

**DROIT INTERNATIONAL
DE
LA FAUNE ET DES AIRES
PROTEGEES :
IMPORTANCE ET
IMPLICATIONS
POUR L'AFRIQUE**

par

Stéphane Doumbé-Billé

*ETUDE JURIDIQUE
DE LA FAO EN LIGNE
#20*

Septembre 2001

La série des *Etudes juridiques de la FAO en ligne (FAO Legal Papers Online)* est constituée d'articles et de rapports concernant des questions juridiques d'actualité dans les domaines de la politique alimentaire et du développement agricole et rural, ainsi qu'en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Les *Etudes juridiques en ligne* sont accessibles sur <http://www.fao.org/Legal/default.htm> ou à travers le site de la FAO <http://www.fao.org/>, en ouvrant la page des *études juridiques* du Bureau juridique de la FAO (« *Bureau juridique* » → « *études juridiques* » → « *études juridiques de la FAO en ligne* »). Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00100 Rome, Italie, dev-law@fao.org. Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les *Etudes juridiques en ligne* sont les bienvenues.

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions présentées expriment les vues des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

© FAO 2001

DROIT INTERNATIONAL DE LA FAUNE ET DES AIRES PROTEGEES : IMPORTANCE ET IMPLICATIONS POUR L'AFRIQUE

Stéphane Doumbé-Billé

SOMMAIRE

RESUME	4
Introduction	5
I. LES INSTRUMENTS UNIVERSELS	6
1.1 Les instruments non contraignants	7
1.1.1 La Déclaration de Stockholm (1972)	7
1.1.2 La Stratégie mondiale de la conservation (1980)	7
1.1.3 La Charte mondiale de la nature (1982)	8
1.1.4 La Stratégie pour l'avenir de la vie (1991)	8
1.1.5 La Déclaration de Rio (1992)	9
1.1.6 La Déclaration sur les forêts (1992)	9
1.1.7 Agenda 21 (1992)	9
1.2 Les instruments contraignants	10
1.2.1 Les conventions à objet global de conservation	10
1.2.1.1 La Convention sur le droit de la mer (Montego Bay, 1982)	10
1.2.1.2 La Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992)	11
1.2.1.3 La Convention sur la lutte contre la désertification (Paris, 1994)	13
1.2.2 Les conventions à objet particulier de conservation	13
1.2.2.1 La conservation des milieux et des sites	14
a) La Convention relative aux zones humides d'importance internationale (Ramsar, 1971)	14
b) La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 1972)	15
1.2.2.2 La conservation des espèces	17
a) La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973)	17
b) La Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 1979)	20
c) Le Protocole sur la biosécurité (Montréal, 2000)	21
II. LES INSTRUMENTS REGIONAUX AFRICAINS	22
2.1 Les conventions à caractère général	22
2.1.1 Le Traité instituant la Communauté économique africaine (Abuja, 1991)	22
2.1.2 L'Accord de partenariat entre les Etats ACP et l'Union européenne (Cotonou, 2000)	23

2.2	Les conventions à caractère technique	23
2.2.1	La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 1968)	23
2.2.2	Le système conventionnel du bassin du Lac Tchad (1964, 1977)	26
2.2.3	La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 1979)	27
2.2.4	Le Protocole concernant la conservation des ressources naturelles communes (Khartoum, 1982)	28
2.2.5	L'Accord de coopération et de concertation entre les Etats de l'Afrique centrale sur la conservation de la faune sauvage (Libreville, 1983)	28
2.2.6	L'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (La Haye, 1995)	29
2.2.7	L'Accord concernant l'exécution commune des mesures visant à lutter contre le commerce illégal de faune et de flore sauvages (Lusaka, 1994)	29
	Conclusion	30
	BIBLIOGRAPHIE	32

RESUME

Le droit international applicable à la faune et aux aires protégées en Afrique est le produit d'une double action, de caractère mondial et régional. Les Etats du continent, comme plus largement les pays en développement, sont profondément marqués par une nouvelle forme d'instruments internationaux de portée universelle ayant pour ambition de contribuer à résoudre, avec l'appui de la communauté internationale, les problèmes de développement qu'ils rencontrent. C'est la Conférence de Rio de 1992 qui est à l'origine de ce vaste processus de réorientation de la coopération internationale en vue, non plus d'aider, mais d'appuyer ces Etats dans l'exercice de leurs responsabilités. Les principes de base de ce nouveau «partenariat » influencent profondément la gestion des ressources naturelles et la gestion de la faune n'y échappe guère. Certes, de grands instruments juridiques ont été élaborés bien avant la Conférence de Rio, qui forment une sorte de «noyau dur» de la protection de l'environnement global et naturel. Ceux-ci doivent cependant être réévalués à la lumière des «accords de Rio», qu'ils annonçaient du reste de façon prémonitoire. La communauté internationale offre ainsi aux pays africains un corpus juridique impressionnant, dont la mise en œuvre constitue le problème essentiel.

A côté de ce corpus universel, des règles continentales et sous-régionales existent. Pour les premières, qui se résument essentiellement dans le domaine considéré à la Convention d'Alger de 1968, le contenu des règles édictées a parfois eu un caractère exemplaire justifié par le fait que l'Afrique servait alors de «laboratoire» à l'expérimentation pratique des conceptions nouvelles de la conservation. Ce «bonus» a vite disparu en raison de l'incapacité technique et financière des pays concernés à s'adapter aux évolutions rapides des idées. Les mêmes conclusions peuvent être tirées à propos des règles sous-régionales, même si un certain espoir est désormais placé dans le processus d'intégration communautaire que les dynamiques nationales ne peuvent pleinement maîtriser. On est frappé par la variété des outils juridiques et les formes de coopération mises en place dans le cadre continental et sous-régional. Toutefois, beaucoup sommeillent et ne demandent qu'à être réactivés. Les aires protégées en constituent un bon exemple. Rien de ce qui a été fait dans la période récente ne frappe d'obsolescence les mécanismes de protection mis en place il y a déjà longtemps. On pourrait presque dire que le renouvellement juridique opéré actuellement est de nature à les conforter, pour peu qu'une volonté politique existe, que la conservation de la faune soit une dimension à part entière de l'approche intégrée dominante et que des moyens techniques, financiers, matériels et humains puissent être mobilisés en sa faveur.

Tel apparaît l'état actuel du droit international, qui nécessite une mise en œuvre au plus près du lieu de gestion, combinant les intérêts nationaux et les préoccupations locales. Les uns et les autres ne sont pas fondamentalement contradictoires, comme peuvent le montrer les méthodes de gestion participative. Les uns et les autres contribuent à maintenir et peut-être à faire progresser un patrimoine auquel la communauté internationale tout entière est attachée comme un élément fondamental de la vie elle-même sur terre.

INTRODUCTION

Le droit international applicable à la faune et aux aires protégées constitue, sous ses multiples aspects, l'un des aspects les plus anciens, les plus riches et les plus caractéristiques du droit international de l'environnement. C'est d'abord un domaine ancien car, d'une certaine manière, son histoire commencée avec l'adoption de la Convention de Paris du 19 mars 1902 sur la protection des oiseaux utiles à l'agriculture tend à se confondre avec celle de cet important chapitre du droit international contemporain dont cet instrument marque l'ouverture. C'est ensuite un domaine riche du fait de l'importance quantitative, qui ne fait du reste que s'accroître, du nombre d'instruments juridiques de toutes sortes qui lui sont consacrés. C'est enfin un domaine caractéristique du droit international de l'environnement, car c'est là que les évolutions les plus significatives ont eu lieu. Ces évolutions doivent beaucoup, pour une large part, à l'Afrique qu'elles ont marquée, en retour, du fait de leur importance et de leurs implications pour le continent.

C'est en 1900, avec la Convention adoptée à Londres que des règles relatives à la mise en place d'instruments de mise en œuvre de la protection de l'environnement naturel sont dédiées pour la première fois à l'Afrique. Elle sera, un tiers de siècle plus tard, remplacée par une deuxième Convention de Londres de 1933. Les deux instruments ont la caractéristique de s'appliquer à l'Afrique sous domination coloniale. Ils créent cependant, en faveur de son environnement naturel, des instruments techniques qui se généraliseront progressivement par leur application à d'autres régions (comme par exemple à l'Amérique par la Convention de Washington de 1940), à la protection mondiale et nationale. La Convention de Londres de 1933 fait aujourd'hui figure de «grand ancêtre». Elle a d'ailleurs disparu au profit d'une convention moderne qui sera examinée plus loin, la Convention d'Alger de 1968 sur la protection de la nature et des ressources naturelles, élaborée sous l'égide de l'OUA et applicable à l'Afrique indépendante.

Ce survol rapide de quelque 70 ans, alors que le système international contemporain de sauvegarde de l'environnement est à la veille de son envol avec l'organisation, en juin 1972, de la Conférence de Stockholm, est cependant loin de constituer un résumé de l'application à l'Afrique d'instruments protecteurs de son milieu naturel. Si certains, qui lui sont spécifiques, ont effectivement un caractère exemplaire par les mesures de protection qu'ils consacrent, d'autres venus d'ailleurs et notamment de la protection universelle, ne sont pas sans jouer un rôle essentiel dans cette protection, en permettant notamment aujourd'hui d'orienter l'évolution de la protection régionale et sous-régionale. De cette combinaison de règles propres à l'Afrique et celles plus générales, il résulte une interaction étroite et complexe dont l'enjeu est la conservation des espèces, des milieux et des écosystèmes naturels africains dans leur ensemble. Toutefois, tout au long de ce développement historique, les conceptions scientifiques et stratégiques ont beaucoup évolué, cependant que l'Afrique elle-même a été durement confrontée à une double crise écologique et économique, qui n'est pas restée sans conséquence sur la nature, le contenu et la portée de la protection recherchée.

A peu près partout, celle-ci a sérieusement souffert, obligeant les Etats concernés ainsi que les institutions internationales intéressées à collaborer étroitement en vue de modifier, renouveler et parfois créer de toutes pièces un cadre législatif et réglementaire approprié. La valeur de ce dernier, dans les limites de son état actuel, est profondément déterminée par la mise en œuvre des réglementations internationales de portée mondiale et régionale auxquelles les pays concernés ont adhéré ou doivent encore, dans certains cas, souscrire. Ceux-ci, comme on le verra ci-après, mettent en place une protection soit intrinsèque des espèces animales, soit accompagnée de la protection de leurs habitats, dans le respect des conceptions actuelles. Dans les deux cas, les aires protégées apparaissent comme un outil de protection et de gestion qui conserve une grande valeur. La diversité même de cette

technique de conservation est un gage de la variété des moyens de gestion qui s'offrent aux conservateurs. Si les réserves naturelles, notamment intégrales, qui ont fait la force des législations coloniales ou de l'immédiat après-guerre, demeurent assez répandues, les parcs nationaux et autres réserves spéciales sont plus courants. Dans de nombreux cas, les aires mises en place avant même l'existence juridique des Etats ont doté les pays de cadres de gestion qu'il aurait parfois été difficile de créer aujourd'hui du fait des difficultés économiques et de la faiblesse des capacités techniques. Certes, beaucoup d'aires protégées sont pour ces mêmes raisons dans un état de dégradation avancée et souvent n'existent plus que sur le papier. La faune y a dans de nombreux cas disparu, dans le meilleur des cas, au profit des pays voisins, mais souvent de façon irréversible.

Ce sont alors les catégories existantes qu'il convient d'interroger si l'on veut faire une évaluation correcte de la situation. L'UICN a à cet égard proposé une nouvelle classification des aires protégées, troublantes pour les types classiques, fondées sur la nature de la protection recherchée, mais source d'espoir dans la revalorisation éventuelle des espaces concernés. Les instruments juridiques internationaux commencent à peine à en rendre compte. C'est cependant le cas de la Convention sur la diversité biologique dont l'évolution a placé l'approche écosystémique au centre de ses préoccupations. Celle-ci révèle en effet la multifonctionnalité des aires protégées au service d'une finalité globale qui est la gestion durable des ressources biologiques. Les pays africains sont particulièrement concernés par cette évolution en raison de l'importance qu'y occupe souvent la faune. Dans ces conditions, il convient de s'interroger sur l'adaptation nécessaire des instruments internationaux pertinents, compte tenu du statut variable qui les caractérise et des pratiques fort différentes des Etats concernés.

