Annuaire africain de droit international*, 2002
- N. Gibril et A.N. Asseboni, « L'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions publiques en droit africain de l'environnement », in M. Pâques et M. Faure (dir.), *La protection de l'environnement au coeur du système juridique international et du droit interne*, Bruxelles, Bruylant, 2003
- F. Glazewski, « Environmental Rights and the New South African Constitution », in A.E. Boyle & M.R. Anderson (eds.), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, Clarendon Press, 1998
- A. Gnanou, « Coopération ACP-UE, Accord de Cotonou: la politique environnementale de Lomé IV mise en cause », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2003/2

- Y. Hamuli Kabumba, « Plaidoyer pour l'effectivité du droit à un environnement sain en Afrique », *Revue de droit africain*, 2001/5(19)
- M. Kahloula, « La protection juridique du milieu marin en droit algérien et la nécessité d'une coopération intermaghrébine », *Revue juridique de l'environnement*, 1995/1
- M. Kamto, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue juridique de l'environnement*, 1991/4
- M. Kamto, « Gestion des déchets et problématiques des sites contaminés au Cameroun », in M. Prieur (dir.), *Sites contaminés en droit comparé de l'environnement*, Presses Universitaires de Limoges, 1995
- R. Kangué Ekeuh, « Les eaux intérieures en droit public maritime au Cameroun », *Annuaire de droit maritime et océanique*, 2006/23
- C. de Klemm et S. Maljean-Dubois, « L'accord de La Haye du 16 juin 1995 sur la conservation des oiseaux migrateurs d'Afrique-Eurasie », *Revue juridique de l'environnement*, 1998/1
- V. Kohler & F. Schmithüsen, *Comparative Analysis of Forest Laws in Twelve Sub-Saharan African Countries*, FAO Legal Paper Online 37, Rome, 2004
- A. Konaté, *Tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique Centrale*, Etude juridique de la FAO en ligne 21, Rome, 2001
- I. Ly, *Tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique Occidentale*, Etude juridique de la FAO en ligne 13, Rome, 2001
- M. Mankou, « Environnement et renouveau des droits de l'homme – Expériences comparées de mise en œuvre: expérience de l'Afrique », in V. Champeil-Desplats, M. Ghezali et S. Karagianis (dir.), *Environnement et renouveau des droits de l'homme*, Paris, La Documentation française, 2006
- M.A. Mekouar, « Pasroralisme et environnement en droit comparé sub-saharien », dans M. Prieur et Cl. Lambrechts (dir.), *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Etudes en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Editions Frison-Roche, 1998
- M.A. Mekouar, *Le droit à l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Etude juridique de la FAO en ligne 16, Rome, 2001
- M.A. Mekouar, « La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation », *Environmental Policy and Law*, 2004/34(1)
- M.A. Mekouar, « O Direito ao Ambiente na África: da Proclamação à Proteção », in S.A. Shimada Kishi, S. Teles da Silva et I.V. Prado Soares, *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – Estudos em Homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo, Malheiros Editores, 2005

- M. Mubiala, « La contribution de l’Afrique et du Tiers-monde aux développements récents du droit international de l’environnement », *African Journal of International and Comparative Law*, 1993
- C. Ouédraogo, « Les sanctions alternatives et complémentaires aux peines classiques en droit de l’environnement, étude comparative (France et Burkina Faso) », *Revue juridique de l’environnement*, 2000/4
- F.D.P. Situma, « Africa’s Potential Contribution to the Implementation of International Environmental Law », *Transnational Law and Contemporary Problems*, 2000/10(2)
- S. Tepi, « Traditions et droit de l’environnement en Afrique: le cas du Cameroun », *African Journal of International and Comparative Law*, 1999/11
- J. Texier et B. Kanté, *Tendances du droit forestier en Afrique francophone, hispanophone et lusophone*, Etude juridique de la FAO en ligne 47, Rome, 2005
- J.-Cl. Tcheuwa, « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais », *Revue juridique de l’environnement*, 2006/1
- T. Traoré, « La politique de l’environnement dans le cadre des Conventions de Lomé: aspects juridiques », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 1995/3



UICN Programme du droit de l'environnement
Centre du droit de l'environnement
Godesberger Allee 108-112
53175 Bonn
Allemagne
Tél.: ++49 228 2692 231
Télec: ++49 228 2692 250
elcsecretariat@iucn.org
www.iucn.org/law