



RADE

**Revue Africaine de Droit de l'Environnement
African Journal of Environmental Law**

**Entrée en vigueur et mise en œuvre de la Convention
de Maputo relative à la conservation de la nature
et des ressources naturelles en Afrique**



#UNIVERSITÉSENGHOR
université internationale de langue française
au service du développement africain



N° 04 • 2019

RADE

**Revue Africaine de Droit de l'Environnement
African Journal of Environmental Law**

**Entrée en vigueur et mise en œuvre de la Convention
de Maputo relative à la conservation de la nature
et des ressources naturelles en Afrique**



#UNIVERSITESENGHOR
université internationale de langue française
au service du développement africain



N° 04 • 2019

La Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE) entend favoriser l'essor du droit de l'environnement et renforcer son effectivité en Afrique, au moyen notamment de la promotion de la doctrine, de la diffusion d'informations et du partage d'expériences et de bonnes pratiques. Placée sous l'égide de la Commission mondiale du droit de l'environnement (CMDE) de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la RADE bénéficie du soutien financier de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), et de l'appui logistique de l'Université Senghor d'Alexandrie, opérateur direct de la Francophonie.

Comité Scientifique

Président : Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

Membres :

Antonio BENJAMIN, Président de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN.

Fatimata DIA, Experte juriste environnementaliste.

Delphine Édith EMMANUEL-ADOUKI, Professeure à l'Université Marien Ngouabi.

Amidou GARANÉ, Maître-assistant à l'Université de Ouagadougou 2.

Maurice KAMTO, Professeur à l'Université de Yaoundé II.

Sophie LAVALLÉE, Professeure à l'Université de Laval.

Ibrahima LY, Professeur à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

Mohamed Ali MEKOUAR, Vice-président du Centre international de droit comparé de l'environnement.

Jean-Pierre NDOUTOUM, Directeur de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable.

Lionelle NGO-SAMNICK, Spécialiste de programmes, Institut de la Francophonie pour le développement durable.

Michel PRIEUR, Professeur émérite à l'Université de Limoges.

Saholy RAMBININTSAOTRA, Maître de conférences à l'Université d'Antananarivo.

Yacouba SAVADOGO, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement.

Martin YELKOUNI, Directeur du Département Environnement, Université Senghor d'Alexandrie.

Coordination

Aenza KONATÉ, Avocat au Barreau de Côte d'Ivoire, Coordonnateur du présent numéro.

Secrétariat

Marina BAMBARA ZONGO, Doctorante, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

Yacouba SAVADOGO, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement.

Alimenta SILUE, Juriste environnementaliste, Consultante en développement durable.

Conception graphique

CreativeCom, Dakar, Sénégal

Impression : Presses Universitaires de Ouagadougou - **Tirage** : 100 exemplaires - **Volume** : 168 pages

Édité au Sénégal, Décembre 2019

ISSN : 2308-2259

SOMMAIRE

Avant-propos <i>Aenza KONATÉ</i>	9
La pertinence de l'adhésion des États africains à la Convention de Maputo <i>Leïla CHIKHAOUI-MAHDAOUI</i>	11
Un secrétariat dynamique pour la Convention de Maputo, aiguillon de sa vitalité <i>Mohamed Ali MEKOUAR</i>	27
La contribution des communautés économiques régionales à la mise en œuvre de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles <i>Brice Sévérin PONGUI</i>	39
La Convention de Maputo et la transparence dans la gestion des ressources naturelles en Afrique <i>Emmanuel KAM-YOGO et Maginnot ABANDA AMANYA</i>	50
La mise en œuvre de la Convention de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : contraintes normatives et institutionnelles <i>Lassané ZOMA</i>	59
Les obstacles potentiels et avérés à la mise en œuvre de la Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles <i>Maturin PETSOKO</i>	71
La première Conférence des Parties à la Convention de Maputo relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles : processus d'organisation et résultats attendus <i>Yacouba SAVADOGO</i>	85
La reconnaissance des savoirs et des connaissances traditionnelles associés aux ressources naturelles dans la Convention africaine relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles : d'Alger à Maputo <i>Marie NGO NONGA-NLOM et Sandaogo Antoine KABORÉ</i>	91
La protection de l'environnement en période de conflit armé en Afrique au regard de la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles <i>Daniel Armel OWONA MBARGA</i>	106
La responsabilité environnementale sous le prisme de la Convention de Maputo de 2003 <i>Marie NGO NONGA-NLOM et Natacha Hermine NGO NLEP-BODIONG</i>	116
Varia	
Le juge international et la protection de l'environnement marin <i>Tafsir Malick NDIAYÉ</i>	134



Avant-propos

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : le nécessaire passage à l'effectivité

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée par le sommet des Chefs d'État, le 11 juillet 2003 à Maputo, et connue sous le nom de «Convention de Maputo», est la traduction de la prise de conscience des États africains de l'indispensable conservation et utilisation durables de la diversité biologique de leur continent. Par cet instrument, ils tiennent à accomplir leur devoir de mettre la nature africaine et ses diverses ressources naturelles au service du progrès des peuples africains.


Fruit d'une «lente maturation», dont les sources lointaines sont la Convention sur la conservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique du 19 mai 1900 et la Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel du 8 novembre 1933, et dont la source contemporaine est la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée le 15 juin 1968 à Alger, connue sous le nom de «Convention d'Alger de 1968», la Convention de Maputo est aujourd'hui, de façon incontestable, un instrument à l'avant-garde des préoccupations liées à la conservation de la nature, à la protection de l'environnement et au développement durable¹.

En effet, la lente mais sûre évolution qu'elle a subie a donné naissance à un instrument juridique dense, riche et novateur, au champ substantiel étendu et englobant. Nous inspirant des réflexions des professeurs Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, nous pouvons affirmer que la Convention de Maputo a achevé, de façon salutaire, la nécessaire rénovation de la Convention d'Alger de 1968, qui avait déjà été considérée en son temps, par Alexandre KISS, professeur renommé de droit international de l'environnement, la «première des grandes conventions modernes de conservation»². Aussi fait-elle souffler un vent de modernité sur le droit africain de l'environnement.

Toutefois, depuis son entrée en vigueur laborieuse intervenue en 2016, soit 13 ans après son adoption, la Convention de Maputo, malgré ses apports qualitatifs, est en veilleuse devant l'indifférence totale des États africains, et risque d'amorcer le virage d'une entrée en phase de léthargie. Or, il apparaît indispensable, après l'œuvre de rénovation de la Convention d'Alger de 1968 achevée, que la Convention de Maputo s'émanche de son berceau, en amorçant son effectivité par une vie plus dynamique et plus épanouie dans l'intérêt de la protection de la nature et des ressources naturelles.

1 Voir Mohamed A. MEKOUAR, *Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, Études juridiques de la FAO en ligne #54, avril 2006,; S. DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *RJE*, 2005, n°1, pp. 5-17.

2 Cité par Mohamed A. MEKOUAR, *Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, op. cit.



C'est dans cette perspective que, sous l'égide de la Commission mondiale du droit de l'environnement (CMDE), avec l'appui financier de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), et l'appui logistique de l'Université Senghor d'Alexandrie, la Revue africaine de droit de l'environnement (RADE) a lancé un appel à contributions à son numéro 4 sur le thème : «Entrée en vigueur et mise en œuvre de la Convention révisée de Maputo du 11 juillet 2003 relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique».

Répondant à cet appel, d'éminents juristes intéressés par le droit de l'environnement et soucieux que la Convention de Maputo soit effective dans l'intérêt supérieur des peuples africains ont apporté des éléments de réflexion dans le présent numéro de la RADE. Ces réflexions permettent d'espérer une effectivité de la Convention de Maputo.

En effet, à la lecture des différents articles, il ressort un éclairage sur les mécanismes et les défis qui sont à relever en ce qui concerne l'application concrète de la Convention de Maputo, mécanismes et défis qui restent encore largement méconnus. Par ailleurs, ce numéro 4 de la RADE présente des analyses permettant de mieux appréhender le processus en cours en vue de l'application effective de la Convention. Il entend aussi contribuer à : (i) promouvoir la ratification de la Convention par les États qui ne l'ont pas encore fait ; (ii) tracer le cheminement préparatoire à son effectivité ; et (iii) mobiliser les soutiens institutionnels, politiques et financiers nécessaires à sa vitalité.

Aenza KONATÉ
Avocat au Barreau de Côte d'Ivoire
Coordonnateur du 4^{ème} numéro de la RADE

LA PERTINENCE DE L'ADHÉSION DES ÉTATS AFRICAINS À LA CONVENTION DE MAPUTO

Leïla CHIKHAOUI-MAHDAOUI

Professeure agrégée en droit public

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, Tunis

Résumé

Cette contribution est consacrée à un plaidoyer en faveur de la pertinence de l'adhésion à la Convention de Maputo pour les États africains qui ne l'auraient pas encore fait, ainsi que pour sa mise en œuvre effective rapide. Après avoir replacé l'instrument dans son contexte historique et géopolitique, elle insiste sur les raisons qui devraient pousser les États encore réticents à y adhérer à le faire, non seulement parce que cet accord leur propose les outils d'une protection renforcée des ressources naturelles communes, mais également parce qu'il envisage une combinaison des moyens permettant la réalisation des objectifs attendus en matière de préservation des ressources et de développement durable à long terme pour l'ensemble du continent.

Mots-clés : protection renforcée ; ressources communes ; combinaison de moyens.

Abstract

This contribution is devoted to advocating for the relevance of adhering to the Maputo Convention for those African States that have not yet done so, as well as for its rapid and effective implementation. After placing the instrument in its historical and geopolitical context, it focuses on the reasons that should encourage States still reluctant to adhere to it to do so, not only because this agreement offers them the tools for enhanced protection of natural resources, but also because it contemplates pooling the means to achieve the expected objectives of resource preservation and long-term sustainable development for the whole continent.

Keywords: *enhanced protection; common resources; combination of means.*

Introduction

Sur les 54 États du continent africain, seuls 17 avaient ratifié la Convention de Maputo en 2016, date de son entrée en vigueur¹.

Pourtant, en Afrique, la protection de la nature avait suscité l'intérêt des puissances coloniales dès 1933, date à laquelle avait été signée la *Convention de Londres relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel*, longtemps avant l'émergence d'un quelconque intérêt concernant les besoins réels des populations.

Suite à l'avènement des indépendances, le besoin de protection de l'environnement s'est fait d'autant plus pressant sur le continent africain que les impératifs du développement y ont fait peser des contraintes excessives sur les ressources naturelles, la spirale du mal-développement accompagnant la dégradation de l'environnement : désertification, déboisement et disparition de la diversité biologique.

Dès sa création le 26 mars 1963, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), organisation internationale à vocation politique, s'est intéressée aux problèmes d'environnement, et c'est en son sein que fut conclue le 15 septembre 1968 la *Convention d'Alger sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique*, faisant obligation aux États contractants de prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation et l'utilisation rationnelle des sols, des eaux, de la flore et des ressources faunistiques, tout en remplaçant le premier texte d'origine coloniale relatif à la protection de l'environnement en Afrique. Elle est entrée en vigueur le 7 mai 1969, et en 1989, 30 États d'Afrique l'avaient ratifiée, dont la Tunisie en 1976².

Les objectifs de cette organisation internationale ont en effet été définis de manière suffisamment large pour lui permettre d'intervenir en matière de protection de l'environnement, dans la mesure où celle-ci contribue à la promotion de meilleures conditions de vie des peuples d'Afrique.

Elle constitue d'ailleurs une enceinte au sein de laquelle les questions écologiques qui peuvent ultérieurement faire l'objet d'accords infra-régionaux sont susceptibles de se poser et d'être débattues³, sachant qu'elle repose sur un système de classification des ressources en espèces protégées (liste A) et espèces dont l'utilisation doit faire l'objet d'autorisation préalable (liste B).

1 Voir Mohamed Ali MEKOUAR, *La Convention africaine sur la conservation de la nature en vigueur mais non opérationnelle : l'urgence de convoquer la première Conférence des Parties*, 28 juin 2018, <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-environmental-law/resources/wcel-country-and-region-reports>.

2 Loi n°76-91 du 4 novembre 1976 (JORT n° 68 du 9 novembre 1976, p. 2699).

3 Parmi les accords infra-régionaux conclus entre certains États africains ayant des préoccupations écologiques communes figure par exemple l'*Accord portant création d'une commission de lutte contre le criquet pèlerin en Afrique du Nord-Ouest* signé à Rome le 1^{er} décembre 1970, ou le *Protocole relatif à la coopération entre les États du Nord de l'Afrique dans la lutte contre la désertification* conclu au Caire le 5 février 1977, sachant que la Tunisie a adhéré à ces deux instruments respectivement le 17 août 1971 et le 25 janvier 1979 (loi n° 79-1) et a mis en place un dispositif national de lutte anti-acridienne, précisé par le décret n° 88-1751 du 11 octobre 1988, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la campagne de lutte anti-acridienne, tel que modifié et complété par le décret n°2004-2650 du 23 novembre 2004. Ce système a fonctionné pendant 30 ans, jusqu'à son abrogation et son remplacement par le décret gouvernemental n°2018-845 du 11 octobre 2018, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la campagne de lutte anti-acridienne, créant notamment auprès de la Présidence du Gouvernement un Conseil supérieur de lutte anti-acridienne (JORT n° 85 du 23 octobre 2018, p. 3556).



Toutefois, plusieurs années après son entrée en vigueur, un constat d'absence d'effectivité de cet instrument, qualifié de «convention dormante», a été dressé, étant donné que diverses conventions à vocation universelle conclues sous les auspices des Nations Unies avaient pris le relais, notamment dans les domaines des changements climatiques et de la préservation de la diversité biologique (*Sommet de la Terre*, Rio 1992), la plupart des États africains, dont la Tunisie, ayant ratifié ces instruments.

Il devenait donc urgent d'apporter des modifications à la version initiale de la Convention d'Alger pour redonner au continent une véritable impulsion environnementale et c'est avec la naissance de l'Union africaine en l'an 2000 que l'on a pu constater une relance de la coopération afro-africaine en matière environnementale, avec l'appui des instances internationales et des pays industrialisés, lesquels souhaitaient progressivement réduire leur implication financière dans les pays en développement, d'où leurs actions en faveur de la promotion des transferts de technologie et de savoir dans ce domaine-clé du XIX^{ème} siècle.

La volonté politique exprimée à l'échelle du continent africain au début des années 2000 visait notamment à promouvoir la coopération afro-africaine, non seulement sur le plan économique, mais aussi en matière environnementale⁴.

C'est ainsi que la Convention d'Alger a été amendée en 2003 à Maputo afin d'y intégrer toutes les nouvelles notions du droit international de l'environnement, notamment les principes développés à Stockholm (1972), à Rio (1992) et à Johannesburg (2002) dans le cadre des Conférences des Nations Unies sur l'environnement et le développement ; sachant que l'instrument initial (Alger) demeure applicable entre les Parties jusqu'à leur pleine adhésion à la *Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, qui a progressivement vocation à le remplacer sans s'y substituer *ipso facto*, conformément aux dispositions de la Convention de Vienne de 1969 relative aux traités successifs.


En 2007, le nombre de ratifications requises (15) n'avait pas encore été atteint et seuls 7 États parmi les nombreux membres de l'Union africaine l'avaient effectivement ratifiée⁵.

Elle est officiellement entrée en vigueur le 10 juillet 2016, suite au dépôt du 15^{ème} instrument de ratification par le Bénin en juin, rapidement suivi par le Burkina Faso, mais n'était pas encore opérationnelle deux ans après cette date, faute de convocation de la première Conférence des Parties, qui constitue l'outil indispensable pour enclencher la mise en place des rouages institutionnels d'appui à la mise en œuvre de cet accord⁶.

4 Voir par exemple la *Déclaration de Syrte sur les défis du développement durable, de l'agriculture et des ressources en eau en Afrique* signée en février 2004 par les États membres de l'Union africaine, qui a encouragé la signature d'accords bilatéraux dans plusieurs de ces domaines.

5 Burundi, Îles Comores, Libye, Lesotho, Mali, Niger et Rwanda. Pour un commentaire, voir Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine : petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law*, 2004, 34/1, pp. 43 et ss ; ainsi que Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, 1/2005, pp. 5 et ss.

6 Voir Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature: hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre», *RADE*, n°1, 2014, pp. 155-160.



Attendue en 2019, la première Conférence des Parties tarde encore à se tenir, puisqu'à cette date de nombreux États africains, dont la Tunisie, n'ont ni ratifié, ni même signé cet instrument, dont la qualité intrinsèque ne fait pourtant aucun doute et qui fait l'objet d'appels pressants de la doctrine depuis plusieurs années⁷.

En fait, si le peu d'empressement de certains États africains à s'engager au titre de la Convention de Maputo peut s'expliquer par diverses raisons politiques ou économiques, ils auraient tout avantage à y adhérer en masse, dans la mesure où elle leur offre à la fois la possibilité de bénéficier d'une protection renforcée des ressources naturelles communes conforme aux principes les plus récents du droit international de l'environnement (1) ; et d'une combinaison de moyens permettant la réalisation d'objectifs communs de développement durable (2).

1. Une protection renforcée des ressources communes conforme aux principes du droit international de l'environnement

La Convention de Maputo est un instrument pertinent à la disposition des États, qui consacre les principes les plus récents du droit international de l'environnement et offre une protection renforcée des ressources à protéger sur l'ensemble du continent, et ce, aussi bien à travers une identification exhaustive desdites ressources et des modalités de leur protection et conservation (1.1), que par le biais de dispositions relatives aux comportements humains en rapport avec ces ressources (1.2).

1.1. L'identification exhaustive des ressources à protéger

Selon l'article 2 de la Convention de Maputo, celle-ci a pour objectif d'améliorer la protection de l'environnement, de promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles et d'harmoniser et de coordonner les politiques dans ces domaines en vue de mettre en place des politiques et des programmes de développement écologiquement rationnels, économiquement sains et socialement acceptables.

Dans cette optique, la Convention procède en premier lieu à une identification globale des ressources à protéger sur l'ensemble du continent, incluant les terres et les sols (art. 6), les eaux (art. 7), le couvert végétal (art. 8), les espèces et la diversité génétique (art. 9), ainsi que les espèces protégées (art. 10).

1.1.1. Les terres et les sols

Ainsi, en matière de terres et de sols (art. 6), les Parties s'engagent à prendre des mesures visant à prévenir la dégradation des terres, notamment en adoptant des stratégies intégrées à long terme de conservation et de gestion durable des ressources en terres, y compris les

⁷ Voir Mohamed Ali MEKOUAR, Yacouba SAVADOGO, Robert WABUNOHA, *La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement booste la Convention de Maputo sur la protection de la nature*, 12 octobre 2018, commentaires publiés sur le site de l'IUCN à l'issue de la 7ème session de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), Nairobi, 17-21 septembre 2018.




sols, la végétation et les processus hydrologiques connexes. Plus particulièrement, il s'agit d'adopter des mesures de conservation et d'amélioration des sols pour combattre l'érosion et la mauvaise utilisation des sols, ainsi que la dégradation de leurs propriétés physiques, chimiques, biologiques ou économiques. Le même article précise des modalités pratiques de réalisation de cet objectif, comme la conception et l'exécution de plans d'utilisation des terres fondés sur des études scientifiques, ainsi que sur les connaissances et l'expérience locales et, en particulier, sur des classifications et la capacité d'utilisation des terres.

Il est également indiqué qu'il convient de veiller, lors de l'application des pratiques agricoles et des réformes agraires, à améliorer la conservation des sols et à introduire des méthodes d'exploitation agricole et forestière durables et de nature à assurer la productivité des terres à long terme, de lutter contre l'érosion causée par le mésusage et la mauvaise gestion des terres susceptibles de provoquer, à long terme, une perte des sols de surface et du couvert végétal, ainsi que de lutter contre la pollution causée par les activités agricoles, notamment l'aquaculture et la zootecnie et de s'assurer que les formes non agricoles d'utilisation des terres, telles que les travaux publics, l'extraction minière et l'élimination des déchets, ne favorisent pas l'érosion, la pollution ou toute autre forme de dégradation des terres.

Dans le même ordre d'idée, l'article 6 insiste sur la nécessité de planifier et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation et de réhabilitation des zones touchées par la dégradation des terres, ainsi que d'élaborer et d'exécuter des politiques foncières susceptibles de faciliter les mesures précitées, notamment en tenant compte des droits des communautés locales.

1.1.2. Les eaux

En ce qui concerne les eaux, l'article 7 de la Convention de Maputo leur consacre des dispositions détaillées visant à les protéger en incitant les Parties à gérer leurs ressources hydrauliques de manière à en maintenir la quantité et la qualité aux plus hauts niveaux possibles, notamment en prenant des mesures destinées à maintenir les processus hydro-écologiques essentiels et à protéger la santé humaine contre les polluants et les maladies d'origine hydrique, à prévenir les dommages qui pourraient avoir des effets nocifs sur la santé humaine ou les ressources naturelles dans un autre État du fait de rejets de polluants, à empêcher le prélèvement excessif, au bénéfice des communautés et États situés en aval. Le même article incite également les Parties à instituer et à mettre en œuvre des politiques de planification, de conservation, de gestion, d'utilisation et de mise en valeur des eaux souterraines et de surface, ainsi que de collecte et d'utilisation des eaux de pluie, et à s'efforcer de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eau appropriée, en prenant les mesures appropriées eu égard à l'étude des cycles de l'eau et aux inventaires par bassin versant, à la gestion intégrée des ressources en eau, à la conservation des zones forestières et autres aires des bassins versants ainsi qu'à la coordination et à la planification de projets de mise en valeur des ressources en eau, à l'inventaire et à la gestion de toutes les ressources en eau, y compris l'administration et le contrôle de toutes les formes d'utilisation des eaux, de même qu'à la prévention et au contrôle de leur pollution, grâce, entre autres, à l'établissement de normes en matière d'effluents et de qualité de l'eau.



L'article 7 de la Convention de Maputo aborde également la question des ressources en eau transfrontalières, qu'elles soient de surface ou souterraines, y compris les écosystèmes qui y sont liés, notamment les terres humides, en incitant les Parties concernées à se consulter et, le cas échéant, à constituer des commissions inter-étatiques chargées de leur gestion rationnelle et de leur utilisation équitable, du règlement des différends afférents à l'utilisation de ces ressources et de leur mise en valeur, gestion et conservation. Il incite enfin les Parties à s'engager en matière de coopération, individuellement ou dans le cadre d'arrangements sous-régionaux, afin d'assurer la gestion rationnelle et la conservation des eaux dans l'agriculture irriguée, en vue de garantir une plus grande sécurité alimentaire et une agro-industrialisation durable.

1.1.3. Le couvert végétal

Le couvert végétal est ensuite abordé par la Convention de Maputo dans son article 8, qui exhorte les Parties à prendre toutes les mesures nécessaires visant à le protéger, à le conserver, à l'utiliser de manière durable et à le restaurer, le cas échéant, notamment en adoptant des plans scientifiquement fondés sur une tradition judicieuse pour la conservation, l'utilisation et l'aménagement des forêts, terres boisées, pâturages, zones humides et autres zones de couvert végétal, en tenant compte des besoins sociaux et économiques des populations, de l'importance du couvert végétal pour le maintien de l'équilibre hydrologique d'une région, pour la productivité des sols et pour conserver les habitats des espèces. Le même article invite également les Parties à prendre des mesures concrètes en vue de contrôler les feux, l'exploitation des forêts et le défrichement, ainsi que le pâturage par les animaux domestiques et sauvages et les espèces envahissantes. Il incite à la création de réserves forestières et au déploiement de programmes de reboisement là où ils s'avèrent nécessaires. Ses dispositions finales insistent notamment sur la nécessité de limiter le pâturage en forêt à des saisons et à une intensité n'empêchant pas la régénération forestière.

1.1.4. Les espèces et la diversité génétique

En ce qui concerne les espèces et la diversité génétique, l'article 9 de la Convention de Maputo invite les Parties à maintenir et à favoriser la diversité des espèces et la diversité génétique des plantes et des animaux, qu'elles soient terrestres, d'eau douce ou marines, notamment au moyen de la conception et de l'exécution de politiques de conservation et d'utilisation durable de ces ressources, en accordant une attention particulière aux espèces présentant une valeur sociale, économique et écologique, à celles qui sont menacées, et à celles qui se trouvent uniquement dans des zones sous la juridiction d'une Partie.

Le même article invite les Parties à assurer la conservation des espèces et de leurs habitats dans le cadre de plans d'utilisation des terres et de développement durable, établis sur la base des résultats de la recherche scientifique continue et adaptée.

Parmi les mesures à prévoir dans ces plans figurent notamment la gestion des populations animales et végétales à l'intérieur d'aires de conservation, en fonction des objectifs assignés à chacune de ces aires, la gestion des ressources exploitable en dehors de ces aires de manière durable, compatible et complémentaire avec les autres formes d'utilisation des terres, la création



et/ou le renforcement des structures existantes de conservation *ex situ* en vue de perpétuer les espèces animales ou végétales présentant un intérêt particulier, l'aménagement et la protection des milieux aquatiques, qu'ils soient d'eau douce, d'eau saumâtre ou d'eau marine, en vue d'atténuer au maximum les effets néfastes des pratiques d'utilisation des eaux et des terres pouvant avoir une incidence sur les habitats aquatiques, l'établissement d'inventaires, appelés à être régulièrement révisés, des espèces animales et végétales et de cartes de leur distribution et abondance, afin de faciliter la surveillance continue du statut de ces espèces et de leurs habitats, en vue de fournir une base scientifique appropriée pour les décisions à prendre au sujet de leur conservation et utilisation, d'identifier les espèces menacées ou qui risquent de l'être et de leur assurer en conséquence une protection appropriée, d'identifier les espèces migratrices ou grégaires et par conséquent regroupées dans des zones spécifiques à des saisons particulières pour leur assurer une protection appropriée.

Toujours en ce qui concerne les espèces et la diversité génétique, l'article 9 de la Convention de Maputo invite les Parties à identifier les aires d'importance critique pour la survie des espèces animales et végétales menacées et à préserver un nombre aussi élevé que possible de variétés d'espèces domestiques ou cultivées et d'espèces sauvages apparentées, ainsi que d'autres espèces d'importance économique, y compris les arbres forestiers et les micro-organismes. Il demande aux Parties d'assurer un contrôle rigoureux de l'introduction délibérée et, dans la mesure du possible, de l'introduction accidentelle, dans toute aire, d'espèces non-indigènes à l'aire considérée, y compris d'organismes modifiés, et les invite à s'efforcer d'éradiquer les espèces déjà introduites si leur présence a des conséquences nuisibles pour les espèces indigènes ou pour l'environnement d'une façon générale, ainsi qu'à prendre des mesures appropriées de lutte contre les organismes nuisibles et d'éradication des maladies animales et végétales.

Dans le même ordre d'idée, l'article 9 de la Convention de Maputo invite les Parties à assurer un accès juste et équitable aux ressources génétiques dans des conditions convenues d'un commun accord entre fournisseurs et utilisateurs, ainsi qu'un partage juste et équitable des avantages résultant des biotechnologies fondées sur les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles connexes, avec les fournisseurs de ces ressources.

En ce qui concerne les prélèvements, l'article 9 de la Convention de Maputo encourage les Parties à adopter une législation réglementant toutes les formes de prélèvement, y compris la chasse, la capture et la pêche, ainsi que la collecte de plantes ou de parties de plantes, en définissant de manière appropriée les conditions et procédures de délivrance des permis et en réglementant les prélèvements pour assurer l'utilisation durable de toute population, notamment en prévoyant des périodes de fermeture, des interdictions temporaires ou locales d'exploitation, le cas échéant, pour restaurer des niveaux de population satisfaisants et en interdisant l'utilisation de toutes méthodes de prélèvement non-sélectives ou susceptibles de causer des destructions massives, la disparition locale ou la perturbation sérieuse des populations d'une espèce (méthodes spécifiées à l'annexe 3 de la Convention).

Pour assurer une utilisation aussi rationnelle que possible des ressources, l'article 9 de la Convention de Maputo invite les Parties à réglementer les produits de la chasse et de la pêche, l'utilisation et l'abandon de ces produits, ainsi que la collecte des plantes, en précisant toutefois que les opérations effectuées par ou sous le contrôle des autorités compétentes à des fins de gestion pourraient, néanmoins, être exemptées de restrictions spécifiques.