En vue de rendre compte, dans toute la mesure du possible, de cet ensemble de facteurs, la présente étude recense et analyse les différents textes internationaux en distinguant, de façon classique, les instruments de portée universelle et ceux de caractère régional et sous-régional. Toutefois, pour mieux cerner le contenu des règles étudiées, notamment à la lumière des pratiques étatiques, il est utile d'opérer des sous-distinctions complémentaires, en fonction de la nature des instruments et des caractères généraux de la protection. Celle-ci apparaît alors différente selon qu'elle a un caractère global ou particulier, général ou technique et qu'elle vise les espèces, les habitats ou les milieux. Par-delà ces distinctions, il devrait également être possible de faire apparaître les modalités de cette protection, selon qu'elle pose des interdictions ou propose des incitations et, lesquelles, dans les deux cas.

I. LES INSTRUMENTS UNIVERSELS

Ces instruments, qui ont une portée mondiale, fournissent à peu près partout sur la planète le cadre général de la protection. Ils peuvent être rangés dans deux catégories classiques relatives, d'une part, aux instruments non contraignants et, d'autre part, à ceux qui ont un caractère obligatoire et qui sont essentiellement conventionnels.

1.1 Les instruments non contraignants

Ils se bornent à poser un ensemble de conceptions générales de la protection, notamment sous la forme de principes d'orientation de l'action ou de la réglementation et sous la forme de programmes, plans ou codes d'action concrète.

1.1.1 La Déclaration de Stockholm (1972)

Par l'importance des principes généraux qu'il consacre ainsi que par la place qu'il accorde au cadre de gestion de l'environnement naturel, ce texte fondateur du droit international de l'environnement détermine de façon décisive la gestion de la faune et des aires protégées dans le monde. Composée de 26 principes précédés d'une proclamation en 7 points qui constitue son préambule, la Déclaration de Stockholm traduit en effet selon la formule de son chapeau introductif, «une conception commune et des principes communs qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement». Son principe 2 souligne ainsi l'indispensable protection «dans l'intérêt des générations présentes et à venir» de l'ensemble des ressources naturelles, en particulier la flore et la faune. Selon le principe 4, le patrimoine constitué par la flore et la faune sauvage et leur habitat, gravement menacé, doit faire l'objet d'une «sage gestion» dans laquelle l'homme a une «responsabilité particulière». A cet égard, le principe 13 recommande une approche intégrée permettant d'harmoniser les préoccupations légitimes du développement et la nécessaire protection de l'environnement. Des mesures particulières sont prévues pour les pays en développement en général, notamment en vue de lutter contre le sous-développement et les implications de l'explosion démographique (principes 9, 10, 15, 16) ou encore de développer la recherche scientifique, la circulation des informations et le transfert de technologies.

1.1.2 La Stratégie mondiale de la conservation (1980)

Publiée en 1980 par l'UICN, la Stratégie mondiale de la conservation a largement influencé les politiques de préservation des ressources naturelles des années 80. Pour la première fois, un document de ce type fournit à une telle échelle une orientation précise dans la gestion des ressources vivantes, en identifiant les objectifs de la conservation et les conditions pour y parvenir : maintien des processus écologiques essentiels, utilisation durable des espèces et des écosystèmes, préservation de la diversité génétique. Par ailleurs, la Stratégie doit une grande part de son succès au fait qu'elle a constitué un cadre pour l'élaboration des stratégies nationales de la conservation, permettant d'intégrer celle-ci aux stratégies de développement. A cet égard, l'option de l'aménagement du territoire, l'importance du cadre institutionnel et juridique, le rôle de l'information et la recherche, d'une part, de la participation et de l'éducation, d'autre part, permettent de donner une crédibilité aux mesures nationales de mise en œuvre. Il en est de même au plan international, avec un accent particulier mis sur le rôle du droit international et des quatre conventions mondiales de conservation alors disponibles (Ramsar, patrimoine mondial, CITES, espèces migratrices), qui font l'objet d'une vaste promotion. La Stratégie identifie par ailleurs des secteurs prioritaires de l'action internationale (forêts tropicales et régions sèches ; régions riches en ressources génétiques; mers régionales; espaces internationaux) et se termine par un appel prophétique en faveur du «développement durable».

On peut dire que presque tout ce qui s'est fait dans le domaine de la conservation dans le passé récent doit peu ou prou à cette Stratégie. S'agissant des pays africains, on ne peut qu'être frappé par la modernité formelle des mesures nationales prises dans tous les domaines de la conservation. Toutefois, celles-ci ont souvent échoué en raison des difficultés, notamment structurelles, de leur mise en œuvre. Il en est de même au plan international, où elle a largement inspiré les textes juridiques et politiques. Son actualisation au début des années 90 n'a pas diminué de son importance et, dans certains services de conservation africains, elle demeure la «bible» de la gestion au quotidien des ressources fauniques.

1.1.3 La Charte mondiale de la nature (1982)

A l'initiative d'un pays de l'Afrique centrale, l'ex-Zaïre, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté à l'unanimité, le 28 octobre 1982, cette Charte qui a approfondi les conceptions

inscrites, de manière encore timide, dans la Déclaration de Stockholm. Son objet principal est de proclamer un ensemble de «principes de conservation» qui doivent guider toute action humaine pouvant affecter la nature. Son préambule, qui énonce cet objectif, affirme d'emblée la philosophie générale des principes proclamés. Celle-ci est formulée en sept points et trois séries de propositions, à savoir que : (i) l'humanité fait partie de la nature et la vie elle-même, quelle qu'elle soit, dépend du fonctionnement ininterrompu des systèmes naturels au sein desquels l'homme peut harmonieusement vivre ; (ii) toute forme de vie a un sens propre et doit être respectée quelle que soit son utilité pour l'homme, d'autant plus que l'exploitation effrénée des ressources naturelles entraîne leur épuisement et la dégradation des systèmes naturels ; (iii) il convient donc de maintenir les organismes vivants de façon à obtenir des bénéfices durables de la jouissance de la nature, en respectant un «code moral d'action».

La Charte proclame 24 principes de conservation, dont certains constituent des «principes généraux» (1 à 5), d'autres des principes fonctionnels (6 à 13) et les derniers des principes de «mise en œuvre» (14 à 24). Les premiers visent le respect de l'intégrité de la nature et de la viabilité génétique de la terre, notamment des écosystèmes et des organismes et ressources terrestres, marines et atmosphériques, que leur gestion, même optimale et permanente, ne doit pas remettre en cause. Parmi les seconds, on relèvera la nécessité d'une planification des activités, la prise en compte des capacités de régénération naturelle des ressources naturelles, l'évaluation et le contrôle de l'impact des activités à risque pour la nature, l'adaptation des pratiques liées à l'agriculture, aux pâturages et à la sylviculture et la prohibition des rejets polluants dans le milieu naturel. Quant aux derniers, ils insistent sur la concrétisation des principes de conservation proclamés par les textes nationaux, l'éducation et la sensibilisation, la mise en place de moyens financiers et matériels, etc.

1.1.4 La Stratégie pour l'avenir de la vie (1991)

Publié conjointement par l'UICN, le PNUE et le WWF en 1991, la Stratégie pour l'avenir de la vie actualise la Stratégie mondiale de la conservation et l'adapte au contexte écologique, socio-économique et politique mondial, qui a profondément changé depuis 1980. Les nouvelles orientations du développement durable ont imposé une réévaluation des perspectives futures d'action, afin de permettre la mise en œuvre de cette nouvelle éthique aux niveaux individuel, local, national et international, dans les limites de «la capacité de charge de notre environnement». La Stratégie est divisée en trois parties. La première pose les principes d'une utilisation durable des ressources naturelles et recommande 60 actions, parmi lesquelles la préservation de la vitalité et de la diversité biologique, en particulier les espèces d'animaux et les organismes vivants ainsi que les processus écologiques qui permettent aux écosystèmes de se maintenir dans leur variété. La deuxième partie contient 62 actions à entreprendre visant notamment l'agriculture et l'élevage, les forêts, les eaux douces, les océans et les zones côtières. La troisième partie est relative à la mise en œuvre de la Stratégie.

1.1.5 La Déclaration de Rio (1992)

Vingt ans après la Déclaration de Stockholm, qu'elle réaffirme et qu'elle prolonge, la Déclaration de Rio insiste à nouveau sur l'interdépendance de la planète. Ses 27 principes ont un double objectif : confirmer les règles existantes et consacrer des règles émergentes. Dans le premier groupe, on trouve le droit à l'environnement et au développement, le devoir de coopération, le principe de participation à la gestion de l'environnement, le principe de la responsabilité pour dommage écologique, le principe pollueur payeur, l'évaluation environnementale par des études d'impact, le principe d'information et de notification en cas d'urgence, le règlement pacifique des différends environnementaux. L'un des principes les plus importants est l'utilisation non dommageable d'un territoire pour l'environnement d'un

autre Etat, affirmé au principe 21 de la Déclaration de Stockholm et réaffirmé par le principe 2 de la Déclaration de Rio. En le considérant, en 1996, comme l'expression du droit existant, la Cour internationale de justice a donné une claire indication sur le caractère coutumier des autres principes. Quant aux nouveaux principes, dits de «développement durable», ils envisagent nettement le caractère global de l'environnement et la nécessité d'une gestion intégrée. C'est le cas notamment du principe des responsabilités communes mais différenciées et du principe de précaution. Les systèmes juridiques nationaux post-Rio ont généralement intégré la plupart de ces principes dans les diverses législations.

1.1.6 La Déclaration sur les forêts (1992)

Bien qu'elle traite principalement de la gestion des produits forestiers, la «Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts» intéresse également la faune et les aires protégées. En effet, elle reconnaît «les multiples fonctions et usages complémentaires», notamment le fait que les forêts contribuent à «l'entretien de toutes les formes de vie», en particulier «en tant que riches réserves de diversité biologique et de ressources biologiques» (point 4). A cet égard, la Déclaration rappelle la règle de la souveraineté étatique sur les ressources naturelles et celle de la protection des habitats de la faune et de la flore (point 2b). Elle recommande une gestion forestière durable, par des stratégies et politiques nationales, mises en œuvre par des décisions et des méthodes de conservation susceptibles de favoriser leur exploitation et utilisation d'une manière écologiquement viable.

1.1.7 Agenda 21 (1992)

Le plan d'action de Rio (Agenda 21) constitue, sous sa forme de source matérielle de droit, une référence importante pour le droit de la faune et des aires protégées, en particulier à travers son chapitre 15 relatif à la préservation de la diversité biologique et, notamment, l'utilisation durable des ressources biologiques. En vue de la réalisation de ces «principes d'action» fondamentaux, des activités liées à la gestion de la biodiversité sont recensées. Parmi celles-ci, figure en bonne place (point 15-5g) le renforcement des «systèmes de zones protégées (zones terrestres, marines ou aquatiques)» ainsi que des «zones dulçaquicoles et autres zones humides vulnérables et les écosystèmes côtiers, tels qu'estuaires, récifs coralliens et mangroves». Les objectifs de cette préservation envisagent également un ensemble de dix actions, dont l'élaboration de stratégies nationales de protection de la diversité biologique et d'utilisation durable des ressources biologiques, ainsi que leur intégration dans les stratégies et plans nationaux de développement. Les agendas 21 nationaux, qui traduisent au plan national des actions d'Agenda 21, prévoient généralement l'élaboration de ces stratégies ou constituent en eux-mêmes, du moins en partie, de telles stratégies.

1.2 Les instruments contraignants

On recensera à titre principal neuf instruments de portée mondiale, que l'on présentera successivement selon qu'ils envisagent des méthodes de conservation globale ou particulière.

1.2.1 Les conventions à objet global de conservation

Il en est trois qui intéressent nécessairement les pays africains : la Convention sur le droit de la mer, la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur la lutte contre la désertification.

1.2.1.1 La Convention sur le droit de la mer (Montego Bay, 1982)

La Convention sur le droit de la mer, adoptée le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur 12 ans plus tard, est le texte-cadre de l'organisation juridique de la mer, «partagée» comme on l'a dit souvent entre l'extension croissante des appétits étatiques et l'affirmation indispensable du principe de liberté. Nombre d'Etats africains sont côtiers ou archipélagiques et ne pouvaient, de ce fait, rester insensibles à la codification des règles qui est opérée par cet important instrument, tant en matière de délimitation des espaces marins que d'exploitation de leurs ressources¹.

Il s'agit d'une convention bien connue, qu'il n'est pas nécessaire d'examiner longuement dans le cadre de cette étude. On se bornera à relever qu'en dehors de dispositions éparées sur l'exercice des compétences étatiques en fonction des zones marines et des ressources vivantes (poissons, mammifères marins), la Convention consacre l'une de ses 17 parties à la «protection et préservation du milieu marin» (partie XII). Y est formulée l'une des rares obligations positives en droit international qui donne à cet objectif un caractère global. Posant une «obligation d'ordre général», l'article 192 stipule en effet que «les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin». Il s'agit à la fois du milieu lui-même et des sites sous-marins, des espèces marines et de leurs habitats. En réalité, en dépit d'un titre général et de la consécration d'une obligation de même caractère, la partie XII est entièrement consacrée à la lutte contre la pollution marine sous toutes ses formes. Il faut donc rechercher, à travers la Convention, les dispositions éclatées relatives aux principes et modalités de conservation de la faune marine.

