

TENDANCES D'EVOLUTION DU DROIT DE LA FAUNE ET DES AIRES PROTEGEES EN AFRIQUE OCCIDENTALE

par

Ibrahima Ly

*ETUDE JURIDIQUE
DE LA FAO
EN LIGNE #13*

janvier 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.

SOMMAIRE

Résumé	2
Introduction	3
I. La dynamique actuelle d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique de l'Ouest : innovations et contraintes	4
1.1 Les principes de gestion consacrés par les législations relatives à la faune et aux aires protégées	4
1.1.1 Le principe de protection	4
1.1.2 Le principe de mise en valeur	5
1.1.3 Le principe de participation	5
1.2 Les prérogatives de l'Etat en matière de gestion de la faune et des aires protégées	5
1.2.1 L'organisation des mesures de protection	6
1.2.2 L'aménagement des droits des usagers	9
1.2.3 La police de la faune et des aires protégées	11
II. Les perspectives d'évolution future du droit de la faune et des aires protégées en Afrique de l'Ouest : harmonisation sous-régionale des législations nationales	13
2.1 La mise à jour et l'adaptation des législations nationales	13
2.1.1 La propriété privée de la faune sauvage	13
2.1.2 La prise en compte des droits traditionnels	14
2.1.3 Le commerce de la faune sauvage	15
2.2 L'intégration sous-régionale par l'harmonisation des législations nationales	16
2.2.1 La préservation de la diversité biologique	17
2.2.2 La gestion des écosystèmes transfrontaliers	18
Conclusion	19
Bibliographie	20
Références législatives et réglementaires	21

RESUME

La gestion durable et participative de la faune et des aires protégées soulève de nombreux problèmes dont celui des législations nationales correspondantes. Le processus de création et de mise en œuvre de ces législations varie selon les Etats et les conditions politiques, socio-économiques et culturelles. La présente étude est une tentative de présentation des tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique de l'Ouest. Elle concerne les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo. Les réformes législatives et réglementaires en cours dans ces Etats, depuis 1990 au moins, ont certes apporté des innovations majeures, qui portent non seulement sur les principes de gestion consacrés, mais encore et surtout sur l'étendue, les modalités et les limites des prérogatives des Etats. Cependant, de nombreuses insuffisances et lacunes subsistent et empêchent les lois et règlements d'atteindre les objectifs de gestion durable et participative. Pour toutes ces raisons, les perspectives de l'évolution future du droit de la faune et des aires protégées en Afrique de l'Ouest se situent dans la nécessaire harmonisation sous-régionale des législations en vue de réussir l'intégration, qui est par ailleurs l'objectif ultime des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Pour cela, une mise à jour et une adaptation des législations sont indispensables afin de supprimer les différences et les écarts constatés actuellement.

INTRODUCTION

Le droit de la faune et des aires protégées en Afrique occidentale est très largement hétérogène du fait non seulement de la différenciation des systèmes juridiques en vigueur (avec des Etats francophones, anglophones et lusophones, qui n'ont pas les mêmes conceptions d'adoption et d'application des règles juridiques), mais également des principales composantes du droit de la faune et des aires protégées (législations et réglementations, jurisprudence, normes coutumières, conventions internationales sur les espèces sauvages, etc.). Cette hétérogénéité du droit n'empêche cependant pas les Etats de l'Afrique occidentale de se regrouper au plan sous régional en vue d'atteindre les objectifs d'intégration affirmés dans leurs constitutions respectives (CEDEAO, UEMOA, etc.). Ces regroupements sont le plus souvent la concrétisation des engagements formels contenus dans les conventions internationales signées et ratifiées par les Etats ouest-africains. On peut dès lors se poser la question de savoir en quoi et comment ces accords sous régionaux sont favorables à l'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique occidentale ? Mais la question majeure est celle de savoir quelles sont les tendances d'évolution de ce droit ?

La présente étude n'est pas la première réalisée sur le droit de la faune et des aires protégées en Afrique. Déjà en 1981, une synthèse des tendances des droits africains de la faune avait été faite pour le bureau juridique de la FAO par Christian du Saussay (FAO 1981). Même si cette étude, qui couvrait tout le continent africain avec dix Etats (Botswana, Ethiopie, Gambie, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Sénégal, Somalie, Soudan), est aujourd'hui dépassée pour les pays qui ont procédé à des réformes législatives et réglementaires, ses conclusions demeurent largement pertinentes d'un point de vue protectionniste. L'étude mettait en effet l'accent sur la protection de la faune et des aires protégées et les contreparties qu'elle doit comporter. Les législations retenues à l'époque comme bases de l'étude ont été adoptées entre 1960 et 1976.

Aujourd'hui, après un quart de siècle de pratiques et de réformes législatives, il importe de jeter un regard nouveau sur les tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées, mais en l'occurrence seulement en Afrique occidentale. Cette restriction du champ d'étude par rapport à la publication de 1981 s'explique par le souci de mettre l'accent sur les particularités des Etats ouest-africains et sur les perspectives d'évolution de la sous-région en vue d'une gestion durable de la faune et des aires protégées. En examinant la plupart des législations fauniques et des aires protégées des Etats de l'Afrique occidentale actuellement en vigueur ou en projet, on constate qu'elles sont relativement récentes, la plus ancienne étant celle du Niger (1962). Ensuite viennent celles de la Côte d'Ivoire (1965), du Sénégal (1986), du Liberia (1987), du Togo (1988), de la Guinée (1990), du Mali (1995), du Burkina Faso (1997), de la Mauritanie (1997) et du Bénin (1998). Il faut préciser que l'étude prend en compte les projets de textes non encore adoptés –comme ceux du Bénin et du Togo– afin de mieux situer les tendances d'évolution. La majorité des nouvelles législations tiennent compte désormais de la participation communautaire à la gestion de la faune et des aires protégées. En plus, elles ont été mises en place quelques années seulement avant ou après la Conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement. Pour ces raisons, elles introduisent des notions relativement nouvelles: gestion intégrée, études d'impact, développement durable, décentralisation, diversité biologique, etc.

Par ailleurs, plusieurs réformes législatives et réglementaires sont toujours en cours dans certains Etats. C'est le cas au Sénégal, où un nouveau projet de code de la chasse et de la protection de la faune est en chantier en vue de prendre en considération les principes de transfert de compétences aux collectivités locales contenus dans les textes relatifs à la décentralisation de 1996. Le même processus est très avancé au Bénin et au Togo.

L'étude des tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées portera donc, à la fois, sur les textes juridiques en vigueur et sur les projets de lois et de décrets en préparation, mais elle ne portera pas sur les décisions judiciaires rendues dans les différents Etats. Cette exclusion de la jurisprudence ne doit pas être considérée comme une marginalisation ou une faiblesse de l'apport des juges dans l'élaboration du droit de la faune et des aires protégées. Elle s'explique simplement par les objectifs de l'étude qui concernent plus précisément les grandes tendances d'évolution des législations relatives à la faune et aux aires protégées. De ce point de vue, il s'agit donc d'une étude législative. Elle concerne les dix pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Liberia, Mauritanie, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

Les tendances qui s'en dégagent peuvent être caractérisées de la manière suivante : d'une part, le droit de la faune et des aires protégées intègre un certain nombre d'innovations, mais il est également confronté à des contraintes qui empêchent l'application des règles juridiques : c'est la dynamique actuelle de l'évolution (I) ; d'autre part, les conditions juridiques d'une gestion durable, équilibrée et participative de la faune et des aires protégées résident dans l'adaptation et l'harmonisation des législatives nationales : ce sont les perspectives d'évolution future (II).

I. LA DYNAMIQUE ACTUELLE D'EVOLUTION DU DROIT DE LA FAUNE ET DES AIRES PROTEGEES EN AFRIQUE DE L'OUEST : INNOVATIONS ET CONTRAINTES

En adoptant de nouvelles législations à partir des années 1990, les Etats de l'Afrique de l'Ouest ont apporté des innovations dans les domaines suivants : (i) les principes de gestion de la faune et des aires protégées ; (ii) les prérogatives de l'Etat dans la gestion de la faune et des aires protégées. Mais des contraintes diverses empêchent l'application véritable des règles juridiques adoptées.