1.1.5. Les espèces protégées

Pour sa part, l'article 10 de la Convention de Maputo, consacré aux espèces protégées, invite les Parties à s'engager à identifier, en vue de les éliminer, les facteurs qui sont les causes de l'appauvrissement des espèces animales et végétales menacées ou qui seraient susceptibles de le devenir, et à accorder une protection spéciale à ces espèces, qu'elles soient terrestres, d'eau douce ou marines, ainsi qu'à l'habitat nécessaire à leur survie. Il ajoute même une sorte de clause de « responsabilité toute particulière » de protection à la charge des Parties sur le territoire desquelles seraient présentes des espèces spécifiques uniques. Le même article invite les Parties à adopter une législation sur la protection des espèces protégées en tenant particulièrement compte du besoin de développer et de maintenir, sur l'ensemble du continent africain, des mesures concertées de protection de ces espèces, étant précisé que des annexes destinées à préciser les listes de ces espèces ont vocation à être ajoutées à la Convention par les Conférences des Parties.

1.2. La réglementation des comportements humains en rapport avec les ressources naturelles continentales à protéger

La Convention de Maputo comporte une série de dispositions visant à encadrer les comportements humains en rapport avec les ressources naturelles continentales à protéger, qu'il s'agisse du commerce de spécimens et de leurs produits (art. 11), de la prévision d'aires de conservation (art. 12), de processus et d'activités ayant une incidence sur l'environnement et les ressources naturelles (art. 13), de développement durable (art. 14), d'activités militaires et hostiles (art. 15), de droits procéduraux (art. 16) et de droits traditionnels des communautés locales, ainsi que de connaissances traditionnelles (art. 17).

1.2.1. Le commerce de spécimens et de leurs produits

Selon l'article 11 de la Convention de Maputo, les Parties réglementent le commerce intérieur ainsi que le transport et la détention de spécimens et produits de manière à veiller à ce que lesdits spécimens et produits soient prélevés ou obtenus en conformité avec la législation nationale et les obligations internationales relatives au commerce des espèces. Dans cette optique, elles prévoient des sanctions pénales appropriées, y compris des mesures de confiscation.

Le même article ajoute que les Parties coopèrent, le cas échéant, dans le cadre d'accords bilatéraux ou sous-régionaux, en vue de réduire et, à terme, d'éliminer le commerce illicite de faune et de flore, et de leurs spécimens ou produits.

1.2.2. La création et l'entretien d'aires de conservation

L'article 12 de la Convention de Maputo incite les Parties à créer, à maintenir et, si besoin, à agrandir des aires de conservation, voire à en créer de nouvelles sur la base d'une évaluation globale des impacts potentiels, réalisée dans le cadre de politiques, législations et programmes relatifs à l'environnement et aux ressources naturelles, en vue d'assurer, dans toute la mesure du possible, la conservation à long terme de la diversité biologique. Les buts poursuivis par ce biais



consistent en particulier à conserver les écosystèmes les plus représentatifs, spécialement ceux qui sont spécifiques à des zones relevant de la juridiction des Parties, ou caractérisés par une diversité biologique importante ; à assurer la conservation de toutes les espèces, notamment celles qui ne sont représentées que dans des zones relevant de la juridiction des Parties et qui sont menacées ou qui présentent une valeur scientifique ou esthétique spéciale, complétée par la préservation des habitats critiques à la survie de ces espèces.

Dans cette optique, l'article 12 de la Convention invite les Parties à identifier des aires d'importance critique pour la réalisation des objectifs précités et non encore comprises dans des aires de conservation, en tenant compte des travaux des organisations internationales compétentes dans ce domaine.

De même, l'article 12 de la Convention suggère aux Parties de favoriser l'établissement par les communautés locales d'aires gérées par elles, principalement aux fins de la conservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles.

En tout état de cause, la Convention prévoit aussi la création par les Parties de zones tampons autour des aires protégées, là où cela s'avère nécessaire, incluant la réglementation des activités qui, bien qu'entreprises en dehors des aires de conservation, compromettent la réalisation des objectifs pour lesquels ces aires ont été créées.

1.2.3. La prise en compte des effets des activités humaines sur les ressources naturelles

En ce qui concerne les processus et activités ayant une incidence sur l'environnement et les ressources naturelles, l'article 13 de la Convention invite les Parties, individuellement et collectivement, et en collaboration avec les organisations internationales compétentes concernées, à prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, atténuer et éliminer, le plus possible, les effets nuisibles de ces processus et activités sur l'environnement, notamment ceux causés par les substances radioactives, toxiques et autres substances et déchets dangereux. À cette fin, il leur est suggéré de mettre en œuvre les meilleures pratiques disponibles et de s'efforcer d'harmoniser leurs politiques, en particulier dans le cadre des conventions pertinentes auxquelles elles sont par ailleurs Parties (mondiales, régionales, sous-régionales).

Afin d'atteindre ces objectifs, le même article 13 exhorte les Parties à adopter, renforcer et mettre en œuvre des normes nationales spécifiques, y compris en matière de qualité de l'environnement, d'émissions et de rejets, de procédés et méthodes de production, et de produits, ainsi qu'à prendre des mesures d'incitation économique destinées à prévenir ou à réduire les dommages à l'environnement, à restaurer ou à améliorer la qualité de l'environnement, et à mettre en œuvre les obligations internationales qui leur incombent dans ces domaines et, enfin, à adopter les mesures nécessaires pour que les matières premières, les ressources non renouvelables et les ressources énergétiques soient conservées et utilisées aussi efficacement que possible, que les matières utilisées soient réutilisées et recyclées dans toute la mesure du possible, et que les matières non-dégradables soient éliminées de la façon la plus efficace et la plus sûre possible.

1.2.4. Les ressources naturelles dans le cadre du développement durable

En vue de promouvoir un développement durable, l'article 14 de la Convention de Maputo demande aux Parties d'intégrer la conservation et la gestion des ressources naturelles dans leurs plans de développement nationaux et/ou locaux, en tenant pleinement compte des facteurs écologiques, mais également des facteurs économiques, sociaux et culturels. Ainsi, dans toute la mesure du possible, les Parties sont invitées à prendre les mesures nécessaires pour que les activités et projets de développement soient fondés sur des politiques écologiquement rationnelles et n'aient pas d'effets nuisibles sur les ressources naturelles et l'environnement en général.

De même, l'article 14 exhorte les Parties à soumettre à des études d'impact adéquates, à un stade aussi précoce que possible, leurs politiques, plans, programmes, stratégies, projets et activités susceptibles d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes et l'environnement en général, tout en procédant à une surveillance et à un contrôle continu des effets de ces politiques, plans, programmes et activités sur l'environnement et en assurant un suivi continu et régulier de leur impact sur les ressources naturelles.

1.2.5. Les devoirs des Parties en période de conflits armés

S'agissant des activités militaires et hostiles, les Parties sont tenues, selon l'article 15 de la Convention de Maputo, de prendre toutes les mesures pratiques requises, en période de conflit armé, pour protéger l'environnement contre tout effet néfaste et s'abstenir d'employer ou de menacer d'employer des méthodes ou moyens de combat visant ou de nature à causer une détérioration systématique, de longue durée ou grave de l'environnement. Elles doivent également veiller à ce que de tels méthodes et moyens de combat ne soient pas développés ou produits et ne fassent pas l'objet d'essais ou de transferts et s'abstiennent de recourir à la destruction ou à la modification de l'environnement en tant que moyen de combat ou de représailles, de même qu'elles s'engagent à restaurer et à réhabiliter les zones détériorées au cours des conflits armés.

Le principe de coopération est également énoncé à l'article 15 de la Convention de Maputo, selon lequel les Parties contractantes doivent coopérer «dans l'élaboration, l'amélioration et la mise en œuvre de règles et mesures visant à protéger l'environnement pendant les périodes de conflit armé».

1.2.6. Les droits procéduraux au service de la démocratie environnementale

Parmi les innovations de la Convention de Maputo, il convient de signaler la reconnaissance expresse d'un certain nombre de droits procéduraux au profit des citoyens des États Parties, largement inspirés de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale, signée le 25 juin 1988 par 39 États (essentiellement européens) et entrée en vigueur en 2001.

En effet, l'article 16 de la Convention invite les Parties à adopter les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée : la diffusion



d'informations relatives à l'environnement ; l'accès du public à ces informations et sa participation à la prise des décisions susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement ; et l'accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles.

À cet effet, tout État Partie à l'origine d'un dommage environnemental transfrontière veille à ce que les personnes affectées par un tel dommage sur le territoire d'un autre État Partie aient un droit d'accès à ses procédures administratives et judiciaires, égal à celui accordé à ses nationaux ou résidents en cas de dommage à l'environnement dans les limites de ses frontières.

1.2.7. La reconnaissance des droits et savoirs traditionnels

L'article 17 de la Convention de Maputo adopte, lui aussi, une nouvelle approche fondée sur la reconnaissance des droits traditionnels des communautés locales et la promotion des connaissances traditionnelles. En effet, il invite les Parties à prendre des mesures législatives et autres pour faire en sorte que les droits traditionnels et de propriété intellectuelle des communautés locales, y compris les droits des agriculteurs, soient respectés. Le même article insiste pour que les Parties veillent à ce que l'accès aux connaissances traditionnelles et leur utilisation soient subordonnés au consentement préalable, en toute connaissance de cause, des communautés concernées, ainsi qu'aux réglementations spécifiques reconnaissant les droits de ces communautés à ces connaissances et leur véritable valeur économique. Enfin, le dernier alinéa de l'article 17 confie aux Parties le soin de prendre les mesures nécessaires pour permettre une participation active des communautés locales au processus de planification et de gestion des ressources naturelles dont elles dépendent, en vue de susciter des incitations, sur le plan local, à la conservation et à l'utilisation durable de ces ressources⁸.


Il résulte de ce qui précède que la Convention de Maputo intègre les principes les plus récents du droit international de l'environnement et les met au service d'une protection renforcée des ressources naturelles du continent africain, dont la richesse contraste encore avec la gouvernance qui la caractérise⁹.

Ainsi, il est clairement fait référence au niveau de l'article 3 de la Convention à des principes directeurs antérieurs à son adoption, qu'elle formalise d'une manière que l'on peut qualifier d'officielle, dans la mesure où, pour réaliser les objectifs précédemment énoncés, les Parties sont invitées à se référer à des valeurs-guides, telles que le droit de tous les peuples à un environnement satisfaisant qui favorise leur développement, le devoir des États, individuellement et collectivement, d'assurer l'exercice du droit au développement, ainsi que le devoir des États de veiller à ce que les besoins en matière de développement et d'environnement soient satisfaits de manière durable, juste et équitable.

En outre, parmi les dispositions essentielles de la Convention de Maputo, l'article 4 énonce une « obligation fondamentale » des Parties, au titre de laquelle celles-ci s'engagent à prendre et à mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour réaliser les objectifs de la Convention, notamment par des « mesures de prévention et l'application du principe de précaution »,

⁸ Voir Pathé Marame NIANG, *Les processus participatifs dans la gestion des écosystèmes en Afrique de l'Ouest : une contribution à la démocratie environnementale*, Thèse en droit public, Université de La Rochelle, 2015.

⁹ Voir Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996.



ainsi qu'en tenant compte des «valeurs éthiques et traditionnelles» et «des connaissances scientifiques dans l'intérêt des générations présentes et futures», ce dont il résulte que les réalisations dans ce domaine ne peuvent qu'aller dans un sens favorable à la protection, ce qui revient, implicitement, à reconnaître un principe général de non-régression dans ce domaine, comme affirmé par la doctrine¹⁰.

En tout état de cause, outre la protection renforcée des ressources communes sur laquelle elle se fonde, tout l'intérêt de la Convention de Maputo consiste à offrir aux Parties des possibilités de coopération intéressantes pour conjuguer leurs moyens et parvenir à réaliser les finalités de cet instrument de la meilleure manière possible.

2. La conjugaison de moyens pour la réalisation d'objectifs communs

Comme la plupart des instruments modernes, notamment dans le domaine du droit international de l'environnement, la Convention de Maputo envisage la mobilisation commune de ressources de toute nature pour la réalisation de ses objectifs et il convient à ce stade d'identifier les moyens technico-scientifiques (2.1), mais également humains (2.2), institutionnels (2.3), diplomatiques (2.4) et financiers (2.5) qu'elle propose.

2.1. Des moyens technico-scientifiques

L'article 18 de la Convention de Maputo insiste sur la nécessité, pour les Parties, de renforcer leurs capacités à entreprendre des activités de recherche scientifique et technologique en matière de conservation, d'utilisation durable et de gestion des ressources naturelles, en accordant une attention particulière aux facteurs écologiques et socioéconomiques et à leur intégration, et en veillant à ce que les résultats de la recherche soient appliqués à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs politiques de conservation de l'environnement.

Dans cette optique, les Parties sont invitées à agir en vue du renforcement de la coopération, entre elles et avec des Parties tierces, en matière de recherche scientifique et technologique, ainsi qu'en matière de systèmes économiques et de régimes de commercialisation dans le domaine de la conservation de l'environnement et de l'utilisation durable des ressources naturelles. Le même article les invite à coordonner leurs programmes de recherche pour réaliser le maximum de synergie et de complémentarité, à échanger les résultats de leurs recherches et à agir en vue de promouvoir des activités et des programmes de recherche conjoints.

Dans le domaine du développement et du transfert de technologies, l'article 19 de la Convention de Maputo insiste pour que les Parties agissent en faveur du renforcement de la coopération en matière de développement et d'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement, ainsi qu'en matière d'accès à ces technologies et à leur transfert, dans des conditions

¹⁰ Voir Michel PRIEUR, «Vers la reconnaissance du principe de non-régression», *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 2012, p. 615 ; Michel PRIEUR et Gonzalo SOZZO, *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012 ; ainsi que Michel PRIEUR, «Une vraie fausse création juridique : le principe de non-régression», *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n° 2, 2016, pp. 131-140.



mutuellement convenues, en vue d'accélérer la transition vers le développement durable. Il est suggéré aux Parties d'adopter à cet effet des mesures législatives et réglementaires mettant en place des incitations pour le développement, l'importation, le transfert et l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement, dans les secteurs privé et public, et en accordant une attention particulière aux technologies susceptibles d'être utilisées localement par les particuliers, les communautés locales et les petites et moyennes entreprises.

2.2. Des moyens humains

La Convention de Maputo met l'accent sur l'importance des moyens humains pour la réalisation de ses objectifs, étant donné qu'elle réserve son article 20 aux notions de renforcement des capacités, d'éducation et de formation.

Ainsi, cet article rappelle qu'il incombe aux Parties d'œuvrer à la promotion de l'éducation, de la formation et de la sensibilisation des populations à tous les niveaux en matière d'environnement, afin qu'elles prennent davantage conscience de l'étroite dépendance dans laquelle elles se trouvent vis-à-vis des ressources naturelles et comprennent mieux les raisons et les règles de leur utilisation durable, ce qui est fondamental du point de vue des objectifs poursuivis, car il importe avant tout d'associer les êtres humains à leur réalisation.

Dans cette optique, les Parties doivent veiller à ce que les questions d'environnement soient prises en compte dans les programmes d'éducation et de formation à tous les niveaux et fassent l'objet de campagnes d'information destinées à sensibiliser le public et à obtenir son adhésion aux concepts de conservation et d'utilisation durable des ressources naturelles, en utilisant au maximum la valeur éducative et formatrice des aires de conservation, ainsi que l'expérience des communautés locales.

Dans le même ordre d'idée, les Parties sont invitées à développer leurs capacités dans le domaine de l'éducation et de la formation liées à la conservation de l'environnement et des ressources naturelles, en particulier par la promotion et le développement de programmes de formation des formateurs ; de matériels appropriés d'enseignement et de formation ; et de possibilités et d'accès à l'éducation et à la formation à tous les niveaux appropriés.

L'article 20 de la Convention de Maputo insiste sur la nécessité pour les Parties de coopérer, en particulier en vue du renforcement ou de la création d'institutions régionales ou sous-régionales de formation, de programmes conjoints de formation, de bibliothèques et de centres de documentation et pour l'échange continu d'informations et d'expériences.

2.3. Des moyens institutionnels

L'article 21 de la Convention de Maputo met à la charge des Parties l'obligation de créer ou de désigner, si elles ne l'ont pas déjà fait, une autorité nationale ayant parmi ses attributions toutes les matières traitées par la Convention. Lorsque cela s'avère approprié, le même article les invite à mettre en place un mécanisme de coordination entre les institutions existantes.

Cette mesure est classique et doit permettre d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'instrument à l'échelle nationale. En effet, au-delà des procédures de réception des instruments

internationaux en droit interne, l'une des thématiques récurrentes en droit international de l'environnement est celle de son effectivité¹¹.

D'ailleurs, pour faire face aux difficultés d'application de ces accords, la voie diplomatique est souvent empruntée de manière informelle et le mérite de la Convention de Maputo est de s'y référer expressément dans son article 22.

2.4. Des moyens diplomatiques

Selon l'article 22 de la Convention de Maputo, les Parties coopèrent non seulement entre elles, mais, si cela s'avère approprié et nécessaire, avec d'autres États, pour donner plein effet aux dispositions de la Convention. Il est également prévu qu'elles coopèrent dans diverses autres situations, à savoir chaque fois qu'une mesure nationale est susceptible d'affecter l'environnement ou les ressources naturelles d'un autre État ou des zones en dehors de toute juridiction nationale ; pour promouvoir l'efficacité individuelle et conjointe de leurs politiques et législations, ainsi que de mesures adoptées en vertu de la Convention et d'autres conventions internationales dans les domaines de la protection de l'environnement et de la conservation et de l'utilisation des ressources naturelles ; ainsi que pour harmoniser leurs politiques et législations au niveau du continent africain ou au niveau régional, selon le cas.

Il est également prévu qu'elles coopèrent lorsqu'une situation critique en matière d'environnement ou une catastrophe naturelle survenue dans une Partie est susceptible d'affecter les ressources naturelles d'un autre État, la Partie concernée fournissant alors dès que possible à cet État toutes les données pertinentes disponibles.

Si une Partie a des raisons de croire qu'un programme, une activité ou un projet envisagé dans une zone relevant de sa juridiction peut avoir un impact négatif sur les ressources naturelles d'un autre État, elle fournit à cet autre État les informations pertinentes sur les mesures projetées et ses effets possibles, et tient des consultations avec ledit État, étant précisé que lorsqu'une Partie est opposée à une telle activité, elle engage des négociations avec l'État concerné.

Le même article ajoute que les Parties élaborent des programmes d'alerte rapide, de prévention et de gestion des catastrophes et tiennent des consultations, lorsque le besoin s'en fait sentir, en vue d'adopter des initiatives d'assistance mutuelle.

Lorsqu'une ressource naturelle ou un écosystème sont répartis de part et d'autre de frontières communes, les Parties concernées s'engagent à coopérer en vue de la conservation, mise en valeur et gestion d'une telle ressource ou d'un tel écosystème et, si le besoin s'en fait sentir, elles établissent des commissions inter-États pour leur conservation et leur utilisation durable.

En outre, les Parties s'engagent, pour toute exportation de substances dangereuses ou d'organismes non-indigènes ou modifiés, à solliciter le consentement préalable de l'État importateur et, le cas échéant, de l'État ou des États de transit.

¹¹ Voir Julien BÉTAILLE, *Une approche multi-conditionnelle de l'effectivité de la norme en droit international*, in Michel PRIEUR (dir.), *Hommage à un printemps environnemental, Mélanges en l'honneur des professeurs Soukeïna BOURAOUÏ, Mahfoudh GHÉZALI et Ali MEKOUAR*, Limoges, PULIM, 2016, pp. 521-560.



De même, les Parties prennent des mesures concertées en matière de mouvements transfrontières, de gestion et de traitement des déchets dangereux, afin d'appuyer, individuellement et collectivement, les accords internationaux dans ce domaine et de mettre en œuvre les instruments africains pertinents.

Enfin, les Parties échangent des informations sur le plan bilatéral ou par l'intermédiaire des institutions internationales compétentes sur les activités et événements susceptibles d'affecter les ressources naturelles et l'environnement de zones situées au-delà de toute juridiction nationale.

2.5. Des moyens financiers

L'article 28 de la Convention de Maputo rappelle l'importance capitale du financement pour la réalisation des objectifs de cet instrument. Il insiste ensuite sur l'obligation pour chaque Partie, compte tenu de ses capacités, de tout mettre en œuvre pour faire en sorte que des ressources financières adéquates soient mises à disposition pour la mise en œuvre de la Convention.


Dans cette optique, les ressources financières au titre du budget de la Convention comprennent les contributions des Parties, les contributions annuelles de l'Union africaine et les contributions d'autres institutions. Les contributions des Parties au budget de la Convention sont fixées conformément au barème des contributions approuvé par la Conférence des Parties à sa première réunion, d'où l'importance de la tenue de cette première réunion, qui peut notamment instituer un fonds de conservation, alimenté par des contributions volontaires des Parties ou toute autre source acceptée par la Conférence, aux fins de financement de projets et d'activités concernant la conservation de l'environnement et des ressources naturelles. Le Fonds fonctionne sous l'autorité de la Conférence des Parties et lui rend compte.

Individuellement ou collectivement, les Parties s'efforcent de mobiliser des ressources financières additionnelles et, à cet effet, veillent à la pleine utilisation et à l'amélioration qualitative continue de tous les mécanismes et sources de financement nationaux, bilatéraux et multilatéraux, y compris les consortiums, les programmes conjoints et les sources de financement parallèles, et s'efforcent également d'associer les mécanismes et sources de financement du secteur privé, y compris ceux des organisations non gouvernementales.

Conclusion

Au terme de ce tour d'horizon des dispositions de la Convention de Maputo, la pertinence d'une adhésion massive de tous les États du continent africain ne fait pas de doute.

Pourtant, beaucoup tardent encore à y adhérer pleinement ou à la ratifier, même s'ils l'ont signée. Comment expliquer cette réticence ? Quelles raisons politiques, économiques ou autres, empêchent le reste des États africains de donner vie à cet accord dont les mérites sont pourtant clairs à tous les niveaux (protection de l'environnement, développement, préservation des savoir-faire traditionnels, non régression, etc.), et ce, non seulement pour le continent dans son ensemble, mais pour chacun des États qui le composent.



Enfin, parmi les signataires eux-mêmes, incluant les États ayant ratifié la Convention, la première Conférence des parties tarde à se réunir. Ce délai de latence pourrait être mis à profit pour inciter la majorité des autres États à se joindre au processus, afin qu'il entre enfin dans une phase opérationnelle.

Il reste à souhaiter que ces adhésions se concrétisent rapidement, car il est urgent de protéger nos ressources communes, la Convention de Maputo étant l'un des outils de cette protection...

Bibliographie

- Julien BETAÏLLE, *Une approche multi-conditionnelle de l'effectivité de la norme en droit international*, in Michel PRIEUR (dir.), *Hommage à un printemps environnemental, Mélanges en l'honneur des professeurs Soukeïna BOURAOUI, Mahfoudh GHÉZALI et Ali MEKOUAR*, Limoges, PULIM, 2016, pp. 521-560.
- Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996.
- Mohamed Ali MEKOUAR, *La Convention africaine sur la conservation de la nature en vigueur mais non opérationnelle : l'urgence de convoquer la première Conférence des Parties*, 28 juin 2018, <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-environmental-law/resources/wcel-country-and-region-reports>.
- Pathé Marame NIANG, *Les processus participatifs dans la gestion des écosystèmes en Afrique de l'Ouest : une contribution à la démocratie environnementale*, Thèse en droit public, Université de La Rochelle, 2015.
- Michel PRIEUR et Gonzalo SOZZO, *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- Michel PRIEUR, «Une vraie fausse création juridique : le principe de non-régression», *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n° 2, 2016, pp. 131-140.
- Michel PRIEUR, «Vers la reconnaissance du principe de non-régression», *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 2012, p. 615.

UN SECRÉTARIAT DYNAMIQUE POUR LA CONVENTION DE MAPUTO, AIGUILLON DE SA VITALITÉ

Mohamed Ali MEKOUAR

Centre international de droit comparé de l'environnement

Résumé

Adoptée à Alger en 1968, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a été refondue en 2003 à Maputo. Alors que la version initiale d'Alger péchait notoirement par l'absence d'une structure administrative d'appui opérationnel, le traité révisé de Maputo a judicieusement remédié à cette carence en instituant un Secrétariat. Mais alors que les fonctions qui lui sont dévolues sont assez clairement définies, ni sa nature ni son ancrage ne sont précisément élucidés. Après avoir décliné les fonctions cruciales que le Secrétariat devrait assumer pour donner vie à de la Convention, cet article explore le format institutionnel qu'il pourrait revêtir afin de soutenir au mieux les efforts visant à l'appliquer effectivement. En termes de coût-efficacité, la solution idoine consisterait à confier les services de secrétariat à une organisation préexistante possédant l'expérience et l'expertise requises pour s'en acquitter dans les règles de l'art, comme l'IUCN ou le PNUE.

Mots clés : Convention de Maputo ; Secrétariat permanent ; effectivité.

Abstract

Adopted in Algiers in 1968, the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources was reformed in 2003 in Maputo. Whereas the Algiers initial version notoriously lacked the required administrative support structure, the Maputo revised treaty wisely remedied this shortcoming by establishing a Secretariat. However, while the functions assigned to it are clearly defined, neither its nature nor its affiliation are precisely set forth. Thus this article first outlines the crucial functions that the Secretariat should carry out to ensure the Convention's viability, and then explores the institutional format it could take to best support efforts to effectively implement it. In terms of cost-effectiveness, a suitable option would be to entrust secretariat services to a pre-existing organization with the experience and expertise required to perform them properly, such as IUCN or UNEP.

Keywords: Maputo Convention; permanent Secretariat; effectiveness.

1. Introduction : le péché originel

Née à Alger, en 1968, sous l'égide de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a fait peau neuve 35 ans plus tard. Sous les auspices là encore de l'Union africaine (UA), qui s'était entre-temps substituée à l'OUA, une version révisée de son texte initial a été approuvée à Maputo, en 2003, lors de la deuxième session de la Conférence de l'UA. Il en est résulté une profonde rénovation du dispositif conventionnel, au double plan substantiel et opérationnel, qui a permis d'enrichir et de moderniser sa teneur normative, d'une part ; de combler des lacunes et de pallier des faiblesses obérant son effectivité pratique, d'autre part.

Sans évoquer les apports substantiels du traité scellé dans la capitale mozambicaine¹, on s'intéressera ici uniquement à un aspect particulier de ses mécanismes institutionnels : les services de secrétariat à procurer en vue de son application, ainsi que la nature de l'organe devant s'en acquitter. De prime abord, cette question peut paraître purement formelle, voire même triviale. En réalité, il s'agit d'une dimension capitale de la future gouvernance de la Convention de Maputo, dont la mise en œuvre effective est en fait étroitement tributaire de l'existence d'un secrétariat fonctionnel.

Ainsi en atteste, du reste, la genèse de la Convention elle-même. Il est notoire que cette dernière a été, à l'origine, entachée d'une sérieuse carence opérationnelle : l'absence d'un secrétariat spécialement chargé d'en promouvoir l'application². La Convention d'Alger étant quasi muette sur ce point³, il n'est pas surprenant qu'elle n'ait jamais bénéficié d'appuis administratifs

¹ Sur l'enrichissement normatif véhiculé par la Convention révisée, on peut consulter notamment : Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, 1/2005, pp. 5-15 ; Bolanle T. ERINOSHO, «The Revised African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources: Prospects for a Comprehensive Treaty for the Management of Africa's Natural Resources», *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 21/3, 2013, pp. 378-397 ; Sandrine MALJEAN-DUBOIS, «La contribution de l'Union africaine à la protection de la nature en Afrique : de la convention d'Alger à la convention de Maputo», in *L'Afrique et le droit international. Variations sur l'organisation internationale*, Liber Amicorum Raymond RANJEVA, Paris, Pedone, 2013, pp. 205-218 ; Mohamed Ali MEKOUAR, *Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, Etude juridique de la FAO en ligne 54, Rome, 2006 ; Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», in Laurent GRANIER (coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, Gland, UICN, 2008, pp. 197-212 ; UICN, *Introduction à la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, 2^e éd., Gland, 2006.

² Aenza KONATÉ, *L'Organisation de l'Unité africaine et la protection juridique de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques, 1998, relève que les dispositions conventionnelles concernant la mise en œuvre sont «vagues, sommaires et imprécises» (p.133). Jean-Marc LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 1999, observe aussi que la Convention d'Alger «fait partie de la première génération de Conventions sur l'environnement qui [...] s'est préoccupée assez peu du suivi de la mise en œuvre par les États contractants» (p.209).

³ Mises à part des références aux fonctions administratives classiques de notification de l'entrée en vigueur de la Convention (art. XX) et de réception des dénonciations de la Convention (art. XXIII) ainsi que des demandes de révision de ses dispositions (art. XXIV). Ces fonctions sont d'ailleurs dévolues non pas à une structure *ad hoc* de la Convention, mais au «Secrétaire général administratif» de l'OUA.



concrets pour faciliter sa mise en œuvre. Celle-ci, « assez décevante »⁴, a « laissé à désirer »⁵, ce qui a condamné la Convention à une longue torpeur lui ayant valu l'épithète peu glorieuse de traité « dormant »⁶.