Ainsi en est-il tout d'abord de la haute mer, ouverte à tous les Etats, mais dans laquelle la conservation et la gestion des ressources biologiques font l'objet de mesures organisées autour du droit de pêche des ressortissants de tous les Etats et de l'obligation corollaire de ces derniers de prendre des mesures de conservation des ressources vivantes (art. 116 et 117). Une coopération bilatérale ou sous-régionale et régionale est prescrite au titre des objectifs de l'article 119², qui sont de caractère essentiellement économique, car il s'agit de gérer les stocks en vue de les maintenir à des «niveaux économiques pertinents», y compris pour les mammifères marins (art. 120). Les facteurs écologiques constituent cependant un élément de contenu important de cette gestion.

Dans la zone économique exclusive (ZEE), où l'Etat côtier exerce des droits finalisés, les règles communes de conservation des espèces sont de son ressort, sous réserve notamment des droits des Etats sans littoral ou géographiquement désavantagés et de la nature spécifique de ces mesures, qui visent à maintenir ou rétablir les stocks les plus rentables à valeur constante dans le cadre d'une exploitation optimale, en tenant compte des normes minimales internationales généralement applicables et des effets sur les espèces associées ou dépendantes. Les cas des stocks chevauchant plusieurs ZEE, des grands migrateurs, des mammifères marins, des espèces anadromes (vivant en mer après reproduction dans les cours d'eau nationaux) et catadromes (vivant dans les cours d'eau après reproduction en mer) font l'objet de mesures particulières.

Ces règles générales de la Convention peuvent, en vertu de l'article 237-2, être complétées par des accords spéciaux qui doivent en tout état de cause être compatibles avec ses

¹ C'est également le cas des Etats sans littoral, dont les droits d'accès sont régis par la partie X de la Convention.

² Cette coopération, qui peut être institutionnalisée dans le cadre d'organisations de pêche, permet de fixer les volumes des captures et d'instaurer des mesures de conservation non discriminatoires en vue de maintenir les stocks (ou de les rétablir) à des niveaux économiques pertinents en tenant compte des données scientifiques fiables.

principes et objectifs. Tel est notamment le cas de l'accord relatif aux stocks de poissons chevauchants qui sera présenté ci-après.

1.2.1.2 La Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992)

Communément dénommé «convention biodiversité», cet acquis juridique du processus de Rio apparaît comme l'instrument global qui manquait encore au droit de l'environnement naturel pour parachever, à la lumière de l'évolution scientifique, la construction juridique permettant de régir, à la fois, les gènes, les espèces et les écosystèmes. C'est pourquoi on n'a pas hésité parfois à parler de «convention-chapeau» pour caractériser la place qu'elle doit occuper et le rôle qu'elle doit jouer dans l'encadrement juridique de l'exploitation et de l'utilisation durables des ressources de la diversité biologique (Doumbé-Billé 1998a). Certes, il convient de relativiser ces éléments, notamment dans la perspective tentante d'une vision unificatrice de la protection juridique de la vie sauvage. Son caractère global n'induit pas un système auquel se rattacheraient désormais, de façon organique, les conventions antérieures ou futures. Sous réserve d'une indispensable articulation entre elles et même d'une approche synergique, qui émerge progressivement, chacune conserve son autonomie et sa portée, sauf lorsqu'une clause particulière le prévoit expressément³.

Adoptée à Nairobi en mai 1992, ouverte à la signature au cours de la conférence de Rio et entrée en vigueur le 29 décembre 1993, cette Convention est désormais quasiment universelle car, à l'exception de rares pays, dont celle notable des Etats-Unis, elle jouit aujourd'hui de l'adhésion de presque tous Etats de la planète. Parmi ceux-ci figurent la plupart des pays d'Afrique. Nombre de ces pays sont situés dans des zones riches en diversité biologique et s'intéressent particulièrement aux mécanismes de régulation internationale mis en place par la Convention. Celle-ci est bâtie autour d'une double idée. D'une part, la conservation de la diversité biologique, de par son importance pour l'évolution et la préservation des systèmes qui permettent la vie sur terre, constitue une «préoccupation commune à l'humanité» (alinéa 3 du préambule). D'autre part, la Convention affirme les droits souverains des Etats sur leurs ressources biologiques (alinéa 4 du préambule et art. 3) et la nécessité d'assurer aux pays en développement des «ressources financières nouvelles et additionnelles ainsi qu'un accès satisfaisant aux techniques pertinentes» (alinéa 15 du préambule) pour leur permettre d'éviter ou de réduire l'appauvrissement de la biodiversité. A cet objectif participent également la reconnaissance des savoirs traditionnels et locaux en matière de ressources biologiques et l'exigence d'un partage équitable des retombées de leur exploitation (alinéa 12 du préambule et art. 8-j).

Le caractère global des méthodes de gestion que promeut la Convention repose sur la combinaison d'un ensemble de mesures générales et techniques qui doivent permettre la conservation et l'utilisation durables de la diversité biologique. Ainsi, d'un point de vue général, les Etats doivent adopter des stratégies, plans et programmes de conservation et en faire une dimension à part entière de leurs politiques sectorielle ou globale de développement (art. 6). Mais ils doivent également prendre des mesures plus concrètes relatives à l'utilisation de la biodiversité, telles que l'application de mesures correctives dans les zones dégradées (art. 10). D'un point de vue technique, en revanche, ils doivent prendre deux types d'actions. Les premières ont un caractère large et concernent les modalités de la conservation, *in situ* et *ex situ* (art. 8 et 9), la coopération scientifique et technique (art. 18), ainsi que l'accès aux ressources génétiques (art. 15), l'accès à la technologie et le transfert de technologie (art. 16), la gestion de la biotechnologie et la répartition de ses avantages

³ Selon l'article 22-1, «les dispositions de la présente Convention ne modifient en rien les droits et obligations découlant pour une Partie contractante d'un accord international existant, sauf si l'exercice de ces droits ou le respect de ces obligations causait de sérieux dommages à la diversité biologique ou constituait pour elle une menace».

(art. 19). Quant aux secondes, elles visent l'identification et la surveillance de la biodiversité (art. 7), les incitations (art. 11), l'éducation et la sensibilisation du public (art. 13), l'échange d'informations (art. 17) et les études d'impact (art. 14).

L'article 8 prévoit la mise en place d'un système d'aires protégées. Il s'agit soit de zones protégées au sens strict, soit de zones de protection spéciale, telles les réserves ou sanctuaires de faune. Cette création peut s'accompagner de l'élaboration de lignes directrices pour la gestion de ces zones qui rappellent, comme on le verra, les lignes directrices pour l'utilisation rationnelle des zones humides de la Convention de Ramsar. En tout cas, cette création doit autant que possible s'accompagner d'un mécanisme, éventuellement réglementaire, de gestion du patrimoine biologique à l'intérieur comme sur le pourtour des aires protégées. De manière générale, l'article 8 encourage une protection plus large des écosystèmes et des habitats ainsi que le maintien de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel. Il s'agit donc d'une démarche globale qui vise, au-delà de la conservation et de l'utilisation durables des ressources fauniques, un développement durable à l'intérieur des zones protégées et dans leur périphérie immédiate. Les Etats doivent notamment assurer une remise en état et une restauration des écosystèmes dégradés et promouvoir la reconstitution des espèces et des populations d'espèces, en excluant toute introduction d'espèce exotique susceptible de menacer les écosystèmes, les habitats ou les espèces autochtones.

Pour cela, les Etats doivent identifier les processus et les catégories d'activités susceptibles d'avoir une influence défavorable sur la conservation et en surveiller les effets, notamment par des prélèvements sporadiques d'échantillons. Le recours aux études d'impact vise précisément à réduire les effets nocifs des diverses pressions. Ils doivent aussi, lorsque c'est la conservation *ex situ* qui est en cause, gérer la collecte des ressources dans les habitats naturels en évitant de porter atteinte aux écosystèmes et aux populations elles-mêmes.

La plupart des législations nationales des Etats africains ont réalisé une traduction interne de ces règles. La nouvelle législation camerounaise sur les forêts, la faune et la pêche date de 1994. La Mauritanie a également procédé, en 1997, à la refonte de sa législation relative à la faune et aux forêts. De même, le Burkina Faso s'est doté d'un nouveau code forestier en 1997. Un processus de réforme similaire s'est achevé au Tchad en décembre 1999, mais la nouvelle loi n'a pas encore été adoptée. Et plusieurs autres pays sont en train de réviser leurs textes dans ce domaine. Par ailleurs, divers pays comme la Côte d'Ivoire, le Togo, la Guinée, le Mali ou le Niger, ont adopté une loi relative à l'environnement qui traite de questions fauniques ou plus largement de diversité biologique. Il est probable que, en dépit de l'imperfection qui caractérise parfois ces mesures nationales, celles-ci ont d'une manière ou d'une autre influé sur la préservation de la faune migratrice.

1.2.1.3 La Convention sur la lutte contre la désertification (Paris, 1994)

Bien qu'elle n'envisage pas directement la faune et les aires protégées, cette Convention présente un grand intérêt pour nombre de pays africains. Cet intérêt tient à l'articulation étroite entre les facteurs physico-climatiques et ceux socio-économiques, qui contribue à l'accroissement de la sécheresse et/ou de la désertification, ainsi qu'à la démarche stratégique visant à éliminer la pauvreté et favoriser un développement durable des régions concernées. Les pays touchés parties à la Convention ont la responsabilité première de la lutte contre la désertification, mais ils bénéficient en retour de l'appui des pays développés, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'action nationaux, sous-régionaux et régionaux, selon des modalités décrites dans les annexes à la Convention (art. 9-15). Ils devront à cet effet dégager eux-mêmes les ressources financières nécessaires, tout en profitant des fonds mobilisés à travers le mécanisme mondial institué par la

Convention (art. 20 et 21) et abrité par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA).

Au cœur du dispositif juridique de lutte, les programmes d'action nationaux constituent en fait des stratégies d'action qui doivent faire une large place à la participation des populations locales, qui sont les premiers utilisateurs des ressources naturelles menacées par l'aggravation du phénomène. Ils doivent par conséquent favoriser une gestion durable de ces ressources. Le caractère global de la démarche n'a pas échappé à l'ensemble des pays africains pour lesquels, par une référence symbolique sans contenu réel, une priorité est affirmée dans le titre même de la Convention et rappelée dans des termes assez vagues à son article 7. Il s'agit bien là de la première «convention de développement durable» destinée, par l'intégration de l'ensemble des efforts, à faire reculer le fléau et assurer un mieux-vivre aux populations affectées. C'est pourquoi, dans nombre de pays africains parties à la Convention⁴, les nouvelles orientations stratégiques ont été bâties à partir des anciens plans multisectoriels de lutte contre la désertification et, comme au Burkina Faso, mettent la lutte contre la désertification au tout premier plan. Ainsi, le programme d'action national burkinabé considère la gestion durable des ressources naturelles, notamment fauniques, comme l'un de ses domaines prioritaires d'intervention.

1.2.2 Les conventions à objet particulier de conservation

On peut distinguer ici deux catégories d'instruments: d'une part, ceux qui concernent les milieux et les sites; d'autre part, ceux qui protègent des espèces ou groupes d'espèces déterminés.

1.2.2.1 La conservation des milieux et des sites

Deux grandes conventions mondiales ont été adoptées dès le début des années 70 pour assurer ce rôle: celle de Ramsar sur les zones humides et celle de Paris sur le patrimoine mondial.

a) La Convention relative aux zones humides d'importance internationale (Ramsar, 1971)

Considéré historiquement comme la première convention contemporaine de protection de l'environnement de portée mondiale, elle intéresse grandement les Etats africains, qui sont nombreux à y avoir adhéré depuis son entrée en vigueur le 21 décembre 1973⁵.

L'objectif proclamé de la Convention est d'assurer la conservation et la gestion rationnelle des zones humides dans leur fonction d'habitat des oiseaux d'eau⁶. Dans la pratique, cet objectif a sensiblement évolué vers une gestion globale de ces milieux dont la fonction écologique (rôle biologique essentiel pour la productivité et le maintien des espèces et des

⁴ La Convention, qui a été ouverte à la signature à Paris le 14 octobre 1994, soit quatre mois après son adoption dans la même ville, est entrée en vigueur le 26 décembre 1996 et compte aujourd'hui 175 parties, dont presque tous les Etats africains, ce qui est une belle performance pour une convention sans moyens particuliers, mais dans laquelle les aspects concrets sont prédominants.