1.1 Les principes de gestion consacrés par les législations relatives à la faune et aux aires protégées

Trois principes majeurs sont aujourd'hui consacrés par les législations oubliées africaines en la matière. Il s'agit des principes de protection, de mise en valeur et de participation.

1.1.1 *Le principe de protection*

Ce principe découle du statut reconnu à la faune et aux aires protégées dans les différents pays. En effet, la plupart des pays concernés par l'étude font désormais de la faune sauvage et de ses composantes un élément du patrimoine national dont le respect implique une protection suffisante et appropriée. Ainsi, par exemple, les législations béninoise, mauritanienne, burkinabé, guinéenne et togolaise parlent respectivement, s'agissant de la faune, d'«élément essentiel du patrimoine biologique de la nation dont l'Etat garantit la préservation et que chaque citoyen a le devoir de respecter et de veiller à sa protection» (article 2 du texte béninois), de «patrimoine biologique commun» (article 3 du texte mauritanien), d'«éléments du patrimoine national que chacun a le devoir de respecter et de contribuer à leur conservation» (article 4 du texte burkinabé), de «patrimoine d'intérêt général» (article 3 du texte guinéen), et de «bien d'intérêt national» (article 2 du texte togolais).

La consécration de la faune comme patrimoine national ou patrimoine commun soulève la redoutable question de la propriété de cette faune, qui est loin d'être résolue dans le sens de la prise en charge des responsabilités y afférentes (voir le point 2.1.1 ci-dessous).

1.1.2 *Le principe de mise en valeur*

Il est consacré par la plupart des législations ouest-africaines relatives à la faune et aux aires protégées, notamment à travers les notions de plan d'aménagement, qui doit être défini pour chaque aire protégée (Burkina Faso, Togo, Mali, Bénin, Sénégal), ou de plan national de la faune sauvage (Guinée). Le texte béninois est plus précis à cet égard en ce sens qu'il consacre un titre entier (titre III) à la mise en valeur de la faune.

Les formes de mise en valeur de la faune sauvage généralement retenues par les législations sont nombreuses et variées. Il s'agit entre autres de la chasse, de la capture, de l'élevage, du tourisme de vision et de l'artisanat, activités qui sont toutes réglementées dans les différents pays concernés par l'étude.

Ces principes de la mise en valeur s'inscrivent désormais dans la tendance actuelle des Etats à faire de la faune un levier du développement économique et social. Ils n'existaient pas dans certaines législations antérieures, qui étaient marquées par une orientation très protectionniste. Leur application soulève néanmoins de nombreux problèmes, dont celui de la faiblesse des moyens disponibles.

1.1.3 *Le principe de participation*

Ce principe découle des deux précédents. Sa finalité est de créer les conditions d'une optimisation de la gestion de la faune et des aires protégées en impliquant davantage les collectivités décentralisées et les populations riveraines et/ou utilisatrices de ces ressources.

Toutes les législations ouest-africaines sur la faune et les aires protégées consacrent aujourd'hui la participation de la population à la gestion de la faune et de ses habitats. Cette participation est cependant plus ou moins forte selon les Etats. Certains Etats n'admettent que la participation des groupes organisés comme les associations de chasseurs ou gestion de faune (Guinée, Mauritanie), alors que d'autres semblent être plus engagés en la matière. C'est le cas du Burkina Faso qui fait une large place aux collectivités décentralisées qui «prennent toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer la participation effective des représentants des communautés concernées à cette gestion » et du Bénin dont la législation faunique actuelle a été qualifiée comme étant la plus «participative» de l'Afrique francophone (FAO-GTZ 1998, p. 3). En effet, aux termes de l'article 3 du projet de loi portant régime de la faune, «la gestion de la faune et de ses habitats doit être faite en partenariat avec les populations riveraines en vue de maintenir et de développer, à long terme, ses valeurs et ses fonctions biologiques, écologique, socio-économique, alimentaire, scientifique, éducative, culturelle, esthétique et récréative». Pour sa part, depuis 1996, le Sénégal a procédé à un transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Ainsi dans les espaces d'intérêt régional, communal ou local, les collectivités locales assurent la protection et la gestion de la faune. Ce processus de transfert n'est cependant pas effectif et soulève de nombreux problèmes juridiques.

1.2 Les prérogatives de l'Etat en matière de gestion de la faune et des aires protégées

Trois grandes prérogatives des Etats émergent de la lecture des législations ouest-africaines régissant la faune. C'est d'abord l'organisation de la protection et/ou conservation de la

faune et des aires protégées, ensuite l'aménagement des droits des usagers de ces ressources, enfin la police des mêmes ressources.

1.2.1 L'organisation des mesures de protection

1.2.1.1 La protection de la faune sauvage

Le procédé de protection de la faune sauvage communément retenu par les législations ouest-africaines est celui du classement. Celui-ci permet à l'Etat de définir plusieurs régimes spéciaux de protection des espèces en fonction de leur rareté, de leur importance écologique, et économique, etc. Ainsi, la plupart des législations distinguent deux catégories : celle des espèces intégralement protégées et celle des espèces partiellement protégées. Les premières figurent généralement sur une liste dite A et les secondes sur une liste dite B. Ces listes font partie intégrante des textes juridiques qui les contiennent et ont donc la même valeur juridique que ces derniers.

Dans toutes les législations des pays concernés par l'étude, des espèces intégralement protégées (celles de la liste A) font l'objet d'une prohibition totale de prélèvement, que ce soit par capture, chasse ou ramassage d'œufs, sauf dérogation spéciale des autorités compétentes. Quant aux espèces de la liste B (partiellement protégées), elles sont soumises à un régime de prélèvement étroitement contrôlé, notamment par la fixation de latitudes d'abattage et de quotas de capture.

Les animaux des espèces courantes, qui ne sont pas inscrites sur les listes des catégories A et B, bénéficient des mesures générales de protection prévues par les lois en vigueur dans les Etats et par les conventions internationales auxquelles ces Etats sont parties. Cependant, certaines législations ouest-africaines (Bénin, Mali, Sénégal, Togo) apportent des limites à la protection des animaux des espèces intégralement ou partiellement protégées lorsqu'ils constituent un danger ou causent des dommages aux personnes et aux biens, ou encore lorsque les personnes qui les abattent se trouvent en situation de légitime défense. C'est ainsi que des battues administratives peuvent être organisées. Ces limites conduisent toutefois à des abus et permettent de couvrir les activités de braconnage.

1.2.1.2 La protection des habitats

Comme pour la faune, le procédé de protection retenu pour les habitats ou milieux de la faune est généralement celui du classement. Par ce procédé, en effet, la plupart des législations ouest-africaines définissent plusieurs catégories d'aires protégées avec, pour chacune, un statut particulier. Les aires protégées sont des espaces qui bénéficient de mesures spéciales de protection et de gestion de la faune. Plusieurs activités y sont soit interdites, soit étroitement contrôlées, soit permises, selon leurs statuts respectifs. Ainsi, dans la majorité des Etats, on distingue les réserves naturelles intégrales, les parcs nationaux, les réserves de faune, les réserves spéciales ou sanctuaires de faune, ainsi que d'autres types d'aires protégées dans certains cas.

a) Les réserves naturelles intégrales

Ce sont en général des espaces réservés pour permettre le libre jeu des facteurs naturels sans aucune intervention extérieure, à l'exception des mesures de sauvegarde nécessaires à leur existence même. Tout prélèvement et toutes autres formes d'exploitation (forestière, agricole, minière, etc.) susceptibles de nuire ou d'apporter des perturbations à la faune et à la flore y sont interdits. Toute intervention en leur sein doit faire l'objet d'une autorisation spéciale délivrée par le ministre compétent.