Ce péché originel de la Convention d'Alger, largement reconnu et déploré comme tel, a été potentiellement absout par la version refondue de Maputo, dont l'une des principales innovations, par rapport à sa devancière, a été précisément de consacrer des dispositions spécifiques au Secrétariat. L'article XXVII, en particulier, énumère les importantes fonctions imparties au Secrétariat, mettant en évidence le rôle d'aiguillon qu'il devrait être appelé à jouer pour assurer la viabilité de la Convention (2). Par contre, la question de son ancrage institutionnel n'a pas été tranchée par le traité révisé, qui a laissé à la Conférence des Parties le soin d'en décider au cours de sa première réunion (3).

2. Mission du Secrétariat : assurer la viabilité de la Convention

La doctrine n'a pas manqué de souligner l'influence, positive ou négative, du dynamisme ou de l'inertie des services de secrétariat sur la vie des traités environnementaux. Leur passivité et, plus encore, leur absence ne sont guère étrangères au sommeil ou à la léthargie des dispositifs conventionnels⁷. À l'opposé, la constance de leur engagement permet assurément de promouvoir les intérêts généraux des conventions, dont ils constituent ainsi des « animateurs essentiels »⁸. À ce titre, outre le support administratif qu'il doit assurer (2.2), le Secrétariat apparaît surtout comme « l'organe exécutif de la convention », chargé d'interpréter le « rôle le plus important »⁹ dans l'impulsion de sa mise en œuvre (2.1).

2.1. Rôle moteur d'impulsion

Ce rôle de locomotive du train conventionnel assigné au Secrétariat par le texte de Maputo ressort de façon évidente de l'article XXVII § 3, où les fonctions exécutives qu'il lui revient de remplir sont listées de manière assez complète. Ainsi doit-il organiser les réunions, tant ordinaires qu'extraordinaires, de la Conférence des Parties (CdP) et de ses organes subsidiaires¹⁰, en fournissant tous les services nécessaires à leur bon déroulement, y compris tous les documents

⁴ Jean-Marc LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, op. cit., p. 271.

⁵ Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*, 2^e éd., Paris, Pedone, 2000, p. 89.


⁶ Simon Lyster, *International Wildlife Law*, Cambridge, Grotius Publications, 1985, observe à cet égard: «the African Convention has no permanent Secretariat responsible for overseeing its implementation [...] and no formal meeting has been held since the Convention came into force», raison pour laquelle elle est devenue «a 'sleeping treaty' of little or no practical value» (pp. 111 et 123). Pour sa part, Morné VAN DER LINDE, "A Review of the African Convention on Nature and Natural Resources", *African Human Rights Law Journal*, vol. 2/1, 2002, la qualifie de convention "without any teeth" (p. 58), ou sans vigueur.

⁷ Jean-Marc LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, op. cit., passim.

⁸ Jean-Marc LAVIEILLE, Hubert DELZANGLES et Catherine LE BRIS, *Droit international de l'environnement*, 4^e éd., Paris, Ellipses, 2018, p. 103.

⁹ Maurice KAMTO, «Rapport introductif général», in Michel PRIEUR (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2003, p. 15.

¹⁰ La CdP est habilitée par l'article XXVI § 5-c) à créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à la mise en œuvre de la Convention, «en particulier pour donner des avis scientifiques et techniques».



requis, préalablement élaborés, traduits et transmis – autant de tâches indispensables au fonctionnement régulier des instances dirigeantes de la Convention. Dans la même logique, le Secrétariat doit également veiller à l'application des décisions prises par la CdP, qu'elle lui adresse à cette fin.

Le Secrétariat doit par ailleurs, de sa propre initiative, porter à l'attention de la CdP les questions clés liées aux objectifs et à l'application de la Convention, alertant ainsi les Parties sur les enjeux majeurs à prendre en ligne de compte. Sur le plan de la communication et de la sensibilisation, le Secrétariat doit non seulement vulgariser la Convention en informant le grand public sur les buts qu'elle poursuit, mais aussi : (i) rassembler et diffuser auprès des Parties les dispositions législatives et réglementaires destinées à assurer sa mise en œuvre ; (ii) préparer et divulguer des études et des rapports sur l'application de la Convention et sur ses propres activités¹¹.

Une autre fonction fondamentale, d'ordre financier, incombe au Secrétariat : la gestion du budget de la Convention, qui comprend notamment les contributions obligatoires des Parties contractantes, ainsi qu'un éventuel fonds de conservation alimenté par des apports volontaires¹². En amont, il va de soi qu'un projet de budget doit d'abord être préparé par le Secrétariat, puis soumis à la CdP pour discussion et adoption. Ces responsabilités budgétaires doivent être assumées avec le plus grand de soin, car il y va de la viabilité financière de la Convention¹³.

S'y ajoutent aussi diverses tâches concernant la coopération et la coordination. Le Secrétariat peut ainsi être invité par la CdP, aux fins de mise en œuvre de la Convention, à encourager et/ou à renforcer la coopération avec les «institutions et organes compétents, nationaux ou internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux»¹⁴, en concluant, s'il y a lieu, des «arrangements administratifs et contractuels»¹⁵. À cet effet, des accords de partenariat, habituellement appelés «mémorandums d'entente» ou «mémorandums de coopération», sont couramment établis entre les secrétariats des traités environnementaux afin de définir des cadres généraux de collaboration ou tracer des lignes d'action commune¹⁶.

¹¹ Article XXVII § 3 de la Convention. L'article XXVI § 5 prévoit en outre que la CdP encourage la mise en œuvre effective de la Convention et, à cet effet, examine les rapports présentés par le Secrétariat.

¹² Aux termes de l'article XXVIII, les ressources financières formant le budget de la Convention sont constituées par : «les contributions des Parties, les contributions annuelles de l'Union africaine et les contributions d'autres institutions». De surcroît, la CdP «peut instituer un fonds de conservation, alimenté par des contributions volontaires des Parties ou toute autre source [...]».

¹³ Dans ce sens, l'article XXVIII § 1 souligne «[...] l'importance capitale du financement pour la réalisation des objectifs de la présente Convention [...]».

¹⁴ Article XXVI § 5-i) de la Convention.

¹⁵ Article XXVII § 3-f) de la Convention.

¹⁶ Le futur Secrétariat de la Convention de Maputo aurait ainsi avantage à conclure ce genre d'accords avec les secrétariats des conventions sur la biodiversité, le changement climatique, la lutte contre la désertification, etc. Pour une illustration, voir les accords signés par le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique avec ses nombreux partenaires sur son site : www.cbd.int/agreements.



Plus spécifiquement, le Secrétariat est chargé de «coordonner ses activités avec celles des secrétariats des autres conventions et organes internationaux pertinents»¹⁷. Cette fonction répond au fort besoin de concertation, désormais unanimement reconnu¹⁸, visant à assurer une mise en œuvre harmonisée et synergique des conventions environnementales, tout en conjurant les risques croissants de doubles emplois et d'approches divergentes qui augmentent à mesure que les secrétariats, multiples et dispersés, développent leurs activités respectives¹⁹. Cette exigence s'est traduite, par exemple, par la création du Groupe de liaison des Conventions relatives à la biodiversité, rassemblant les secrétariats de six traités se rapportant à la diversité biologique²⁰, qui se réunit régulièrement pour étudier les moyens d'améliorer la coordination et la synergie entre ses membres²¹. Le futur Secrétariat de la Convention de Maputo pourrait s'associer aux travaux de ce groupe de liaison ou de structures similaires²².

Outre les tâches qui lui sont expressément dévolues par la Convention, le Secrétariat aura également à s'acquitter de toutes autres fonctions «qui pourraient lui être assignées»²³ par la CdP. La pratique révèle en effet que, parmi les fonctions effectivement remplies par les secrétariats des conventions, certaines ne sont pas entièrement prévues par les dispositions y relatives, mais découlent de décisions prises par les instances dirigeantes des conventions en question²⁴.

Ainsi, des rapports nationaux de mise en œuvre de la Convention doivent être soumis par les Parties à la CdP par l'intermédiaire du Secrétariat, et celui-ci doit y joindre «des observations»²⁵. Lorsque ces dernières mettent «à jour des problèmes de non-conformité», elles participent de «l'identification des manquements», fonction que les secrétariats des conventions exercent au titre « du contrôle de l'application des traités environnementaux »²⁶. Les dits rapports nationaux doivent être établis «sous une forme et à des intervalles»²⁷ que la CdP peut déterminer. Aux fins

¹⁷ Article XXVII § 3-h) de la Convention.

¹⁸ Dans ce sens, voir notamment : Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, *Renforcer les synergies entre les accords multilatéraux sur l'environnement relatifs à la biodiversité. Rapport du Directeur exécutif*, UNEP/EA.2/12, 25 février 2016 ; UNEP, *Compendium of guidance on achieving synergies among biodiversity-related conventions at the national level*, Nairobi, 2018.

¹⁹ À cet égard, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a adopté, lors de sa 2^e session en 2016, la résolution 2/17 sur le renforcement de l'action du PNUE en vue d'améliorer la coopération, la collaboration et les synergies entre les conventions relatives à la biodiversité (UNEP/EA.2/Res.17, 3 août 2016).

²⁰ À savoir : (i) Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (1971) ; (ii) Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972) ; (iii) Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973) ; (iv) Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (1979) ; (v) Convention sur la diversité biologique (1992) ; et (vi) Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (2001).

²¹ Sur le mandat et les activités de ce groupe, voir <https://www.cbd.int/blg>.


²² Dans cette optique, la nécessité de veiller à une application concertée du NEPAD et des Conventions de Rio a été soulignée par Masse LO et Oussouby TOURÉ, *Les synergies entre le NEPAD et les accords multilatéraux sur l'environnement*, Dakar, ENDA, 2017.

²³ Article XXVII § 3-j) de la Convention.

²⁴ Pour une illustration de l'évolution comparée du rôle des secrétariats de la CITES (1973), de la Convention sur les espèces migratrices (1979) et de la Convention sur la diversité biologique (1992), voir Volker MAUERHOFER, «Activities of Environmental Convention-Secretariats : Laws, Functions and Discretions», *Sustainability*, 11/2019, p. 3116.

²⁵ Article XXIX § 1 de la Convention.

²⁶ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ et al., *Droit international de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2013, p.156.



de leur exploitation optimale, il importe que ces rapports soient présentés de façon harmonisée, suivant un format uniforme que le Secrétariat pourrait alors élaborer, suivant en cela une pratique bien établie²⁸.

Pareillement, dans la mesure où la Convention donne aux ONG intéressées, qu'elles soient nationales, régionales, continentales ou mondiales, la possibilité de prendre part aux réunions de la CdP²⁹, le Secrétariat devrait tenir à jour une liste de celles habilitées à le faire en qualité d'observateurs et s'assurer qu'elles y soient dûment invitées afin qu'elles puissent notamment contribuer au contrôle de l'application de la Convention³⁰.

Qui plus est, un dénominateur commun à l'ensemble des secrétariats des traités relatifs à l'environnement réside dans les tâches administratives qui leur incombent.

2.2. Fonction d'appui administratif

Tel est effectivement le cas s'agissant aussi du Secrétariat de la Convention de Maputo. De manière assez classique, les services de soutien administratif qui lui échoient en vertu des dispositions conventionnelles concernent, pour l'essentiel, son rôle de trait d'union entre les Parties contractantes, en termes de communication et d'information.

En tant que facilitateur de l'échange de données, le Secrétariat est récipiendaire de toutes les informations utiles portant sur les questions intéressant la Convention, que les Parties sont tenues de lui fournir conformément à l'article XXIX § 2, et qu'il devrait ensuite partager avec l'ensemble des Parties, voire les rendre plus largement accessibles au public. Il s'agit aussi bien des coordonnées des organismes devant servir de correspondants nationaux aux fins de la Convention, que des dispositifs normatifs destinés à assurer la mise en œuvre de cette dernière, ainsi que des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à l'environnement et aux ressources naturelles liant les Parties contractantes.

²⁷ Article XXIX § 1 de la Convention.

²⁸ Par exemple, des modèles de rapport nationaux ont été préparés par le Secrétariat de la Convention de Ramsar en vue de la CdP 13 de 2018 (<http://pnmh.espaces-naturels.fr/sites/default/files/fichiers/RAMSAR%20COP13-Rapport%20national%20FRANCE-FINAL.pdf>) et par celui de la Convention sur la diversité biologique en 2016 (www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-27-fr.pdf).

²⁹ Aux termes de l'article XXVI § 6, les ONG compétentes dans les domaines régis par la Convention qui souhaitent participer aux réunions de la CdP comme observateurs et qui en informent le Secrétariat peuvent y être admises, à moins qu'un tiers au moins des Parties n'y fassent objection.

³⁰ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ *et al.*, *Droit international de l'environnement*, *op. cit.*, relèvent à ce propos : « Le concours des ONG dans l'exercice de cette mission de contrôle est important [...]. Dans le cadre de la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, la pratique a reconnu un véritable 'droit de pétition' aux ONG » (p. 156).

Si par ailleurs une Partie décide de prendre des mesures dérogatoires aux dispositions de la Convention, elle doit en informer la CdP par le biais du Secrétariat, qui se charge alors de les diffuser auprès des Parties³¹. Ce souci de transparence justifie aussi que les propositions d'amendements à la Convention soient communiquées aux Parties par le Secrétariat³², comme doivent l'être également, de la même façon, les propositions d'annexes supplémentaires à la Convention³³.

Au demeurant, on peut se demander si certaines tâches administratives relevant du dépositaire de la Convention – à savoir, la Commission de l'Union africaine³⁴ – ne devraient pas être conjointement confiées au Secrétariat s'il est décidé de conférer la responsabilité de celui-ci à une autre institution. Les fonctions imparties au dépositaire comprennent bien sûr la réception des instruments de ratification, d'approbation et d'adhésion à la Convention³⁵, ainsi que des notifications de sa dénonciation³⁶. De plus, le dépositaire doit communiquer aux Parties et aux signataires : (i) l'adoption des amendements à la Convention et des annexes supplémentaires à la Convention ; et (ii) les refus d'acceptation de telles annexes de la part des Parties qui ne sont pas en mesure d'y souscrire³⁷. S'il est normal que ces tâches soient remplies par Commission de l'Union africaine en tant que dépositaire, il semble également souhaitable que le Secrétariat soit associé à leur exercice, à la requête de la CdP, à partir du moment où les fonctions du dépositaire et celles du secrétariat ne seraient plus confondues entre les mains de la même organisation. Encore faudrait-il que, dans cette perspective, la CdP se prononce sur l'ancrage institutionnel des services de secrétariat de la Convention de Maputo.

3. Ancrage du Secrétariat : asseoir l'enracinement de la Convention

L'un des apports essentiels du traité réformé concerne les mécanismes de sa mise en œuvre, qui ont été sensiblement améliorés. Alors que la Convention d'Alger manquait manifestement d'outils efficaces pour assurer le suivi de son application, en particulier d'une structure appropriée d'appui opérationnel, la Convention de Maputo a judicieusement remédié à cette carence en prévoyant la création d'un Secrétariat. Son article XXVII § 1, on ne peut plus explicite à cet égard, dispose : « Il est institué un Secrétariat de la présente Convention ».

Toutefois, alors que les fonctions du Secrétariat ainsi établi ont été assez nettement délimitées, ni sa nature ni son amarrage n'ont été précisés, ce qui laisse ouverte la question de son rattachement organique et de son degré d'autonomie. Aussi convient-il d'envisager les formes institutionnelles qu'il peut revêtir (3.1), avant d'exposer l'option ici préconisée, celle consistant à confier les services de secrétariat à une organisation existante ayant amplement fait ses preuves en la matière (3.2).

³¹ Article XXV de la Convention.

³² Article XXXI § 2 de la Convention.

³³ Article XXXII § 2-b) de la Convention.

³⁴ Article XLII de la Convention.

³⁵ Articles XXXVI § 2 et XXXVII § 2 de la Convention.

³⁶ Article XL § 1 de la Convention.

³⁷ Articles XXXI § 4 et XXXII § 4 de la Convention.

3.1. Options envisageables : deux voies alternatives

À l'instar de nombreux traités environnementaux, la Convention de Maputo n'a pas prédéterminé l'institution en charge de son Secrétariat, donnant aux Parties contractantes la latitude d'en convenir elles-mêmes. En effet, selon l'article XXVII § 2, la «Conférence des Parties, à sa première réunion, désigne une organisation pour exercer les fonctions de Secrétariat aux termes de la Convention, ou désigne son propre Secrétariat et détermine son siège». Il appartiendra donc à la CdP1 de prendre une décision primordiale concernant les services de secrétariat de la Convention, consistant soit à déterminer une institution déjà en place pour les fournir, soit à établir un secrétariat propre à la Convention.

Néanmoins, le choix à opérer par la CdP n'est pas entièrement libre : confiné aux deux termes de cette alternative, il ne lui permet pas d'envisager d'autres options possibles. Une telle limitation ne se retrouve pas nécessairement dans d'autres traités environnementaux, y compris ceux conclus dans le cadre de l'Organisation panafricaine. Ainsi, la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique de 1991, moins restrictive à cet égard, a prévu que la CdP, lors de sa première réunion, «évaluera» la façon dont le Secrétariat intérimaire se sera acquitté de ses tâches et «décidera des structures qui conviennent à l'exercice de ces fonctions»³⁸. Dans le domaine du commerce, l'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine de 2018 a laissé une liberté de décision similaire à la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'UA pour créer le secrétariat, convenir de sa nature et approuver sa structure, à la condition toutefois qu'il s'agisse d'un «organe institutionnel du système de l'Union africaine»³⁹.

Concrètement, quelles options s'offriront à la CdP 1 de la Convention de Maputo lorsqu'elle aura à forger le devenir du Secrétariat, sachant qu'elle devra forcément s'engager dans l'une des deux voies tracées par l'article XXVII § 2 : celle passant par l'identification d'une organisation en place désireuse de s'en charger, ou celle conduisant à instituer un secrétariat spécifique pour la Convention ?

Sans être inimaginable, cette deuxième option d'un secrétariat *ad hoc* paraît toutefois très difficilement concevable, en particulier pour d'évidentes considérations budgétaires et logistiques⁴⁰. Est-il réaliste de penser que, en termes de coûts, les quelques États actuellement Parties à la Convention de Maputo – moins du tiers des pays africains⁴¹ – seraient disposés à mobiliser durablement les importantes ressources humaines et monétaires requises pour la création d'une nouvelle structure, suffisamment équipée pour fonctionner efficacement dans la continuité ? On peut en douter sérieusement compte tenu des contraintes financières

³⁸ Article 16 § 2 de la Convention de Bamako. En vertu de cette disposition, les fonctions du Secrétariat sont exercées conjointement, de façon provisoire jusqu'à la fin de la première réunion de la CdP, par l'OUA et par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.

³⁹ Article 13 § 3 de l'Accord.

⁴⁰ De fait, cette voie a été explorée lors d'une réunion tenue à Addis-Abeba en 2000 pour passer en revue le projet de révision de la Convention d'Alger, où il a été suggéré que le secrétariat soit établi comme un organe indépendant lié à l'OUA ("*independent body linked to the OAU*") : Morné VAN DER LINDE, "A Review of the African Convention on Nature and Natural Resources", *op. cit.*, p. 48.

⁴¹ En juillet 2019, la Convention de Maputo ne comptait que 17 Parties contractantes.



qui handicapent lourdement la marche régulière des organisations intergouvernementales en Afrique⁴².

Si on laisse de côté cette improbable hypothèse, l'unique piste praticable est celle de la désignation d'une institution acceptant d'assumer les fonctions de secrétariat. C'est du reste la voie maîtresse qu'empruntent généralement les instruments conventionnels : si désormais ils ont tous en commun le souci de créer des mécanismes de suivi de leur application, la plupart d'entre eux «ne font reposer leur institutionnalisation que sur une structure préexistante», et très rares sont ceux qui «établissent effectivement des institutions spécifiques» à cette fin⁴³. Cette nette tendance à confier le secrétariat des traités environnementaux à une organisation préexistante permet d'en réduire les coûts de fonctionnement et d'en simplifier la gestion administrative⁴⁴. Double avantage qui explique, par exemple, que les services de secrétariat de la Convention de Paris concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel ou du Traité de Rome sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture soient respectivement assurés par l'UNESCO, le Conseil de l'Europe et la FAO.

Les Parties à la Convention de Maputo devraient donc s'inscrire dans cette logique pour désigner une organisation adéquate disposée à fournir les services de secrétariat. Toute la question est alors d'en identifier une ou deux qui soient à même d'exercer au mieux ces fonctions.

3.2. Un secrétariat permanent adossé à une institution chevronnée

Il va sans dire que le choix devrait inévitablement porter sur une organisation dotée d'une solide expérience dans la mise en œuvre des traités environnementaux en Afrique. Quelle pourrait alors être, parmi les candidats potentiels, cette institution chevronnée dont l'expertise reconnue, attestée par ses lettres de noblesse, la prédisposerait visiblement à servir de secrétariat à la Convention de Maputo ?

De prime abord, on peut songer à son organisation-mère, l'Union africaine, au sein de laquelle la version révisée du dispositif conventionnel a été négociée et approuvée. Une telle éventualité vient d'autant plus à l'esprit que les fonctions du Secrétariat sont, en vertu de la Convention, «exercées à titre intérimaire par le Président de la Commission de l'Union africaine jusqu'à l'adoption de la décision de la Conférence des Parties»⁴⁵. De provisoire, cette responsabilité ne

⁴² L'UA elle-même est fortement dépendante des bailleurs de fonds pour mener ses activités et réaliser ses programmes, n'étant pas financée de manière prévisible et durable, et 40 % de ses États membres ne versant pas leur contribution annuelle. D'où la décision prise en 2016 par la Conférence de l'Union d'instituer une taxe de 0,2% sur toutes les importations éligibles en Afrique pour financer le budget de l'UA, les montants perçus au titre de cette taxe devant être automatiquement versés par les États membres à l'UA au prorata de leur contribution statutaire. Voir African Union, *Financing the Union. Towards the financial autonomy of the African Union*, 2016, https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-financing_the_union_6.pdf.

⁴³ Josette BEER-GABEL et Bernard LABAT, *La protection internationale de la faune et de la flore sauvages*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 223 et 243.

⁴⁴ Cyril DE KLEMM and Claire SHINE, *Biological Diversity Conservation and the Law*, Gland, IUCN, 1993, p. 46.

⁴⁵ Article XLI de la Convention. Au sein de la Commission, c'est le Département de l'économie rurale et de l'agriculture qui en a la charge, d'après Girmachew ALEMU ANEME, *Introduction to the Norms and Institutions of the African Union*, 2018 (www.nyulawglobal.org/globalex/African_Union1.html#MaputoSecretariat).

pourrait-elle pas devenir durable⁴⁶ ? Si rien ne s'oppose *a priori* à ce que la Commission de l'UA continue à l'assumer au-delà de la période transitoire, diverses considérations donnent à penser qu'elle ne serait pas la mieux placée pour assurer pleinement tous les services requis pour l'essor de la Convention. Outre la précarité sus-évoquée de ses moyens financiers, un autre facteur limitant tient à la modestie de ses capacités techniques et opérationnelles : faute d'avoir eu à administrer des traités similaires, la Commission de l'UA n'a pas pu acquérir le niveau d'expertise spécialisée nécessaire pour remplir convenablement les fonctions de secrétariat. Aussi a-t-on pu se demander non sans raison, s'agissant de la Convention d'Alger avant sa révision, «si le Secrétariat de l'OUA était techniquement, voire matériellement, outillé pour assurer une telle fonction»⁴⁷. Aujourd'hui, cette interrogation reste d'actualité si on pense par exemple que la CdP 1 de la Convention de Maputo, qui aurait dû se tenir au plus tard en juillet 2017⁴⁸, n'a pas encore eu lieu deux ans plus tard, et on ignore toujours quand elle sera convoquée par Commission de l'UA⁴⁹.

Il y a donc lieu de craindre, dans cette perspective, que l'UA ne représenterait en pratique qu'un «cadre d'hébergement sans influence notable», faute précisément de disposer d'une «structure appropriée»⁵⁰ en mesure de fournir effectivement les services de secrétariat. Dès lors, il paraît plus judicieux de s'orienter vers une entité «séparée»⁵¹ de l'organisation-mère afin d'y loger le Secrétariat de la Convention de Maputo.

Le choix pourrait alors porter sur l'une des deux organisations les mieux placées et les plus qualifiées pour l'accueillir : l'UICN et le PNUE. L'expertise et l'expérience uniques dont jouissent ces institutions au service des secrétariats des traités environnementaux ne sont plus à démontrer. À elles deux, elles remplissent aujourd'hui ces fonctions – et les ont remplies dans le passé – vis-à-vis de près d'une vingtaine de conventions⁵², y compris dans le continent africain. Ainsi le PNUE s'en charge-t-il pour : (i) la Convention d'Abidjan relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud ; (ii) la Convention de

⁴⁶ Dans ce sens, en 1983, un projet de révision de la Convention d'Alger avait prévu de confier le Secrétariat à l'OUA, mais cette option n'a pas été retenue dans les versions suivantes du texte : ESCAS/NR/1/359-83 du 21 octobre 1983, cité par Jean-Marc LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, *op. cit.*, pp. 272-73.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 272.

⁴⁸ Aux termes de l'article XXVI § 1, la première réunion de la CdP doit être convoquée par le Président de la Commission de l'UA «un an au plus tard» après l'entrée en vigueur de la Convention – laquelle est intervenue en juillet 2016.

⁴⁹ Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature en vigueur mais non opérationnelle: l'urgence de convoquer la première Conférence des Parties», *IUCN WCEL Country and Region Reports*, 28 juin 2018. À titre de précédent instructif, on rappellera que la CdP1 de la Convention de Bamako, qui aurait dû elle aussi avoir lieu dans l'année suivant l'entrée en vigueur de cette dernière, ne s'est tenue qu'en 2013, alors même que, adoptée en 1991, la Convention était devenue effective en 1998. Autant dire que, du fait de ce considérable retard, son application est restée pratiquement paralysée pendant une quinzaine d'années. Voir «Rapport du Secrétariat sur l'application de la convention de Bamako», Deuxième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bamako, Abidjan, 30 janvier – 1^{er} février 2018, UNEP/BC/COP.2, 16 janvier 2018.

⁵⁰ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *op. cit.*, p. 9.

⁵¹ *Ibid.*, p. 15.

⁵² Sur les apports de l'UICN en la matière, voir Barbara J. LAUSCHE, *Weaving a Web for Environmental Law*, Bonn, IUCN/ICEL, 2008. Sur le rôle du PNUE, voir *Liste des accords multilatéraux sur l'environnement dont le Programme des Nations Unies pour l'environnement assure actuellement le secrétariat ou pour lesquels des décisions ont été prises en ce sens*, UNEP/EA.2/Res.18, 2018.



Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée ; et (iii) la Convention Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'océan Indien occidental. Plus récemment, le PNUE a aussi assumé cette responsabilité pour la Convention précitée de Bamako sur les déchets dangereux⁵³.

Quant à l'UICN, en plus de son « expérience éprouvée » en ce domaine et de son « implantation dans la plupart des régions du monde »⁵⁴, outre aussi le fait qu'elle héberge le Secrétariat de la Convention de Ramsar sur les zones humides⁵⁵, il convient de garder à l'esprit qu'elle a joué un rôle primordial dans l'élaboration de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, à la fois pour la conception du texte initial d'Alger⁵⁶ et pour la rédaction de la version révisée de Maputo⁵⁷, ainsi que son appui technique, fourni de concert avec le PNUE, tout au long des processus laborieux ayant mené à l'adoption de cette dernière, d'abord, et à son entrée en vigueur, ensuite⁵⁸.

Ces soutiens de l'UICN et du PNUE ont du reste été expressément reconnus par la Conférence de l'Union africaine dans sa décision relative à la révision de la Convention. Y appréciant leurs « efforts consentis »⁵⁹ à cette effet, elle leur a en outre demandé « de coopérer avec la Commission et les États membres de l'Union africaine afin d'assurer la mise en œuvre effective de la Convention »⁶⁰. Cet appel à coopération ne recèle-t-il pas, en filigrane, un encouragement implicite à fournir les services de Secrétariat pour assurer l'application de la Convention ?

L'UICN et le PNUE ont d'ailleurs déjà pris les devants en répondant à cette invitation par des actions de plaidoyer, notamment au sein de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), visant en particulier à susciter un vaste mouvement de ratification de

⁵³ En 2013, la CdP 1 de la Convention de Bamako a décidé de créer un secrétariat et de le placer sous la tutelle du PNUE, décision qui a ensuite été avalisée par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (Résolution 1/16). Voir « Rapport du Secrétariat sur l'application de la convention de Bamako », Deuxième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bamako, Abidjan, 30 janvier - 1^{er} février 2018, *op. cit.*

⁵⁴ Maurice KAMTO, « Rapport introductif général », in Michel PRIEUR (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁵ Ne prévoyant pas de secrétariat à l'origine, la Convention de Ramsar a été amendée en 1987 pour combler cette lacune et, en 1988, son secrétariat permanent a été installé auprès de l'UICN à Gland. Voir Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Introduction à la Convention sur les zones humides*, Gland, 2016, p. 21.