⁵ A la date du 22 juin 2001 : Algérie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Congo, Côte d'Ivoire, Egypte, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maroc, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Tunisie, République Démocratique du Congo, République Sudafricaine, Tanzanie, Tchad, Zambie.

⁶ Selon la dénomination qui se substitue à celle de «sauvagine » après l'adoption du protocole d'amendement de Paris du 3 décembre 1982, ce terme initial ayant été considéré comme relativement étroit au regard de la portée plus large de l'objectif de la Convention.

populations) et régulatrice (modération des crues par le stockage d'importantes masses d'eau et recharge des nappes phréatiques) est vitale pour l'équilibre écosystémique de vastes régions de la planète. Cette conception globale fait que la Convention bénéficie d'une large adhésion⁷, qui est appelée à s'étendre davantage⁸. La définition large de la notion de zones humides, qui est retenue par l'article 1^{er} de la Convention⁹, permet d'en recenser dans la quasi-totalité des Etats africains. De très nombreux cours d'eau, lacs et espaces aquatiques peuvent ainsi être qualifiés de zones humides au sens de la Convention. Les modalités de désignation et de délimitation des zones humides à inscrire laissent une assez grande marge de liberté aux Etats. Si le choix doit se fonder, à partir de leur propre appréciation, sur l'importance internationale de la zone humide considérée d'un point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique, ainsi que de son importance pour les oiseaux d'eau quelle que soit la saison (art. 2-2), la détermination des limites reste largement ouverte. Sous réserve d'élaborer une carte de la zone sur laquelle ces limites sont «décrites de façon précise et reportées», ce qui n'est pas toujours le cas, celles-ci peuvent «inclure des zones de rives ou de côtes adjacentes à la zone humide et des îles ou des étendues d'eau marine d'une profondeur supérieure à six mètres à marée basse, entourées par la zone humide, particulièrement lorsque ces zones, îles ou étendues d'eau ont de l'importance en tant qu'habitat des oiseaux d'eau».

Ces données suffisent à inciter les Etats non encore parties à la Convention à y adhérer. L'intérêt de leur participation tient à l'obligation faite aux parties d'en assurer la conservation par leur inscription sur une liste ouverte auprès du Secrétariat de la Convention. Les zones humides inscrites, tout comme d'ailleurs celles qui ne le sont pas, doivent être protégées par leur classement en réserves naturelles (art. 4-1)¹⁰. Il s'agit là d'une concrétisation du principe de la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel est située la zone humide (art. 2-3). D'une part, cette protection nationale doit favoriser une utilisation rationnelle des zones concernées (art. 3-1), qui ne mette pas en péril les populations d'espèces aquatiques, en particulier les oiseaux migrateurs¹¹. D'autre part, l'Etat qui inscrit une zone humide accepte un certain nombre d'obligations, essentiellement de conservation et de coopération, notamment lorsqu'il s'agit d'une zone humide transfrontière ou située dans un bassin hydrographique partagé entre plusieurs Etats parties (art. 5)¹². De ce point de vue, les Etats parties sont

⁷ A la date du 21/6/00, 121 Etats y sont parties et ont inscrit 1028 sites couvrant plus de 780 000 km². Parmi les Etats africains, le Ghana et la Guinée en ont inscrit six chacun, représentant respectivement 178 410 ha et 225 011 ha, suivis par le Sénégal avec 4 sites d'une superficie totale de 99 720 ha et du Burkina Faso, du Gabon et du Mali, qui ont inscrit 3 sites, soit respectivement 299 200 ha, 1 080 000 ha et 162 000 ha. Le Bénin, la Mauritanie et le Togo ont inscrit chacun 2 sites (139 100 ha, 1 215 600 ha et 194 400 ha). La RDC, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau et le Niger disposent d'un site chacun (438 960 ha, 19 400 ha, 39 098 ha et 220 000 ha); etc.

⁸ Ainsi, des Etats comme le Cameroun, la Centrafrique et le Nigeria seraient sur le point d'y adhérer.

⁹ Selon l'art.1-1, «les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres».

¹⁰ Toutefois, il faut se demander si cette exigence d'un classement préalable à l'inscription du site en aire protégée a une grande valeur contraignante dans la mesure où le Secrétariat se borne à considérer que l'inscription suffit à étendre le régime de la protection conventionnelle sur le site et que ce régime entre en vigueur dès lors qu'un plan de gestion a été élaboré.

¹¹ A noter cependant que des sites qui pourraient être concernés, du fait notamment de modifications dans leurs caractéristiques écologiques, peuvent être inscrits dans le «Registre de Montreux», qui concerne les sites demandant une priorité dans le suivi de leur gestion, assurée par la Mission consultative Ramsar chargée de conseiller les autorités compétentes.

¹² Selon l'article 2-6, ce sont des obligations internationales liées à la conservation, la gestion et l'utilisation durable des espèces migratrices. Chaque Etat doit faire tout son possible pour être informé des modifications des caractéristiques écologiques des zones humides qu'il contrôle et transmettre «sans délai» les informations récoltées au Secrétariat de la Convention (art. 3-2).

soumis à l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'aménagement, appelés plus couramment plans de gestion dans le «Plan Stratégique Ramsar», en vue de garantir une utilisation rationnelle des zones humides (art. 3-1).

La Conférence des parties (CdP), avec l'appui technique du Secrétariat, lui-même activement soutenu par l'UICN, en vertu du mandat que lui donne l'article 8 de la Convention, a développé un ensemble diversifié de «lignes directrices » pour aider les Etats à concrétiser les objectifs de la Convention. A sa 7^{ème} session tenue en mai 1999 à San José (Costa Rica), elle a notamment adopté un «Cadre stratégique et lignes directrices pour orienter l'évolution de la liste des zones humides d'importance internationale », avec un objectif quantifié de 2000 sites inscrits en 2005 lors de la 9^{ème} CdP.

On voit ainsi qu'un milieu particulier, les zones humides, et une catégorie particulière de faune, les oiseaux d'eau, peuvent bénéficier d'un régime de protection original, qui vient renforcer le recours à la technique de l'aire protégée.

b) La Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 1972)

Adoptée à Paris le 23 novembre 1972 sous les auspices de l'UNESCO à la 17^{ème} session de sa Conférence générale, la Convention du patrimoine mondial, selon son appellation fonctionnelle, est entrée en vigueur le 17 décembre 1975. Elle rassemble actuellement 164 parties, parmi lesquelles 42 Etats africains¹³. Unanimement considérée pendant longtemps comme l'une des conventions modernes de conservation les plus complètes, elle se caractérise par l'articulation qu'elle établit entre nature et culture, bouleversant ainsi les conceptions admises jusque-là, qui n'envisageaient la préservation de certains milieux ou de certaines espèces que contre l'homme. On a pu ainsi considérer qu'en «réunissant patrimoine culturel et patrimoine naturel, la Convention opère une réconciliation et même une synthèse entre les deux grandes composantes de notre patrimoine» (Kiss 1989, p. 217). Elle affirme dans son préambule que leur dégradation ou disparition constitue «un appauvrissement néfaste du patrimoine de tous les peuples du monde».

Avec des mots à forte tonalité symbolique, qui continuent de susciter des interrogations –et parfois des réticences–, de la part des pays en développement au regard de la «patrimonialité commune» des biens en cause, la Convention tend à considérer ces biens comme ceux de «tous les peuples du monde», car ils sont un «élément du patrimoine mondial de l'humanité tout entière» et ce, «à quelque peuple qu'ils appartiennent». Pour une juste mesure des choses, il faut considérer deux séries d'éléments contenus dans le préambule de la Convention : d'une part, l'insuffisante protection nationale dont jouissent ces biens, qui invite nécessairement à une «assistance collective qui sans se substituer à l'action de l'Etat intéressé la complète efficacement»; d'autre part, le fait que, quelle que soit l'affectation patrimoniale, les biens du patrimoine mondial ont une valeur universelle exceptionnelle qui impose à la «collectivité internationale tout entière de participer à (sa) protection, par un système efficace de protection collective [...] organisé d'une façon permanente et selon des méthodes scientifiques et modernes». L'article 6-1 illustre précisément cette dualité¹⁴.

¹³ A la date du 15 mai 2001 : Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Egypte, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Ile Maurice, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, République Sud-africaine, Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie, Zimbabwe.

¹⁴ Il dispose en effet : «En respectant pleinement la souveraineté des Etats sur le territoire desquels est situé le patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2, et sans préjudice des droits réels prévus par la législation nationale sur ledit patrimoine, les Etats parties à la présente Convention reconnaissent qu'il constitue un

Cela dit, c'est évidemment le patrimoine naturel qui concerne le plus la gestion de la faune¹⁵. L'article 2 range ainsi dans ce patrimoine, à la condition d'avoir une «valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation»¹⁶, diverses formations physiques, biologiques, géologiques et physiographiques ainsi que, d'une part, des «zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées» et, d'autre part, «les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées». A cet égard, la Convention repose sur un principe similaire à celui de la Convention de Ramsar, à savoir qu'il revient souverainement à chaque Etat d'identifier et de délimiter les biens naturels qu'il veut soumettre au régime conventionnel (art. 3). La Convention, qui est relativement courte, s'articule principalement autour de deux séries de dispositions concernant le contenu de la protection (Parties II et III) et les modalités de sa mise en œuvre technique (Parties V, VI et VII) et financières (Partie IV).

S'agissant de la première série, les obligations des Etats sont conçues de façon très souple. D'une part, ceux-ci «s'efforceront dans la mesure du possible» de mettre en place un cadre de protection approprié¹⁷. D'autre part, et là encore «dans toute la mesure du possible», ils élaborent un inventaire des biens qui seront classés dans la «Liste du patrimoine mondial» établie auprès de l'organe de gestion des sites, le Comité du patrimoine, avec le consentement de l'Etat (art. 11-1 et 2)¹⁸. Il en est de même, implicitement, de l'inscription de certains biens dans une deuxième liste, dite «Liste du patrimoine mondial en péril». Elle concerne des biens menacés de dangers graves et précis, qui sont longuement énumérés à l'article 11-4¹⁹ et pour lesquels une assistance est spécialement demandée par l'Etat. Sans doute la liberté de l'Etat d'inscrire un site est-elle quelque peu encadrée par la définition conventionnelle des critères de l'inscription (art. 11-5)²⁰. Toutefois, il ne s'agit là semble-t-il que d'un «guidage» technique, assez caractéristique de l'action des secrétariats des conventions internationales d'environnement (Doumbé-Billé 1998b), sans grande influence sur les décisions étatiques. Jusqu'à présent, quelque 690 sites ont été inscrits par 122 pays, parmi lesquels 138 sont des sites naturels et 23 des sites mixtes²¹.

patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale tout entière a le devoir de coopérer».

¹⁵ Encore qu'il faille ne pas perdre de vue l'existence et l'importance pour la préservation de la faune de sites mixtes.

¹⁶ Il va de soi, cependant, comme le rappelle l'article 12, que le fait qu'un bien ne soit pas inscrit ne préjuge pas de sa non-valeur universelle exceptionnelle.

¹⁷ L'article 5 se borne ainsi à indiquer cinq séries de mesures allant de l'adoption d'une politique du patrimoine culturel et naturel à la création d'un service public doté de moyens adaptés, y compris la création de centres nationaux ou régionaux de formation, l'édiction de mesures juridiques, scientifiques, administratives et techniques et la promotion d'études et de recherches.

¹⁸ Le Comité du patrimoine, composé de 21 représentants des parties élus pour un mandat de six ans, se réunit une fois par an en décembre et étudie, sur la base des documents préparés par le Centre du patrimoine mondial, les demandes d'inscription en se fondant sur des évaluations techniques indépendantes réalisées par l'UICN, l'un des trois organismes consultatifs du Comité où elle siège par ailleurs (art. 8-3).

¹⁹ Notamment: disparition par une dégradation accélérée, projets de grands travaux, développement urbain et touristique, calamités, cataclysmes, incendies, modification du niveau des eaux, etc.

²⁰ Ces critères sont expliqués dans les «Orientations pour la mise en œuvre», l'un des deux documents les plus importants avec le texte-même de la Convention.

²¹ A titre d'exemple, on citera l'inscription par le Cameroun de la réserve de faune du Dja (1987), par la Côte d'Ivoire des deux parcs nationaux de Taï et de la Comoe (1982 et 1983), par la Guinée et la Côte d'Ivoire de la réserve naturelle intégrale du mont Nimba (1981), par le Niger du parc national du W (1996), par la Centrafrique du parc national du Manovo-Gounda (1988), par la République démocratique du Congo de quatre parcs nationaux et de la réserve de faune d'Okapis (1996), par le Sénégal des parcs nationaux du Djoudj et du Niokolo-Koba (1981), etc.