Leur appellation peut être différente d'un pays à un autre. La loi burkinabé parle de réserve totale ; les textes malien, béninois, sénégalais, togolais et guinéen de réserve naturelle intégrale ; et la loi mauritanienne de réserve naturelle tout court. Leur création relève soit du domaine de la loi (article 13 de la loi burkinabé, article 21 du projet de loi béninois, article 38 de la loi malienne), soit du domaine du règlement (article 19 de la loi mauritanienne ; articles 91 et 109 du projet de code des ressources forestières du Togo ; article 20 nouveau de l'ordonnance guinéenne de 1990).

b) Les parcs nationaux

Le projet de texte béninois donne une définition complète de la notion de parc national : «C'est une aire affectée à la conservation et à la propagation de la faune et de la flore sauvage et de la diversité biologique, à la protection des sites, paysage et formations géologiques d'une valeur esthétique particulière, ainsi qu'à la recherche scientifique, à l'éducation et la récréation du public» (article 17 du projet de loi). Sont prohibés, à l'intérieur des limites des parcs nationaux, le pâturage, les défrichements, la chasse, l'exploitation agricole, forestière ou minière, le dépôt des déchets, les activités polluantes, les feux incontrôlés et, en général, tout acte incompatible avec la conservation et la protection du milieu considéré. Seules des activités de tourisme de vision y sont autorisées, les conditions d'entrée, de circulation et de séjour des visiteurs étant réglementées (articles 117 à 124 du projet de décret béninois relatifs au tourisme de vision).

Les parcs nationaux sont créés, selon les lois d'Afrique de l'Ouest, soit par une loi (Bénin, Mali, Burkina Faso), soit par un décret (Côte d'Ivoire, Guinée, Mauritanie, Togo, Sénégal).

c) Les réserves de faune

Ce sont des espaces affectés à la conservation, la gestion et la propagation de la faune ainsi qu'à l'aménagement de ses habitats. Dans ces réserves, la chasse, la capture des animaux sauvages et les autres activités sont soit interdites, soit strictement limitées et exercées sous le contrôle des autorités. Ces types de réserves sont créés dans la plupart des Etats par décret. Il en est ainsi au Bénin, au Burkina Faso, en Guinée, en Mauritanie, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Mali. Au Togo, c'est un arrêté du ministre chargé des ressources forestières qui les institue. Cette situation est plus flexible que lorsqu'il s'agit d'un décret signé par le Président de la République.

d) Les réserves spéciales ou sanctuaires de faune

Elles sont définies dans la plupart des législations comme des aires destinées à la protection de communautés caractéristiques de faune, plus spécialement des oiseaux sauvages et des espèces animales particulièrement menacées, ainsi que les biotopes indispensables à leur survie. Dans ces réserves, toute activité est subordonnée à la réalisation de l'objectif spécifique pour lequel elles ont été créées. Par ailleurs, tout aménagement doit favoriser les animaux dont la protection est recherchée. Elles sont créées dans la plupart des cas par décret, sauf au Togo où le ministre chargé des ressources forestières les met en place par arrêté.

e) Les autres types d'aires protégées

Plusieurs autres types d'aires protégées sont prévus par les législations ouest-africaines. Il en est ainsi des réserves de la biosphère, qui sont des aires portant sur des écosystèmes ou une combinaison d'écosystèmes terrestres, côtiers et marins reconnus au niveau international dans le cadre du programme de l'UNESCO sur l'Homme et la Biosphère (MAB). Ce type d'aire protégée n'est expressément cité parmi les catégories qui peuvent être créées

que par les législations malienne, burkinabé et togolaise. Les lois malienne et burkinabé la définissent comme «une réserve nationale déclarée comme bien du patrimoine mondial en raison de ses spécificités biologiques, écologiques, culturelles ou historiques particulières». Elles sont créées par la loi au Mali et au Burkina Faso et par arrêté du ministre chargé des ressources forestières au Togo.

Les textes guinéen, sénégalais, nigérien, ivoirien et mauritanien n'en parlent pas. Le projet de loi béninois contient une disposition qui, par extrapolation, peut intégrer ces réserves de la biosphère. En effet, aux termes de son article 15, «les aires déclarées protégées avant la date de la promulgation de la présente loi le demeurent». Par ailleurs, l'article 14 du même texte précise que, «en plus des différentes catégories d'aires protégées visées à l'article 5 de la présente loi, il pourra être créé d'autres types d'aires protégées, notamment en application des conventions internationales auxquelles le Bénin est partie». En fait, toutes les autres lois contiennent une formule semblable qui ouvre des perspectives de création future.

D'autres formes d'aires protégées existent également dans les Etats de la sous-région. Ce sont les zones d'intérêt cynégétique, qui sont des parties de territoire où le gibier et la chasse présentent un intérêt économique ou scientifique majeur et où la faune est susceptible d'être portée et maintenue à un niveau aussi élevé que possible en vue de son étude scientifique ou de son exploitation rationnelle à des fins touristiques ou récréatives. Ces zones sont partout créées par une mesure d'ordre réglementaire : un décret en Guinée, au Mali, au Bénin, en Mauritanie, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Niger ; un arrêté ministériel au Togo. Au Burkina Faso, le code forestier a prévu la possibilité de créer des zones villageoises d'intérêt cynégétique par arrêté de l'autorité locale, sur proposition de l'organe villageois concerné (article 99). La même autorité est également compétente pour établir, par arrêté, des refuges locaux. Ceux-ci sont aussi des aires protégées, classées au nom des collectivités territoriales décentralisées et réservées par elles en vue de favoriser la reproduction, la propagation et l'exploitation d'espèces fauniques sur leur territoire, ainsi que la conservation des habitats nécessaires à la survie des espèces.

Il apparaît ainsi, de façon assez nette, que les législations uest-africaines ayant consacré plusieurs catégories d'aires protégées ont tendance à donner aux organes politiques les plus élevés de l'Etat (le président de la République ou l'assemblée législative) le pouvoir de créer les aires protégées les plus représentatives, comme les réserves naturelles intégrales, les parcs nationaux et, parfois, même les réserves de la biosphère. Les autres catégories relèvent pour l'essentiel de la compétence des ministres et des autorités locales. Il convient de signaler que les textes d'Etats comme la Guinée, la Mauritanie ou le Sénégal ont expressément visé l'éducation de la population comme moyen de protection de la faune et de ses habitats, à côté du classement des espèces et des aires protégées. Le texte guinéen dispose à ce propos que «la préservation de la faune sauvage [...] est également assurée par l'éducation de l'ensemble de la population, tant par l'enseignement scolaire que par tous les moyens audiovisuels destinés à susciter une prise de conscience nationale de la nécessité de la dite préservation» (article 3). Quant au texte mauritanien, il dispose que les associations de gestion de faune sont chargées «de participer à l'éducation des populations locales au respect de l'environnement». De son côté, l'article D.13 du code de la chasse du Sénégal de 1986 dispose que les associations de chasse concourent, par l'éducation de leurs membres et du public, à la conservation du gibier et à la lutte contre le braconnage. Le nouveau projet de code reprend aussi cette disposition.

1.2.2 L'aménagement des droits des usagers de la faune et des aires protégées

1.2.2.1 L'aménagement des droits des usagers de la faune

C'est une compétence reconnue aux Etats par les législations ouest-africaines. En effet, il revient aux Etats d'organiser les activités que les populations pourraient être amenées à exercer sur la faune. Les activités généralement pratiquées sont la chasse, la capture, la récolte, le ranching et le tourisme de vision. La chasse est cependant l'activité la plus importante.

a) L'organisation de la chasse

Elle est reconnue et réglementée dans tous les Etats : toutes les législations comportent des dispositions relatives au droit de chasse et à l'exercice de la chasse.

Le droit de chasse est généralement reconnu à toute personne majeure. Au Mali, le droit de chasse n'appartient qu'à l'Etat, qui peut en concéder l'exercice, à titre gratuit ou onéreux, à des personnes physiques ou morales (article 60 de la loi de 1995). La chasse est pratiquée dans les conditions fixées par la réglementation. Celle-ci comprend des dispositions relatives, entre autres mesures, aux périodes et méthodes de chasse, aux permis de chasse et de capture, aux zones de chasse, aux professions de chasse (guide de chasse, lieutenant de chasse, pisteurs, etc.), aux amodiatisons des territoires de chasse, etc. La chasse ne peut pas s'exercer sur les espèces intégralement protégées, sauf dérogations spéciales accordées aux détenteurs de permis scientifiques de chasse ou de capture. Quant aux espèces partiellement protégées, elles peuvent être l'objet d'actes de chasse étroitement contrôlés.

b) Les autres usages de la faune

D'autres activités, comme le ranching, l'élevage faunique et le tourisme de vision, sont également réglementées par les législations ouest-africaines. Ces activités constituent des formes de mise en valeur de la faune et des aires protégées. De ce fait, elles sont circonscrites dans un cadre juridique précis pour leur réalisation. Il en est de même du commerce international portant sur la faune sauvage. L'importation et l'exportation des espèces intégralement protégées sont interdites par les législations ouest-africaines, seules étant admises des dérogations à des fins de conservation ou de recherche scientifique (article 30 du texte béninois, articles 42 à 44 nouveaux du texte guinéen). Pour les espèces partiellement protégées, l'importation, l'exportation, la réexportation et le transit sont soumis à des autorisations délivrées dans les conditions fixées par les réglementations et tenant compte des dispositions pertinentes des conventions internationales applicables en la matière (article 39 du projet de loi béninois, articles 46, 48 et 49 nouveaux du code guinéen, article 138 du projet de code des ressources forestières du Togo).