⁵⁶ Kai CURRY-KINDAHL, "The New African Conservation Convention", *Oryx*, vol. X, 1969-70, pp. 116-126.

⁵⁷ UICN, *Introduction à la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, *op. cit.*, p.30 ; Mohamed Ali MEKOUAR, *Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, *op. cit.*

⁵⁸ Mohamed Ali MEKOUAR, "The African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources: The Need to Speed up its Entry into Force to Ensure its Timely Implementation", *Revue africaine de droit de l'environnement*, 1/2014, pp. 83-89.

⁵⁹ Assembly/AU/Dec. 9 (II) - Décision sur la révision de la Convention africaine de 1968 (Convention d'Alger) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, EX/CL/50 (III), in *Décisions et déclarations*, Conférence de l'Union africaine, Deuxième session ordinaire, 10-12 juillet 2003, Maputo, Assembly/AU/Dec. 6 - 32 (II) Assembly/AU/Decl. 4 - 11 (II), § 1.

⁶⁰ *Ibid.*, § 6.



la Convention, ainsi qu'à faciliter l'organisation de sa première CdP⁶¹. À l'occasion de la tenue de celle-ci, l'UICN et/ou le PNUE pourraient, s'inscrivant plus résolument dans cette logique de coopération, et prolongeant le soutien qu'ils n'ont cessé de procurer depuis des décennies, se porter candidats pour assumer régulièrement les fonctions de Secrétariat de la Convention. Ils pourraient au demeurant offrir leurs services de manière collaborative, avec la possibilité de les fournir par exemple à tour de rôle, à l'image de l'arrangement convenu par le passé au regard de la CITES⁶².

Conclusion

Après avoir mis en lumière le rôle crucial d'aiguillon que le Secrétariat est appelé à jouer pour donner vie à de la Convention de Maputo et décliné les fonctions importantes qu'il lui appartiendra ainsi d'exercer pour contribuer à favoriser la vitalité de cette dernière de façon durable, cet article a exploré la forme institutionnelle que le Secrétariat pourrait revêtir afin de soutenir au mieux l'application effective des dispositions conventionnelles.

Se fondant sur une analyse concrète des options en présence, il est permis d'avancer que, en termes de coût-efficacité, la solution idoine consisterait, non pas à créer *ex novo* une structure *ad hoc*, mais à confier les services de Secrétariat de la Convention de Maputo à une organisation déjà en place, dotée de l'expérience et l'expertise indispensables pour pouvoir s'en acquitter dans les règles de l'art, avec autonomie et dans la continuité.

À l'issue de cet examen, il est apparu que deux prétendants virtuels, l'UICN et le PNUE, possèdent les atouts d'une telle institution chevronnée, étant indiscutablement à la hauteur des responsabilités attachées aux fonctions de Secrétariat de la Convention de Maputo. Aussi devraient-ils – pour autant bien sûr qu'ils y consentent, ce qui est vivement souhaitable – être considérés comme options prioritaires par la CdP lorsqu'elle aura à statuer sur la question du secrétariat durant sa première réunion. Au final, qu'elles penchent pour l'UICN ou pour le PNUE, ou qu'elles se prononcent pour une formule hybride associant l'une et l'autre, les Parties contractantes feraient assurément un choix avisé.

⁶¹ Mohamed Ali MEKOUAR, Yacouba SAVADOGO et Robert WABUNOHA, «La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement booste la Convention de Maputo sur la protection de la nature», *UICN News*, 12 octobre 2018 (www.iucn.org/fr/news/world-commission-environmental-law/201810/la-conference-ministerielle-africaine-sur-l'environnement-booste-la-convention-de-maputo-sur-la-protection-de-la-nature). À l'instigation du Burkina Faso, de la Guinée et du Tchad, épaulés par l'UICN et le PNUE, la 7^e session extraordinaire de la CMAE, réunie en septembre 2018 à Nairobi, a appelé à la convocation de la CdP1 de la Convention de Maputo, «première étape vers la mise en œuvre intégrale de cet instrument». Voir *Rapport du segment ministériel*, AMCEN/SS.VII/2, 18 octobre 2018, § 43. Poursuivant ces initiatives, les mêmes pays, assistés là encore par l'UICN et le PNUE, ont souhaité qu'un événement parallèle portant sur les préparatifs de la CdP 1 ait lieu lors de la 17^e session régulière de la CMAE en août 2019 en Afrique du Sud.

⁶² Dans la phase finale de négociation de la CITES en 1973, il avait été décidé que son secrétariat soit confié au PNUE et que ce dernier en délègue l'exercice à l'UICN ; celle-ci s'est donc acquittée des fonctions de secrétariat jusqu'à 1984, date à laquelle le PNUE en a assumé la responsabilité directe. Voir Barbara J. LAUSCHE, *Weaving a Web for Environmental Law*, *op. cit.*, p. 81.

LA CONTRIBUTION DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION AFRICAINE SUR LA CONSERVATION DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES : CAS DU BASSIN DU CONGO

Brice Séverin PONGUI

Doctorant en droit de l'Université Marien Ngouabi

Avocat au Barreau de Brazzaville

Résumé

La mise en œuvre concrète de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Convention de Maputo) est à la fois un enjeu et un défi pour le continent africain. La contribution des tous les sujets de droit international public et de droit international de l'environnement à la mise en œuvre de cet accord historique est vivement souhaitée. Dans un premier volet, la présente contribution a pour objectif de vérifier par quels biais la place et le rôle des Communautés économiques régionales africaines sont appréhendés par la Convention de Maputo. Dans un second volet, l'appréhension de la place et du rôle des Communautés économiques régionales par la Convention de Maputo démontre comment ces communautés peuvent non seulement contribuer à la mise en œuvre de celle-ci à travers certains de leurs mécanismes institutionnels, procéduraux, voire substantiels, mais aussi par le biais de la coopération interinstitutionnelle.

Mots-clés : Union africaine ; mise en œuvre ; rôles des communautés économiques régionales ; coopération.

Abstract

The concrete implementation of the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Maputo Convention) is both an issue and a challenge for the African continent. The contribution of all subjects of Public International Law and International Environmental Law to the implementation of this historic agreement is highly desirable. This paper aims, in the first part, to ascertain the means by which the position and role of the African Regional Economic Communities are captured by the Maputo Convention. In the second part, a review of the position and role of the Regional Economic Communities by the Maputo Convention shows how these communities can not only contribute to the Convention's implementation through some of their institutional, procedural and even substantial mechanisms, but also through interinstitutional cooperation.

Keywords: African Union; implementation; roles of Regional Economic Communities; cooperation.



Introduction

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ci-après Convention de Maputo de 2003, est entrée en vigueur depuis le 10 juillet 2016.

Elle introduit de nouveaux concepts et modifie les obligations des États. Ses objectifs sont ambitieux. Renforçant la Convention d'Alger de 1968, la Convention de Maputo vise l'amélioration de la protection de l'environnement, la promotion de la conservation et l'utilisation durables des ressources naturelles ainsi que l'harmonisation et la coordination des politiques dans ces domaines¹.

La mise en œuvre de cette Convention par les États parties reste néanmoins un défi pour l'Afrique. C'est ce qui a fait dire au professeur Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ en 2005 : «Presque instinctivement, on peut manifester un certain doute à l'égard du renouvellement juridique ainsi opéré. Certes, il faut le redire, il manifeste le travail remarquable d'équipes d'experts opiniâtres et volontaristes qui ont su faire accepter aux politiques la nécessité et l'étendue des règles adoptées. Mais sauf à ne regarder que le point de vue de la beauté de l'art, qui fut si souvent célébré à propos de la Convention africaine, il faut bien reconnaître que, non seulement celle-ci ne se donne pas les moyens de sa mise en œuvre mais en outre, la situation, même renouvelée, de l'organisation panafricaine ne permet pas d'envisager assez rapidement, comme la logique le commanderait, le fonctionnement de la Convention»². D'où l'intérêt d'une brève réflexion sur la place accordée aux communautés économiques régionales africaines (CERA) dans la Convention de Maputo ainsi que le rôle qu'elles peuvent jouer pour contribuer à sa mise en œuvre.

Deux principales interrogations guideront notre réflexion. Quels peuvent être la place et le rôle des CERA dans la mise en œuvre de la Convention de Maputo ? L'expérience des communautés économiques régionales pourrait-elle contribuer à la réflexion sur la mise en œuvre de la Convention de Maputo tant au niveau national qu'au niveau sous-régional ? Des propositions de réponses à ces deux questions principales seront données en regard des dispositions de la Convention de Maputo et de la pratique de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) dans le bassin du Congo.

Notre sujet pose inéluctablement le problème de la définition de notions équivoques, à savoir les termes «bassin du Congo» et «communautés économiques régionales».

Si la notion de «bassin du Congo» est reprise dans les discours officiels et même dans certains instruments de portée politique et juridique, il reste qu'aucune convention internationale ne donne avec précision le nombre réel de pays susceptibles d'appartenir à cet espace géographique³. L'appréciation du nombre d'États concernés géographiquement par ce territoire

¹ Article 11 de la Convention de Maputo.

² Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ. «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, n°1, 2005. p. 14.

³ La Déclaration de Marrakech du 16 novembre 2016, adoptée lors du Sommet de l'Action en faveur de la co-émergence de l'Afrique, organisé en marge de la 22^{ème} Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, consacre la notion «région du Bassin du Congo» au sujet des trois commissions régionales créées à l'occasion pour appuyer «le Roi du Maroc, en relation avec le Président en exercice de l'Union africaine, à œuvrer pour la mise en œuvre de cette Déclaration, notamment au niveau de la coordination et du suivi des initiatives prioritaires dans les domaines de la lutte contre les changements climatiques et du développement durable ainsi que de la mobilisation des partenaires du Continent, bilatéraux ou multilatéraux».



est une question de fait ou, mieux, d'opportunité politique à examiner au cas par cas. En clair, il paraît impossible de fixer un nombre précis d'États concernés par le bassin du Congo. La région du bassin du Congo est à la fois considérée comme territoire regroupant les pays membres de la CEEAC ou au-delà. À titre d'application récente, nous mentionnerons le cas de la création de la Commission climat du bassin du Congo et de son principal mécanisme financier dénommé Fonds bleu pour le bassin du Congo. Plusieurs pays membres des CER d'autres régions d'Afrique ont été considérés comme faisant partie de cette initiative présentée comme faisant partie du bassin du Congo⁴.

Le sens donné à la notion de CER dans notre réflexion mérite d'être clarifié pour deux raisons au moins.


Premièrement, le vocable n'a pas de définition universellement acceptée. La définition donnée à cette notion est en fait exemplative. Les manuels et dictionnaires qui tentent d'en clarifier le sens se gardent tout autant d'apporter des éléments de définition de la CER. Ils illustrent davantage qu'ils ne définissent la notion. La communauté économique régionale est donc appréhendée par une liste de critères : un groupement comprenant au moins plus de deux États, doté de la personnalité juridique internationale, des éléments et objectifs communs, une certaine intégration économique, monétaire et juridique, etc. Même la Convention de Maputo, qui consacre ce vocable, ne le définit pas⁵.

Deuxièmement, l'article 1(d) du Traité instituant la Communauté économique africaine, adopté le 3 juin 1991, a retenu cinq régions économiques : Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe. Comme pour reconnaître la norme d'une communauté économique par région et inciter les autres organisations intergouvernementales opérant en matière d'intégration régionale à former une seule et même communauté économique. Pourtant, cela n'empêchera pas l'Union africaine de reconnaître officiellement huit communautés économiques régionales⁶. Nous nous proposons ici de mettre l'accent sur une communauté économique régionale retenue par le Traité d'Abuja et appartenant géographiquement à la région du bassin du Congo : la Communauté économique des États de l'Afrique centrale.

⁴ Le délégué de la Communauté économique est-africaine présent à la Conférence extraordinaire de la CEEAC et de la Communauté de l'Afrique de l'Est sur l'accélération de l'opérationnalisation de la Commission du bassin du Congo, le Fonds bleu pour le bassin du Congo et l'adoption de la position commune face à la COP 23 a signé la déclaration préparée à cet effet. Le Mémoire d'entente pour la création du Fonds bleu, signé le 9 mars 2017 à Oyo, en République du Congo, tout en « Réaffirmant l'engagement des Chefs d'État et de gouvernement des pays du Bassin du Congo, exprimé lors de leur premier et deuxième sommet sur la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers de cet espace géographique, tenus respectivement à Yaoundé le 17 mars 1999 et à Brazzaville le 5 février 2005 », élargit le champ d'intervention dudit mécanisme financier aux pays ne faisant pas partie de la CEEAC, en l'occurrence la République-Unie de Tanzanie et la République zambienne, qui malheureusement n'ont pas encore signé ledit Mémoire d'entente bien que présentés comme pays signataires.

⁵ Le Traité instituant la Communauté économique africaine, signé à Abuja le 3 juin 1991, définit le vocable « Communauté » comme « la structure organique d'intégration économique créée aux termes de l'article 2 » du Traité.

⁶ Voir à cet effet la Décision relative au moratoire sur la reconnaissance des communautés économiques régionales adoptée lors de la 37^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine.



Ainsi, l'objectif de cet article est de vérifier par quels biais la place et le rôle des communautés économiques régionales sont appréhendés par la Convention de Maputo (1) et comment ces communautés peuvent contribuer à sa mise en œuvre par leurs mécanismes internes et les mécanismes conventionnels existants (2).

1. L'appréhension de la place et du rôle des Communautés économiques régionales par la Convention de Maputo de 2003

Bien que les CERA ne soient pas considérées comme Parties à la Convention de Maputo de 2003 (1.1), celle-ci reconnaît implicitement un rôle important aux dites communautés dans le cadre de la coopération internationale (1.2).

1.1. Une place *a priori* peu reluisante des CERA dans la Convention de Maputo de 2003 ?

L'article 2 § 1 g de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités stipule que : «Aux fins de la présente Convention : [...] g) l'expression partie s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur».

Cette conception restrictive de la notion de partie à un traité international, donc des personnes susceptibles d'être liées par un traité international en vigueur, n'est pas sans avoir trouvé écho en droit régional, comme en témoigne la Convention de Maputo de 2003.

Marqué par cette empreinte, l'article XXVI.6 de la Convention de Maputo ne reconnaît aux CERA que la qualité d'observateurs lors des Conférences des Parties de cette Convention.

L'Union européenne est l'une des rares organisations internationales régionales à se voir reconnaître la qualité de partie de divers accords multilatéraux, avec quelques limites, notamment l'Accord de Paris sur les changements climatiques.

Le peu d'empressement des États à reconnaître ce droit aux communautés économiques régionales de devenir partie à un traité international, au même titre que les États, trouve généralement son fondement dans la distinction classique opérée par la doctrine entre les sujets originaires et sujets dérivés de droit international. Les États se considèrent comme sujets originaires et considèrent les autres sujets comme des sujets dérivés, notamment les CER⁷.

Vue sous cet angle, cette qualité d'observateur lors des Conférences des Parties apparaît comme réducteur ou limitant pour les CERA. Surtout que la Convention n'est pas assez explicite sur la façon dont les CERA pourraient participer aux travaux liés à la Conférence des Parties.

Ainsi, tant que les États parties à la Convention de Maputo ne décideront pas d'organiser la première Conférence des Parties, les CERA risquent d'être condamnées à l'inaction.

⁷ Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruyant, 2001, p. 1062.



Mais une chose est la qualité d'observateur reconnue aux CERA, une autre est la possibilité pour les CERA de s'approprier certaines stipulations de la Convention de Maputo afin de contribuer à l'atteinte de certains de ses objectifs en dépit de la lenteur des États ayant ratifié cette Convention.

On ne pourrait assez le souligner, dans la mise en œuvre des conventions internationales, l'action en faveur des objectifs desdites conventions ne dépend pas toujours directement des seuls États parties au traité international.

Chacun de ces acteurs participe aussi bien au processus de création que de mise en œuvre du droit international de l'environnement.

On se gardera donc de conclure que le fait de ne pas être parties à la Convention de Maputo de 2003 prive les CERA d'un rôle majeur dans la mise en œuvre de cette Convention.

1.2. La coopération internationale institutionnelle : moyen d'action des CERA pour la mise en œuvre de la Convention de Maputo de 2003

La coopération internationale est une obligation bien connue en droit international public et en droit international de l'environnement. Elle implique généralement les sujets de droit international public, précisément les États et les organisations internationales.

La coopération internationale «peut se réaliser soit dans le cadre de l'exécution d'un traité ou d'une organisation internationale, soit en dehors de tout cadre contractuel ou institutionnel»⁸.

L'objectif de cette section est de montrer que les CERA sont fondées, au moyen de la coopération internationale sous-régionale, à concourir à la mise en œuvre de la Convention de Maputo. Leur influence sur la coopération internationale est positive lorsqu'elles manifestent une certaine autonomie dans leur comportement, même si les États cherchent toujours à contrôler, de façon déterminante, le processus de coopération. Mais leur influence sur la coopération internationale est négative lorsque les CERA refusent de prendre des initiatives visant à inciter les États à coopérer en vue de parvenir à la mise en œuvre des accords internationaux relevant de leur domaine de compétence.

Si les États sont des acteurs essentiels de la coopération internationale, la Convention de Maputo de 2003 reconnaît implicitement un rôle important des CERA dans la mise en œuvre de celle-ci au moyen de la coopération internationale institutionnelle. Plus précisément, l'article XXVII.1 stipule : «Les Parties coopèrent entre elles et, si cela s'avère approprié et nécessaire, avec d'autres États :

- a) pour donner plein effet aux dispositions de la présente Convention ;
- b) chaque fois qu'une mesure nationale est susceptible d'affecter l'environnement ou les ressources naturelles d'un autre État ou des zones en dehors de toute juridiction nationale ;
- c) pour promouvoir l'efficacité individuelle et conjointe de leurs politiques et législations, ainsi que de mesures adoptées en vertu de la présente Convention et d'autres conventions internationales dans les domaines de la protection de l'environnement et de la conservation et de l'utilisation des ressources naturelles ;

⁸ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 11^e édition, 2016, p. 273.

d) pour harmoniser leurs politiques et législations au niveau du continent africain ou au niveau régional, selon le cas ».

Dans la perspective adoptée par la Convention de Maputo, c'est la coopération relationnelle et la coopération institutionnelle qui peuvent « donner plein effet aux dispositions » de ladite Convention. La coopération relationnelle se fait en dehors des organisations régionales ou sous-régionales, alors que la coopération institutionnelle s'inscrit dans le cadre des organisations internationales, spécialisées ou non. Autrement dit, si les États sont les fers de lance de cette coopération institutionnelle, les CERA en constituent le cadre idéal.

Ces dispositions sont donc favorables pour permettre aux CERA d'assumer pleinement leur mission traditionnelle de suivi et d'harmonisation des politiques publiques nationales dans les matières couvertes par la Convention de Maputo.

Reste à espérer que les organisations internationales de coopération institutionnelle et d'intégration comme la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) puissent concourir à l'application de la Convention de Maputo à travers certains de leurs mécanismes normatifs et institutionnels. C'est l'objet de la seconde partie de notre réflexion.

2. Des mécanismes des CERA susceptibles de contribuer à la mise en œuvre de la Convention de Maputo et la nécessité de renforcer les synergies entre les CERA

De l'analyse de la CEEAC ressortent des instruments juridiques et institutionnels susceptibles de contribuer à la mise en œuvre de la Convention de Maputo de 2003 (2.1). Il ne s'ensuit pas pour autant qu'il faille négliger l'indispensable synergie entre les CERA pour la mise en œuvre de la Convention de Maputo (2.2).

2.1. Les instruments juridiques et institutionnels de la CEEAC mobilisables pour la mise en œuvre de la Convention de Maputo en Afrique centrale

Plusieurs études ont montré que l'Afrique centrale est une partie de l'Afrique riche en biodiversité et autres ressources naturelles renouvelables et non renouvelables⁹. Cependant, assez paradoxalement, la lecture de l'Acte constitutif de la CEEAC ne laisse pas, à première vue, entrevoir ce que serait sa compétence en matière de conservation de la nature et des ressources naturelles, tant est-elle le plus souvent apparue, à tort ou raison, comme une communauté économique régionale créée à l'origine pour l'intégration économique de ses États membres. En effet, l'Acte fondateur de la CEEAC¹⁰ ne contient aucune disposition qui régit spécifiquement la conservation de la nature et des ressources naturelles. L'article 4.2 du Traité demeure silencieux sur la notion de conservation de la nature et des ressources naturelles. Même si la notion de «ressources naturelles» y est explicitement énoncée, la lecture combinée de ces dispositions

⁹ Voir par exemple Joseph Vincent NTUDA EBODE (dir.), *La gestion coopérative des ressources transfrontalières en Afrique centrale : quelques leçons pour l'intégration régionale*, Friedrich Ebert Stiftung, 2012, p. 181, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kamerun/08963.pdf>.

¹⁰ L'Acte fondateur de la CEEAC a été adopté et signé le 19 octobre 1983.



avec celles des articles 55, 56, 57 et 58 du même Traité montre que les États ont davantage mis en avant la mise en valeur des ressources minières et hydrauliques plutôt que la conservation de la nature.

Certes, il ne s'agissait encore que des «premiers pas», pour reprendre Raphaël ROMI¹¹, dans le long processus politique et juridique de prise en compte de la conservation de la nature et des ressources naturelles ; on ne peut néanmoins affirmer que les préoccupations d'origine de la CEEAC n'avaient rien à voir avec la protection de l'environnement au premier chef.

La première disposition du Traité susceptible de justifier la compétence de la CEEAC en matière d'élaboration d'une politique forestière commune, distincte de celles des États membres, est l'article 41, aux termes duquel : «Les États membres conviennent de coopérer dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de l'élevage et de la pêche. Cette coopération a pour objectifs : [...] d) prendre toutes dispositions nécessaires pour élaborer progressivement une politique commune, notamment dans les domaines de la recherche et de la formation, de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, forestiers, de l'élevage et de la pêche».

Ensuite, l'article 51 a et b prend en compte de manière implicite les préoccupations environnementales sans pour autant en faire un élément spécifique d'une future politique commune : «Les États membres conviennent : a) de développer une base scientifique et technologique adéquate capable d'induire les changements socio-économiques nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie de leurs populations, particulièrement de celles des zones rurales; b) d'assurer une application appropriée de la science et de la technologie au développement de l'agriculture, des transports et des communications, de l'industrie, de la santé et de l'hygiène, de l'énergie, de l'éducation et de la main-d'œuvre ainsi que la préservation de l'environnement». Cette disposition, bien que liée à un domaine de coopération bien précis, à savoir la coopération en matière de science et de technologie, donne l'impression que les États fondateurs de la CEEAC se préoccupaient déjà, en perspective, de la protection de l'environnement et du droit des populations à un environnement sain.

En outre, l'article 68 autorise aussi les États à coopérer dans les autres domaines, y compris la protection des forêts, en ces termes : «Sous réserve des dispositions du présent Traité, les États membres s'engagent à se consulter entre eux, par l'intermédiaire des institutions compétentes de la Communauté, en vue d'harmoniser leurs politiques dans les domaines où cette harmonisation pourrait être considérée comme nécessaire ou souhaitable pour le fonctionnement et le développement efficace et harmonieux de la Communauté et pour l'application des dispositions du présent Traité».

Enfin, l'article 4.1 du Traité instituant la CEEAC stipule que la Communauté a été créée dans le but «de promouvoir et de renforcer une coopération harmonieuse et un développement équilibré et auto-entretenu dans tous les domaines de l'activité économique et sociale [...]».

L'expression «développement équilibré», même si elle n'est pas définie par le Traité, traduit néanmoins les premiers pas d'une certaine idée de la promotion du développement durable,

¹¹ Raphaël ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, LGDJ, 3^e édition, 2017, p. 35.

dont à l'époque l'Afrique centrale et bien d'autres régions du monde ne se réclamaient pas encore.

Plus de trois décennies après la création de la CEEAC, une lecture du droit positif de cette CER et de ses organismes spécialisés donne à constater que la conservation de la nature et des ressources naturelles a dépassé le cadre national pour s'imposer au niveau sous-régional et communautaire.

D'une part, en matière de protection des écosystèmes forestiers. Cette protection repose habilement sur deux textes conventionnels et quelques textes de source non conventionnelle.

La signature à Brazzaville le 5 février 2005 du Traité relatif à la Conservation et à la gestion durable ses écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), puis de l'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale le 26 octobre 2008, illustre bien la dynamique de la protection de l'environnement dans le système juridique communautaire¹².

Les États Parties au Traité de 2005 ont par exemple réaffirmé «leur attachement au principe de conservation de la biodiversité et de la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale»¹³ et «leur adhésion déjà ancienne à la nécessité de concilier les impératifs de développement économique et social avec la conservation de la diversité biologique dans le cadre d'une coopération régionale et internationale bien comprise»¹⁴, comme pour confirmer leur pleine adhésion aux principes et objectifs de la Convention d'Alger de 1968 révisée à Maputo en 2003.

Le Traité de 2005 a ainsi consolidé les bases juridiques du processus de construction d'un droit commun de protection des écosystèmes forestiers en Afrique centrale.

Depuis l'institutionnalisation de la COMIFAC, cette organisation intergouvernementale à durée illimitée, « née de la volonté des Chefs d'États d'Afrique centrale, soutenus par l'ensemble de la communauté internationale », comme le rappelle Delphine EMMANUEL ADOUKI¹⁵, a accentué l'émergence de mesures et décisions applicables en matière de conservation de la nature et des ressources naturelles indexées aux règles de source conventionnelle.

C'est le cas des décisions et recommandations de la Conférence ou du Sommet des Chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC, des décisions et recommandations, y compris des directives sous-régionales adoptées lors des réunions ordinaires et extraordinaires du Conseil des ministres de la COMIFAC, principal organe de décision de cette organisation, et parfaite illustration de la prééminence des organes étatiques au sein des CER et de leurs organismes

¹² Cependant, cette évolution ne s'est pas toujours opérée de façon systématique. En effet, même si plus aucun doute ne subsiste aujourd'hui sur la nature des relations juridiques entre la CEEAC et la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), le Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la COMIFAC n'apparaissait pas, à son adoption, comme un texte à mettre à l'actif de la CEEAC. D'ailleurs, l'Acteur fondateur de cette CER n'est même pas visé dans le préambule de la Convention susmentionnée. Le refus de l'Angola de se considérer comme État membre de la COMIFAC, quand bien même faisant partie de la CEEAC, illustre davantage en dépit de la décision des Chefs d'État ayant fait de l'organisation un organisme spécialisé de la CEEAC.

¹³ Préambule du Traité de Brazzaville, adopté le 5 février 2005 par les Chefs d'État de la sous-région.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Delphine EMMANUEL ADOUKI, «La Commission des forêts d'Afrique centrale», *Revue juridique de l'environnement*, n° 2, 2007, p. 204.



spécialisés. S'agissant des directives sous-régionales, bien que ne reposant sur aucun traité en vigueur, le concept est devenu un acte normatif de droit positif unanimement accepté dans la pratique des États membres de la COMIFAC. C'est le cas par exemple des directives sous-régionales relatives à la gestion durable des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique centrale, des directives sous-régionales en matière d'évaluation environnementale et sociale en milieu forestier, et la liste est loin d'être exhaustive.

En dépit de quelques « pesanteurs qui freinent le déploiement des organisations sous-régionales en Afrique centrale »¹⁶, cette production normative est susceptible d'appuyer la mise en œuvre de la Convention de Maputo dans l'espace communautaire, même si on peut aussi regretter la quasi absence des actions contre les États pour mauvaise application de leurs engagements, alors que ces actions peuvent renforcer l'assise du droit en vigueur.

D'autre part, en matière de protection des ressources halieutiques, les activités illégales et autres menaces pesant sur les eaux intérieures et continentales de la sous-région, sans oublier les facteurs biologiques et géographiques ainsi que l'impérieuse nécessité d'une gouvernance commune et concertée des ressources communes, ont sans conteste amené certains États membres de la CEEAC à la construction d'un droit communautaire des pêches¹⁷. Le premier instrument juridique ouvrant ce processus de création d'un droit communautaire de la pêche en Afrique centrale est certainement la Convention relative au développement régional des pêches dans le golfe de Guinée, signée à Libreville au Gabon le 21 juin 1984. Cette Convention a institué la Commission régionale des pêches du golfe de Guinée (COREP), une autre institution spécialisée de la CEEAC dont la mission principale est d'œuvrer à la mise en œuvre des objectifs de la Convention susmentionnée, notamment l'harmonisation des politiques halieutiques, l'harmonisation des législations nationales pour le développement responsable des pêches et de l'aquaculture, la promotion d'un développement et d'une gestion responsable des pêches et de l'aquaculture, y compris des évaluations préalables des effets du développement de l'aquaculture sur la diversité génétique et l'intégrité des écosystèmes, fondées sur l'information scientifique la plus fiable disponible, la mise en place d'un cadre juridique et administratif efficace aux niveaux local, national et régional, aux fins de la conservation des ressources halieutiques et de l'aménagement des pêcheries¹⁸.