Concernant la deuxième série de dispositions, on se bornera à relever qu'un «Fonds du patrimoine mondial» est constitué pour le financement de l'assistance (art. 15-18)²² et que les conditions et modalités de celle-ci reposent sur une procédure d'examen des demandes d'assistance, laquelle est susceptible de revêtir sept formes décrites à l'article 22. Par ailleurs, les Etats «s'efforcent par tous les moyens appropriés» d'élaborer des programmes éducatifs (art. 27 et 28) et doivent, en vertu de l'article 29, présenter à la Conférence générale de l'UNESCO des rapports sur la mise en œuvre de la Convention.

Il s'agit donc d'un cadre de protection très général, qui s'applique aux lieux de vie de la faune, mais dont les modalités de protection ne sont pas détaillées. On comprend toutefois que les mesures juridiques préconisées doivent se combiner avec celles concernant la conservation des espèces.

1.2.2.2 La conservation des espèces

Quatre conventions peuvent être considérées comme constituant un cadre de conservation particulier d'espèces ou groupes d'espèces.

a) *La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973)*

L'objet de la conservation réside ici dans la réglementation du commerce international des espèces rares ou en danger d'extinction. L'exploitation commerciale n'est d'ailleurs pas interdite pour toutes les espèces de faune et de flore, mais régulée par degrés, selon l'état des espèces, dans l'intérêt de leur bonne gestion. A ce titre, la Convention prévoit l'intervention de deux catégories d'institutions nationales: d'une part, des organes de gestion, chargés de délivrer les autorisations requises; d'autre part, des autorités scientifiques, dont la mission est de conseiller les organes de gestion (art. IX). Par ailleurs, les Etats parties doivent créer des centres de sauvegarde pour recevoir les spécimens vivants confisqués suite à un commerce illicite (art. VIII-5). Il apparaît ainsi que la CITES a un double objet : d'une part, elle vise à renforcer la préservation des espèces menacées en interdisant leur commerce international ; d'autre part, celles qui ne sont pas menacées et peuvent donc être commercialement exploitées doivent l'être de telle façon qu'elles ne deviennent menacées à cause de leur commercialisation. C'est la raison pour laquelle les différentes espèces sont définies (art. II), réglementées (art. III à V) et classées en trois catégories qui font l'objet d'annexes distinctes.

Ainsi, selon l'article II-1, l'annexe I comprend les espèces les plus menacées, c'est-à-dire celles qui sont le plus affectées ou susceptibles de l'être par l'exploitation commerciale. Cette dernière est donc en principe interdite ou ne doit être autorisée "que dans des conditions exceptionnelles". Pour ne pas compromettre davantage leur survie, l'article III établit des modalités strictes de leur exploitation commerciale à travers l'exportation, l'importation, la réexportation et la réimportation. L'exportation de spécimens de cette annexe est conditionnée par la détention d'un permis d'exportation dont la délivrance est elle-même conditionnée par la détention préalable d'un permis d'importation. En outre, une autorité scientifique du pays exportateur devra émettre un avis favorable établissant que cette exportation ne nuit pas à la survie de l'espèce concernée. Par ailleurs, le spécimen ne devra pas avoir été obtenu en violation de la réglementation de l'Etat exportateur. L'importation d'un spécimen requiert l'obtention préalable d'un permis d'importation, ainsi

²² Le Fonds était doté en 1997, dernière année de référence, à hauteur de 3,5 millions de dollars U.S. dont près de 2 millions ont été affectés à l'assistance internationale et 500 000 dollars EU à l'aide d'urgence.

que, soit d'un permis d'exportation, soit d'un certificat de réexportation, à la condition qu'un avis d'une autorité scientifique du pays importateur établisse, à la fois, que l'importation ne nuit pas à la survie de l'espèce, que le destinataire dispose d'installations adéquates pour conserver et traiter avec soin le spécimen et, enfin, que l'organe de gestion de ce pays ait la preuve que le spécimen ne sera pas utilisé dans un but principalement commercial (fins personnelles, scientifiques ou éducatives)²³. Des règles particulières s'appliquent aux réexportations, dont le certificat ne peut être délivré qu'à certaines conditions (art. III-4), ainsi qu'aux introductions en provenance de la mer. Entre les mammifères, les oiseaux, les reptiles, les amphibiens, les poissons et les invertébrés, l'annexe I comporte actuellement près de 600 espèces et sous-espèces de faune.

L'annexe II comprend deux types d'espèces: celles qui ne sont pas menacées mais susceptibles de le devenir du fait d'une exploitation commerciale non réglementée (art. II-2a) et celles dont le commerce est en principe libre mais qui sont soumises au régime de cette annexe pour des raisons liées à l'efficacité de leur contrôle (art. II-2b). Les règles de protection de l'article IV reposent sur les mêmes exigences liées au risque sérieux que représente leur commerce. Pour l'exportation, il faut un permis dont l'octroi est soumis aux mêmes conditions que pour l'exportation des spécimens de l'annexe I. Une surveillance continue de leur délivrance par les autorités scientifiques est instituée afin de pouvoir recommander à l'organe de gestion les limitations d'exportation lorsqu'il apparaît nécessaire de protéger une espèce dans son aire de répartition à un niveau qui soit, à la fois, conforme à son rôle dans les écosystèmes où elle est présente et nettement supérieur à celui qui entraînerait son inscription à l'annexe I. L'importation requiert un permis d'importation et un certificat de réexportation, celle-ci faisant l'objet de mesures particulières. Les espèces et sous-espèces fauniques qui figurent dans cette annexe sont aujourd'hui au nombre de 5000 environ²⁴.

L'annexe III comprend également des espèces courant un risque sérieux. Mais, à la différence de l'annexe II, l'inscription est faite individuellement et librement par un Etat qui le souhaite, en vue d'empêcher ou de restreindre l'exploitation d'espèces données et de bénéficier de la coopération des autres Etats parties dans le contrôle de leur commerce (art. II-3). Dans ce cas, ce sont les règles de l'article V, qui constituent une extension du régime de l'annexe II, qui s'appliquent. Généralement, un Etat procède à une telle inscription lorsqu'il dispose d'une législation globale sur le commerce des espèces, dont certaines ne figurant pas aux annexes I et II, mais doivent néanmoins, de son point de vue, être protégées en raison d'un intérêt commercial potentiel ou émergent. La coopération avec les autres Etats parties, ainsi d'ailleurs qu'avec les Etats non parties (art. X), permet de renforcer le contrôle en donnant aux décisions nationales unilatérales une autorité conventionnelle. Actuellement, l'annexe III compte 56 mammifères, dont 11 sous-espèces, 149 sous-espèces d'oiseaux et 19 sous-espèces de reptiles.

A ces mesures administratives et techniques, l'article VIII en ajoute d'autres de caractère répressif : sanctions pénales et administratives, telles que la confiscation des spécimens ou leur renvoi à l'Etat d'exportation.

²³ Il est à noter que l'article VII-7 introduit une dérogation en ce qui concerne les spécimens à destination d'un zoo, d'un cirque, d'une ménagerie ou d'une exposition d'animaux. Sous certaines conditions de déclaration des caractéristiques desdits animaux et de la preuve de conditions de transport et de traitement tendant à éviter des blessures, maladies ou toute forme de traitement rigoureux, ils pourront circuler librement sans permis ni certificat.

²⁴ En fait, l'annexe II connaît un niveau d'inscriptions très élevé, de près de 30 000 espèces et sous-espèces, où prédomine la flore avec environ 25 000 inscriptions.

L'ensemble de ces règles forme un dispositif important dans la protection juridique contre le commerce illicite des espèces de faune. 154 Etats sont déjà parties à ce mécanisme, qui est en vigueur depuis le 1er juillet 1975, dont 47 pays africains²⁵. On doit cependant relever, dans la pratique, la grande difficulté qu'ils éprouvent parfois à faire respecter les mesures de contrôle prévues en raison du caractère technique de la Convention et de la faiblesse des capacités nationales de mise en œuvre. Ce sont généralement les directions de la faune et des aires protégées qui assument les responsabilités d'organes de gestion, même si celle-ci a souvent un caractère purement administratif. Les processus de réforme du cadre législatif et réglementaire qu'ont connu certains pays dans la période récente ont révélé de manière convergente la faiblesse ou l'absence d'étude et de suivi ainsi que l'incohérence du système d'octroi des permis et certificats. On note à ce propos, outre l'insuffisance des personnels qualifiés, les pratiques administratives peu conformes aux exigences du service public (égalité, loyauté, neutralité, désintéressement, etc.). Quant aux autorités scientifiques, leur désignation est parfois de pure forme, du fait soit de l'inexistence dans le pays d'une institution scientifique réellement compétente, soit de leur incapacité d'assurer leurs missions faute des moyens nécessaires.

b) La Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 1979)

C'est la convention type du phénomène migratoire. Elle envisage en effet la protection d'un groupe d'espèces terrestres, marines ou de l'avifaune dont la caractéristique principale est qu'elles se déplacent de manière cyclique, à plus ou moins longue distance, d'un point géographique à un autre, en traversant des Etats différents qui constituent alors son aire de répartition. Il importe alors que les itinéraires de passage, comme les aires de repos, d'alimentation ou de reproduction soient préservés, car ils conditionnent la survie des espèces migratrices. C'est ce à quoi s'emploie cette Convention, adoptée à Bonn en 1979 sur la base d'une recommandation du Plan d'action de la Conférence de Stockholm. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983, après que 15 Etats y soient devenus parties. Elle a un double objectif relativement simple : d'une part, protéger certaines espèces migratrices considérées comme en danger qui sont énumérées dans l'annexe I (art. III) ; d'autre part, encourager la conclusion d'accords internationaux de conservation et de gestion pour la protection de deux catégories d'espèces énumérées dans l'annexe II, soit parce qu'elles sont dans un état de conservation défavorable, soit parce que la coopération instituée par de tels accords favoriserait leur conservation (art. IV)²⁶. Un exemple de tels accords intéressant les pays africains par son caractère interrégional sera évoqué plus loin : l'Accord pour la protection des oiseaux d'eau d'Afrique-Eurasie de 1995. Toutefois, il est à noter que certaines espèces migratrices peuvent, du fait des circonstances, figurer dans les deux annexes (art. IV-2). C'est dire que le rôle des données scientifiques, difficiles à obtenir en raison des variations fréquentes dues au phénomène migratoire, est particulièrement déterminant pour justifier le classement des espèces. Un conseil scientifique chargé de fournir des avis à la Conférence des parties est donc institué et ces dernières peuvent y nommer des experts qualifiés, auxquels s'ajoutent ceux qui sont désignés par la Conférence des parties elle-même (art. VIII).

²⁵ A la date du 26 juillet 2001 : Algérie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Ile Maurice, Kenya, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, République Sud-Africaine, Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie, Zimbabwe.

²⁶ L'article V définit des «lignes directrices» pour la conclusion de tels accords, qui sont très claires bien que sommaires. Ceux-ci doivent par ailleurs bénéficier en priorité aux espèces dont l'état de conservation est défavorable (art. IV-3), avec l'objectif de les ramener dans un état de conservation favorable et, à terme, d'en assurer le rétablissement ou le maintien pérenne.

Le principe général du dispositif ainsi mis en place est que les Etats de l'aire de répartition d'une espèce décident collectivement des mesures de conservation appropriées des espèces migratrices et de leur habitat²⁷. Pour les espèces de l'annexe I, les Etats de l'aire de répartition ont l'obligation de prendre quatre séries de mesures : (i) conserver et restaurer les habitats ; (ii) prévenir, éliminer, compenser ou minimiser les effets négatifs des activités ou les obstacles nuisibles à la migration ; (iii) prévenir et contrôler les facteurs susceptibles de mettre en danger l'espèce comme l'introduction d'espèces exotiques ; et (iv) interdire le prélèvement d'animaux appartenant à l'espèce, sous réserve de dérogation pour des fins scientifiques, pour améliorer la propagation ou la survie de l'espèce, pour satisfaire aux besoins de consommation des populations locales et en cas de circonstances exceptionnelles. Pour les espèces de l'annexe II, les accords prévus doivent envisager un ensemble d'éléments parmi lesquels la conservation ou la restauration des habitats importants pour le maintien d'un état de conservation favorable, le maintien d'un réseau d'aires d'habitats appropriés à l'espèce et bien répartis le long des itinéraires de migration, l'aménagement de nouveaux habitats favorables à l'espèce ou la réintroduction des espèces dans ces habitats nouveaux (art. V-5)²⁸.

c) Le Protocole sur la biosécurité (Montréal, 2000)

La Convention sur la biodiversité étant une convention cadre, son efficacité dépend pour une large part de l'adoption progressive de protocoles additionnels (art. 28). C'est dans cette perspective que s'inscrit le protocole dit de Carthagène se rapportant à la prévention des risques biotechnologiques, qui a été adopté à Montréal en janvier 2000. Ouvert à la signature à l'issue de la 5^{ème} CdP de la Convention sur la biodiversité, qui s'est tenue à Nairobi en mai 2000, le protocole sur la biosécurité intéresse la gestion de la faune et des aires protégées en raison des effets préjudiciables que risqueraient d'avoir la manipulation et l'utilisation, hors milieu confiné, des organismes vivants modifiés (OVM) sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, en particulier leur dissémination du fait de leur transformation ou de leurs mouvements transfrontières (importation, transit, exportation).