Le texte burkinabé ne comporte aucune disposition relative au commerce international des espèces de faune sauvage. L'article 27 du texte malien dispose qu'est considérée comme introduction l'importation et la mise en liberté de toute espèce animale sauvage dans un site naturel différent de son milieu écologique d'origine. Par ailleurs, l'article 152 du même texte sanctionne quiconque fait circuler, vend, exporte, importe ou fait transiter des animaux sauvages vivants ou des trophées sans y être autorisé. L'introduction doit faire l'objet d'une autorisation préalable du ministre chargé de la faune, les espèces concernées devant aussi être accompagnées d'un certificat sanitaire et d'un certificat d'origine (article 59 de la loi de 1995).

Au Burkina Faso, l'article 74 du code forestier évoque la question du commerce international des espèces sauvages en ces termes : «tout animal sauvage se trouvant sur le territoire national bénéficie de la protection conférée à la faune par la présente loi, par les textes complémentaires et d'application ainsi que par les conventions internationales ratifiées par le Burkina Faso». Le Burkina Faso ayant ratifié la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), il peut se fonder sur les dispositions de celle-ci pour contrôler efficacement les entrées et sorties d'espèces de faune sauvages sur son territoire. C'est d'ailleurs une solution semblable qui est retenue par la loi mauritanienne de 1997 portant code de la chasse et de la protection de la nature. Son article 41 punit quiconque importe, exporte ou fait transiter sur le territoire mauritanien des animaux ou des trophées d'espèces protégées en violation des dispositions pertinentes de la CITES.

1.2.2.2 L'aménagement des droits des usagers sur les aires protégées

Les droits reconnus aux usagers sur les aires protégées en Afrique de l'Ouest sont fonction du statut de l'aire de protection considérée. Ces droits sont plus ou moins étendus selon qu'il s'agit de réserves naturelles intégrales, de parcs nationaux, de sanctuaires de faune, de réserves de la biosphère, de zones d'intérêt cynégétique, etc. Ils sont généralement définis, du moins dans leur principe, par les textes de création des aires protégées et/ou par leurs plans d'aménagement.

Dans les réserves naturelles intégrales, aucun droit n'est en principe reconnu aux usagers. Seuls des usages limitativement énumérés par les réglementations peuvent faire l'objet d'autorisation spéciale délivrée par l'autorité ministérielle chargée de la faune. C'est le cas notamment au Bénin (article 16 du projet de loi), en Guinée (article 19 du code), au Mali (article 40 de la loi de 1995), au Sénégal (article D.38 du code de la chasse et de la protection de la faune) et au Togo (article 94 du projet de code). Les droits susceptibles d'être spécialement autorisés dans les réserves sont généralement limités à la recherche scientifique. Les textes mauritanien et burkinabé ne renseignent pas beaucoup sur la question. L'article 92 du texte burkinabé indique simplement que «les réserves totales de faune sont établies pour la protection de toutes les espèces de faune ; les activités de chasse y sont interdites». De même, la loi mauritanienne ne comporte aucune disposition expresse concernant les droits pouvant être spécialement autorisés dans les réserves naturelles.

Dans les parcs nationaux, seuls des droits liés au tourisme de vision sont généralement reconnus aux usagers par les législations ouest-africaines. L'exercice de ces droits est cependant circonscrit dans un cadre réglementaire précis. De ce point de vue, les législations étudiées sont presque identiques.

Dans les autres types d'aires protégées, notamment les réserves de faune et les zones d'intérêt cynégétique, les législations ouest-africaines permettent de concéder leur exploitation à des privés, personnes physiques ou morales, moyennant le procédé de l'amodiation. Si dans des pays comme le Bénin (article 89 du projet de loi), le Togo (article 101 du projet de code), le Burkina Faso (article 153 du code forestier), le Mali (article 29 de la loi de 1995), l'amodiation porte sur les aires protégées elles-mêmes, en tout ou en partie, dans d'autres pays, comme la Guinée, elle ne peut porter que sur le droit de chasse (article 111 du code). Toutefois, cette forme d'amodiation du droit de chasse ne concerne que certaines réserves spéciales ou les zones d'intérêt cynégétique. Et même s'agissant de ces réserves, la nécessité de l'amodiation doit être reconnue par les services forestiers, dans l'intérêt des finances publiques ou des populations limitrophes de la réserve, afin de prévenir ou d'empêcher le développement excessif du gibier, au préjudice soit des cultures vivrières, soit des forêts ou des reboisements (article 111 du code guinéen). La loi mauritanienne ne

règlemente pas l'amodiation ; seule une disposition semble y faire allusion, sans la nommer, à travers la définition de la zone d'intérêt cynégétique : une «aire dans laquelle sont organisées, à titre onéreux, des activités de chasse de tourisme, entreprises par des personnes morales ou physiques, à qui il est confié une licence de gestion suivant des conditions d'exercice définies par décret» (article 6 de la loi de 1997).

De l'analyse ci-dessus, il ressort que les législations ouest-africaines ont nettement pris en compte les objectifs de protection, de mise en valeur et de participation dans l'aménagement des droits des usagers sur les aires protégées.

1.2.3 *La police de la faune et des aires protégées*

C'est l'une des prérogatives les plus importantes conférées aux Etats par les législations ouest-africaines. L'ensemble des législations des pays concernés par l'étude comportent des dispositions pénales propres aux infractions préjudiciables à la faune et aux aires protégées. Ces dispositions traitent en général de la recherche et de la constatation des infractions, ainsi que des sanctions qui leur sont applicables.

1.2.3.1 *La recherche et la constatation des infractions*

Dans tous les pays étudiés, la recherche et la constatation des infractions relatives à la faune et aux aires protégées relèvent des agents assermentés des services forestiers et des officiers de police judiciaire. Certains pays, comme le Mali, la Guinée et la Mauritanie, habilitent aussi des groupements ou professionnels de la chasse à rechercher et à constater les infractions. Il en est ainsi des associations de chasseurs, des guides de chasse et des lieutenants de chasse.

Les infractions sont le plus souvent constatées par des procès-verbaux dûment établis par les agents assermentés, qui font généralement foi jusqu'à preuve du contraire. Toutefois, les lois guinéenne, sénégalaise et malienne admettent la possibilité de constater les infractions par témoins. Selon l'article 136 du code guinéen, les délits en matière de chasse ou de protection de la faune sont prouvés soit par procès-verbaux, soit à défaut par témoins. Au Mali, l'article 119 de la loi de 1995 dispose que «les infractions en matière de chasse sont prouvées par procès-verbaux ou par témoin le cas échéant». Le texte malien ne précise pas cependant dans quels cas le témoignage peut intervenir. Au Sénégal, l'article L.11 du code de la chasse de 1986 prévoit aussi le témoignage comme mode de preuve du délit. Mais il ne fait foi que jusqu'à preuve du contraire.