Il suit de là que tout ce corpus juridique de source conventionnelle et non conventionnelle semble en parfaite harmonie avec la Convention de Maputo adoptée deux années plus tôt. Emmanuel D. KAM YOGO ne dit pas autre chose en affirmant que « le développement progressif du dispositif conventionnel (régional et sous-régional) témoigne d'un véritable éveil politique consécutivement à l'adoption de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (juillet 2003) »¹⁹. Il reste maintenant que les CERA doivent résister à la tentation de l'isolationnisme pour contribuer véritablement à la mise en œuvre de la Convention de Maputo.

¹⁶ Voir en ce sens Parfait OUMBA, « Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n°00, 2013, pp. 49-54.

¹⁷ Pour plus de détails, consulter la contribution de Serge ATONFACK GUEMO, « La gestion concertée des ressources halieutiques dans la CEEAC 'Zone D' : état des lieux et perspectives », dans *La gestion coopérative des ressources transfrontalières en Afrique centrale : Quelques leçons pour l'intégration régionale*, op. cit., pp. 61-98.

¹⁸ Article 3 de la Convention relative au développement régional des pêches dans le golfe de Guinée.

¹⁹ Emmanuel D. KAM YOGO, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Québec, IFDD, 2018, p. 30.



2.2. L'indispensable coopération des CERA pour la mise en œuvre de la Convention de Maputo de 2003

Pour rappel, les CERA disposent de plusieurs instruments juridiques et institutionnels susceptibles de contribuer à la mise en œuvre de la Convention de Maputo. Seulement, pour être efficace, leur contribution doit non seulement être coordonnée par l'Union africaine, mais s'opérer en synergie.

L'indispensable coordination de l'intervention des CERA et coopération entre CERA a été assez bien mise en lumière par Frédéric-Joël AIVO lorsqu'il s'est interrogé sur les rapports entre la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) et l'Union africaine. En effet, l'auteur a fait constater la concurrence déloyale exercée par cette organisation internationale dans ses rapports avec l'Union africaine, dans le cadre de l'exercice de ses missions.

Il n'est pas également exclu que les CERA soient tentées par l'isolationnisme en cherchant à rejeter la coopération interinstitutionnelle ou à réaliser les objectifs de la Convention de Maputo de manière hégémonique, au détriment d'autres CERA.

Autrement dit, certaines CERA, au lieu de travailler en synergie entre elles, d'interagir par des consultations diverses, d'échanger des informations et de coopérer pour donner plein effet à la Convention de Maputo, pourraient être tentées de refuser la mutualisation des moyens et des stratégies, alors que les Actes constitutifs de ces organisations intergouvernementales leur donnent le droit de coopérer entre elles pour atteindre leurs objectifs. Tous les instruments conventionnels cités plus haut peuvent en effet servir de fondements juridiques à la coopération entre les CERA dans le cadre de la mise en œuvre du droit régional et sous-régional de l'environnement en général, et de la Convention de Maputo en particulier. Pour illustration, l'article 16 de la Convention relative au développement régional des pêches dans le golfe de Guinée stipule qu'«en vue de réaliser les objectifs de la Convention, les Parties coopèrent selon toutes formes appropriées avec les organisations sous-régionales, régionales et internationales compétentes».

Conclusion

Avec toutes les nuances nécessaires, il est possible d'affirmer sans ambages que les Communautés économiques régionales africaines occupent une place non négligeable dans la Convention de Maputo. Elles peuvent également jouer un rôle non négligeable dans la mise en œuvre de celle-ci.

Il apparaît donc clairement tout l'intérêt qu'il y a à approfondir la réflexion sur la mission des CERA dans la mise en œuvre de la Convention à l'échelle sous-régionale et nationale, mais surtout l'intérêt à suivre la façon dont elles accomplissent cette mission, leur capacité à adapter ou réajuster leurs responsabilités, leurs stratégies et leur organisation pour faire face à des nouveaux défis liés aux objectifs et principes consacrés par la Convention de Maputo.

D'où la nécessité d'évaluer le cadre normatif des CERA en matière de protection de l'environnement et de développement durable à la lumière de la Convention de Maputo de 2003.



Cet exercice permettra assurément de mesurer les éventuels écarts et rapprochements entre les deux cadres normatifs.

Bibliographie

Ouvrages

- Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 11^{ème} édition, 2016.
- Emmanuel D. KAM YOGO, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Québec, IFDD, 2018.
- Joseph Vincent NTUDA EBODE (dir.), *La gestion coopérative des ressources transfrontalières en Afrique centrale : quelques leçons pour l'intégration régionale*, Fridriech Ebert Stiftung, 2012.
- Raphaël ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, LGDJ, 3^{ème} édition 2017.
- Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruyant, 2001.

Articles et chapitres d'ouvrages

- Frédéric-Joël AIVO, «La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union africaine ?», *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009, pp. 469-495.
- Serge ATONFACK GUEMO, «La gestion concertée des ressources halieutiques dans la CEEAC 'Zone D' : état des lieux et perspectives», dans *La gestion coopérative des ressources transfrontalières en Afrique centrale : quelques leçons pour l'intégration régionale*, Fridriech Ebert Stiftung, 2012, pp. 61-98.
- Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, n°1, 2005, pp. 5-17.
- Delphine EMMANUEL ADOUKI, «La Commission des forêts d'Afrique centrale», *Revue juridique de l'environnement*, n°2, 2007, pp. 203-213.
- Parfait OUMBA, «Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale», *Revue africaine de droit de l'environnement*, n°00, 2013, pp. 49-54.

LA CONVENTION DE MAPUTO ET LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES EN AFRIQUE

Emmanuel D. KAM YOGO

Professeur à l'Université de Douala

et

Maginnot ABANDA AMANYA

Chercheur à l'Université de Yaoundé II

Résumé

Hormis la prise en compte des principes de participation et d'information dans les dispositions de la Convention de Maputo, la problématique de la transparence dans la gestion des ressources naturelles y est restée quasi-absente. Pourtant, la révision opérée par la Convention de Maputo est intervenue au moment où les questions de transparence avaient déjà eu un écho à l'Union africaine et au niveau international à travers, notamment, le mécanisme d'évaluation par les pairs et les initiatives de transparence et de traçabilité dans le secteur extractif. Une prise en compte plus adéquate de la problématique de la transparence aurait, au vu du champ d'application et des mécanismes de mise en œuvre de cette Convention, permis une efficacité accrue dans la bonne gouvernance des ressources naturelles en Afrique. Ces insuffisances relatives à la traçabilité et à la reddition des comptes affaibliront la portée de cette Convention.

Mots clés : transparence ; redevabilité ; traçabilité ; participation ; information.

Abstract

The transparency issue, in the management of natural resources remained virtually absent from the Maputo Convention, apart from taking into account the principles of participation and information in its provisions. . However, the revision of the Convention came at a time when transparency issues had already an echo in the African Union and worldwide, particularly through the peer review mechanism and the transparency and traceability initiatives in the extractive sector. Given the scope and mechanisms of the implementation of this Convention, a more appropriate consideration of the issue of transparency would have allowed greater efficiency in the good governance of natural resources in Africa. These shortcomings in traceability and accountability will weaken the scope of this Convention.

Keywords: transparency; accountability; traceability; participation; information.



Introduction

L'Afrique fait face à une pression de plus en plus accrue des investisseurs qui s'intéressent à l'exploitation des ressources naturelles. Cette pression, en plus d'accroître les risques socio-environnementaux¹, constitue une opportunité de développement du continent à condition que les revenus issus de ces activités d'exploitation soient bien gérés ou que les activités y relatives soient exemptes d'une quelconque opacité. C'est sans doute dans cette logique que s'inscrit la transparence revendiquée dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Ce vœu qui s'est matérialisé au début des années 2000 par la mise sur pied de plusieurs initiatives de transparence, notamment l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et le Processus de Kimberley a coïncidé avec la révision de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo. Cette Convention a permis d'étoffer et d'actualiser le corpus normatif de la Convention d'Alger de 1968², dont la souche coloniale reste la Convention sur la protection de la faune et de la flore de 1933³. La Convention de Maputo portant également sur les ressources naturelles, il semble indispensable de questionner la place qu'elle réserve à la problématique cruciale de la transparence dans l'exploitation desdites ressources.

De façon conceptuelle, la transparence est «un schéma, une culture, une condition ou une structure dans lequel les informations pertinentes sont accessibles, rendues publiques. Elle a pour objet la facilitation de l'accès à l'information des parties prenantes aux décisions publiques»⁴. C'est un mot emprunté à la physique optique et qui s'oppose à l'opacité issue du latin *opacitas* traduisant «l'état de ce qui est opaque, qui ne laisse pas passer la lumière»⁵.

¹ Sabine LAVOREL, «Exploitation des ressources naturelles et droit des peuples à l'autodétermination économique», in Mihaela AILINCAI et Sabine LAVOREL (dir.), *Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'Homme*, Paris, Pedone, 2013, pp. 45-46 ; Hélène TRIGROUDJA, «Exploitation des ressources naturelles et droits fonciers des peuples autochtones», in Mihaela AILINCAI et Sabine LAVOREL (dir.), *Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'Homme*, *ibid.*, pp. 71-72 ; Sophie LAVALLÉE et Issa BADO, «La protection accordée au droit des individus et des populations de vivre dans un environnement sain sur la scène internationale» *Liaison Energie-francophonie*, n° 98, 3ème trimestre, 2014, p. 17 ; CED, *Le droit de défendre l'environnement en Afrique centrale*, Manuel de formation à l'intention des défenseurs de l'environnement en Afrique centrale, Ed. Cameroun, 2015, pp. 17 et 40 ; Affaire Shell C/Ogoni au Nigéria, 1995 ; CADH, communication n°155-96 du 13-27 octobre 2001, 30ème session ordinaire, Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) C/Nigéria ; Affaire Brent Spar en Angleterre, 1992 ; CIADH, 28 novembre 2007 ; *Saramaka People c. Suriname*, Ser. C, n°172.

² Qui était le premier accord environnemental en Afrique ayant intégré tous les aspects de la conservation.

³ Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine : petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law*, 34/1, 2004, pp. 43 et s. ; du même auteur : « La Convention africaine sur la conservation de la nature : hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre », UICN, p. 1, www.cmmsdata.uicn.org ; Maurice KAMTO, «Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre», *Revue juridique de l'environnement*, n°4, 1991, pp. 417-418 ; Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, n°1, 2005, p. 6.

⁴ Etienne KENFACK, *Audits des dispositifs légaux et institutionnels relatifs à la transparence et à la participation dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun*, 2016, p. 29, <http://www.relufa.org/savesite/documents/auditdesdispositifsleagauxetinstitutionnels.pdf>.

⁵ Stéphane ESSAGA, «La dynamique de transparence en matière pétrolière au Cameroun», *Enjeux*, n° 36, juillet 2008, p.33 ; Stéphane ESSAGA, «Dynamics of transparency in the Cameroon Oil Industry», *Oil, Gas and Energy Law Intelligence*, vol. 7, n° 3, août 2009, p. 1.

La transparence renvoie ainsi à «la propriété de ce qui laisse aisément traverser la lumière et permet de nettement distinguer les objets à travers son épaisseur»⁶. L'exigence de transparence dans la gestion des ressources naturelles permet, entre autres, d'informer le public sur la gestion d'un secteur précis des richesses naturelles⁷ et de renseigner sur les revenus générés par l'exploitation desdites ressources.

De ce fait, peut-on dire que la Convention de Maputo ait pris en compte les préoccupations de transparence dans la gestion des ressources naturelles de telle sorte que sa mise en œuvre soit efficace ?

Ce questionnement est d'un intérêt notoire dans le contexte actuel, car il permet de voir si la Convention s'arrime aux nouvelles exigences de transparence et de bonne gouvernance de manière à apporter des résultats probants dans la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles en Afrique. Il permet de vérifier si la Convention est à même de réguler de façon satisfaisante les problématiques actuelles relatives aux ressources naturelles, à l'instar de la question de transparence.

Ainsi, afin de répondre aux préoccupations ci-dessus, il est important de cerner l'état des dispositions conventionnelles (1) avant de s'appesantir sur les limites de la Convention concernant les exigences de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des ressources naturelles en Afrique (2).

1. L'état des dispositions conventionnelles en matière de transparence

En dépit des espoirs qu'elle a pu susciter et qu'elle continue de susciter au regard des avis favorables à sa mise en œuvre urgente⁸, la Convention de Maputo se manifeste par une relative absence de traitement de la question de la transparence dans la gestion des ressources (1.1). Elle essaie juste de saisir la question de façon incidente en invoquant la nécessité de respecter les exigences d'information et de participation (1.2).

1.1. Une absence de traitement direct de la problématique de la transparence

Malgré l'émergence de la problématique de la transparence dans le discours des organisations universelles et continentales au moment même où s'opère la révision de la Convention africaine sur la conservation de la nature et les ressources naturelles⁹, l'on constate que cette dernière ne s'est pas penchée directement sur cette préoccupation. À titre principal, la Convention n'évoque même pas la transparence dans ses dispositions. Pourtant, la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des ressources naturelles sont la clé de voûte d'un fonctionnement

⁶ *Ibid.*

⁷ Raphaël ATEBA EYONG, «La divulgation des conventions minières, 'question prioritaire de légalité' pour les États d'Afrique centrale ?», in CEGIEAF, *Initiatives de surveillance de la gouvernance des industries extractives en Afrique francophone*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2016, pp. 158-161.

⁸ M. Ali MEKOUAR, *Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, Étude juridique en ligne de la FAO, avril 2006, p. 14.

⁹ Notamment dans le cadre du Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique (NEPAD) avec la mise sur pied en mars 2003 du mécanisme d'évaluation par les pairs (MAEP) qui ambitionnait d'améliorer la bonne gouvernance dans les États membres de l'Union africaine (OUA à cette époque) et s'était traduit par la mise en place des programmes nationaux de bonne gouvernance.



efficace des mécanismes concernant l'utilisation de telles ressources. Le domaine des ressources naturelles est généralement englué dans la corruption, car gouverné par l'opacité et la non-divulgateion des informations et des paiements y afférents. La Convention africaine aurait pourtant dû traiter de ces questions, étant donné que les instances continentales se préoccupaient déjà de la problématique de la transparence et de la bonne gouvernance. Ainsi, les initiatives internationales telles que l'ITIE et le système de certification du Processus de Kimberley démarraient au moment où était révisée cette Convention africaine. Pourtant, sa révision a été un long processus «assez cahoteux»¹⁰. Il aurait donc bien eu du temps et de la place pour intégrer la transparence dans la gestion des ressources naturelles. Cette relative absence de prise en compte par le texte le plus général, tant pour les éléments de la nature couverts que pour l'espace géographique concerné¹¹, se fait davantage ressentir au vu des nouvelles orientations de l'Union africaine.

L'Union africaine a planifié de façon stratégique les activités minérales sur le continent et, à cette occasion, a énoncé l'exigence de transparence dans la gestion des ressources minérales. La Vision du régime minier en Afrique précise que «La transparence et l'efficacité dans la gestion des revenus versés aux diverses autorités gouvernementales sont devenues un aspect important de l'agenda de la politique minière»¹². En outre, dans cette vision, il est prévu de mettre en place un programme de développement spatial africain (PDSA) dont le but est de renforcer le potentiel en investissements dans les activités minérales en améliorant les investissements dans les infrastructures. La réussite de ce programme de développement est adossée à l'exigence de transparence dans le secteur minier¹³. La vision minière africaine considère d'ailleurs que les capacités de gestion des ressources minérales par les acteurs ne pourraient s'améliorer que par l'action communautaire. Pour cela, vu l'absence de prise en compte, à titre principal, de la question de la transparence par la Convention de Maputo, les différents États ne peuvent être contraints par cette exigence au regard des ressources naturelles qu'à travers les mécanismes internationaux de suivi et de supervision, tels que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives et le Processus de Kimberley¹⁴. Pourtant, il aurait été préférable que le cadre de discussion de ces questions de transparence soit étendu à la Convention de Maputo.


¹⁰ D'abord initiée en 1983, la réforme de la Convention d'Alger donnera lieu à un projet d'amendement qui sera débattu jusqu'en 1986 sans jamais aboutir à quelque chose de concret. Il sera relancé par le Burkina Faso en 1996 pour une adoption qui n'aura malheureusement pas lieu en 2002 à lors du sommet mondial sur le développement durable, mais plutôt un an plus tard à Maputo. Voir M. Ali MEKOUAR, *Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, op. cit., p. 9.

¹¹ Maurice KAMTO, «Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre», op. cit., p. 421.

¹² UA, *Vision du régime minier de l'Afrique*, février 2009, p. 42.

¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ L'Initiative de transparence dans les industries extractives (ITIE) a été lancée par le Premier ministre britannique, Tony Blair, lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en septembre 2002. Son objectif est d'accroître la transparence sur les paiements effectués par les entreprises et les recettes que tirent les gouvernements des industries extractives. L'ITIE soutient l'amélioration de la gouvernance dans les pays riches en ressources par le biais de la publication complète et la vérification des paiements des compagnies et des recettes publiques provenant du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière. Le Processus de Kimberley a commencé en mai 2000 à Kimberley (Afrique du Sud) lorsque les gouvernements, les ONG et les groupes industriels intéressés ont cherché à trouver un moyen pratique d'empêcher les diamants illicites d'entrer dans le commerce légitime des diamants. Il s'agit d'une initiative unique des autorités gouvernementales, de l'industrie internationale du diamant et des ONG afin d'endiguer les flux de ce qu'on appelle «les diamants du sang». Des diamants bruts utilisés par les mouvements rebelles pour financer les guerres contre des gouvernements légitimes, qui ont contribué à alimenter des conflits dévastateurs dans un certain nombre de pays en Afrique.



Néanmoins, on ne saurait affirmer de façon absolue que la Convention de Maputo n'intègre pas des éléments promouvant la transparence, car en évoquant les exigences de participation et d'information, ne serait-ce que dans le domaine environnemental, elle saisit accessoirement cette question.

1.2. Une prise en compte indirecte de l'exigence de transparence au moyen des obligations d'information et de participation

De façon indirecte, la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et les ressources naturelles intègre en quelque sorte la transparence, tout au moins dans certains de ses aspects, par les exigences d'information et de participation. En fait, les États sont obligés de fournir aux personnes concernées – communautés locales, citoyens – la possibilité de participer à la prise de décision, et les moyens d'accès à l'information sur la gestion des ressources naturelles. C'est une manifestation indirecte d'une quête de transparence et de bonne gouvernance que de garantir le droit à l'information ou à la participation. En consacrant ces «droits de la démocratie environnementale»¹⁵, la Convention de Maputo ne fait donc pas totalement abstraction de l'exigence de transparence dans la gestion des ressources naturelles. Dans ce sens, l'article 16 qui décline les droits procéduraux dispose que «les Parties contractantes adoptent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée : (a) la diffusion d'informations sur l'environnement; b) l'accès du public aux informations sur l'environnement; c) la participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur l'environnement [...]». La Convention promeut d'ailleurs l'éducation et la sensibilisation des citoyens en matière environnementale en précisant que les États parties doivent prévoir des mesures permettant aux populations d'avoir accès à l'information environnementale afin de leur permettre de prendre conscience de leur dépendance évidente vis-à-vis de l'environnement¹⁶. Dans le même sens, l'article 17 de la Convention, relatif aux droits traditionnels des communautés locales et des connaissances traditionnelles, indique que «les Parties prennent les mesures nécessaires pour permettre une participation active des communautés locales au processus de planification et de gestion des ressources naturelles dont elles dépendent en vue de susciter des incitations, sur le plan local, à la conservation et à l'utilisation durable de ces ressources».

Malheureusement, cette prise en compte de la transparence via les obligations de participation et d'information semble légère. Premièrement, parce que ces exigences ne constituent qu'un des aspects de la transparence. En plus d'être plus générale et de concerner toute la chaîne de gestion des ressources naturelles, la transparence devrait être vérifiable et contrôlable non seulement dans son effectivité, mais également dans son efficacité. Et pour ce faire, il devrait être prévu un mécanisme de suivi et de contrôle de cette transparence, ainsi que des systèmes de reddition des comptes dans la chaîne de gestion des ressources naturelles.

¹⁵ M. Ali MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature : hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre», *op. cit.*, p. 2.

¹⁶ Article 20, al.1, paragraphe b) ii) ; article 20, al.3, paragraphe d.



2. Les limites de la Convention en matière de transparence

Dans un contexte marqué par l'érection des exigences de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des ressources naturelles, la Convention de Maputo aurait dû intégrer de façon prégnante et ferme certains aspects y afférents, et qui auraient permis une mise en œuvre efficace. La lenteur observée dans l'entrée en vigueur de cette Convention a eu pour conséquence une relative inadéquation du texte par rapport aux enjeux contemporains ayant trait à la gestion transparente des ressources naturelles. C'est pour cette raison que la Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles comporte des insuffisances évidentes concernant la transparence (2.1). Cette inadéquation du texte par rapport à la transparence aura des effets non négligeables sur sa mise en œuvre (2.2).

2.1. Des insuffisances évidentes en matière de transparence


La Convention de Maputo, bien qu'elle se présente comme une convention générale couvrant tous les espaces et tous les éléments de la nature¹⁷, semble avoir oublié d'évoquer de façon adaptée la plupart des aspects cruciaux de la transparence propice à une gestion durable des ressources naturelles. En fait, cette Convention aurait été le lieu de réception et de formalisation des différentes initiatives de transparence, de traçabilité et de diligence inaugurées dans certains secteurs comme les ressources minérales ou les activités forestières. Cela aurait été une opportunité de donner à ce texte au contenu général une portée notoire et, partant, plus d'efficacité. Étant une convention générale au regard de son champ d'application matériel, elle aurait permis de mieux implémenter les obligations de transparence et de bonne gouvernance dans tous les pays africains, ou du moins ceux qui la ratifieraient. Il aurait été ainsi question d'intégrer la vision de l'Union africaine pour ce qui est des ressources minières. L'Union africaine, qui a pour objectif aussi de lutter contre les conflits en Afrique, aurait eu une voie supplémentaire permettant de prévenir les conflits en exigeant, de manière ferme, la traçabilité des ressources forestières, minières et même fauniques extraites et collectées dans des pays africains et qui, le plus souvent, sont utilisées pour alimenter les conflits. Il n'est un secret pour personne que l'avidité encourage les conflits et promeut l'usage des ressources du sous-sol pour entretenir des guerres et la pauvreté¹⁸.

Sur le plan substantiel, la Convention de Maputo ne se préoccupe que très peu de la problématique de la transparence vue dans le sens des initiatives de transparence internationales telles que le Processus de Kimberley, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives ou encore le Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et au commerce¹⁹. En outre, la Convention de Maputo semble relativement décalée par rapport aux recommandations de l'Agenda 2063 de l'Union africaine. En effet, la Convention ne met pas l'accent sur la traçabilité dans la gestion des ressources naturelles. À titre illustratif, la transparence via les obligations d'informations et de participation dans la Convention n'évoque nullement les obligations de déclaration des tonnages ou des

¹⁷ M. Ali MEKOUAR, *Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, op. cit., p. 8.

¹⁸ Paul COLLIER et Anke HOEFFLER, *Greed and grievance in civil war*, Oxford Economic Paper, n°56, Oxford University Press, 2004, pp. 563-595; Michel KOUNOU, *Pétrole et pauvreté au sud du Sahara: analyse des fondements de l'économie politique du pétrole dans le golfe de Guinée*, Yaoundé, Clé, 2006, 137 p.

¹⁹ En abrégé FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).



paiements faits aux États dans le cadre des activités d'exploitation des ressources naturelles comme le font certaines initiatives internationales. La Convention de Maputo ne dispose pas ainsi d'un mécanisme de redevabilité adapté aux enjeux contemporains. La question de la transparence est de nos jours un enjeu que les conventions sur les ressources naturelles comme celle de Maputo ne doivent pas occulter ou ignorer.

En somme, cette faiblesse sur la prise en compte de la transparence dans la Convention de Maputo ne peut qu'aboutir à des effets dommageables sur son application efficace et la poursuite de ses objectifs.

2.2. La portée des insuffisances en matière de transparence dans la gestion des ressources naturelles

Il est évident que le traitement limité concernant la problématique de la transparence dans la gestion des ressources naturelles en Afrique pourrait avoir des effets négatifs relativement à la mise en œuvre²⁰ efficace de la Convention de Maputo. En fait, on ne saurait réguler les ressources naturelles et protéger la nature sans y adjoindre un degré avéré de transparence et de bonne gouvernance, notamment la traçabilité et la reddition des comptes. La communication des informations, la déclaration des revenus générés par l'exploitation et la traçabilité de l'origine de certaines ressources naturelles auraient constitué une opportunité intéressante pour l'efficacité future de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. L'existence des mécanismes de contrôle et des mesures de redevabilité aurait été une voie pour une connaissance raisonnable des activités de gestion des ressources naturelles. La mise en œuvre de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, pour qu'elle soit effective, ne saurait occulter ces nouveaux aspects que sont la traçabilité et la publication des revenus. Tout ceci ne peut que compromettre l'atteinte de certains objectifs de la Convention comme la conservation, l'utilisation et le développement du capital environnemental et des ressources naturelles par l'établissement et le maintien de son utilisation durable²¹.

Conclusion

En définitive, il y a lieu de constater que la Convention de Maputo, après avoir effleuré la transparence en posant des obligations de participation et d'information du public, n'a pas bien approfondi cette exigence pourtant contemporaine et indispensable pour atteindre ses objectifs. En effet, la Convention de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources

²⁰ Relativement à la mise en œuvre de la Convention, voir M. A. MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature : hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre», *op. cit.*, p. 3. L'auteur évoque la nécessité de préparer des outils d'orientation et de formation afin de faciliter la compréhension de la Convention et de favoriser son application ; l'urgence pour chaque État de désigner une autorité nationale chargée de suivre la mise en œuvre de la Convention ; d'effectuer des réformes des cadres juridiques internes dépassés par rapport à la Convention ; de résoudre la question du secrétariat de la convention et celle des ressources matérielles et financières qui mettent à mal la mise en œuvre des Conventions, comme ce fut le cas pour la Convention de 1968 et celle de Bamako sur les déchets dangereux. Voir également Stéphane DOUMBÉ BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *op. cit.*, pp. 14-15.

²¹ Voir le préambule de la Convention de Maputo.



naturelles comporte des insuffisances relatives à la traçabilité dans le processus de gestion des ressources naturelles et à la publication des revenus générés par les activités liées aux dites ressources. Un des objectifs assignés à cet instrument régional consiste à « harmoniser et coordonner les politiques » dans les domaines de l'environnement et des ressources naturelles. Cet objectif sera compromis par la diversité des politiques de transparence appliquées par les États. L'Afrique étant un continent aux multiples ressources naturelles et un bloc régional en quête d'émergence, la Convention de Maputo devrait intégrer tous les aspects de la transparence afin que les ressources financières générées par les richesses naturelles puissent avoir un impact réel sur le bien-être collectif des populations africaines.

Bibliographie

Ouvrages

- Emmanuel D. KAM YOGO, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, Québec, IFDD, 2018, 252 p.
- Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Aupel-Uref/Edicéf, 1996, 415 p.
- Oliver RUPPEL et Emmanuel D. KAM YOGO (dir.), *Droit et politique de l'environnement au Cameroun*, Yaoundé, PUCAC, 2018, 714 p.