Le Protocole institue, outre un Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques (art. 20), trois procédures : (i) une procédure d'accord préalable en connaissance de cause qui régit les mouvements transfrontières intentionnels²⁹, à l'exception de ceux qui sont peu susceptibles d'avoir des effets défavorables (art. 7-10); (ii) une procédure particulière non qualifiée est établie pour les organismes vivants modifiés destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés (art. 11); et (iii) une procédure simplifiée de notification anticipée au Centre d'échange (art. 13). Ces procédures peuvent être écartées au profit d'accords et d'arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux dès lors qu'ils sont compatibles avec le protocole et n'imposent pas une protection plus faible des OVM.

²⁷ Lorsque l'état de conservation d'une espèce est défavorable, des mesures peuvent être prises individuellement.

²⁸ Il convient d'envisager également des examens périodiques sur l'état de conservation des espèces migratrices et l'identification de facteurs nuisibles à cet état, l'élaboration de plans de conservation et de gestion coordonnés, la prévention, la réduction ou le contrôle des déversements dans leurs habitats de substances nuisibles, la mise en place de procédures de coordination en vue de mettre fin aux prélèvements illicites ainsi que des procédures d'urgence permettant de renforcer l'état de conservation dès qu'il est sérieusement affecté. On peut s'interroger sur la capacité des pays de l'étude à prendre de telles mesures qui courent dès lors le risque de figurer dans les accords et d'être acceptés sans espoir de les voir être concrètement mis en œuvre.

²⁹ En ce qui concerne les mouvements non intentionnels, l'article 17 met en place un mécanisme de notification spécifique.

Les mesures de protection que la Convention requiert des Etats, outre l'évaluation et la gestion des risques (art. 15 et 16), sont relatives à la manipulation, au transport, à l'emballage et à l'identification des OVM. Leur édicition doit tenir compte des considérations socio-économiques (art. 26) et leur mise en œuvre repose sur un système d'autorités nationales et de correspondants nationaux (art. 19). Une exception tirée du caractère confidentiel de certaines informations est prévue (art. 21) et les mouvements d'OVM entre un Etat partie au protocole et des Etats non parties sont néanmoins encadrés (art. 24). Les mouvements illicites sont également envisagés même si leur prévention ou répression est du pouvoir des Etats eux-mêmes (art. 25).

Au 26 juillet 2001, on pouvait compter 105 signataires, dont la Communauté européenne au titre d'organisation régionale d'intégration économique, ainsi que 28 Etats africains³⁰.

II. LES INSTRUMENTS REGIONAUX AFRICAINS

Ce sont essentiellement des instruments obligatoires, du moins lorsqu'ils sont entrés en vigueur et qu'ils bénéficient d'institutions actives chargées de les appliquer. Cela ne signifie pas que les instruments non contraignants soient inexistantes. On peut notamment citer la «Déclaration du Caire», «l'Engagement de Bamako» ou la «Position commune d'Abidjan», qui ont joué un rôle au début des années 90 dans le ralliement des pays africains à la thématique du développement durable, sans pourtant constituer des références constantes dans les processus normatifs ultérieurs. Il y a aussi les déclarations des conférences ministérielles environnementales (AMCEN) qui, outre leur caractère général, sont trop nombreuses pour être étudiées ici. Elles représentent d'ailleurs plus des manifestations d'intention politique qu'une véritable base de formation de règles coutumières régionales. Il convient également de mentionner le «Plan d'action de Lagos», qui demeure en revanche une référence permanente. Ayant servi à l'élaboration du traité qui a institué la Communauté économique africaine, le contenu de ses mesures sera examiné avec cet accord. On se bornera donc à présenter ici les conventions régionales et sous-régionales qui contribuent à la formation du cadre juridique de la faune et des aires protégées, en distinguant deux séries d'instruments : ceux à caractère général et ceux à caractère technique.

2.1 Les conventions à caractère général

2.1.1 Le Traité instituant la Communauté économique africaine (Abuja, 1991)

Adopté à Abuja le 2 juin 1991 sous les auspices de l'OUA, le traité instituant la Communauté économique africaine (CEA) a une vaste ambition, celle de créer, à l'échelle du continent tout entier, un unique espace économique, politique et social pour, à la fois, réaliser le vieux rêve du panafricanisme et lutter contre le sous-développement en Afrique. Cette donnée explique pourquoi le traité est entré en vigueur rapidement, dès le 12 mai 1994. A ce titre, il constitue un cadre essentiel pour la protection des ressources naturelles, en particulier fauniques. Dès le début de son préambule, il rappelle cette dimension en soulignant le «devoir» de développer les ressources naturelles du continent afin de les mettre au service du bien-être général de ses peuples, dont l'avenir peut être gravement compromis par les obstacles au développement (alinéas 3 et 4).

Résolus dès lors à créer entre eux un marché commun unique, les Etats de l'OUA se donnent néanmoins du temps pour le réaliser, selon un long processus, dont les diverses étapes imposent d'abord la mise en place de communautés sous-régionales dans lesquelles

³⁰ Ce sont les pays suivants : Algérie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Congo-Brazzaville, Egypte, Ethiopie, Gambie, Guinée, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République Centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo, Tunisie, Zimbabwe.

la culture de l'intégration pourrait s'affirmer. Très logiquement, le traité intègre les préoccupations environnementales dans les actions à entreprendre en vue d'atteindre cet objectif. Dans le chapitre IX relatif à l'industrie, la science, la technologie, l'énergie, les ressources naturelles et l'environnement, deux dispositions sont particulièrement significatives. La première est celle de l'article 58 sur l'environnement. Les parties s'y engagent à promouvoir un environnement sain en adoptant, au plan national, régional et continental, des politiques, stratégies et programmes de protection et en mettant en place des institutions appropriées à cet effet. Ces instruments nationaux doivent être écologiquement rationnels, économiquement durables et socialement acceptables. La seconde disposition est l'article 60 qui prescrit une coopération étroite en vue de mettre en œuvre les dispositions du protocole relatif à l'environnement, annexé à la Convention, qui aborde plus concrètement la protection des ressources fauniques.

En application du traité, des communautés régionales ont été progressivement mises en place. Il convient ainsi de signaler l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), dont le processus est assez avancé, avec la création d'institutions communautaires et d'une monnaie unique. Son protocole relatif à l'environnement a donné lieu, en 1998, à l'élaboration d'un programme de travail qui doit maintenant être mis en œuvre. Quant à la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), après des débuts lents, le processus de sa mise en place s'est accéléré. Les institutions communes ont été installées et les premières réunions de fond ont commencé afin d'établir les programmes de travail.

2.1.2 L'Accord de partenariat entre les Etats ACP et l'Union européenne (Cotonou, 2000)

Le nouvel accord UE/ACP, qui prend la suite des accords de Lomé IV, a été signé à Cotonou le 21 juin 2000. Il s'agit d'une convention entièrement nouvelle, qui met fin au système initié par les accords d'association de Yaoundé, qui ont ensuite été enrichis par les quatre conventions de Lomé, dans la perspective du nouvel ordre commercial issu des Accords de Marrakech créant l'Organisation mondiale du Commerce en 1994, avec lesquels ce type d'accord doit désormais être compatible. La Convention de Lomé IV s'était singularisée par la reconnaissance, par l'ensemble des parties, d'une «conditionnalité environnementale» à laquelle un titre entier, composé de neuf articles, était consacré. Ces dispositions soulignaient toute l'importance, pour la réalisation du développement, de la protection des ressources naturelles, en particulier l'arrêt de la dégradation du capital forestier, la sauvegarde des espèces sauvages et le rétablissement des équilibres écologiques (art. 33). La Convention recommandait à cet égard un ensemble de mesures comprenant les inventaires et les études d'impact.

Le nouvel accord, d'une durée de 20 ans³¹, a un fort contenu politique par l'objectif qu'il se donne d'initier un véritable partenariat entre les parties, reposant sur «cinq piliers» interdépendants: (i) la dimension politique globale; (ii) la promotion des approches participatives; (iii) la priorité à l'objectif de réduction de la pauvreté; (iv) l'établissement d'un nouveau cadre de coopération économique et commerciale; et (v) la réforme de la coopération financière. A l'évidence, la dimension politique globale a éclipsé les considérations environnementales, naguère saillantes, au profit de «nouvelles conditionnalités» liées à l'Etat de droit, au respect des droits de l'homme et à la bonne gestion des affaires publiques. En cohérence avec la logique d'Agenda 21, la protection de l'environnement est désormais englobée dans le cadre plus vaste de la lutte contre la pauvreté, qui fait l'objet d'une approche intégrée, dans laquelle la gestion durable de l'environnement constitue l'une des trois questions transversales. C'est cette conception

³¹ Une clause de révision est prévue tous les 5 ans, de même qu'un protocole financier.

globale du développement qui a conduit à abandonner l'approche traditionnelle en termes de domaines d'action. La gestion des ressources vivantes, notamment fauniques, ne devrait pas y perdre.

2.2 Les conventions à caractère technique

2.2.1 La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 1968)

Adoptée à Alger le 15 septembre 1968 sous les auspices de l'OUA, dont elle est la principale convention environnementale, avec celle de Bamako sur les déchets dangereux, qui en assure le secrétariat, elle est entrée en vigueur le 9 octobre 1969. A l'époque de son adoption, cet instrument fut un modèle pour la protection globale de l'environnement. Sans être totalement dépassée aujourd'hui, elle gagnerait sans doute à être révisée pour intégrer les nouvelles conceptions de la conservation, mondiales et régionales. Des projets existent d'ailleurs dans ce sens, mais le processus ne parvient pas à démarrer véritablement.

Il n'en reste pas moins que cette Convention avait retenu l'attention par le langage employé, nouveau pour l'époque. Elle proclame ainsi que les ressources naturelles dans leur ensemble, et celles de la faune en particulier, constituent un capital vital et irremplaçable pour l'homme qui doit être mis au service du progrès économique et social. D'où la nécessité de son utilisation rationnelle «pour le bien-être présent et futur de l'humanité». A cet égard, la Convention pose un «principe fondamental», sous la forme d'un engagement à prendre les mesures de conservation, d'utilisation et de développement des sols, des eaux, de la flore et des ressources en faune, basées sur des données scientifiques et en fonction de l'intérêt des populations. S'agissant plus particulièrement de la faune, la règle est double, technique et juridique. Du point de vue technique, les Etats doivent, dans le cadre d'un plan de gestion des terres, procéder à l'aménagement d'aires protégées sélectionnées suivant les fonctions qui leur sont assignées, ainsi qu'à l'aménagement des milieux aquatiques (eaux douces, saumâtres et côtières), en vue de réduire les pratiques nuisibles aux habitats aquatiques. En outre, la faune exploitable doit faire l'objet d'un aménagement en dehors des aires protégées. D'un point de vue juridique, les Etats doivent adopter une législation efficace sur la chasse et la capture. Celle-ci doit instituer un système des permis et prévoir les moyens prohibés, en interdisant notamment : les méthodes de destruction massive des animaux ; l'usage de drogues, poisons et appâts empoisonnés ; l'utilisation des explosifs, des engins à moteur, du feu et d'armes à feu à répétition, la chasse et capture nocturne, les projectiles contenant des détonants, les filets et enceintes ainsi que les pièges aveugles, les fosses, collets, fusils fixes, trébuchets et guet-apens. La Convention fait également obligation aux parties de réglementer l'utilisation rationnelle de la viande de chasse et d'interdire l'abandon de dépouilles qui constituent une source d'alimentation (art. VII).