Pour mener à bien leur mission, les agents assermentés sont investis d'un certain nombre de pouvoirs. Ils peuvent ainsi pénétrer dans les maisons en vue de procéder à des enquêtes, des constats et des perquisitions, visiter tout véhicule ou embarcation chaque fois que le service l'exige (articles 242 et 243 du code burkinabé, articles L.9 et suivants du code sénégalais). Ils peuvent également visiter et fouiller les trains, bateaux, aéronefs, véhicules et tout autre moyen de transport susceptible de contenir des moyens et produits de chasse. Ils ont libre accès aux quais fluviaux, aux gares et aéroports et ils sont autorisés à parcourir librement les voies fluviales et de chemin de fer toutes les fois que le service l'exige (article L.9 du code sénégalais, article 117 de la loi malienne, article 129 du projet de loi béninois). Ces agents peuvent utiliser la force publique pour la répression des infractions ainsi que pour la recherche et la saisie des produits de chasse. Toutes les lois leur reconnaissent également des pouvoirs de saisie et de confiscation des armes, munitions, engins et matériels ayant servi à commettre l'infraction, ainsi que des animaux sauvages vivants ou des trophées et dépouilles qui sont le produit de l'infraction. Les saisies et confiscations opérées doivent être mentionnées dans le procès-verbal de constatation de l'infraction.

Les actions et les poursuites contre les auteurs des infractions concernant la faune et les aires protégées sont généralement exercées par l'autorité administrative nationale la plus élevée qui a en charge la faune ou son représentant. Il s'agit du directeur du service chargé de la faune ou du représentant des collectivités territoriales décentralisées au Mali (article 128 de la loi de 1995), du directeur général de l'administration des eaux et forêts ou de son représentant au Burkina Faso (article 247 de code), du directeur des forêts et des ressources naturelles ou de son représentant au Bénin (article 142 du projet de loi), du directeur national des forêts et chasse ou des agents forestiers assermentés dûment habilités en Guinée (article 144 nouveau de l'ordonnance de 1990), du directeur des eaux et forêts, du directeur des parcs nationaux et de leurs représentants au Sénégal (articles L.6 et suivants du code de la chasse).

Ces autorités exercent les poursuites contre les auteurs d'infractions relatives à la faune et aux aires protégées, concurremment avec le Ministère public, qui a une compétence de droit commun en matière de procédure pénale dans les Etats de la sous-région. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le texte mauritanien, par exemple, renvoie pour tout ce qui touche la répression des infractions concernant la faune et les aires protégées, aux règles de la procédure pénale en vigueur (article 27 de la loi de 1997). Dans la pratique, le code pénal et le code de procédure pénale servent de base légale, dans tous ces Etats, pour déclencher les poursuites judiciaires.

1.2.3.2 Les sanctions des infractions

Deux types de sanctions sont prévus par les législations uest-africaines : non judiciaires et judiciaires.

a) *Les sanctions non judiciaires : la transaction*

Toutes les législations des Etats concernés par l'étude comportent des dispositions relatives à la transaction. Celle-ci permet, en matière civile et commerciale, de terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître au moyen de concessions mutuelles. Il est toujours permis d'y recourir quand le différend se rapporte à des intérêts privés. Par contre, quand l'ordre public se trouve en jeu, le mécanisme n'est utilisable que si la loi l'a spécialement prévu. C'est justement le cas en matière de protection de la faune et de ses habitats.

Les législations uest-africaines reconnaissent en effet aux administrations chargées de la faune le pouvoir de transiger avec les auteurs d'infractions dans ce domaine. La proposition de transiger doit émaner de l'autorité administrative chargée de la faune ou de ses représentants habilités à cet effet (articles 148 du projet de loi béninois et 253 du code burkinabé). Au Mali, au Niger, en Mauritanie, au Burkina Faso, au Sénégal et au Bénin, la transaction avant jugement éteint l'action publique (article 155 du texte malien, article 35 du texte mauritanien, article 253 du texte burkinabé, article 41 de la loi nigérienne de 1962, article L.23 du code sénégalais et article 148 du projet de loi béninoise). Dans la plupart des cas, les transactions sont évaluées en argent. Seul le texte béninois admet les travaux comme pouvant tenir lieu de transaction. En effet, aux termes de son article 149, «le montant des transactions consenties doit être acquitté, ou les travaux tenant lieu de transaction doivent être effectués dans les délais fixés par l'acte de transaction».

b) *Les sanctions judiciaires*

Les sanctions judiciaires prévues par les législations étudiées sont prononcées par le juge. Les peines principales sont l'amende et l'emprisonnement. Elles sont généralement accompagnées de sanctions accessoires ou complémentaires, qui peuvent consister en des

confiscations de matériel, restitutions de trophées ou dépouilles, retraits de permis ou licences, etc.

Les peines d'amendes et d'emprisonnement sont dans l'ensemble des Etats assorties de minima et de maxima en fonction de la gravité de l'infraction. Les textes mauritanien (article 42), burkinabé (articles 267 et 271) et béninois (article 163) prévoient la possibilité pour les tribunaux saisis d'infractions relatives à la faune et aux aires protégées de procéder à une substitution des peines d'amendes et d'emprisonnement par des peines de travaux d'intérêt public. Au Burkina Faso, cela doit se faire dans un but d'éducation et en tenant compte des circonstances de l'espèce ; en Mauritanie, cela n'est possible que pour les délinquants qui font l'objet d'une première condamnation et, au Bénin, lorsque les auteurs des infractions sont insolubles.

On constate finalement une certaine dynamique du droit de la faune et des aires protégées en Afrique de l'Ouest, qui reste cependant insuffisante et incomplète. Il importe dès lors de rechercher les voies et moyens permettant une harmonisation des législations actuelles : c'est tout le problème des perspectives d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique de l'Ouest.

II. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION FUTURE DU DROIT DE LA FAUNE ET DES AIRES PROTEGEES EN AFRIQUE DE L'OUEST : HARMONISATION SOUS-REGIONALE DES LEGISLATIONS NATIONALES

Au-delà des innovations importantes apportées par les réformes législatives et réglementaires, une harmonisation des législations nationales demeure nécessaire, car de nombreux aspects du droit de la faune et des aires protégées sont inégalement pris en compte par les lois des pays étudiés. Par ailleurs, il devient de plus en plus urgent de s'orienter vers une intégration sous-régionale des politiques et législations concernant la faune et les aires protégées.

2.1 La mise à jour et l'adaptation des législations nationales

De nombreux aspects importants ne sont pas pris en compte dans les législations actuelles, ou alors ils le sont de manière insuffisante et incohérente. Parmi les questions qui se posent aujourd'hui, trois sont particulièrement illustratives, mais non exclusives, des principaux thèmes relatifs à la législation faunique et des aires protégées. Ce sont celles de la propriété privée sur la faune sauvage ; de la place des droits traditionnels dans la législation ; et du commerce de la faune sauvage.

2.1.1 *La propriété privée sur la faune sauvage*

Dans toutes les législations étudiées, la faune sauvage relève du domaine public. Elle est propriété de l'Etat au même titre que les ressources fossiles (mines, pétrole). Cette caractéristique des législations fait que les usagers n'ont qu'un droit de prélèvement, dans les conditions fixées par les textes. Mais il y a tout lieu de penser que la reconnaissance en faveur des particuliers d'un droit de propriété sur la faune sauvage contribuerait à améliorer l'intérêt des propriétaires de la ressource à sa gestion. Il est vrai que l'octroi de la propriété privée pourra se traduire par un contrôle aléatoire de la faune par ses propriétaires, désormais responsables de tous les problèmes pouvant survenir du fait des animaux sauvages.

Ce sont probablement ces conséquences et les difficultés auxquelles devront faire face les propriétaires privés qui ont conduit les législateurs des Etats de l'Afrique de l'Ouest à opter

pour l'exclusion de toute propriété privée de la faune sauvage. Mais en attribuant la propriété à l'Etat, les législations ont fortement diminué l'intérêt des populations locales au point de créer une cassure préjudiciable à la gestion de la faune et des aires protégées. Il semble donc nécessaire de poursuivre la réflexion sur le statut juridique de la faune sauvage et d'adapter les législations ouest-africaines sur ce point en consacrant la propriété privée lorsque celle-ci est possible et qu'elle peut faciliter une gestion durable.