Articles, chapitres d'ouvrages et autres études

- Raphaël ATEBA EYONG, «La divulgation des conventions minières, 'question prioritaire de légalité' pour les États d'Afrique centrale ?», in CEGIEAF, *Initiatives de surveillance de la gouvernance des industries extractives en Afrique francophone*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2016, pp. 158-161.
- Paul COLLIER et Anke HOEFFLER, *Greed and grievance in civil war*, Oxford Economic Paper, n°56, Oxford University Press, 2004, pp. 563-595.
- Isidore COSTADE, «Publication des contrats et confidentialité de l'industrie extractive», in A. NGWANZA et G. LHUILIER (dir.), *Le contentieux extractif*, CCI, 2015, pp. 159-166.
- Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 2005, pp. 5-17.
- Stéphane ESSAGA, «La dynamique de transparence en matière pétrolière au Cameroun», *Enjeux*, n° 36, juillet 2008, pp. 33-41.
- Maurice KAMTO, «Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre», *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1991, pp. 417-418.
- Pierre Etienne KENFACK, *Audits des dispositifs légaux et institutionnels relatifs à la transparence et à la participation dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun*, 2016, 45 p. (<http://www.relufa.org/savesite/documents/auditdesdispositifsleagauxetinstitutionnels.pdf>)
- Sabine LAVOREL, «Exploitation des ressources naturelles et droit des peuples à l'autodétermination économique», in Michaela AILINCAI et Sabine LAVOREL (dir.), *Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'Homme*, Paris, Pedone, 2013, pp. 35-70.
- M. Ali MEKOUAR, *Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, Étude juridique en ligne de la FAO, avril 2006, 15 p.

- Hélène TRIGROUDJA, «Exploitation des ressources naturelles et droits fonciers des peuples autochtones », in Mihaela Anca AILINCAI et Sabine LAVOREL (dir.), *Exploitation des ressources naturelles et protection des droits de l'Homme*, Paris, Pedone, 2013, pp. 71-82.
- Union africaine, *Vision du régime minier de l'Afrique*, février 2009, 53 p.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION RÉVISÉE DE MAPUTO DE 2003 SUR LA CONSERVATION DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES : CONTRAINTES NORMATIVES ET INSTITUTIONNELLES

Lassané ZOMA

Enseignant-chercheur, Université Aube Nouvelle, Ouagadougou

Résumé

Cette réflexion est une contribution à la mise en œuvre effective de la Convention révisée de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. A cette fin, elle aborde successivement les fortes contraintes normatives et institutionnelles qu'elle doit impérativement surmonter pour améliorer l'état de son opérationnalité. Ainsi, elle se pose comme un tremplin à la résolution des questions urgentes à l'échelle de l'Afrique et des États africains notamment la désertification, la sécheresse, la préservation des ressources naturelles, et la coopération des États en la matière. Il convient donc de cerner, dans la perspective d'une actualisation des études faites à l'aube de l'adoption de la Convention révisée de Maputo, les contraintes qui se sont révélées d'une part, depuis son adoption en 2003 et d'autres parts, depuis son entrée en vigueur en 2016.

Mots clés : Convention révisée de Maputo ; effectivité du droit de l'environnement ; conservation des ressources naturelles.

Abstract

This reflection is a contribution to the effective implementation of the Revised Maputo Convention of 2003 on the Conservation of Nature and Natural Resources. To this end, it successively tackles the strong normative and institutional constraints that it must imperatively overcome to improve its operability state. Thus, it arises as a stepping stone for solving urgent issues across Africa and African States, especially desertification, drought, preservation of natural resources, and States cooperation on those matters. For the further actualization of the studies, made ahead the adoption of the Revised Maputo Convention, the constraints which have been revealed since its adoption in 2003 on the one hand ; and on the other hand, since its entry into force in 2016.

Keywords: Maputo revised Convention; effectiveness of Environmental Law; conservation of natural resources.



Introduction

L'adoption, le 11 juillet 2003 à Maputo, de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles répond à une nécessité, celle d'actualiser la Convention d'Alger de 1968¹. En effet, le monde a connu un véritable progrès des techniques juridiques et non juridiques du fait notamment de l'évolution des connaissances scientifiques et de la prise de conscience universelle du péril environnemental². Dans le même temps, les États africains, à l'instar des autres États du monde, sont confrontés à de nombreux défis environnementaux, et devraient l'être davantage dans le futur³. Après quelques décennies d'application, il importait donc d'adapter la Convention d'Alger à ces bouleversements. L'adoption de la nouvelle Convention a été un véritable défi. Ce défi, selon le professeur Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, est celui d'une Afrique qui ne pouvait continuer de rester tournée vers son passé. Passé celui de l'adoption, un autre défi se dresse sur le chemin de la Convention de Maputo, celui de sa mise en œuvre. Ce nouvel instrument connaît peu de succès, comme d'ailleurs bien d'autres textes africains relatifs à l'environnement⁴. Il suffit de dresser un bilan pour s'en convaincre. Les réflexions et les interpellations d'illustres auteurs du droit de l'environnement en Afrique, tels que les professeurs Maurice KAMTO, Mohamed Ali MEKOUAR, Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ ou Vincent ZAKANÉ n'ont pas suffi à améliorer le sort de la Convention. Elle n'accompagne aucun processus de gestion et d'exploitation des ressources⁵. C'est fort de ce constat que nous nous proposons ces réflexions sur les contraintes institutionnelles et normatives qui entravent la mise en œuvre de la nouvelle Convention à travers le thème : «La mise en œuvre de la Convention révisée de Maputo de 2003 sur la conservation : contraintes normatives et institutionnelles».

La réflexion sur un tel thème, qui s'invite dans le débat de l'effectivité d'une Convention multilatérale relative à l'environnement remplaçant une précédente, et qui a fait voir dans le continent africain les sources du développement du droit international de l'environnement (DIE)⁶, comporte un double intérêt. Sur le plan théorique, elle nourrit l'idée que l'Afrique est restée aux avant-gardes de la protection de l'environnement et que les prouesses de 1968 n'étaient pas le fait du hasard mais la résultante d'une volonté. Sur le plan pratique, elle démontre que l'effectivité doit conduire la Convention de Maputo, à la différence de la précédente, à accompagner à moyen terme des processus de lutte contre la sécheresse et la désertification dans les pays africains.

¹ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 2005, p. 8 et s.

² Les rapports de l'UICN de 1980 et 1991 sur la «Stratégie mondiale de la conservation» et la «Stratégie pour l'avenir de la vie» traduisent cela.

³ Tom TIETENBERG et Lynne LEWIS, *Économie de l'environnement et du développement durable*, 6^{ème} éd., Paris. Nouveaux Horizons, 2013, p. 2 et s.

⁴ Vincent ZAKANÉ, "Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso". In : Laurent GRANIER (Sous coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, UICN, Droit et politique de l'environnement, n° 69, 2008, pp. 15-34.

⁵ Lassané ZOMA, *La responsabilité des acteurs du secteur minier en matière environnementale : l'exemple du Burkina Faso*, Thèse de doctorat unique en Droit public, UGB, Saint-Louis, 2017, 359 p.

⁶ Mohamed A. MEKOUAR, La convention africaine sur la conservation de la nature : hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre, *Revue africaine de droit de l'environnement*, 1/2014, pp. 155 et s.

Mohamed A. MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, La convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique, p. 209 et s. In : Laurent GRANIER (Sous coord.), *op. cit.*



Toutefois, l'actualité de la Convention de Maputo de 2003 nous amène à nous interroger : la nouvelle Convention est-elle à la hauteur des exigences d'une meilleure gestion de la nature et des ressources naturelles? Quels sont les défis à relever pour la disposer à produire de meilleurs résultats à ceux de la Convention d'Alger de 1968 ? L'état actuel de la mise en œuvre de la Convention de Maputo, peu reluisant, s'explique par la pluralité et la complexité des contraintes qui l'entourent. Travaillant sur la question, les professeurs Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ évoquent des contraintes d'ordre matériel et psychologique. Les premières, à la fois interne et externe, sont relatives à l'institution des organes statutaires de la Convention, à la mobilisation des moyens nécessaires pour le faire et à l'établissement de procédures diverses à la charge des États Parties. Les secondes sont relatives au sentiment de pessimisme qui prévaut du fait du cadre d'intervention de la Convention et ses corollaires⁷. Cependant, cette caricature ne rend pas totalement compte des contraintes que doit surmonter la Convention de Maputo. Son entrée en vigueur était nécessaire pour en avoir la pleine mesure. Aussi, l'apparition récente de certains principes ou programmes, comme les Objectifs du développement durable (ODD) pose-t-elle le besoin de son actualisation. Des contraintes que la Convention doit surmonter pour répondre aux objectifs visés.

Dans la perspective d'une analyse satisfaisante des contraintes multiples et complexes à la mise en œuvre de la Convention révisée de Maputo, nous nous proposons de les aborder suivant deux axes. Le premier concerne les questions institutionnelles (au niveau régional ou des États) (1) et le deuxième est consacré aux questions normatives (contenu ou force juridique de la Convention) (2).

1. Les contraintes normatives de la mise en œuvre de la Convention de Maputo

La mise en œuvre de la Convention révisée de Maputo de 2003 connaît des difficultés inhérentes à son essence et à son dispositif. L'examen de ces aspects ressort la difficile émancipation de la Convention de Maputo vis-à-vis de celle d'Alger (1.1) et questionne sa qualité normative (1.2).

1.1. La difficile émancipation de la Convention de Maputo


Et pourtant, il le faut ; une Convention de Maputo qui s'émancipe de celle d'Alger pour exister en tant que convention régionale. Cependant, la Convention d'Alger survit (1.1.1) à cause de la faible résonance de la nouvelle (1.1.2).

1.1.1. La survivance de la Convention d'Alger de 1968

La Convention de Maputo adoptée le 11 juillet 2003 par la Conférence des chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine ne met pas fin, du moins provisoirement à la précédente Convention de 1968⁸. Tout de même, elle la modifie substantiellement pour l'adapter à l'évolution des connaissances parce qu'elle était largement dépassée⁹. La nouvelle est actualisée et intègre dans son dispositif les conceptions les plus modernes telles que le développement durable

⁸ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 5.

⁹ *Ibid.*, p. 8.



et des mécanismes plus innovants, notamment institutionnels et de contrôle¹⁰. Le besoin de maintenir la Convention d'Alger devait se poser provisoirement le temps de l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention. Ce qui donne finalement une seconde vie à la Convention d'Alger, entre la virtualité de la nouvelle Convention due aux quinze années d'attente¹¹ ; et aujourd'hui, la léthargie malgré son entrée en vigueur¹².

Le professeur Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ demandait pourtant, dès 2005, de l'oublier¹³. Nous doutons fort que son appel ait été entendu pour des raisons que lui-même évoque. Le titre même de la nouvelle Convention n'a pas changé, celle-ci a pu ainsi entraîner un risque de confusion dans l'esprit des gens et dans l'analyse de contenu, du fait d'une certaine réticence – une résistance des habitudes ? – à abandonner l'ancien dispositif d'Alger (...). Sans doute aussi parce que la nouvelle ne remet pas en cause la précédente, reprend bon nombre de ses dispositions et ne connaît pas une application effective malgré son entrée en vigueur. Ceci étant, une résonance de celle-ci auprès de l'opinion africaine aurait pu l'aider à transcender les exploits de la Convention d'Alger et à porter les regards sur les innovations qu'elle comporte.

1.1.2. La faible résonance de la Convention de Maputo de 2003

La difficile émancipation de la Convention de Maputo vis-à-vis de celle d'Alger peut trouver à s'expliquer dans sa « lente maturation¹⁴ ». L'appel de Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ n'a pas suffi à donner un large écho à la Convention de Maputo. Cependant, son sort ne peut pas être attribué seulement au succès de celle d'Alger. C'est en avoir une vue étriquée, parce que la permanence de la Convention d'Alger a elle-même une raison qui explique davantage et objectivement le sort de la Convention de Maputo : la maturation chancelante de cette dernière. Malgré le fait qu'elle soit entrée en vigueur et qu'elle ait plus de quinze années d'existence, elle n'a pas reçu la promotion nécessaire à sa vulgarisation. Elle n'est pas assez connue, elle n'est pas assez accessible ; et la réticence des trois quarts des États africains à la ratifier à ce jour n'a pas aidé à inverser la tendance. Il est très difficile de trouver le texte de la Convention de Maputo en ligne, même à partir de sites hébergeant les nombreux textes relatifs à l'environnement (UICN, PNUE etc).

La faible communication dont elle a bénéficié, l'inexistence des institutions statutaires et nationales, notamment la Conférence des Parties (CdP), le Secrétariat ou les autorités nationales ; le désintérêt apparent des États à son égard lui ont donné une résonance relativement basse pour occuper le champ de la Convention d'Alger et la faire oublier. Finalement « l'intérêt de la nouvelle Convention qui n'a pas manqué (...) d'être rapidement relevé¹⁵ » à son adoption, est resté purement théorique. L'enthousiasme de la rhétorique de

¹⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹¹ Mohamed A. MEKOUAR, *op. cit.*, p. 157.

¹² Mohamed A. MEKOUAR, *La convention africaine sur la conservation de la nature en vigueur mais non opérationnelle : l'urgence de convoquer la première Conférence des Parties*, UICN WCEL Country and Region Reports. <https://www.iucn.org/commissions/world-commission-environmental-law/resources/wcel-country-and-region-reports>.

¹³ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴ Mohamed A. MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 202.

¹⁵ V. en anglais, F. BURHENNE-GUILMIN, «Revision of the 1968 African Convention for the Conservation of Nature and Natural Resources: A Summary of the Background and Process IUCN», *ELP Newsletter*, n°2003/1.



Mohamed A. MEKOUAR¹⁶ et de l'UICN¹⁷ a fait place à des sentiments mitigés quant à l'avenir de la Convention¹⁸. Parmi ces nombreuses contraintes que la Convention doit alors régler pour atteindre ses objectifs figure le fait qu'elle doit exister, s'affirmer et au besoin éclipser la Convention d'Alger. Cependant, il est à se demander si sa qualité normative s'y prête.

1.2. La qualité normative de la Convention de Maputo en question

Nonobstant ses nombreuses innovations et les efforts de rédaction, la Convention de Maputo comporte des insuffisances. En examinant son cadre, on constate des incertitudes quant à son effectivité tirées tant de sa force juridique (1.2.1) que de son contenu (1.2.2).

1.2.1. Les incertitudes tirées de sa force juridique

La force juridique de la Convention de Maputo de 2003 tient à la fois à sa nature juridique et au contexte de son application. Pour ce qui est de sa nature, puisqu'elle est une Convention régionale africaine, elle ne diffère pas dans sa technique juridique des autres conventions en matière d'environnement¹⁹. Un rapprochement peut même être fait avec la Convention sur la diversité biologique de Rio de 1992, de part son objet déjà. Elles sont pour la plupart des conventions mixtes associant règles de droit contraignantes et normes programmatrices ou prospectives en général faiblement contraignantes²⁰. Ainsi, elles prescrivent généralement des obligations de résultat et rarement des obligations de moyen. Or, on ne pourrait prescrire aux États des obligations extrêmement précises en vue d'un résultat déterminé sans porter à leur souveraineté une atteinte²¹. Ainsi, les obligations de résultat ont tendance à affaiblir la force contraignante des conventions qui les édictent, notamment en réduisant le poids de la contrainte des engagements conventionnels sur les États contractants : ces types d'instruments «sont notoirement inopérants faute de mécanismes de suivi»²².

Pour ce qui concerne le contexte d'application de la Convention de Maputo, on ne peut pas faire fi de la «mondialisation des problèmes d'environnement»²³. En effet, comme l'explique si bien le Professeur DOUMBÉ-BILLÉ, elle a invalidé de fait la protection régionale sauf lorsque celle-ci se révèle être, en raison du facteur «proximité», une protection intégrée, dont les solutions nécessairement supra-nationales, priment sur les règles nationales. Dans le même temps, une préférence est marquée pour l'universalisation des solutions aux problèmes d'environnement. Ainsi, «le fort pouvoir d'attraction de l'universalisation des réponses à la crise environnementale»²⁴ amenuise la portée des Conventions régionales, notamment la

¹⁶ Dans la conférence qu'il a consacré au nouveau dispositif à l'occasion de la remise qui lui était faite du prix Elisabeth HAUB, le professeur Ali MEKOUAR parla d'un «nouvel élan» qui opère, par «une capitalisation fécondante», une «cristallisation des avancées récentes». Cf. Mohamed. A. MEKOUAR, *La Convention africaine : petite histoire d'une grande rénovation*, *Environmental Policy and Law*, 34/1 (2004), p. 43 et s.

¹⁷ L'UICN parlait d'un «engagement renouvelé» dans son «Introduction à la Convention». Cf. la version unique en anglais du texte qui utilise l'expression «A renewed commitment».

¹⁸ Mohamed A. MEKOUAR, *op. cit.*

¹⁹ Alexandre KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, A. Pedone (Coll. Études internationales), 1989, p. 52-58.


²⁰ Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef / AUPELF, 1996, p. 69.

²¹ *Ibid.*

²² Cyrille de KLEMM, *Voyage à l'intérieur des conventions internationales de protection de la nature*, Mélanges A. KISS, Frison-Roche, 1998, p. 611 et s.

²³ Alexandre KISS, *La protection de l'atmosphère un exemple de mondialisation des problèmes*, *AFDI*, 1988, p. 701 et s.

²⁴ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 10. Selon le paragraphe 2 de cette clause.



Convention de Maputo. Cependant, avec une qualité plus grande de sa texture normative, elle pourrait combler les incertitudes dues à sa nature. Sauf que le contenu de la Convention comporte lui aussi des incertitudes.

1.2.2. Les incertitudes tirées de son contenu

La Convention de Maputo est un nouveau contenu actualisé de la Convention d'Alger. Pour le Professeur DOUMBÉ-BILLÉ : «Il traduit d'abord le fait, unanimement souligné qu'il s'agit d'une révision de la Convention de 1968 et non de la rédaction d'une nouvelle convention... D'une part, l'esprit de la Convention d'Alger a été maintenu comme il ressort *in fine* du préambule de la Convention révisée (13^e alinéa). D'autre part, l'article XXXIX relatif aux «relations entre les parties contractantes à la Convention révisée et les parties à la Convention d'Alger de 1968» donne à cette dernière le statut de «convention initiale». «Les relations entre les parties à la Convention initiale et les parties à la présente Convention sont régies par les dispositions de la Convention initiale»²⁵. L'architecture générale de la Convention originelle a été maintenue ainsi qu'un grand nombre de dispositions...»²⁶. En cela, les États n'y voient guère d'évolution ni d'espérance nouvelle.

De plus, les évolutions récentes qui se cristallisent dans les Objectifs de développement durable (ODD) donnent à la nouvelle Convention l'air d'être déjà dépassée ou de n'avoir pas suffisamment capitalisé ces objectifs déjà en construction à son adoption²⁷. Ainsi, la réduction des disparités entre États et entre populations demeure une question parmi bien d'autres à régler²⁸. Cela maintient l'intérêt pour la mutualisation des forces et la protection des communautés locales théorique. Or la prise en compte de ces pans y ferait voir le produit d'un processus endogène et susciterait plus de légitimité auprès des populations dont l'adhésion est indispensable à l'effectivité d'une norme²⁹.

2. Les contraintes institutionnelles de la Convention de Maputo

Les contraintes d'ordre institutionnel dans la mise en œuvre de la Convention de Maputo se constatent aussi bien dans son opérationnalisation au niveau régional (2.1) que dans son internalisation dans les dispositifs étatiques (2.2).

2.1. L'opérationnalisation de la Convention de Maputo au niveau régional

A ce niveau de véritables défis se posent et doivent nécessairement être surmontés ; notamment, celui de l'institutionnalisation des organes de la Convention (2.1.1) et celui de la mobilisation des États africains dans le processus (2.1.2).

²⁵ Selon le paragraphe 2 de cette clause.

²⁶ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 11.

²⁷ Service de l'observation et des statistiques, *Objectifs du développement durable - Contribution au suivi des indicateurs*, Document de travail n° 28, décembre 2016.

²⁸ Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles. Bruylant, 2014, p. 10 et s.

²⁹ Maurice KAMTO, La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels, *Revue africaine de droit de l'environnement*, 1/2014, p. 33.

2.1.1. Le défi de l'institutionnalisation des organes de la Convention

L'institutionnalisation des organes prévus par la Convention de Maputo pour son fonctionnement, est nécessaire pour le déclenchement du processus de sa mise en œuvre. Ils se présentent comme des conditions de sa mise en œuvre et de son existence propre³⁰. Il en va ainsi de la CdP qui devait être convoquée dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la Convention, au plus tard le 11 juillet 2017, par le Président de la Commission de l'Union Africaine³¹. Il devait lui revenir à cette occasion d'enclencher les rouages institutionnels d'appui à la mise en œuvre de la Convention. Et, en tant qu'organe décisionnel vital, d'adopter son règlement intérieur, veiller à l'application de la Convention, fixer les contributions des Parties au budget de la Convention³². Ce qui implique l'absence de ces rouages et choix dès lors que sa première tenue n'a pas encore été convoquée malgré qu'elle soit entrée en vigueur depuis 2016. Quoiqu'il en soit elle ne fonctionnera que tous les deux ans à son opérationnalisation³³. Cela pourra entraîner la saturation de l'instance vue la fréquence des problèmes environnementaux. Au demeurant, un Secrétariat propre à la Convention n'existe toujours pas. Parce que c'est la CdP, lors de sa première réunion, qui devra choisir le format du Secrétariat : s'il faut désigner une organisation existante pour exercer les fonctions ou bien établir un Secrétariat propre à la Convention³⁴. En attendant, c'est le Président de la Commission de l'Union Africaine (UA) qui exerce ces fonctions de Secrétariat à titre intérimaire³⁵. Sommes-nous tentés de nous demander alors ce qui entrave le processus nécessaire à l'application d'une Convention qui avait suscité bien d'espoir à son adoption. Sans doute le manque de volonté politique ; mais surtout les contraintes financières qui se posent à toutes les conventions, et particulièrement à celles de l'Afrique du fait de sa marginalisation³⁶. Ici, la faiblesse des moyens financiers de l'organisation constitue un facteur limitant³⁷ ; une faiblesse qui pourrait bien trouver une solution dans une plus forte mobilisation des États africains.

2.1.2. Le défi d'une plus grande mobilisation des États africains

Le succès de la Convention de Maputo dépend nécessairement, ne serait-ce qu'en partie, de la mobilisation des États africains autour de celle-ci. Par exemple, les problèmes de financement suscités pourraient trouver une solution si les États sont nombreux à y adhérer et motivés à contribuer. Le conditionnement et la réduction du financement international laissent peu de chance à une Convention régionale sans initiative de financement régional ou étatique³⁸. Pour l'instant, le défi de mobiliser les États sur la question de l'environnement et spécifiquement pour la Convention de Maputo n'est pas relevé. La situation suscite même des incertitudes quand on se réfère à l'engouement que la défunte Convention d'Alger, en son temps, avait suscité.

³⁰ Mohamed A. MEKOUAR, *op. cit.*

³¹ Convention de MAPUTO, art. XXVI-1.

³² *Ibid.*, art. XXVI.

³³ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 15.

³⁴ Convention de Maputo, Art. XXVII-2.

³⁵ *Ibid.*, art XLI.

³⁶ Lassané ZOMA, Perception et effectivité du droit de l'environnement : entre influence des niveaux de développement et nécessité de réduire les disparités, *Revue Juridique de l'Environnement*. Vol. 44. 2019/2, passim.

³⁷ Aenza KONATÉ, *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection juridique de l'environnement*. Thèse de doctorat en Droit public. Université de Limoges, 1998, passim.

³⁸ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 14 et s.

Elle était entrée en vigueur une année après son adoption et a compté 32 États parties³⁹. Celle de Maputo a dû attendre plus de 13 années pour entrer en vigueur et, à ce jour, ne compte que 17 États parties⁴⁰. La conservation des ressources naturelles ne semble donc pas être « une préoccupation majeure des africains », contrairement à ce que le préambule de la Convention prescrit.

Cette faible et lente mobilisation des États africains autour de la Convention pourrait justifier les difficultés de l'Union Africaine à opérationnaliser ses institutions statutaires notamment la Conférence des Parties et le Secrétariat. Plus de membres feraient logiquement plus de contribution pour sa mise en œuvre. En effet, la qualité de membre du cercle conventionnel crée une obligation de contribuer, même s'il n'apparaît pas évident que les États assurent une telle obligation⁴¹. A ce propos, un fonds de conservation est mis en place. Mais, il est peu certain que sur la base volontaire qui caractérise les fonds d'affectation spéciale il y'ait une participation conséquente⁴². L'attitude des États africains dans le processus de ratification de la Convention de 2003 en dit déjà long. L'autre défi de la mise en œuvre de la Convention de Maputo réside ainsi dans la mobilisation des États dans le processus. Plus d'adhésion lui donnerait plus de vitalité et plus de chance d'être internalisée dans les dispositifs étatiques.

2.2. L'internalisation de la Convention dans les dispositifs étatiques

La mise en œuvre de la Convention de Maputo⁴³ doit se prolonger au niveau des États. Pour ce faire, il faut des autorités nationales en charge de la question (2.2.1) et des mécanismes de coordination entre les institutions déjà existantes (2.2.2).

2.2.1. La nécessité d'autorités nationales pour la Convention de Maputo

L'enthousiasme que l'adoption de la Convention de Maputo a suscité en 2003 peut justifier des efforts énormes. Et il ne serait point prétentieux de s'étonner que les réformes nationales ne soient pas à la hauteur d'un arrimage des mécanismes nationaux aux standards de la Convention. La création d'institutions internes en charge de son application n'est pas encore une réalité et ne pourrait s'envisager, dans le meilleur des cas, que pour les 17 États Parties. Pourtant, chaque Partie doit créer ou désigner une autorité nationale ayant dans ses attributions toutes les matières traitées par la Convention de Maputo. Cependant, aucun de ces États n'est à ce stade. Certains, dont le Burkina Faso et l'Algérie, disposent d'organes propres à la Convention sur les changements climatiques. Ils devraient penser à des organes du même format pour celle de Maputo de 2003 ; mais distincts de ces derniers, nonobstant les liens étroits entre les changements climatiques et la gestion des ressources naturelles⁴⁴.

Le défi d'internalisation de la Convention de Maputo soulèvera certainement, de plus, l'épineuse question des financements qui se pose également au plan interne des États africains⁴⁵. D'ailleurs,

³⁹ Mohamed A. MEKOUAR, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 16.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Convention de Maputo, art. XXI.

⁴⁴ <https://www.ontario.ca/fr/page/le-changement-climatique-et-les-ressources-naturelles>.

⁴⁵ Maurice KAMTO, La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels, *Revue africaine de droit de l'environnement*, 1/2014, p. 31 et s.



beaucoup voient dans l'adhésion aux Conventions une technique de mobilisation de ressources pour alimenter les budgets nationaux. Il va s'en dire que, même si ces autorités nationales sont établies, il n'est pas évident qu'on leur dote des moyens nécessaires à leurs missions. Le dynamisme institutionnel observable dans les pays africains en matière de protection de l'environnement contraste avec l'insuffisance des ressources nécessaires à cet effet⁴⁶. Tout de même, les institutions déjà existantes peuvent contribuer au plan interne des États à la mise en œuvre de la Convention de Maputo. Pour ce faire, elles doivent être réaménagées au besoin ; et être encadrées par un mécanisme de coordination dans tous les cas.

2.2.2. La nécessité d'un mécanisme de coordination entre les institutions existantes

La Conférence de Rio de 1992 a eu un impact positif relativement important sur le développement du droit de l'environnement. Cependant, l'engouement qu'elle a suscité chez bien d'États africains pour la question écologique a connu une traduction institutionnelle dans tous les pays ; ce, généralement sur fond de profusion. Quand ils ne se sont pas dotés d'un département ministériel chargé spécifiquement de la protection de l'environnement, ils disposent d'une agence gouvernementale à cet effet⁴⁷.

Ce dynamisme institutionnel a engendré un problème de type nouveau. Ce n'est donc plus, comme jusqu'au début des années 1990, celui du vide institutionnel, mais plutôt celui de l'éparpillement et d'absence de coordination des institutions nationales en charge des questions environnementales⁴⁸. Il s'agit donc d'un défi que les États africains se doivent de relever. D'autant plus que parmi les facteurs qui conditionnent la faiblesse de la mise en œuvre efficace du droit de l'environnement figure l'insuffisance de la coordination institutionnelle (...), dans un contexte où les missions des institutions en charge des questions environnementales ne sont pas toujours bien définies et où règne parfois une instabilité institutionnelle due au changement fréquent de l'appellation du ministère de tutelle ou à son rattachement à d'autres départements ministériels⁴⁹. Cela est nécessaire pour une éventuelle mise en œuvre effective de la Convention de Maputo parce que le constat est invariable selon les mots du Professeur KAMTO, quel que soit le secteur de la protection de l'environnement considéré. L'instrument lui-même pose la nécessité d'une coordination institutionnelle. Pour ce faire, chaque État doit en créer un mécanisme⁵⁰.