La Convention accorde une attention particulière aux espèces protégées (art. VIII), qu'elles soient menacées d'extinction ou susceptibles de le devenir, ainsi qu'aux habitats nécessaires à leur survie. Cette protection varie suivant le classement d'une espèce dans l'une des deux annexes, A et B, de la Convention : protection totale sur tout le territoire des Etats contractants des espèces de la classe A, se traduisant par l'interdiction de la chasse, de l'abattage, de la capture ou de la collecte de spécimens, sauf autorisation exceptionnelle délivrée par l'autorité supérieure compétente (ministre chargé de la faune) ; protection totale également des espèces de la classe B, mais avec possibilité de les chasser, abattre et capturer sur autorisation spéciale du ministre chargé de la faune. Il est à noter que ce régime de protection peut être étendu aux espèces non inscrites qui appartiennent à la faune indigène. L'article VIII précise que lorsqu'une espèce protégée n'est présente que sur le seul territoire d'un Etat partie, la responsabilité de celui-ci est «particulière ».

La Convention régit le trafic de spécimens et de trophées (art. IX). Pour les espèces non protégées, les Etats doivent réglementer le commerce et le transport des spécimens et trophées afin d'éviter un trafic de ceux qui ont été illégalement capturés, abattus ou obtenus. Pour les espèces protégées, les obligations des Etats sont plus étendues et plus strictes. En effet, aux règles applicables aux espèces non protégées, s'ajoutent deux autres. D'une part, l'exportation des spécimens et trophées est soumise à une autorisation spécifique, distincte de l'autorisation de capture, d'abattage ou de collecte, et se cumule avec elle. Cette autorisation d'exportation, dont la Convention ne précise pas l'autorité de délivrance, doit être conçue selon un modèle commun à toutes les parties et indiquer la destination du spécimen ou du trophée. Elle ne peut être délivrée en cas d'obtention illégale du spécimen ou trophée et doit être contrôlée lors de la sortie du territoire. D'autre part, le spécimen ou trophée exporté ne peut être importé ou transiter dans un pays que s'il est accompagné de cette autorisation de sortie, faute de quoi il est confisqué, sans préjudice d'autres sanctions.

Ce régime de protection, qu'on lit en filigrane dans les grandes conventions plus récentes, est cependant limité par la large possibilité qui est laissée aux Etats de déroger aux obligations conventionnelles (art. XVII). Sans doute peut-on considérer que des motifs tirés de la faim, de la protection de la santé publique ou de la défense des personnes ou des biens soient légitimes. Encore faut-il les concilier avec les intérêts de la protection de la faune, dont le respect s'impose tout autant. C'est d'ailleurs ce que fait la Convention, qui ne doit être à cet égard que légèrement aménagée. En revanche, les dérogations tirées de l'intérêt supérieur de l'Etat ou de la force majeure n'ont guère de sens et devraient être remises en cause.

Pour les besoins de la protection des espèces et de leurs habitats, la Convention régit les réserves naturelles, qui constituent des aires de protection adaptées. Selon l'article X, les Etats parties ont l'obligation de les maintenir, agrandir ou d'en créer d'autres pour protéger les écosystèmes les plus représentatifs et assurer la conservation des espèces protégées. Ces réserves, constituent au sens de l'article X-2, «des noyaux durs» de protection autour desquels il convient d'établir des zones périphériques dans lesquelles seront réglementées et contrôlées les activités susceptibles de nuire aux ressources naturelles protégées. La Convention donne un sens très général à la notion de «réserve naturelle», qui équivaut à celle d'aire protégée. Selon l'article III-4, en effet, la réserve naturelle «désigne toute aire protégée en vue de ses ressources naturelles, soit comme réserve naturelle intégrale, parc national ou réserve spéciale». Il y a là un héritage de la vieille Convention de Londres de 1933, dont les concepts ne correspondent plus, d'un point de vue technique, aux catégories actuellement en vigueur, selon lesquelles la réserve naturelle, avec les fonctions particulières qui lui sont assignées par l'article III-4-a, n'est qu'une catégorie d'aire protégée, à côté des parcs nationaux (art. III-4-b). Les réserves naturelles peuvent être intégrales ou spéciales. Ces dernières sont constituées notamment par les réserves de faune et les réserves partielles ou sanctuaires (art. III-4-c). L'évolution des régimes fonciers africains, notamment dans les zones rurales, devrait permettre, à l'occasion d'une révision de la Convention, de prévoir également des réserves volontaires pour encourager la protection individuelle de la faune par des propriétaires de terrains forestiers.

Cette révision est désormais indispensable à plusieurs égards. Elle permettrait tout d'abord de mettre en place un mécanisme de suivi transparent, grâce auquel les informations seraient enfin disponibles, en particulier les données relatives à la mise en œuvre et à l'évolution de la Convention. Peut-être conviendrait-il aussi d'instituer, même faiblement doté, un secrétariat autonome de la Convention, distinct de la Direction des affaires juridiques de l'OUA. En second lieu, une telle révision doit permettre à la Convention de rattraper les législations nationales, qui sont parfois devenues largement en avance sur elle. La plupart des pays africains ont réformé –ou ont engagé un processus de réforme– de leur cadre juridique relatif à la faune, se dotant ainsi de règles compatibles avec le droit

international général de l'environnement. Si bien qu'il y a désormais un décalage entre ces législations nationales et le contenu de la Convention, qui rend difficile la mesure de son application. Il est d'ailleurs symptomatique que certains Etats se bornent à indiquer, dans leurs rapports nationaux de mise en œuvre d'Agenda 21 à l'ONU, qu'ils respectent les dispositions de la Convention de 1968.

2.2.2 Le système conventionnel du bassin du Lac Tchad (1964, 1977)

Il comprend deux dispositifs juridiques importants pour la protection sous-régionale de l'environnement: d'une part, la Convention relative à la mise en valeur du bassin du Lac Tchad; d'autre part, dans le cadre de cette Convention, l'Accord portant réglementation commune sur la faune et la flore.

Convention et statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Lac Tchad (1964)

L'accord liant actuellement quatre pays du bassin du Lac Tchad (en attendant l'adhésion de la République Centrafricaine) est un modèle de coopération sous-régionale entre des pays de l'Afrique centrale. Dès le 22 mai 1964, le Cameroun, le Niger, le Nigeria et le Tchad signent un accord portant convention et statuts relatifs à la mise en valeur du bassin du Lac Tchad. Cet accord a connu une évolution significative. Formellement, il traite surtout de l'utilisation des ressources du bassin à des fins économiques. Mais depuis 1988 les préoccupations environnementales ont été prises en compte. Il a été en outre complété en 1972, à Yaoundé, par un amendement portant création d'un fonds de développement consacré au financement des activités énumérées à l'article 4: (i) planification, élaboration et exécution de projets que la Commission du bassin juge importants; (ii) remboursement des prêts et intérêts contractés et respect des autres obligations financières. Ce fonds a fonctionné jusqu'au début des années 1990. Il a été par la suite annulé au profit de la globalisation de l'ensemble des ressources de l'organisation, traduisant mieux le poids politique respectif des Etats parties au sein de la Commission.

Les obligations respectives au titre de la conservation sont relatives à l'utilisation des eaux. Les Etats ne doivent pas, sans en informer au préalable et suffisamment à l'avance la Commission, prendre des mesures susceptibles d'avoir des effets néfastes sur le régime des eaux ainsi que sur les caractéristiques biophysiques de la faune et de la flore du bassin.

Accord portant réglementation commune sur la faune et la flore (1977)

Adopté le 3 décembre 1977 à Enugu, l'Accord réunit, dans le cadre des objectifs de la Convention de 1964, les quatre pays membres actuels (dans l'attente de la participation de la RCA). Il tend plus particulièrement à promouvoir les mesures de conservation des ressources naturelles renouvelables des pays de la sous-région, notamment une gestion rationnelle de la faune et de la flore.

Parmi les obligations que l'Accord met à la charge des parties figure la préparation d'une liste d'espèces protégées de la faune terrestre sur la base de l'annexe correspondante de la Convention d'Alger (art. 1), de l'interdiction de la chasse aux reptiles listés dans l'Accord et ayant une taille inférieure aux mesures indiquées (art. 3), l'élaboration de mesures nationales permettant de réprimer les délits de chasse, en particulier le braconnage (art. 4), l'interdiction dans l'exploitation de la faune aquatique de certaines méthodes de pêche (art. 6) et la réglementation de l'exportation et de l'importation des poissons vivants, de leurs œufs et d'autres espèces aquatiques (art. 10).

2.2.3 La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 1979)

Cette convention du Conseil de l'Europe, adoptée le 19 septembre 1979 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 1982 intéresse doublement l'Afrique. D'une part, en dépit de son caractère régional, c'est une convention ouverte à laquelle sont parties certains Etats africains comme le Sénégal. D'autre part, elle consacre des conceptions de la conservation dont l'évolution et l'application pourraient être utiles pour le continent et servir notamment de modèle pour la révision de la Convention d'Alger. Elle est en effet plus précise puisqu'elle accorde une attention particulière aux espèces menacées d'extinction, qui sont les plus vulnérables, qu'elles soient migratrices (chapitre IV) ou endémiques (art. 1-2 et 3-1). En outre, ses annexes II et III distinguent plus nettement entre espèces strictement protégées et espèces «simplement» protégées, pourrait-on dire. Enfin, les responsabilités individuelles des Etats parties sont plus importantes.

En ce qui concerne la protection des habitats, la Convention impose une double obligation de protection des espèces sauvages inscrites dans les trois annexes et de sauvegarde plus particulière des habitats naturels menacés de disparition³². La mise en œuvre de ces règles requiert des politiques d'aménagement de l'espace qui tiennent compte des nécessités de conservation des zones protégées, en particulier de celles qui sont importantes pour les espèces migratrices des annexes II et III, en tant qu'aires d'hivernage, de rassemblement, d'alimentation, de reproduction ou de mue (art. 4-3)³³. S'agissant de la conservation des espèces de faune, la Convention régit différemment les espèces des deux annexes y relatives. Pour les espèces de l'annexe II, l'article 6 prescrit des mesures nationales législatives et réglementaires d'interdiction de capture et de mise à mort intentionnelles ainsi que de détention; de détérioration ou destruction intentionnelles de leurs sites de reproduction ou des aires de repos; de perturbation intentionnelle de la faune sauvage, en particulier pendant les périodes de reproduction, d'hibernation ou de dépendance ; de destruction ou de ramassage intentionnels des œufs et de leur détention ainsi que de la détention ou du commerce dans le territoire national de ces espèces, vivantes ou mortes et de leurs produits dérivés.

Pour les espèces de l'annexe III, la Convention met en place un double régime. Le premier, prévu à l'article 7, impose à chaque partie des mesures législatives ou réglementaires de protection, dont l'objet est de réglementer leur exploitation de telle sorte que l'existence des populations demeure hors de danger. A cet égard, les mesures nationales doivent instituer des périodes de fermeture des opérations d'exploitation, d'interdiction temporaire ou locale de celle-ci en vue de reconstituer les populations et de réglementation de la vente, de la détention et du transport des spécimens ou trophées. C'est essentiellement la chasse qui est envisagée implicitement. Le second régime, établi par l'article 8, vise la capture ou la mise à mort et les cas dérogatoires pour lesquels les Etats doivent interdire tous les moyens non sélectifs ainsi que ceux susceptibles d'entraîner localement la disparition de l'espèce ou de troubler gravement la tranquillité des populations. La formulation des dérogations, à l'article 9, est fort instructive par rapport à celle de la Convention d'Alger. Tout d'abord, les dérogations ne jouent qu'en dernière hypothèse lorsqu'il n'existe aucune autre solution satisfaisante permettant de ne pas lever les interdictions de protection de la faune. Ensuite, même dans cette hypothèse, une dérogation ne doit pas avoir pour effet de nuire à la survie de la population de l'espèce concernée, faute de quoi elle deviendrait sans objet. Enfin, les justifications des dérogations sont mieux circonscrites³⁴ et les Etats qui les décident doivent

³² A titre de «disposition complémentaire », l'article 12 stipule que les Etats pourront adopter des mesures plus rigoureuses que celles de la Convention en vue de protéger ces habitats.

³³ Les Etats doivent coordonner leurs actions dans la protection des habitats naturels situés dans des régions transfrontalières (art. 4-4).

³⁴ Il s'agit de l'intérêt de la protection de la faune et de la flore, de la prévention de dommages importants aux cultures, au bétail et aux pêcheries ainsi qu'à la propriété ; de la santé et de la sécurité publiques ou de tout autre

adresser un rapport biennal au Comité permanent³⁵. A côté des autres justifications conventionnelles, l'article 9 ne permet que la prise ou la détention, «dans des conditions strictement contrôlées», «sur une base sélective» et seulement «dans une certaine mesure», «en petites quantités» et «pour toute exploitation judicieuse», de certains animaux sauvages. La Convention veut ainsi freiner et même mettre un terme aux exportations de spécimens sauvages sous couvert d'élevage en captivité. Il s'agit également d'autoriser le «ranching», c'est-à-dire l'élevage de spécimens prélevés dans la nature, notamment sous forme d'œufs ou de juvéniles, dans des installations spécialement prévues.