2.1.2 *La prise en compte des droits traditionnels*

Il s'agit du cas particulier de la chasse traditionnelle. Elle n'est pas prévue par toutes les législations nationales, alors même qu'elle devrait l'être dans la mesure où, de plus en plus, le recours aux savoirs locaux est aujourd'hui un élément de la gestion durable des ressources naturelles. Le projet de décret béninois contient une section consacrée à la chasse traditionnelle et villageoise (articles 33 à 43). Le code guinéen de 1990 comprend aussi un chapitre sur la chasse de subsistance (articles 52 à 56). Au Niger, la loi fixant le régime de la chasse prévoyait déjà, en 1962, que les «titulaires de droits d'usage relatifs à la chasse consacrés par la coutume sont autorisés à chasser sans permis pour leur propre subsistance et celle de leurs familles, en dehors des parcs nationaux et réserves de faune. Cette chasse ne peut se faire qu'à l'aide d'armes traditionnelles de fabrication locales détenues en conformité avec les règlements. Elle ne peut concerner que des animaux non protégés et pour lesquels il ne soit pas prévu de taxes d'abattage» (article 15). Il s'agit là de l'une des dispositions les plus anciennes toujours en vigueur et qui contient les éléments et principes d'une gestion durable de la chasse traditionnelle. Le code forestier du Burkina Faso (loi de 1997) prévoit aussi, à l'article 115, que «la chasse de subsistance ou chasse traditionnelle est exercée par les communautés locales sur leur territoire, en vue de satisfaire leurs besoins de consommation individuels et familiaux».

Il semble que des dispositions sur la chasse traditionnelle devraient être insérées dans toutes les lois qui ne les contiennent pas encore. Il ne s'agit pas d'une reprise en termes identiques, mais de la nécessaire prise en compte, par les législations ouest-africaines, des conditions et modalités de la chasse pour la consommation familiale de subsistance. Cette prise en compte est d'autant plus importante qu'en Afrique la chasse traditionnelle comporte, en plus de sa vocation alimentaire, une forte dimension socioculturelle.

Certains Etats de l'Afrique de l'Ouest ont, dans le passé, interdit de façon systématique la chasse traditionnelle en la rendant illégale. Ce fut le cas en Côte d'Ivoire en 1974 avec l'arrêté n°003 du 20 février 1974 instituant la fermeture de toute chasse sur toute l'étendue du territoire national pour une durée indéterminée. Les seules exceptions autorisées à l'époque étaient les battues administratives en vue de protéger les personnes et les biens. Au Niger également, le décret n°72-88 du 20 juillet 1972 a interdit la chasse sur tout le territoire national et pour une durée indéterminée. Cette interdiction ne sera levée que par le décret n°96-129 du 23 avril 1996.

Les principaux inconvénients de ces interdictions sont de transformer les chasseurs traditionnels en braconniers, obligés qu'ils sont de violer les textes pour pouvoir assurer leur subsistance. Il est bien évident que les interdictions ont toutes des justifications plus ou moins valables ; mais elles doivent se faire dans le respect des principes de gestion durable et participative de la faune sauvage, en n'oubliant pas les retombées pour les populations locales. L'harmonisation des législations est sur ce point d'une importance capitale pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest, en vue de concilier la conservation et la gestion participative.

2.1.3 Le commerce de la faune sauvage

Il importe que les législations ouest-africaines relatives au commerce de la faune sauvage soient également revues et harmonisées. Cette harmonisation des législations est d'ailleurs dictée par les obligations découlant des conventions internationales concernant la faune sauvage. En effet, presque tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest sont parties aux conventions suivantes portant sur le commerce des espèces de faune sauvage :

- la convention de Washington de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES);
- la convention de Bonn de 1979 relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage;
- la convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Cette convention est destinée principalement aux pays membres du Conseil de l'Europe, mais en application de son article 20, le Sénégal et le Burkina Faso en sont membres;
- la convention africaine d'Alger de 1968 pour la conservation de la nature et des ressources naturelles, qui traite de la faune et des aires protégées, mais qui ne concerne pas de manière spécifique le commerce des espèces de faune.

En application de la CITES, les Etats doivent prendre les mesures suivantes :

- l'interdiction de l'importation des animaux intégralement protégés sur le territoire national;
- l'établissement de la liste des espèces de faune commercialisables et les quotas à ne pas dépasser pour l'exportation.

L'exemple de la CITES traduit les forces et faiblesses des instruments juridiques. En général, deux groupes de travail sont chargés de sa mise en œuvre, en application de l'article 9. Au Sénégal, par exemple, il existe:

- une commission de gestion, composée de la direction des eaux et forêts, des directions de la douane, de la gendarmerie nationale, de la sûreté nationale;
- une commission scientifique, composée des directions des parcs nationaux, de l'élevage, des instituts de recherche.

L'application normale des dispositions de la CITES aurait pu faciliter un contrôle effectif des importations et exportations de la faune sauvage. De ce point de vue, il faut considérer que les principes fondamentaux énoncés par l'article 2 de la convention servent de guides. Ces principes présentent le niveau de protection dans chacune des trois annexes (I, II et III) et autorisent le commerce des spécimens des espèces inscrites dans ces annexes seulement lorsqu'il est conforme aux dispositions de la convention.

C'est ainsi que l'article 4 de la convention permet à l'autorité scientifique, aux fins de l'annexe II, de surveiller de façon continue la délivrance par l'organe de gestion des permis d'exportation, ainsi que les exportations réelles de spécimens. Lorsque l'autorité scientifique constate qu'une limitation de l'exportation de spécimens d'une de ces espèces devrait être faite, elle informe l'organe de gestion des mesures qui doivent être prises pour limiter la délivrance des permis d'exportation correspondants. Il s'agit là du problème de la synergie nécessaire entre les organes chargés de la mise en œuvre de la CITES. Il ne semble pas que cette synergie soit effective à l'heure actuelle dans tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Par ailleurs, l'article 14 concerne les incidences de la convention sur les législations nationales et sur les autres conventions internationales. Si les relations avec les autres conventions internationales ne posent pas de problèmes juridiques particuliers, en revanche, les possibilités prévues par la CITES pour les législations nationales n'ont pas toutes été utilisées par les Etats. En effet : (i) rien n'empêche un Etat partie d'adopter des mesures

internes plus strictes dans ses lois et règlements, relativement aux conditions du commerce, de la capture, de la détention ou du transport de certains spécimens d'espèces inscrites dans les trois annexes; (ii) rien n'empêche également un Etat partie d'adopter des mesures internes limitant ou interdisant le commerce, la capture, la détention ou le transport d'espèces qui ne sont pas inscrites dans les trois annexes. Quelques textes ont certes été pris, mais ils ne cernent pas tous les aspects énumérés ci-dessus et les dispositions juridiques prises ne sont pas plus strictes que celles de la CITES.

Au plan institutionnel, certains organes ne sont pas dotés de tous les moyens nécessaires à l'exercice de leur mission, comme les comités de lutte contre le braconnage ou les brigades de faune.

La coopération sous-régionale en matière de commerce de faune n'est pas non plus effective. Les causes de cette ineffectivité sont variables :

- différence dans les niveaux d'adhésion aux conventions internationales sur le commerce de la faune sauvage ;
- différence dans les niveaux d'adoption et d'application des lois et règlements nationaux ;
- différence dans les politiques douanières et les systèmes juridiques d'application ;
- différence dans la répression des infractions en matière de faune.

Ces différences exigent des adaptations des instruments juridiques nationaux, qui sont plus faciles à modifier que les conventions internationales. En effet, les lois et règlements procèdent de la souveraineté de l'Etat, qui peut les modifier à volonté selon ses procédures constitutionnelles. Ce n'est pas le cas des conventions internationales, dont les amendements doivent faire l'objet de négociations entre Etats. C'est dire que l'essentiel des adaptations devra se faire au plan interne avec les lois et règlements nationaux.

Ces adaptations devraient obéir à certaines règles, en particulier les suivantes :

- tenir compte des conventions internationales pertinentes dans le processus de réforme des lois et règlements nationaux. La CITES ne devra pas être le seul instrument de réforme, malgré son importance pour le commerce des espèces de faune sauvage. Les Etats de l'Afrique de l'Ouest devraient aussi adhérer à l'accord de Lusaka de 1994 sur les opérations concertées de coercition visant le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages, qui a été conclu entre les Etats de l'Afrique australie, mais qui est ouvert à l'adhésion de tout Etat africain. Son objectif est de réduire et d'éliminer le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages, avec l'aide d'une équipe spéciale permanente instituée à cet effet;
- réfléchir sur les conditions d'application des textes sur la décentralisation dans le domaine de la gestion de la faune, de manière à ne pas remettre en cause les objectifs principaux des conventions et des législations relativement au commerce de la faune sauvage ;
- doter les organes existants de pouvoirs et de moyens appropriés, y compris à travers les lois et règlements y afférents.