Outre la coordination institutionnelle qui se pose comme une nécessité, les institutions déjà existantes en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles doivent tenir compte des principes de la Convention de Maputo dans leur fonctionnement. A cet égard, les États parties doivent mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ses objectifs, notamment par des mesures de prévention, l'application du principe de précaution et en tenant compte des valeurs éthiques et traditionnelles (...) dans l'intérêt des générations présentes et


⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Laurent GRANIER, "Sur l'assistance internationale pour la préparation de législations environnementales dans les pays à faible gouvernance", in *Mélanges S. BOURAOUI, M. GHÉZALI et A. MEKOUAR*, Limoges, Pulim, 2016, p. 105.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Convention de Maputo, art. XXI.



futures⁵¹. L'avenir de la Convention de Maputo ne s'écarte pas de celui des millions d'Africains qui tirent leurs moyens de subsistance des ressources naturelles ; et même des Occidentaux dont l'activité industrielle repose essentiellement sur l'exploitation et la transformation de matières premières africaines⁵².

Conclusion

Le débat sur la mise en œuvre de la Convention révisée de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ne cessera pas de sitôt ; du moins, tant qu'elle ne sera pas effective. Parce qu'elle cristallise assez d'espoir si bien que l'enthousiasme suscité par son entrée en vigueur ne fait pas oublier le besoin qu'elle soit pleinement opérationnelle⁵³. Dans ce sens, les contraintes sur lesquelles elle bute auront une place de choix. Non pas par fixation, mais pour le besoin d'implémenter la nécessité de les relever.

Nous nous sommes invité opportunément à la réflexion sur ces contraintes qui pour notre part, sont de plusieurs ordres, à la fois horizontalement et verticalement. Horizontalement, leur pluralité tient à leur étroitesse avec les différents pans de la mise en œuvre de la Convention notamment l'organisation, le fonctionnement des institutions de sa mise en œuvre, son appropriation par les parties prenantes, la coordination entre les institutions.... Verticalement, la pluralité des contraintes tient à leur existence à la fois au plan africain et des États. Toutes choses, qui les rendent complexes. Mais, nous les avons abordées en tenant compte de deux centres d'intérêt selon que les éléments de contraintes présentent une dimension normative ou institutionnelle.

A en juger la complexité, nous pouvons nous poser des questions sur le sort que l'avenir réserve à la Convention révisée de Maputo de 2003. Cependant, nous devons nous garder de tomber dans la tristesse du pessimisme et nous rappeler les prouesses de l'Afrique qui la font considérer comme ancêtre éponyme de la protection moderne de l'environnement⁵⁴. Cette stature sur le paysage environnemental international suscite un regard nostalgique⁵⁵, et ravive certainement de la volonté. Toutefois, nous sommes tentés de nous demander si le regard nostalgique et cette volonté affichée par les parties prenantes suffiront à absoudre la léthargie de la Convention de Maputo qui dure un peu plus de 15 ans maintenant ?

⁵¹ *Ibid.*, art. IV.

⁵² Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, *op. cit.*

⁵³ Mohamed A. MEKOUAR, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁴ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁵ *Ibid.*



Bibliographie

Ouvrages

- Alexandre KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, Coll. Études internationales, n° 3, 1989, 349 p.
- Collectif, *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement, Limoges, Centre international de droit comparé de l'environnement, 2003, 362 p.
- Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef/AUPELF, 1996, 420 p.
- Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles. Bruylant, 2014, 1048 p.
- Tom TIETENBERG et Lynne LEWIS, *Économie de l'environnement et du développement durable*, 6^{ème} éd., Paris. Nouveaux Horizons, 2013, 390 p.

Articles

- Stéphane DOUMBÉ -BILLÉ , La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles , *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 2005, pp. 5-17.
- Laurent GRANIER , "Sur l'assistance internationale pour la préparation de législations environnementales dans les pays à faible gouvernance "in *Mélanges S. BOURAOUI , M. GHÉZALI et A. MEKOUAR*, Limoges, Pulim, 2016, pp. 93-108.
- Maurice KAMTO , Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre , *Revue Juridique de l'Environnement*, 1991/4, pp. 417-442.
- Maurice KAMTO, La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels, *Revue africaine de droit de l'environnement*, 1/2014, pp. 29-36.
- Alexandre KISS, La protection de l'atmosphère : un exemple de mondialisation des problèmes, *AFDI*. Volume 34, 1988, pp. 701-708.
- Cyrille DE KLEMM, *Voyage à l'intérieur des conventions internationales de protection de la nature*, in *Mélanges Alexandre KISS*, Frison-Roche, 1998, p. 611-652.
- Mohamed A. MEKOUAR, La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation, *Environmental Policy and Law*, Vol. 34/1, 2004, pp. 43-50.
- Mohamed A. MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, "La convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique". In : Laurent GRANIER (Sous coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008, pp. 197-214.
- Mohamed A. MEKOUAR, La convention africaine sur la conservation de la nature: hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre, *Revue africaine de droit de l'environnement*, 1/2014, pp. 155-159.
- Vincent ZAKANÉ, Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso. In : Laurent GRANIER (Sous coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008, pp. 15-34.
- Lassané ZOMA, Perception et effectivité du droit de l'environnement : entre influence des niveaux de développement et nécessité de réduire les disparités, *Revue Juridique de l'Environnement*. Volume 44. 2019/2, pp. 321-338.



Thèses

- Aenza KONATÉ , *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection juridique de l'environnement*. Thèse de doctorat en Droit public. Université de Limoges, Limoges, 1998, 759p.
- Lissané ZOMA , *La responsabilité des acteurs du secteur minier en matière environnementale : l'exemple du Burkina Faso*, Thèse de doctorat unique en Droit public, UGB, Saint-Louis, 2017, 359p.

Textes juridiques

- Convention d'Alger de 1968.
- Convention révisée de Maputo de 2003.

LES OBSTACLES POTENTIELS ET AVÉRÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION AFRICAINE RÉVISÉE SUR LA CONSERVATION DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Maturin PETSOKO

Chargé de cours Université de Yaoundé II

Résumé

Malgré les innovations apportées par la Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, il y a lieu de se rendre à l'évidence et de reconnaître que celle-ci recèle en elle des germes intrinsèques et subit en même temps des influences externes pouvant entraver sa mise en œuvre. Si l'on s'en tient au peu d'engouement manifesté par les États pour sa ratification, à l'absence de volonté affichée de l'Union africaine (UA) pour favoriser sa mise en œuvre depuis son entrée en vigueur, au caractère de «*soft law*» traditionnellement reconnu au droit de l'environnement, à l'insuffisance des moyens matériels, financiers et humains de l'UA et des États africains... il y a lieu d'émettre des réserves quant à sa mise en œuvre effective. Ces obstacles potentiels et avérés sont à la fois structurels et conjoncturels.

Mots clés : Convention de Maputo ; mise en œuvre ; obstacles ; insuffisance de ressources.

Abstract:

Despite the innovations introduced by the Revised African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, it is necessary to face the reality and recognize that the Convention contains intrinsic germs and suffers at the same time of external influences that may hinder its implementation. According to the lack of enthusiasm for its ratification shown by the States, to the lack of will of the African Union to promote its implementation since its entry into force, to the «soft Law» character traditionally recognized to Environmental Law, to insufficient of material, financial and human resources of the African Union and African States... it is realistic to express some reserves concerning its effective implementation. These potential and proven obstacles are both structural and cyclical.

Keywords: Maputo Convention ; implementation ; obstacles ; lack of resources.



Introduction

Adoptée en 1968, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Convention d'Alger)¹, a fait l'objet d'une réforme profonde en 2003, soit 35 ans après son adoption, par l'Assemblée de l'Union africaine (UA) à Maputo². À l'issue de ce bain de jouvence, fut adoptée « la nouvelle Convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ». Celle-ci a notablement étoffé et actualisé le contenu normatif de la convention d'Alger. D'une part, son champ d'application géographique a été étendu à certains domaines tels que les zones marines et sous-marines relevant de la juridiction des États africains, l'air, l'atmosphère³. D'autre part, son champ d'application *ratione materiae* a considérablement été rénové et étoffé pour s'arrimer aux exigences de la modernité⁴.

Pour éviter que la révision conventionnelle de 2003 ne reste au stade de « *droit dormant* »⁵, de « *droit tombé en léthargie* »⁶ ou de droit en « *veilleuse* »⁷ comme l'était sa devancière de 1968, l'UA l'a dotée de certaines garanties de mise en œuvre. Ainsi, contrairement à la Convention initiale d'Alger, et dans un souci d'efficacité, la nouvelle Convention comporte des moyens de contrôle et de suivi de sa mise en œuvre. Il s'agit notamment de l'institution d'une Conférence des Parties (CdP), organe décisionnel de rang ministériel chargé d'impulser l'application de la Convention⁸; de la création d'un Secrétariat de la Convention devant faciliter les réunions de la CdP et exécuter ses décisions⁹; de la soumission par les parties, à la Conférence des parties, des rapports périodiques faisant état des mesures adoptées et des résultats obtenus en application de la Convention¹⁰; des mécanismes de mobilisation de ressources financières¹¹ etc.

Malgré l'abondance luxuriante de ce dispositif normatif et institutionnel, il y a lieu de se rendre à l'évidence et de reconnaître que la Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles recèle en elle des germes intrinsèques et subit en même temps des influences extrinsèques pouvant entraver sa mise en œuvre. C'est ce que la doctrine a appelé les « *aléas opérationnels tenant à la modestie des moyens de mise en*

¹ La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a été adoptée à Alger le 15 septembre 1968. Elle est entrée en vigueur le 16 juin 1969.

² La Convention révisée de Maputo a été adoptée le 11 juillet 2003. Elle est entrée en vigueur le 10 juillet 2016.

³ Voir Maurice KAMTO, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue juridique de l'environnement*, 1991, vol.4, p.422.

⁴ Contrairement à la Convention d'Alger qui ne comptait que 25 articles, la nouvelle Convention en compte 43.

⁵ Le Professeur Maurice KAMTO parle aussi de « droit-spectacle » parce que sans effectivité. Voir Maurice KAMTO, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », article précité, p. 441.

⁶ Voir Aenza KONATÉ, *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection juridique de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques, 1998, p. 141.

⁷ Voir Mohamed Ali MEKOUAR, « Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation », *Environmental Policy and Law* (Vol.34, No.1, 2004 ; Étude juridique de la FAO en ligne, avril 2006, accessible sur <http://www.fao.org/3/a-bb087f.pdf>, consulté le 1er février 2019.

⁸ Cf. article XXVI de la Convention révisée de 2003.

⁹ Cf. article XXVII de la Convention révisée de 2003.

¹⁰ Cf. article XIX de la Convention révisée de 2003.

¹¹ Cf. article XXVIII de la Convention révisée de 2003.



œuvre¹². Si l'on s'en tient au peu d'engouement manifesté par les États pour sa ratification, à l'absence de volonté affichée de l'Union africaine pour favoriser sa mise en œuvre depuis son entrée en vigueur, au caractère de «*soft law*» traditionnellement reconnu au droit de l'environnement¹³, à l'insuffisance des moyens matériels, financiers et humains de l'UA et des États africains... il y a lieu d'émettre des réserves quant à sa mise en œuvre effective. D'où la question de savoir, quels sont les obstacles juridiques décisifs, de nature conventionnelle ou pragmatique, à la mise en œuvre de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles révisée en 2003 ?

La tentative de répondre à cette interrogation invite à examiner, d'une part, les obstacles structurels (1) et, d'autre part, les obstacles conjoncturels (2) à la mise en œuvre de la Convention, permettant ainsi d'évaluer sa véritable portée sur le plan juridique.

1. Les obstacles structurels à la mise en œuvre de la Convention

Par «obstacles structurels», il faut entendre par là ceux qui ont un lien direct avec le droit, qu'il s'agisse du contexte de sa genèse ou de sa mise en œuvre. Il s'agit d'un ensemble de facteurs politiques (1.1) et institutionnels (1.2) qui constituent des freins à la mise en application de la Convention.

1.1. Les obstacles politiques

De manière globale, le Professeur Maurice KAMTO fait remarquer que la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique pâtit de la faiblesse, voire de l'indigence assez frappante, des politiques environnementales des organisations d'intégration¹⁴. En ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention de Maputo, cette remarque est illustrée, d'une part, par une absence de volonté réelle de l'Union africaine (UA) (1.1.1) et, d'autre part, par un déficit de volonté politique des États (1.1.2).

1.1.1. L'absence de volonté réelle de l'UA de favoriser la mise en œuvre de la Convention

Au niveau africain de manière générale, et plus particulièrement dans le cadre de l'UA, les documents de politiques environnementales «*s'en tiennent à des généralités et à des formulations souvent vagues, et qui, en tout état de cause, ont rarement une force contraignante. À l'opposé de l'Union européenne qui s'est dotée progressivement d'un droit communautaire étoffé constitué de directives contraignantes d'application directe dans ses*

¹² Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», in Laurent GRANIER (Coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Gland, Suisse, 2008, p. 209.

¹³ Voir par exemple Jürgen FRIEDRICH, *International Environmental "Soft law". The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*, éd. Springer, 2013, 528 p. ; Voir également Arnaud TOUATI, «La protection de l'environnement face au paradoxe du «droit mou»», disponible à l'adresse : <https://www.linfordurable.fr/environnement/la-protection-de-lenvironnement-face-au-paradoxe-du-droit-mou-3618>, consulté le 13 juillet 2019.

¹⁴ Maurice KAMTO, «La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels», *RADE*, n°01, 2014, pp. 33-34.

*États membres, on cherche en vain des actes équivalents dans les espaces communautaires africains*¹⁵. Intrinsèquement, la Convention révisée de 2003 n'échappe pas à la règle, puisqu'elle recèle les mêmes tares congénitales.

L'on peut légitimement se poser la question suivante : existe-t-il une volonté réelle de l'Union africaine de favoriser une mise en œuvre de la Convention révisée de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ? Pour cause, plusieurs années après l'entrée en vigueur de cet instrument, cette organisation n'a rien fait de concret pour permettre sa mise en œuvre effective. Comme le relève, à juste titre, le Professeur Mohamed Ali Mekouar, «*[p]eu d'actions tangibles sont à enregistrer dans ce sens. À part quelques déclarations d'intentions, aucune initiative concrète n'a été engagée*»¹⁶ pour hâter sa mise en œuvre.

Pour preuve, s'il en était besoin, depuis son entrée en vigueur, la première Conférence des Parties (CdP-1) qui aurait dû se tenir au plus tard en juillet 2017, conformément au 1^{er} alinéa de l'article XXVI de ladite Convention selon lequel : «*Il est institué une Conférence des Parties, au niveau ministériel, en tant qu'organe de décision de la présente Convention. La première réunion de la Conférence des Parties est convoquée par le Président de la Commission de l'Union africaine, un an au plus tard après l'entrée en vigueur de la Convention. Par la suite, les réunions ordinaires sont convoquées au moins une fois tous les deux ans, à moins que la Conférence n'en décide autrement.*»

Malheureusement, jusqu'à ce jour, aucune démarche officielle n'a encore été entreprise aux fins de la tenue de la première réunion de la Conférence des Parties. Cet attentisme, qui n'est pas propre à la Convention de Maputo, est récurrent au sein de l'Union africaine. En guise de comparaison, la Convention de Bamako¹⁷ est entrée en vigueur en 1998, mais la première CdP ne s'est tenue qu'en 2013, soit 12 ans après son entrée en vigueur, – alors qu'elle aurait dû être convoquée dans l'année suivant sa date d'entrée en vigueur – et cela faute d'avoir pu dégager les ressources nécessaires à cet effet¹⁸.

Comme précisé plus haut, la CdP est l'Organe décisionnel vital de la Convention. À ce titre, il lui revient d'adopter son règlement intérieur, de veiller à l'application de la Convention et de fixer les contributions des Parties au budget de la Convention, entre autres fonctions essentielles¹⁹. C'est pourquoi, la doctrine plaide qu'*«il importe de convoquer le plus tôt possible la première réunion de la Conférence des Parties (CdP), sans laquelle les rouages institutionnels d'appui à la mise en œuvre de la Convention ne peuvent être enclenchés. Lors de sa première réunion, la CdP aura aussi à faire un choix important concernant les*

¹⁵ *Ibid.*, p. 34.

¹⁶ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *op. cit.*, p. 211.

¹⁷ Voir la Convention sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, adoptée à Bamako au Mali le 30 janvier 1991.

¹⁸ Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature : hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre», disponible sur Internet à l'adresse : https://cmsdata.iucn.org/downloads/convention_africaine_sur_la_convention_de_la_nature.pdf, consulté le 21 janvier 2019, p. 4.

¹⁹ Cf. art. XXVI de la Convention révisée de 2003.



fonctions de Secrétariat de la Convention : soit désigner une organisation existante pour les exercer, soit établir un Secrétariat propre à la Convention (art. XXVII-2). C'est dire combien la convocation de la CdP-1 est aussi indispensable qu'urgente»²⁰. Les pouvoirs exécutifs et législatifs africains ainsi que la société civile devraient tous y contribuer activement en conjuguant leurs efforts.

1.1.2. L'absence de volonté politique des États africains

Contrairement à la Convention initiale d'Alger de 1968 qui était rapidement entrée en vigueur dès 1969, il a fallu attendre 13 ans pour que la Convention révisée à Maputo en 2003 entre en vigueur. En effet, adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo, elle est entrée en vigueur le 10 juillet 2016, après le dépôt du 15^{ème} instrument de ratification par le Bénin, conformément à l'article XXXVIII de ladite Convention. Comme l'affirme le professeur Mohamed Ali Mekouar, «[c]ette entrée en vigueur tardive de la Convention de Maputo tient à la lenteur de sa ratification, pour ainsi dire au compte-gouttes. Elle n'a en effet été ratifiée jusqu'ici que par 16 États africains – moins du tiers des pays du continent – et de façon assez sporadique [...]. Là encore la comparaison avec la Convention d'Alger est édifiante : celle-ci compte 32 États parties, soit le double de ceux qui ont souscrit à la Convention de Maputo»²¹.

De manière globale, l'application du droit de l'environnement demeure nettement défailante en Afrique où la ratification des conventions est assez laborieuse. À titre d'illustration, il a fallu attendre 7 ans pour que la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontière et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique entre en vigueur, alors que 9 ratifications seulement étaient requises. Pourtant, cette convention avait été fortement voulue par l'Afrique, déçue qu'elle ait été par la Convention de Bâle²² jugée insuffisante pour juguler le trafic illicite de déchets dangereux. Le scandale du *Probo Koala*²³, du nom d'un navire pétrolier qui avait acheminé des déchets en Côte d'Ivoire en août 2006 en est un exemple patent.

Au regard du peu d'engouement actuel des États africains dans la ratification de la Convention révisée à Maputo en 2003, il n'est pas si sûr qu'ils deviendront subitement proactifs le moment venu, dans la soumission des rapports périodiques à la CdP comme l'exige l'article XXIX de la Convention.


Une campagne de sensibilisation s'impose donc, afin de susciter un vaste mouvement d'adhésion et de ratification par l'ensemble des pays africains, pour que la Convention de

²⁰ Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature en vigueur mais non opérationnelle: l'urgence de convoquer la première Conférence des Parties», disponible à l'adresse : https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/wcel_country_and_region_reports_mohamed_ali_mekouar_convention_africaine_sur_la_conservation_de_la_nature_et_des_ressources_naturelles_2018_6-27.pdf, consulté le 10 janvier 2019.

²¹ Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature en vigueur mais non opérationnelle: l'urgence de convoquer la première Conférence des Parties», précité.

²² Voir la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination a été adoptée le 22 mars 1989. Elle est entrée en vigueur le 5 mai 1992, conformément au paragraphe 1 de l'article 25.

²³ Pour plus de détails sur cette affaire, lire Amissi Melchiade MANIRABONA et Marie-Chloé DUVAL, «La criminalité environnementale est-elle neutralisable ? Une analyse appliquée au cas Trafigura/Probo-Koala», *Criminalité environnementale*, Volume 49, n° 2, 2016, pp. 45-69.



Maputo devienne enfin la convention environnementale de tout le continent ; ce que la Convention d'Alger n'a pas réussi à faire, puisqu'elle n'a pu totaliser qu'une trentaine de parties contractantes en quatre décennies d'existence. À cet effet, il convient d'assurer à la Convention de Maputo une visibilité continue, en la diffusant largement dans toutes les langues officielles, et en mettant à profit tous les forums qui s'y prêtent pour souligner ses mérites et inciter à sa ratification. On pense notamment aux réunions de la Conférence de l'Union africaine, de l'Union parlementaire africaine, de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (AMCEN), de la Francophonie, des organisations sous-régionales africaines, etc.²⁴.

1.2. Les obstacles institutionnels

Il est clairement établi aujourd'hui que les organes créés par les conventions environnementales sont fondamentaux pour assurer le respect et la mise en œuvre de leurs prescriptions²⁵. De cette reconnaissance, contrairement à la Convention d'Alger de 1968, la Convention révisée en 2003 à Maputo a innové en créant des institutions propres de nature à favoriser sa mise en œuvre. C'est le cas notamment de la Conférence des Parties et du Secrétariat de la Convention. Comme le relève la doctrine, *«un tel renouvellement juridico-institutionnel est assurément notable, mais les rouages ainsi conçus seront-ils en pratique réellement efficaces ? Il y a lieu d'en douter, car non seulement les moyens de mise en œuvre dont la Convention révisée s'est dotée ne paraissent pas suffisants...»*²⁶.

Il est donc évident que, malgré le fait que la création de ces institutions constitue un progrès dans la volonté de faire vivre cette Convention, il n'en demeure pas moins que le fonctionnement de la Conférence des Parties est confronté à des limites (1.2.1) et que celui du secrétariat de la Convention n'en est pas épargné (1.2.2).

1.2.1. Les limites tenant à la Conférence des Parties

La Convention de Maputo a institué une Conférence des Parties (CdP) en tant qu'organe de décision. Mais comme le relève le Professeur Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, un examen attentif du fonctionnement de cette CdP peut susciter l'étonnement et même la réserve²⁷. A cet égard, l'auteur relève pour le déplorer, le modèle de CdP retenu par la Convention, à savoir *«le modèle assez récent de l'OMC, sous la forme d'une conférence ministérielle»*²⁸ qui, selon lui, ne semble pas être le plus pertinent sur le plan opérationnel. Le fait que la CdP ait été créée sous la forme d'une conférence ministérielle dénote clairement de l'importance

²⁴ Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature : hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre», précité, p. 3.

²⁵ Lire à ce sujet, Bernard LABAT, *Les mécanismes institutionnels établis sur la base des conventions relatives à la protection de l'environnement : contribution du droit de l'environnement à la théorie des organisations internationales*, Thèse, Université de Paris I, 2000.

²⁶ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *op. cit.*, p.209.

²⁷ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *in Revue Juridique de l'Environnement*, n° 1, 2005, p. 15.

²⁸ Voir art. IV-1 de l'Accord instituant l'OMC.



politique qui lui a été accordée²⁹. Or, conclut-il, «*ce n'est certainement pas au niveau ministériel - qui est éventuellement un niveau d'évaluation politique - que l'on fera vivre la nouvelle Convention, en particulier pour les missions [techniques] qui sont longuement détaillées par la Convention*»³⁰. Face à cette pesanteur, le Professeur Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ estime qu'il aurait été préférable d'opter pour une composition «panachée» de la CdP, constituée à la fois des ministres pour l'évaluation politique des activités conventionnelles et des experts pour le suivi technique de sa mise en œuvre. Une telle composition, à la fois politique et technique, serait de nature à mieux faciliter la mise en œuvre de la Convention. Il soutient que c'est d'ailleurs ainsi que, de plus en plus, les CdP des différentes conventions dans le domaine de l'environnement fonctionnent désormais : à côté d'une partie technique pendant laquelle les travaux se déroulent en sessions thématiques, il y a souvent une partie politique de niveau ministériel, dite «segment de haut niveau», consacrée aux orientations politiques³¹.

Bien plus, la Convention prévoit que la Conférence des parties (CdP) se réunit une fois tous les deux ans, sauf décision contraire de la Conférence et en dehors de l'hypothèse des réunions extraordinaires³². Une telle périodicité biannuelle ne semble pas adéquate, surtout lorsqu'on sait que la CdP devra prendre de nombreuses décisions et s'atteler à de multiples tâches en vue d'une mise en œuvre régulière des dispositions conventionnelles³³. D'où la pertinence de cette question : «*quel sens peut avoir une conférence des parties qui ne fonctionne que tous les deux ans alors que de nombreuses décisions qui caractérisent la vie quotidienne des institutions internationales, même conventionnelles sont à prendre, notamment l'examen des rapports nationaux, la coordination des informations et de manière générale, le suivi et l'évaluation de l'application tant internationale que nationale de la Convention*»³⁴ ? Au regard de l'ampleur de la tâche qui incombe à cette institution, il eut été préférable de prévoir la tenue des réunions de la CdP tous les ans³⁵.

1.2.2. Les limites tenant au Secrétariat de la Convention

Si la mise sur pied d'un Secrétariat à la Convention ne constitue pas en soi un remède miracle au suivi et au contrôle de son application, il convient tout de même de reconnaître ses

²⁹ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *op. cit.*, p. 210.

³⁰ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», article précité, p. 16.

³¹ Voir UNEP, *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi, 2006, cité par Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *op. cit.*, p. 210, note 526.

³² Cf. art. XXVI alinéa 1 de la Convention de 2003.

³³ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *op. cit.*, p. 210.

³⁴ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», article précité, p. 15.

³⁵ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *op. cit.*, p. 210.

mérites en tant qu'ensemble de moyens et de personnels dont les fonctions sont essentielles dans sa mise en œuvre. En effet, une convention sans secrétariat passe certainement à côté d'une chance importante d'être appliquée³⁶.

Les secrétariats des conventions environnementales jouent un rôle crucial pour donner vie aux règles conventionnelles. C'est sans doute ce qui a amené certains auteurs à soutenir que si la Convention d'Alger est restée en veilleuse pendant un certain temps au point d'être qualifiée de «*droit dormant*»³⁷ ou de droit «*tombé en léthargie*»³⁸, c'est tout simplement parce qu'à l'instar de la Convention de Londres de 1933³⁹ qui l'a inspirée, elle n'avait pas cru bon de prévoir des mécanismes de suivi de sa mise en œuvre. Très tôt, la doctrine – à qui l'histoire a fini par donner raison – avait prédit le fait qu'elle pourrait à la longue devenir un «*sleeping treaty*»⁴⁰.

Tirant les leçons de cette léthargie dans laquelle la Convention d'Alger avait sombré, la Convention révisée à Maputo en 2003 a institué un Secrétariat à ladite Convention, chargé entre autres de faciliter les réunions de la CdP et d'exécuter ses décisions⁴¹. Toutefois, elle n'est pas allée jusqu'au bout de sa logique en désignant l'organe chargé d'assumer ces fonctions. Il revient en effet à la CdP lors de sa première session (CdP-1), de choisir entre désigner un organisme existant pour assumer ces fonctions ou d'établir son propre Secrétariat et en déterminer le siège⁴². En attendant, les fonctions du Secrétariat sont exercées à titre intérimaire par le Président de la Commission de l'Union africaine⁴³.

L'institution d'un Secrétariat de la Convention est donc un pas éminemment important pour sa mise en œuvre effective. «*Si pour des raisons notamment politiques ou financières, l'option se fera en faveur du maintien du Secrétariat sous la houlette de l'Administration de l'UA, il est à craindre, comme par le passé, qu'une telle entité ne s'avère plus formelle que réelle. L'effectivité de la Convention pourrait en pâtir durablement*»⁴⁴.

2. Les obstacles conjoncturels à la mise en œuvre de la Convention

Les obstacles conjoncturels sont ceux qui arrivent avec le temps et ne modifient en rien la structure du droit. Il s'agit, d'une part, de l'insuffisance des moyens financiers et humains (2.1) et, d'autre part, des obstacles d'ordre psychologiques, voire idéologiques (2.2).

³⁶ Jean-Marc LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, PULIM, 1999, p. 419.

³⁷ Maurice KAMTO, «Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre», article précité, p. 441.

³⁸ Aenza KONATÉ, *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection juridique de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques, 1998, p. 141.

³⁹ Il s'agit de la Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel, adoptée à Londres le 8 novembre 1933.

⁴⁰ Simon LYSTER, *International Wildlife Law – An Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife*, Cambridge University Press, Grotius Publications, 1993, pp. 112-115.

⁴¹ Cf. article XXVII de la Convention révisée de 2003.

⁴² Cf. article XXVII alinéa 2 de la Convention révisée de 2003.

⁴³ Cf. article LXI de la Convention révisée de 2003.

⁴⁴ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *op. cit.*, p. 210.

2.1. L'insuffisance des moyens financiers et humains

À propos de la Convention d'Alger de 1968, la doctrine estime que «[si] la Convention africaine est restée en veilleuse depuis quelque temps, c'est pour une large part à cause de la faiblesse de ses moyens humains et matériels»⁴⁵. Il nous apparaît que cette réflexion est valable à l'égard de la nouvelle Convention dès lors que celle-ci doit faire face à une faiblesse des moyens financiers de l'UA et des États (2.1.1) et à un déficit de moyens humains de ces mêmes acteurs (2.1.2), limitant ainsi sa mise en œuvre.