Ces dispositions, qui sont conformes aux règles de la CITES, ne peuvent que favoriser la protection de la faune dans les pays africains. Certains, tels que le Burkina Faso ou le Cameroun, les ont d'ailleurs déjà intégrées dans leur loi nationale relative à la faune.

2.2.4 Le Protocole concernant la conservation des ressources naturelles communes (Khartoum, 1982)

Il s'agit d'un accord international très bref qui a été adopté le 24 janvier 1982 dans la capitale soudanaise entre l'Ouganda, le Soudan et la RDC (ex-Zaïre). Son objectif, tel qu'il ressort de son titre et de la formulation de l'article 1^{er}, est de régir les ressources naturelles communes. L'Accord, qui est établi sous la forme d'un protocole autonome, interdit les prélèvements d'animaux appartenant à des espèces protégées et délimite leur aire de répartition (art. 2). A cet égard, les trois parties s'engagent à sanctionner, notamment à la suite de poursuites pénales, les auteurs d'infractions à cette interdiction (art. 4), sauf si ceux-ci sont détenteurs des permis et certificats exigés au titre de la CITES (art. 3). Une Commission sur la lutte contre le braconnage et la contrebande est instituée en vue de formuler des recommandations d'actions nationales (art. 5).

2.2.5 L'Accord de coopération et de concertation entre les Etats de l'Afrique centrale sur la conservation de la faune sauvage (Libreville, 1983)

Cet accord a été adopté le 16 avril 1983, en même temps qu'un autre, qui le complète, créant le Fonds pour la conservation de la faune sauvage d'Afrique centrale. Il a le mérite d'offrir aux Etats parties, immédiatement après sa signature, un cadre renforcé pour la conservation de la faune sauvage dans la sous-région. Son objectif essentiel est de renforcer la lutte contre le commerce international des espèces de faune menacées de disparition, en mettant l'accent sur leur rôle dans les écosystèmes naturels. L'Accord ne comporte pas d'obligations spécifiques pour les Etats. Il se borne à réaffirmer l'importance de la faune sauvage, en particulier sa valeur esthétique, scientifique, économique et récréative, ce qui en fait une ressource partagée essentielle. C'est cette donnée qui a conduit à la révision du système initial et à sa transformation, en 1987, en une Organisation pour la conservation de la faune sauvage d'Afrique (OCFSA).

2.2.6 L'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (La Haye, 1995)

intérêt public prioritaire ; des besoins de recherche et de l'éducation, du repeuplement, de la réintroduction ou de l'élevage.

³⁵ Les rapports doivent mentionner les populations concernées par les dérogations et le nombre de spécimens concernés, les moyens de capture ou de mise à mort autorisés, les conditions de risques et circonstances de lieu et de temps dans lesquelles les dérogations interviennent, la nature de l'autorité habilitée à déclarer ces conditions réalisées et à ouvrir la mise en œuvre de la dérogation en déterminant ses limites et en désignant les personnes chargées de l'exécution des opérations. Enfin, les rapports doivent mentionner les contrôles opérés.

Il s'agit d'un accord interrégional portant également sur un groupe d'espèces, les anatidés du pôle arctique occidental (plongeurs, grèbes, pélicans, cormorans, aigrettes, hérons, tantales, cigognes, ibis, flamants, cygnes, oies, canards, sarcelles, grues, bécassines, sternes, etc.), soit environ quelque 172 espèces d'oiseaux dépendant pour une part de leur cycle annuel des zones humides. La liste des espèces d'oiseaux d'eau auxquels s'applique l'Accord fait l'objet de l'annexe II. Signé le 16 juin 1995 à la Haye par 53 pays et l'Union européenne, il concerne en fait 117 pays d'Asie, d'Europe, d'Amérique du Nord, du Moyen-Orient et d'Afrique. Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1999, après la ratification par 14 Etats, dont sept d'Eurasie et sept d'Afrique, l'Accord a tenu sa 1^{ère} conférence des parties peu après en Afrique du sud³⁶.

Son dispositif repose fondamentalement sur des mesures nationales coordonnées prises, dans les limites de la juridiction nationale et en tenant compte du principe de précaution, en vue de maintenir ou de rétablir les espèces d'oiseaux d'eau migrateurs dans un état de conservation favorable (art. II). Les mesures de protection qu'il promeut sont à la fois générales et particulières. Les premières font l'objet de l'article III et tendent à protéger les espèces en danger et celles dont l'état de conservation est défavorable par une série de douze mesures parmi lesquelles figurent le principe de l'utilisation durable de ces espèces et des systèmes écologiques dont ils dépendent ; l'identification des sites et des habitats de ces espèces, dont les parties favorisent la protection, la gestion, la restauration et la réhabilitation ; l'établissement d'un réseau d'habitats adéquats dans l'ensemble de l'aire de répartition de chaque espèce ; la coopération en cas d'urgence ; l'échange d'informations ; etc. Les mesures particulières sont celles qui figurent dans le plan d'action joint à l'Accord (annexe III). Elles concernent la conservation des espèces et des habitats, la gestion des activités humaines, la recherche et surveillance continue, l'éducation et l'information, ainsi que la mise en œuvre. L'article IV énumère les rubriques dans lesquelles elles doivent être prises, conformément aux mesures générales, et encadrées par des lignes directrices de conservation.

Il convient de souligner l'importance de cet Accord pour la protection de la faune aquatique en Afrique. Des pays comme le Cameroun, la République Centrafricaine, la Guinée équatoriale, le Ghana, la Guinée Bissau, qui ne l'ont que signé, gagneraient à le ratifier.

2.2.7 L'Accord concernant l'exécution commune des mesures visant à lutter contre le commerce illégal de faune et de flore sauvages (Lusaka, 1994)

Connu sous l'appellation d'Accord de Lusaka, il est entré en vigueur le 10 décembre 1996. Actuellement, six Etats sont membres de l'accord : Kenya, Lesotho, Ouganda, République Démocratique du Congo, Tanzanie et Zambie. Il a également été signé par trois autres Etats, l'Ethiopie, la République Sud-africaine et le Swaziland, mais ceux-ci ne l'ont pas encore ratifié. L'Accord de Lusaka a pour objectif principal de réduire, et à terme, d'éliminer le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages (art. 2). Dans son préambule, sont mentionnés, comme référence, des accords universels ou régionaux relatifs la protection des espèces fauniques et floristiques, ainsi que les principes de base relatifs à la coopération internationale et à la responsabilité des Etats.

Pour assurer la mise en œuvre effective de l'Accord, est instituée une Equipe spéciale avec laquelle les Etats doivent coopérer et qui doit assurer une coordination des activités entre les différentes parties. Son statut est défini dans l'article 5 de l'Accord: dotée d'une personnalité

³⁶ Y sont actuellement parties les pays africains suivants: Bénin, Congo-Brazzaville, Gambie, Guinée, Mali, Niger, Togo, Sénégal.

juridique internationale, les membres de son personnel bénéficient de privilèges et immunités dans l'exercice de leurs fonctions. A travers ses bureaux nationaux, l'Equipe spéciale doit procéder à des enquêtes sur le commerce illégal et à la recherche des infractions aux lois nationales pertinentes (art. 5.9). Pour assurer la coopération interétatique, l'Equipe spéciale collecte et diffuse les informations concernant les activités liées à ce commerce. Elle fournit également, à la demande des Etats, des informations sur le renvoi dans le pays d'origine des spécimens de faune et de flore confisqués. Elle examine aussi les rapports périodiques fournis par les parties sur la mise en œuvre nationale de l'Accord.

L'Accord prescrit des règles contraignantes visant à faciliter la tâche de l'Equipe spéciale. Les parties doivent ainsi, entre autres, prendre des mesures pour: (i) identifier et poursuivre les cas de commerce illégal des espèces (art. 4.1); (ii) fournir périodiquement à l'Equipe des informations et données scientifiques relatives au commerce illégal, ainsi que l'assistance technique qu'elle requiert (art. 4.3-4) ; (iii) adopter et mettre en œuvre les réglementations nécessaires à l'application de l'Accord (art. 4.8).

Dans l'article 10 relatif au règlement des différends, il est prévu qu'en cas de désaccord dans l'interprétation ou l'application des dispositions, si les parties ne parviennent pas à un règlement à l'amiable, le différend est soumis à un organe arbitral. Cet organe établit ses propres règles de procédure et les parties au différend sont liées par les sentences arbitrales.

CONCLUSION

Le droit international de la faune et des aires protégées en Afrique offre un panorama contrasté, à l'image d'un paysage complexe fait de pics et de plaines. Il apparaît d'abord enrichi par l'apport des grandes conventions de protection de la nature et des ressources naturelles, dont certaines sont d'ailleurs le produit des leçons tirées des modèles juridiques expérimentés, depuis 1933, en Afrique même. Ces instruments y ont introduit des concepts et des techniques dont la mise en œuvre régionale et nationale ne pourra que renforcer la protection de la faune.

Mais ce droit apparaît également comme marqué par des règles plus locales, qui ont été adoptées il y a maintenant plus d'un tiers de siècle, qui ont dès lors vieilli et ne paraissent plus à même de remplir pleinement leur fonction. La faiblesse des moyens disponibles dans les différents Etats est le premier responsable de cette situation. D'autres facteurs interagissent également, telle que l'incohérence des politiques mises en œuvre, lorsqu'elles ont pu l'être. A cet égard, la thématique du développement durable, qui introduit de nouvelles exigences fondées sur une approche intégrée, la responsabilisation des populations et de tous les acteurs dont la participation devrait être facilitée, ainsi que la mobilisation de moyens ciblés, devrait aider à repartir sur de nouvelles bases.

Le nombre important des instruments recensés et analysés montre que les outils juridiques existent, que leur contenu a toujours un sens, sous réserve ici ou là d'une actualisation indispensable. La perte de la faune n'est pas une fatalité et les cadres juridiques de sa gestion ne sont pas une simple abstraction matérialisée sur le papier. Une certaine conscience de l'importance des ressources fauniques, tant d'un point de vue patrimonial qu'économique, pourrait être l'occasion d'un nouveau départ dans un processus de protection qui partage avec la vie même d'être en permanence ininterrompu.

BIBLIOGRAPHIE

Beer-Gabel, J. et Labat, B. *La protection internationale de la faune et de la flore sauvages*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999.

Boisson de Chazournes, L. Desagne, R., Romano, C. *Protection internationale de l'environnement, Recueil d'instruments juridiques*, Pedone, Paris, 1998.

Doumbé-Billé, S. "L'apport du droit international à la protection de la nature : la Convention des Nations Unies sur la conservation de la diversité biologique", in *20 ans de protection de la nature*, Hommage à Michel Despax, Limoges, PULIM, 1998, pp. 179-199.

Doumbé-Billé, S. "Les secrétariats des conventions internationales", in Cl. Impériali (ed.). *L'effectivité du droit international de l'environnement, contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Paris, Economica, 1998, pp. 57 à 78.

FAO. *La législation sur la faune et les aires protégées en Afrique*, par Christian du Saussay, Etude législative No 25, Rome, 1981.

Glowka, L., Burhenne-Guilmin, F., Synge, H. *Guide de la Convention sur la diversité biologique*, IUCN, Environmental Policy and Law Paper No 30, Gland and Cambridge, 1996.

Heijnsbergen Van P. *International Legal Protection of Wild Fauna and Flora*, IOS Press, 1997.

Kamto, M. *Droit de l'environnement en Afrique*, Edicef, Paris, 1996.

Kamto, M. *Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre*, R.J.E., 1991, No 4, p. 417.

Kiss, A.Ch., Beurier J.P. *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 2000.

Klemm C. de. *Guidelines for Legislation to Implement CITES*, IUCN, Environmental Policy and Law Paper, No 26, Gland and Cambridge, 1993.

Klemm C. de, Créteaux I. *L'évolution juridique de la Convention de Ramsar*, Bureau de la Convention Ramsar, Gland, 1995.

Klemm C. de, Shine C. *Biological Diversity Conservation and the Law, Legal Mechanisms for conserving Species and Ecosystems*, IUCN, Environmental Policy and Law Paper No 29, Gland and Cambridge, 1993.

Koester, V. *A review of Ramsar Convention*, IUCN, Gland, 1989.

Lambert, M.L. *Les nouvelles bases conventionnelles du commerce de l'ivoire*, R.J.E., 1990, No 1, p. 133.

Pfeffer, P. *La surexploitation commerciale de la faune sauvage et son contrôle par la Convention de Washington CITES*, Cahier O.M., No 172, oct.-déc. 1990, p. 519.

Wijnstekers, W. *The evolution of CITES: A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, CITES, Gland, 1990.