2.2 L'intégration sous-régionale par l'harmonisation des législations nationales

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) constituent les cadres institutionnels et politiques de l'intégration des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Le traité d'Abuja de 1991 instituant la Communauté économique africaine a un champ d'application plus large (tout le continent africain) et il traite, au titre de «l'harmonisation des politiques», de la question du commerce de la faune sauvage entre les Etats membres. Il est

donc également à prendre en ligne de compte dans le cadre des perspectives d'évolution du droit de la faune.

Au sein de l'UEMOA, l'accent peut être mis sur l'harmonisation des législations des Etats dans deux secteurs en particulier: la préservation de la diversité biologique et la gestion des écosystèmes transfrontaliers.

2.2.1 *La préservation de la diversité biologique*

La nécessité de conserver la diversité des écosystèmes, des espèces et des gènes, leur utilisation durable et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, ont abouti à l'adoption de la convention sur la biodiversité de 1992, qui est entrée en vigueur le 29 décembre 1993. Celle-ci définit la notion de diversité biologique comme «la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes».

La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, à travers l'exploitation durable des ressources naturelles, constituaient déjà des préoccupations au niveau des Etats, avant même l'avènement de la convention sur la biodiversité. C'est ainsi qu'en plus des actions concourant à la conservation de la diversité biologique, telles que la constitution de parcs nationaux, de réserves naturelles ou de sanctuaires de faune, de nombreux textes législatifs ont été promulgués pour accompagner ces mesures (codes forestiers, codes de la chasse et de la protection de la faune).

Tous les pays membres de l'UEMOA ont ratifié cette convention et sont en train de prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre qui commencent par l'élaboration d'une monographie nationale sur la diversité biologique.

La commission de l'UEMOA a adopté, en 1997, un programme communautaire de première génération en matière d'environnement, en application du protocole additionnel n° 2 du traité de l'UEMOA sur les politiques sectorielles. Ses objectifs concernent, entre autres matières, le commerce de la faune sauvage entre les Etats membres. En plus des activités de conservation concernant la gestion des écosystèmes transfrontaliers, ce programme vise une implication effective de la Commission de l'UEMOA dans la mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique.

Il s'agira essentiellement d'apporter une assistance appropriée aux Etats de l'Afrique de l'Ouest pour : (i) la vulgarisation de la convention sur la biodiversité ; (ii) la préparation de rencontres internationales ; (iii) l'élaboration de stratégies et plan d'action nationaux ; (iv) la mise en œuvre de projets visant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. C'est précisément dans le cadre de cette assistance que les différentes législations doivent être harmonisées dans le domaine de la diversité biologique.

2.2.2 *La gestion des écosystèmes transfrontaliers*

La plupart des aires protégées de l'Afrique de l'Ouest se situent à cheval sur les zones frontalières entre deux ou plusieurs pays. Exemples : le parc du Djoudj et le parc du Diawling entre la Mauritanie et le Sénégal ; la réserve naturelle intégrale du Mont Nimba entre la Guinée, le Liberia et la Côte d'Ivoire ; le parc du Niokolo Koba et le parc du Badiar entre la Guinée et le Sénégal ; le parc de la Pandjari et le parc d'Arli entre le Bénin et le Burkina Faso; le parc transfrontalier du W, partagé entre le Bénin, le Burkina Faso et le Niger.

Une concertation des efforts est souhaitable pour aborder les problèmes juridiques concernant le braconnage, la transhumance, etc. qui se posent dans ces aires protégées. Les réponses apportées de manière satisfaisante d'un côté peuvent être transférées de l'autre côté de la frontière. Chacun des pays recèle des compétences variées dans des domaines précis pouvant intéresser les pays voisins. Aussi, des échanges sur la base de partenariats et de coopération technique sont-ils à encourager. Exemples : coopération Guinée/Sénégal pour la gestion de l'ensemble Niokolo-Badiar ; coopération Guinée/Liberia/Côte d'Ivoire pour la gestion de la réserve naturelle intégrale du Mont Nimba.

L'action de l'UEMOA dans ce contexte devrait s'orienter vers la sauvegarde de la biodiversité à travers deux axes principaux : (i) contribuer à améliorer les connaissances sur les différents types d'écosystèmes et leur fonctionnement ; (ii) promouvoir une coopération sous-régionale visant à harmoniser les législations nationales de conservation au moyen de programmes conjoints de gestion des aires protégées.

La viabilité des actions de conservation des parcs et réserves requiert la prise en compte de la dimension socio-économique eu égard aux menaces croissantes qui pèsent sur leurs ressources du fait du braconnage, de la dégradation écologique et de l'expansion agricole. Le caractère transfrontalier de la plupart des parcs et réserves de l'espace UEMOA milite en faveur d'actions concertées des Etats pour entreprendre un certain nombre de mesures au niveau sous-régional, à savoir :

- élaborer et mettre en œuvre un programme de conservation des parcs et réserves transnationaux ;
- harmoniser les législations sur la faune et les aires protégées transnationales ;
- élaborer et mettre en œuvre un programme de recherche sur la faune, axé sur la reproduction des espèces menacées de disparition, l'élevage des animaux sauvages, etc. ;
- susciter la coopération en matière de suivi des mouvements migratoires de la faune entre les pays, notamment des troupeaux d'éléphants ;
- susciter la coopération sous-régionale dans la lutte contre les feux de brousse ;
- appuyer les programmes de développement de systèmes agro-sylvo-pastoraux.

CONCLUSION

Les développements qui précèdent donnent un aperçu des législations régissant la faune et les aires protégées en Afrique occidentale, à la fois sur leur dynamique actuelle et sur leurs perspectives d'évolution future. Cependant, il faut préciser que les tendances d'évolution seront mieux cernées lorsqu'elles prendront en compte d'autres dimensions et éclairages du droit, notamment que la jurisprudence et les systèmes juridiques comparés.

L'analyse des décisions rendues par les juridictions des Etats ouest-africains en matière de faune et d'aires protégées permettrait de mieux comprendre les causes d'inapplication des textes juridiques, ainsi que la manière dont les juges abordent les litiges qui leur sont soumis et y apportent des solutions juridiques. Cela permettrait en outre de mesurer l'étendue du contentieux faunique dans les différents Etats, en connaissant ceux qui ont la jurisprudence la plus fournie quantitativement et qualitativement. Cela permettrait enfin de catégoriser les décisions rendues par les juges en distinguant :

- les domaines du contentieux: permis de chasse, amodiatisons, importations et exportations d'espèces inscrites ou non sur des listes, etc.;
- les qualités et origines des requérants, leurs motivations profondes et les arguments présentés à l'appui des requêtes ;
- les étapes des recours (première instance, appel ou cassation) et la suite donnée aux décisions rendues (modalités d'exécution).

L'approche des systèmes juridiques comparés peut également faciliter l'approfondissement de la connaissance des tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique de l'Ouest. En effet, si les Etats francophones y sont les plus nombreux, ce qui donne l'avantage d'un droit harmonisé notamment avec les perspectives offertes par l'UEMOA, les Etats anglophones (Gambie, Ghana, Nigéria, Sierra Leone) et lusophones (Cap-Vert, Guinée Bissau) doivent également être pris en compte dans cette approche des systèmes juridiques comparés. Cet élargissement, dont le cadre politique et institutionnel trouve actuellement son expression dans la CEDEAO, permettra de mieux affiner les tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées dans cette région de l'Afrique. Il est très probable que cette analyse des systèmes juridiques de l'ensemble des Etats concernés mettra en évidence des cloisonnements juridiques faisant obstacle à une gestion durable des ressources fauniques. La réalisation de l'intégration sous-régionale n'en serait alors que plus souhaitable.

BIBLIOGRAPHIE

1. BENOIT (M.), 1997, "Conservation et chasse au Niger", *Revue nature et faune*, Vol. 13, n° 2, avril-juin 1997, pp. 21-29.
2. Commission européenne, 1995, *Faune sauvage africaine, la ressource oubliée*, Tome I : Synthèse, pp. 94-100 ; pp. 129-137 ; pp. 183-137 ; pp. 371-396.
3. Commission européenne, 1995, *Faune sauvage africaine, la ressource oubliée*, Tome II : Monographies, "Côte d'Ivoire", pp. 49-79.
4. FAO, 1981, *La législation sur la faune et les aires protégées en Afrique*, par Ch. du Saussay, Etude législative n° 25, Rome, 153 pages.
5. FAO, 1994, *Guinée - Mise en œuvre du code de la protection de la faune et réglementation de la chasse, Rapport final*, par M.A. Mekouar, Rome, 64 pages et annexes.
6. FAO/GTZ, 1998, *République du Bénin - Révision de la législation relative à la faune. Avant-projets de loi et de décret*, par M.A. Mekouar, Rome, 53 pages.
7. FAO/IUCN, 1996, *Mauritanie - Réactualisation des législations forestière et faunique. Projets de textes juridiques annotés. Rapport final*, par D. Ly, A. Fall, S. Doumbé-Billé et M.A. Mekouar, Rome, 55 pages.
8. LY (I), 1994, *Problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal*, thèse de doctorat d'Etat en droit, Dakar, 458 pages.
9. NOMOKO (M.), 1999, "Initiatives pour la reconstitution des populations d'autruches au Sahel", *Revue nature et faune*, Vol. 15, n° 2, juillet-décembre 1999, pp. 39-48.
10. NDIAYE (S.), 1999, "Commerce des espèces sauvages au Sénégal", *Revue nature et faune*, Vol. 15, n° 2, juillet-décembre 1999, pp. 28-38.
11. Projet forêts et environnement du Gabon, 1994, *Actes du colloque national sur la lutte contre le braconnage*, Libreville, 23-25 novembre 1994, 160 pages.
12. SOURNIA (G.), 1997, "Le tourisme lié à la faune et aux parcs nationaux dans les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale. Situation actuelle ; potentialités réelles et fictives ; propositions, essai de stratégie et de hiérarchisation des priorités", *Revue nature et faune*, Vol 13, n° 2, avril-juin 1997, pp. 30-48.
13. THRESHER DE (P.), 1995, *Le revenu rural provenant de la faune sauvage africaine : aspects juridiques*, Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique, 10 pages.
14. UEMOA, 1997, *Programme Communautaire de première génération en matière d'environnement*, 48 pages.
15. WCMC, 1997, *Liste des Nations Unies des aires protégées*, 10 pages.

REFERENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

1. Bénin :

- Loi n°93-009 du 2 juillet 1993 portant code forestier de la République du Bénin.
- Loi n°87-014 du 21 septembre 1987 portant réglementation de la protection de la nature et de l'exercice de la chasse en République du Bénin.
- Avant-projet de loi portant régime de la faune en République du Bénin (1998).
- Avant-projet de décret portant modalités d'application de la loi portant régime de la faune en République du Bénin (1998).

2. Burkina Faso :

- Loi n°014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.
- Loi n°006/97/ADP du 31 janvier 1997 portant code forestier au Burkina Faso.
- Décret n°97-54/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 portant conditions et modalités d'application de la loi sur la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.
- Raabo n°10020 du 26 novembre 1985 portant organisation des chasseurs au Burkina Faso.
- Raabo n°AN-VII/008 du 4 décembre 1989 portant réglementation de l'exercice de la chasse sportive au Burkina Faso.

3. Côte d'Ivoire :

- Loi cadre n°96/766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement.
- Loi du 4 août 1965 relative à la protection de la faune et à l'exercice de la chasse.
- Décret du 15 septembre 1966 fixant le régime des permis de chasse, des permis de capture commerciale et des permis scientifiques.
- Décret n°66-425 du 15 septembre 1966 réglementant le trafic, la circulation et l'exportation des trophées d'animaux protégés et spectaculaires et de leurs dépouilles.
- Décret n°66-433 du 15 septembre 1966 portant statut des parcs nationaux et réserves de faune.
- Arrêté n°1712 AGRI/EFC du 29 décembre 1967 réglementant la détention par des particuliers d'animaux vivants.

4. Guinée :

- Ordonnance n°007/PRG/SGG/90 du 15 février 1990 portant code la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse.
- Décret D/91/046 du 08 février 1991 réglementant la profession d'oiseleur.
- Arrêté n°91/3977 du 9 juillet 1991 portant application du décret réglementant la profession d'oiseleur.
- Arrêté n°92/2592 du 25 juin 1992 portant tarification des taxes et redevances de chasse.

5. Liberia :

- Wildlife and National Parks Act, 1987.

6. Mali :

- Loi n°95-031 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat.
- Décret n°95-184/P-RM du 26 avril 1995 fixant les taux de redevance et des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation de la faune sauvage.
- Décret n°96-050/P-RM du 14 février 1996 fixant les modalités de classement et de déclassement des réserves de faune, des sanctuaires et des zones d'intérêt cynégétique.

- Décret n°97-051/P-RM du 31 janvier 1997 fixant les conditions et les modalités d'exercice de la profession de guide de chasse.
- Décret n°97-052/P-RM du 31 janvier 1997 déterminant les modalités et conditions d'exercice des droits conférés par les titres de chasse.
- Arrêté n°95-2489/MDRE-SG du 14 novembre 1995 fixant les conditions d'exercice de la chasse rituelle et du droit d'usage en matière de chasse.

7. Mauritanie :

- Loi n° 97-006 du 20 janvier 1997 abrogeant et remplaçant la loi n°75-003 du 15 janvier 1975 portant code de la chasse et de la protection de la faune.
- Loi n° 2000/24 du 19 janvier 2000 relative au Parc national du Banc d'Arguin.
- Décret n°91-005 du 14 janvier 1991 portant création et organisation d'un établissement public à caractère administratif, dénommé Parc national du Diawling.

8. Niger :

- Loi n°62-28 du 4 août 1962 fixant le régime de la chasse.
- Ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural.
- Ordonnance n°96-052 du 26 août 1996 fixant les redevances à percevoir au titre de permis de chasse et de capture, de taxes d'abattage et des licences de guides de chasse.
- Décret n°74-237/PCMS/MER/CAP du 6 septembre 1974 réglementant la circulation de produits de la chasse en application de la loi n°62-28 du 4 août 1962 qui fixe le régime de la chasse.
- Décret n°72-88 du 20 juillet 1972 interdisant la chasse sur tout le territoire national (mesure abrogée par le décret n°96-129 du 23 avril 1996).
- Décret n°96-460/PRN/MH/E du 3 décembre 1996 fixant les modalités de gestion du fonds d'aménagement de la faune sauvage.

9. Sénégal :

- Loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.
- Loi n°86-04 du janvier 1986 portant code de la chasse et de la protection de la faune (partie législative).
- Loi n°98-03 du 8 janvier 1998 portant code forestier (partie législative).
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.
- Loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.
- Décret n°86-844 du 14 juillet 1986 portant code de la chasse et de la protection de la faune (partie réglementaire).
- Décret n°98-164 du 20 février 1998 portant code forestier (partie réglementaire).
- Décret n°96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.
- Décret n°81-1103 du 18 novembre 1981 portant organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune (modifié par le décret n°88-914 du 27 juin 1988, et par le décret n°92-172 du 24 janvier 1992).
- Projet de loi portant code de la chasse et de la protection de la faune (2000).

10. Togo :

- Loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 instituant le code de l'environnement.
- Ordonnance n°4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse au Togo.
- Décret n°68-10 du 16 janvier 1968 interdisant la chasse de nuit.

- Décret n°79-139 du 18 avril 1979 portant modalités d'application de l'ordonnance n°4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse au Togo.
- Décret n°84-62 du 23 mars 1984 réglementant la circulation dans les réserves de faune et parcs nationaux.
- Décret n°90-178 du 7 novembre 1990 portant modalités d'exercice de la chasse au Togo.
- Arrêté n°21/MAR du 13 juillet 1983 définissant les modalités de l'exercice de la chasse.
- Projet de code des ressources forestières (1999).