2.1.1. L'insuffisance des moyens financiers de l'UA et des États

Le fait pour la Convention d'Alger de 1968 de n'avoir pas explicitement prévu les mécanismes de mobilisation des ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre était perçu comme une «faiblesse majeure»⁴⁶. Étant donné l'importance capitale du financement pour la réalisation de ses objectifs, la convention révisée de 2003 prévoit deux sources de financement : 1/ «les contributions des Parties, les contributions annuelles de l'Union africaine et les contributions d'autres institutions»⁴⁷ et 2/ un «fonds de conservation, alimenté par des contributions volontaires des Parties ou toute autre source acceptée par la Conférence...»⁴⁸.

S'agissant du financement provenant de l'UA, il apparaît peu envisageable qu'une part importante de son budget aille à la mise en œuvre de la Convention, compte tenu des priorités qui s'imposent à elle dans son état actuel⁴⁹.

S'agissant du financement provenant des États, il apparaît également douteux, en dépit du caractère obligatoire des contributions des parties, qui est un aspect fondamental de la qualité de membre du cercle conventionnel, que ceux-ci, rompant avec les pratiques du passé, assument leur obligation. Il est donc peu certain, a fortiori, qu'ils puissent participer, même sur la base volontaire qui caractérise ce type de fonds d'affectation spéciale, au fonds de conservation mis en place.

Compte tenu du faible niveau de développement économique de la plupart des États africains, la pauvreté des populations peut, à certains égards, être une cause de non-respect de la législation environnementale et justifier en partie l'ineffectivité de celle-ci. Comme le relève le Professeur Maurice KAMTO, «le sous-développement a pour propriété de dérégler le droit, plus exactement de le désacraliser, parce que la lutte pour la survie et la course au mieux-être ne s'embarrassent pas des exigences normatives»⁵⁰. En effet, dans la mesure

⁴⁵ Mohamed Ali MEKOUAR, «Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles: petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law* (Vol. 34, No.1, 2004; Études juridiques de la FAO en ligne avril 2006, accessible sur <http://www.fao.org/3/a-bb087f.pdf>, consulté le 10 janvier 2019.

⁴⁶ UICN, *Introduction à la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, *Environmental Policy and Law Paper*, n°56, 2^e éd., Gland, 2006, p. 54.

⁴⁷ Cf. article XXVIII alinéa 2 de la Convention révisée de 2003.

⁴⁸ Cf. article XXVIII alinéa 3 de la Convention révisée de 2003.

⁴⁹ Les priorités actuelles de l'UA sont tournées vers la résolution des conflits en Afrique et la poursuite de ses réformes institutionnelles. Voir <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/eight-priorities-african-union-2019>, consulté le 13 juillet 2019.

⁵⁰ Voir Maurice KAMTO, «Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre», *Revue juridique de l'environnement*, 1991, vol. 4, p. 441.

où la nature constitue le lieu de prélèvement de la plupart des ressources alimentaires des populations, lorsque celles-ci sont pauvres, elles ont tendance à opérer davantage de prélèvements sur les ressources naturelles pour faire face à leurs besoins alimentaires, au mépris de la loi. Cette situation peut être illustrée par des actes d'incivisme écologique de toutes natures⁵¹. D'où l'intérêt de mesures de substitution de l'exploitation des ressources naturelles/environnementales par d'autres activités génératrices de revenus.

Les ressources financières limitées de l'UA et des États parties permettent de soutenir, sans risque de se tromper, que la mise en œuvre de la Convention sera tributaire, comme autrefois, des financements extérieurs. D'où la nécessité de forger des partenariats et de solliciter des soutiens consistants de la part de la communauté internationale, notamment les agences de coopération et les organisations spécialisées.

Toutefois, il convient d'avoir à l'esprit la difficulté liée à cette source de financement du fait de son «pré conditionnement», comme l'a montré, pendant longtemps, l'exemple du Mécanisme mondial prévu par la Convention sur la désertification⁵². Dans un tel contexte, la réalisation des objectifs de la Convention de Maputo se trouve hypothéquée, ou en tout cas conditionnée⁵³. Autrement dit, il y a lieu de craindre que l'UA agisse par procuration et oriente désormais ses actions en fonction des priorités déterminées par ses généreux donateurs. En tout état de cause, il y a de fortes chances qu'elle perde son indépendance et qu'elle s'occupe principalement de la mise en œuvre des règles de protection de l'environnement qui entrent dans l'agenda des organismes qui la financent⁵⁴.

La mobilisation des moyens financiers demeure donc l'un des défis majeurs qu'il faudra relever, à court, moyen et long terme, afin que la Convention puisse d'abord prendre pied, ensuite prendre corps et enfin s'enraciner dans la terre africaine⁵⁵.

2.1.2. L'insuffisance des moyens humains

L'un des problèmes auxquels le droit africain de l'environnement se trouve confronté est l'insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines pouvant assurer efficacement les missions dévolues aux institutions chargées de sa mise en œuvre. En effet, quel que soit le secteur de protection de l'environnement considéré, ce constat demeure invariable. «En dépit des efforts remarquables de formation des spécialistes sur les questions environnementales tant au plan national que dans les institutions étrangères, et l'engouement des jeunes étudiants africains pour cette formation, les besoins restent importants»⁵⁶.

⁵¹ Étienne Touré MOUSSA, «Insuffisance des ressources humaines et financières pour une meilleure application du droit de l'environnement au Mali», *RADE*, n°01, 2014, p. 114.

⁵² Adoptée à Paris le 17 juin 1994, cette convention internationale est issue des négociations du Sommet de la Terre de Rio et plus anciennement de la Conférence des Nations Unies sur la désertification de 1977. Son élaboration et son acceptation ont été longues, car elle a tout d'abord été refusée par les pays industrialisés qui ne considéraient pas la désertification comme un problème majeur.

⁵³ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », article précité, p. 16.

⁵⁴ Maurice KAMTO, «La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels», *RADE*, n°01, 2014, p. 32.

⁵⁵ Mohamed Ali MEKOUAR, «Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles: petite histoire d'une grande rénovation», précité.

⁵⁶ Maurice KAMTO, «La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels», *RADE*, n° 01, 2014, p. 32.



Cette insuffisance des ressources humaines s'accroît davantage du fait de la « multiplication des conventions internationales exigeant des États parties des rapports périodiques qui mobilisent une partie importante du personnel en service dans les administrations publiques en charge du secteur de l'environnement »⁵⁷. À ce déficit des ressources humaines s'ajoute parfois la faiblesse des moyens mis à leur disposition pour bien faire leur travail.

2.2. Les obstacles d'ordre psychologique et idéologique

Certaines limites à la mise en œuvre de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles révisée en 2003 sont d'ordre psychologique et/ou idéologique, qui se manifestent par l'afro-pessimisme (2.2.1) et le sentiment d'extraversion du droit de l'environnement (2.2.2).

2.2.1. L'afro-pessimisme

L'on assiste en Afrique, à « une sorte d'afro-pessimisme attisé par les désillusions du passé..., tant les déceptions et les déboires ont été grands du fait de l'indifférence et de la léthargie des autorités responsables face à de graves crises environnementales »⁵⁸. Malgré les efforts réalisés, ce climat de pessimisme continue de prévaloir⁵⁹. Comme le relève le Professeur Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, « *instinctivement, on peut manifester un certain doute à l'égard du renouvellement juridique ainsi opéré* »⁶⁰. Car, « *la situation, même renouvelée de l'organisation panafricaine ne permet pas d'envisager assez rapidement, comme la logique le commanderait, le fonctionnement de la Convention* »⁶¹. L'auteur ajoute que « quels que soient la volonté et les moyens d'application, c'est d'abord le pessimisme et le doute qui prévalent ». Face à la question de savoir si l'UA parviendra à relever le défi de la conservation de la nature qui se pose à l'Afrique, l'auteur conclut en disant qu'« [u]ne sorte "d'afro-pessimisme" incite évidemment à répondre par la négative, tant les déceptions ont été grandes par le passé ; tant, faut-il le dire, la léthargie des responsables africains, leur corruption souvent stigmatisée qui détourne des sommes importantes de leur destination et une forme d'indifférence en dépit de la gravité de certaines situations, détruisent les capacités de confiance et d'appui qui pourraient être mobilisées »⁶². Il appartient aux dirigeants africains et à l'UA de conjurer un tel sort en évitant que la Convention de Maputo ne soit reléguée au rang des « accessoires juridiques »⁶³.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 32.

⁵⁸ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, « La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique », *op. cit.*, 2008, p. 211.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », article précité, p. 14.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, p. 17.

2.2.2. Le sentiment d'extraversion du droit de l'environnement

Lorsqu'on sait que les droits traditionnels africains n'ignoraient pas les considérations écologiques; qu'ils offraient bien au contraire des réponses efficaces à divers problèmes environnementaux; que dans certains cas, le droit coutumier et les pratiques traditionnelles se révèlent plus efficaces dans la protection de l'environnement que nombre de législations modernes, il y a lieu de regretter l'absence de prise en compte de ce droit coutumier et de ces pratiques traditionnelles pertinentes dans les textes régionaux ou dans plusieurs législations nationales⁶⁴.

C'est sans doute la raison pour laquelle, le droit de l'environnement n'est pas encore perçu par de nombreuses populations africaines comme le produit d'une décision des africains pour faire face aux exigences locales. Selon le Professeur Maurice KAMTO, il n'est pas encore perçu comme la traduction normative d'une politique endogène, consciente et délibérée de protection de la nature et d'une gestion durable des ressources et des espaces naturels pour les générations présentes et futures. Pour bon nombre d'africains, le droit de l'environnement est encore regardé comme un obstacle à l'émergence économique de leurs pays. À ce titre, il apparaît comme une contrainte externe à laquelle l'on est tenu de se plier par nécessité⁶⁵. «Expression de la volonté de la puissance publique, conçu sans participation réelle des citoyens, le droit de l'environnement reste, aux yeux de nombre d'entre eux, un ensemble de règles qui leur sont au mieux étrangères et, au pire, imposées aux autorités nationales par des pays développés et des instruments financiers dans leur politique d'aide publique au développement. Dans ces conditions, l'on ne peut guère s'étonner que les populations n'appliquent pas des règles qu'elles ne connaissent pas et qui ne les paraissent légitimes»⁶⁶.

Face à cet état de choses, il devient nécessaire d'œuvrer au changement de cette perception du droit de l'environnement en Afrique; d'encourager la ratification de la Convention révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles; de préparer sa mise en œuvre en mobilisant à cet effet tous les soutiens nécessaires à l'adaptation des législations nationales aux nouvelles obligations résultant du texte révisé, telles que celles énoncées aux articles IX et X en matière respectivement, de diversité génétique et d'espèces protégées.

Conclusion

La mise en œuvre du droit de l'environnement étant une problématique classique, la modernisation de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles n'est pas une garantie de sa mise en œuvre. Celle-ci se mesure à l'aune d'un certain nombre de facteurs au rang desquels, les facteurs structurels et conjoncturels. Pour

⁶³ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *op. cit.*, p. 212.

⁶⁴ Maurice KAMTO, «L'impératif d'inculturation («endogénéisation») du droit de l'environnement en Afrique», *RADE*, n°01, 2014, p. 153.

⁶⁵ Maurice KAMTO, «La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels», *RADE*, n°01, 2014, p. 33.

⁶⁶ Étienne Touré MOUSSA, «Insuffisance des ressources humaines et financières pour une meilleure application du droit de l'environnement au Mali», *RADE*, n°01, 2014, p. 114.



que cette Convention ne soit mise en veilleuse comme cela a précédemment été le cas avec sa devancière, il importe que le génie juridique de l'Union africaine et des pays africains s'affine sans cesse et s'affirme avec vigueur ; que la mise en œuvre de la Convention aborde enfin les rivages concrets de l'efficacité⁶⁷. L'application concrète de la Convention dépendra pour une large part de la mise en route de ses dispositions institutionnelles et financières qui permettront de résorber en partie le déficit d'effectivité du droit de l'environnement en Afrique.

Bibliographie

- Stéphane DOUMBÉ -BILLÉ , «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *in Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 2005, pp. 5-17.
- Maurice KAMTO, «L'impératif d'inculturation («endogénéisation») du droit de l'environnement en Afrique», *RADE*, n°01, 2014, pp. 153-154.
- Maurice KAMTO, «La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels», *RADE*, n°01, 2014, pp. 29-36.
- Maurice KAMTO, «Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue juridique de l'environnement*, 1991, vol. 4, pp. 417-422.
- Aenza KONATÉ , *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection juridique de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques, 1998.
- Bernard LABAT , *Les mécanismes institutionnels établis sur la base des conventions relatives à la protection de l'environnement : contribution du droit de l'environnement à la théorie des organisations internationales*, Thèse, Université de Paris I, 2000.
- Jean-Marc LAVIEILLE (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, Limoges, PULIM, 1999, 502 p.
- Mohamed Ali MEKOUAR , «La Convention africaine sur la conservation de la nature en vigueur mais non opérationnelle : l'urgence de convoquer la première Conférence des Parties», disponible à l'adresse : https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/wcel_country_and_region_reports_mohamed_ali_mekouar_convention_africaine_sur_la_conservation_de_la_nature_et_des_ressources_naturelles_2018_6-27.pdf, consulté le 10 janvier 2019.
- Mohamed Ali MEKOUAR, «Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles: petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law* (Vol. 34, No.1, 2004 ; Études juridiques de la FAO en ligne, avril 2006, accessible sur <http://www.fao.org/3/a-bb087f.pdf>, consulté le 1^{er} février 2019.
- Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ -BILLÉ, «La convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», *in* L. GRANIER (Coord.),

⁶⁷ Mohamed Ali MEKOUAR et Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, « Conclusion », *in* L. GRANIER (Coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Gland, Suisse, 2008, p. 214.



Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale, UICN, Gland, Suisse, 2008, pp. 197-212.

- Moussa Étienne TOURÉ, «Insuffisance des ressources humaines et financières pour une meilleure application du droit de l'environnement au Mali», *RADE*, n°01, 2014, pp. 103-106.



LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION DE MAPUTO RELATIVE À LA CONSERVATION DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES : PROCESSUS D'ORGANISATION ET RÉSULTATS ATTENDUS

Yacouba SAVADOGO

Juriste de l'environnement, Conseiller technique du Ministre de l'Environnement du Burkina Faso, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement

Résumé

La Convention de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles est la version révisée de la Convention d'Alger de 1968. Sa révision est intervenue dans un contexte où l'évolution du droit international de l'environnement, de la science et de la technique l'exigeait. Son entrée en vigueur fut laborieuse en raison des ratifications tardives. Après 13 années d'attente, c'est finalement le 10 juin 2016 que celle-ci est intervenue, suite au dépôt par le Bénin, du 15^{ème} instrument de ratification. Malgré cette entrée en vigueur tant attendue, la Convention de Maputo peine toujours à organiser sa première Conférence des Parties. De ce constat, trois États parties ont décidé de s'investir dans un plaidoyer visant à susciter la convocation cette première Conférence, engageant plusieurs initiatives à cet effet.

Mots clés : *Convention de Maputo de 2003 ; Conférence des Parties ; couplage de la première Conférence des Parties avec la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement.*

Abstract

The 2003 Maputo Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources is the revised version of the 1968 Algiers Convention. Its revision took place in a context where the evolution of international environmental law, science and technology required it. It experienced huge difficulties in coming into force, due to the late of needed ratifications. After 13 years of waiting, it was finally done on 10 June 2016, following the deposit by Benin of the 15th ratification instrument, which allowed its entry into force. After this long wait, the Maputo Convention is still struggling to arrange its first Conference of Parties. Hence, three Member States decided to engage advocacy efforts for convening the first Conference of Parties to the Convention, by initiating, to that end, several initiatives .

Keywords: *2003 Maputo Convention; Conference of Parties; coupling of the first Conference of Parties with the African Ministerial Conference on the Environment.*



Introduction

La Convention d'Alger de 1968 relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles a été révisée afin de l'adapter non seulement à l'évolution du droit international de l'environnement et des progrès de la science, mais aussi au nouveau contexte du continent africain indépendant. Le processus de cette révision a abouti, le 11 juillet 2003 à Maputo au Mozambique, à l'adoption de la nouvelle la Convention africaine sur la protection de la nature et des ressources naturelles, connue sous le nom de «Convention de Maputo».

Près de 13 années plus tard, la Convention de Maputo est finalement entrée en vigueur 30 jours après le dépôt par le Bénin, le 10 juin 2016, du 15^{ème} instrument de ratification, conformément à l'article XXXVIII de ladite Convention. Mais bien qu'en vigueur depuis plus de trois ans, le nombre d'adhésions qu'elle a suscitées reste bien faible. En effet, elle n'a encore enregistré que 17 ratifications sur l'ensemble des États que compte l'Union africaine. Cette marginalisation de la Convention de Maputo, qui peut être légitimement considérée comme la convention-mère des conventions africaines sur l'environnement, s'explique par la négligence non seulement des États africains, mais aussi de l'Union africaine, organe dépositaire de la Convention, qui ne lui accordent pas toute l'attention nécessaire.

En effet, depuis son entrée en vigueur en 2016, la Convention de Maputo peine toujours à bénéficier de l'organisation de sa première Conférence des Parties (CdP1), Conférence qui a en charge d'asseoir les organes et les mécanismes opérationnels de mise en œuvre. Devant l'inertie de l'Union africaine, des gouvernements de pays soucieux de la mise en œuvre adéquate de la Convention se sont lancés dans une dynamique de sa promotion. Vont-ils réussir ?

1. Tentative de couplage de la CdP1 de la Convention de Maputo avec la 17^{ème} session ordinaire de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement

Dans le cadre de l'organisation de la 7^{ème} session extraordinaire de Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), tenue du 17 au 21 septembre 2018 à Nairobi, les gouvernements du Burkina Faso, de la Guinée et du Tchad ont demandé l'inscription à l'ordre du jour de cette rencontre d'un point relatif à la mise en œuvre de la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles¹.

Mettant à profit les questions « diverses » de l'ordre du jour du segment ministériel de cette Conférence, M. Batio BASSIERE, Ministre de l'environnement, de l'économie verte et du changement climatique du Burkina Faso, a fait en son nom propre et pour le compte de ses pairs de la Guinée et du Tchad un plaidoyer de haut niveau visant une prise de conscience de la nécessité et l'urgence d'organiser la première Conférence des Parties à la Convention de Maputo, offrant ainsi l'occasion de la mise en place des organes institutionnels et des mécanismes opérationnels indispensables à la mise en œuvre de la Convention.

¹ La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement est organisée par l'Union africaine, et ONU Environnement en assure le secrétariat.



Ce plaidoyer a tout d'abord reconstitué l'histoire de la Convention de Maputo, qui a des origines très lointaines², avant de mettre en exergue les difficultés liées à son entrée en vigueur³. Poursuivant son plaidoyer, M. BASSIERE a formulé quatre recommandations : (i) les États membres de l'Union africaine qui n'ont pas encore ratifié la Convention de Maputo sont instamment priés de le faire dans les meilleurs délais ; (ii) la Commission de l'Union africaine est invitée à organiser, le plus rapidement possible, la première Conférence des Parties, ainsi qu'à engager des consultations de haut niveau avec l'Union internationale pour la conservation de la nature sur les perspectives et les modalités d'appui à la tenue de la CdP1 et à l'exercice des fonctions de Secrétariat de la Convention de Maputo ; (iii) la Commission de l'Union africaine est également invitée à demander l'appui technique et financier d'ONU Environnement dans le processus de mise en œuvre de la Convention de Maputo ; et (iv) la Commission de l'Union africaine est priée de présenter un bilan de ces recommandations à la session 2019 de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement.


Cette initiative, qui a été appuyée par la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN et par ONU Environnement, a porté ses fruits. En effet, les ministres en charge de l'environnement de l'Afrique, prenant acte de ces recommandations, se sont félicités de l'entrée en vigueur la Convention de Maputo en 2016 et : (i) ont invité les États membres qui ne l'ont pas encore ratifiée à le faire, tout en priant instamment les partenaires d'appuyer sa mise en œuvre ; (ii) sont convenus d'organiser la CdP1 de la Convention de Maputo et ont exhorté les États membres et les partenaires à appuyer la Conférence des Parties et les activités connexes⁴.

Dans une volonté de mutualisation des moyens, ONU Environnement et l'Union africaine ont envisagé de coupler la CdP1 de la Convention de Maputo avec la 17^{ème} session ordinaire de la Conférence ministérielle sur l'environnement, à Durban en Afrique du Sud du 11 au 17 novembre 2019. Cette bonne intention n'ayant cependant pas pu se concrétiser, il a été convenu d'organiser, à l'occasion de la 17^{ème} session ordinaire de la CMAE, un évènement parallèle aux fins de promotion de la mise en œuvre de la Convention de Maputo.

² Les origines de la Convention de Maputo remontent à 1900. La première initiative d'une convention régionale de protection de la nature et des ressources naturelles du continent africain a été prise par les puissances coloniales, avec l'adoption de la Convention sur la préservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique, signée à Londres le 19 mai 1900, mais jamais entrée en vigueur faute de ratification par ses signataires. À la suite de cet échec, un deuxième instrument a été mis sur pied : la Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel, adoptée à Londres le 8 novembre 1933, puis entrée en vigueur le 14 janvier 1936. Lorsque les pays africains ont accédé à l'indépendance, la nécessité d'un nouveau traité relatif à la conservation de la nature a été exprimée dans le manifeste d'Arusha de 1961. Puis la Charte africaine de la protection et de la conservation de la nature a été adoptée en 1963. Enfin, la Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a été scellée à Alger durant la cinquième session de la conférence de l'OUA en septembre 1968. La Convention d'Alger a été signée par 38 États africains et ratifiée par 30 d'entre eux. Lorsque la nécessité de sa réforme a été reconnue, le processus de sa révision a commencé en 1981 dans le cadre de l'OUA et s'est prolongé jusqu'en 2002 pour aboutir, au sein de l'Union africaine, à l'adoption de la Convention de Maputo révisée à Maputo le 11 juillet 2003.

³ Après l'adoption de la Convention en 2003, il a fallu attendre pas moins de 13 ans pour qu'elle entre en vigueur, le 10 juillet 2016, après le dépôt du 15^{ème} instrument de ratification requis à cet effet. Par comparaison, la Convention initiale d'Alger était rapidement entrée en vigueur, dès 1969. Cette entrée en vigueur tardive de la Convention de Maputo tient à la lenteur de sa ratification. Elle n'a en effet été ratifiée jusqu'ici que par 17 États africains – moins du tiers des pays du continent – et de façon assez sporadique. La comparaison avec la Convention d'Alger est édifiante : celle-ci compte 32 États parties, soit près du double de ceux qui ont souscrit à la Convention de Maputo.

⁴ Mohamed Ali MEKOUAR, Yacouba SAVADOGO et Robert WABUNOHA, «La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement booste la Convention de Maputo sur la protection de la nature», *UICN*, octobre 2018.



Organisé par les gouvernements du Burkina Faso, de la Guinée et du Tchad, conjointement avec ONU Environnement, l'Union africaine et l'UICN, et co-présidé par les Ministres en charge de l'environnement de l'Afrique du Sud et du Burkina Faso, cet évènement parallèle s'est articulé autour de quatre sujets : (i) opportunités de la mise en œuvre de la Convention de Maputo ; (ii) feuille de route pour l'organisation de la CdP1 de la Convention de Maputo ; (iii) mécanismes institutionnels et fonctions de secrétariat de la Convention ; (iv) rôle de l'UICN dans la protection juridique de la nature en Afrique, par l'UICN. Le résultat phare espéré de cet évènement parallèle était une feuille de route pour l'organisation, le plus rapidement possible, de la CdP1 de la Convention de Maputo.

2. La CdP1 de la Convention de Maputo : vers une décision de la Conférence des Chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine

Parallèlement au processus de plaidoyer en cours dans le cadre de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, les trois pays initiateurs susmentionnés ont décidé de saisir la Conférence des Chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine. Cette initiative a été encouragée par Mme. Josepha Leonel Correia SACKO, Commissaire à l'économie rurale et à l'agriculture de l'Union africaine, en charge de l'environnement. Lors d'une rencontre à Ouagadougou au mois d'août 2019 avec M. Batio BASSIERE, Ministre de l'environnement, de l'économie verte et du changement climatique du Burkina Faso, elle a conseillé l'élaboration d'un document technique sur le sujet, pour examen initial par le Comité technique spécialisé de l'Union africaine concerné.

Suivant cette démarche, le Burkina Faso a élaboré et adressé à la Commissaire à l'économie rurale et à l'agriculture de l'Union africaine une Note technique à l'endroit des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Il y est demandé à la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine statuer sur les deux points suivants : (i) que les États membres de l'Union africaine qui n'ont pas encore ratifié la Convention de Maputo le fassent dans les meilleurs délais ; (ii) que la Commission de l'Union africaine engage rapidement des consultations de haut niveau avec ONU Environnement, l'UICN et d'autres partenaires en vue de convoquer, courant 2020, la CdP1 de la Convention de Maputo.

Par ailleurs, saisissant l'opportunité qu'offrait l'organisation de la 3^{ème} session ordinaire du Comité technique spécialisé sur l'agriculture (CTS), le développement rural, l'eau et l'environnement de l'Union africaine, qui s'est tenu du 21 au 25 octobre 2019, le Burkina Faso a adressé une requête à la Commissaire en charge de l'environnement de l'Union africaine pour l'inscription d'un point relatif à la mise en œuvre de la Convention de Maputo à l'ordre du jour de la session de cette instance technique de l'Union africaine⁵.

Ce plaidoyer a eu un écho favorable. En effet, non seulement la Convention a fait l'objet d'un point de l'ordre du jour de cette 3^{ème} session du CTS, mais aussi et surtout la Commission de l'Union Africaine et les comités économiques régionaux ont demandé la convocation de la

⁵ Tous les dossiers à soumettre à la décision des Chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine doivent au préalable être examinés par le Comité technique spécialisé concerné.



Première Conférence des parties à cette Convention. Ils ont également :

- exhorter les États membres à manifester leur intérêt pour accueillir la première session de la Conférence des Parties de la convention,
- plaidé pour la mobilisation des ressources et des partenaires pour aider la Commission à convoquer la première session de la Conférence des Parties⁶.

3. Importance de la première Conférence des Parties de la Convention de Maputo

Il est aujourd'hui reconnu que la première Conférence des Parties de toute convention internationale, notamment dans le domaine de l'environnement, joue un rôle d'une importance majeure dans la perspective de sa mise en œuvre.

En effet, après l'adoption d'une convention, c'est sa CdP1 qui réunit pour la première fois les États parties. Elle fournit alors l'occasion de prendre les décisions prioritaires nécessaires pour son application, notamment aux fins de mettre en place les mécanismes opérationnels et les organes institutionnels de mise en œuvre de l'instrument juridique international concerné.

Souvent, le rôle capital que joue la CdP1 réside spécialement dans la décision qu'elle prend en ce qui concerne le secrétariat exécutif de la convention. Pivot de la convention, le secrétariat constitue l'organe permanent en charge de la mise en œuvre des décisions des CdP. Comme l'a souligné Mohamed Ali MEKOUAR, le secrétariat est la locomotive qui tire le train conventionnel⁷.

Dans le cas précis de la Convention de Maputo, les importantes décisions à prendre par la CdP1 sont définies à l'article XXVI de la Convention. Selon le paragraphe 1 de cet article, la «première Conférence des Parties est convoquée par le Président de la Commission de l'Union africaine, un an au plus tard après l'entrée en vigueur de la Convention».

La CdP1 adopte son propre règlement intérieur ainsi que celui de tout autre organe subsidiaire qu'elle juge nécessaire de créer. Elle détermine aussi les règles relatives au financement et au fonctionnement du Secrétariat⁸.

Aussi est-il essentiel de convoquer le plus tôt possible la CdP1 de la Convention de Maputo afin de booster sa mise en œuvre.

Conclusion

La Convention de Maputo est appelée à jouer un rôle capital dans la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles en Afrique. Elle a introduit des innovations majeures dans la protection de l'environnement. Elle a ainsi non seulement renforcé la gouvernance

⁶ Rapport de la 3^{ème} session du Comité Technique Spécialisé (CTS) en agriculture, ressources naturelles, eau et environnement de l'Union Africaine, octobre 2019.

⁷ Mohamed Ali MEKOUAR, «Un Secrétariat dynamique pour la Convention de Maputo, aiguillon de sa vitalité», dans le présent numéro de la RADE.

⁸ Article XXVI de la Convention.



environnementale en améliorant les droits procéduraux, mais aussi innové en au regard de la gestion de l'environnement en temps de conflits armés. Sa mise en œuvre adéquate devrait pouvoir assurer une saine gestion de l'environnement et des ressources naturelles du continent dans la perspective de son développement durable.

Dès lors, il convient de se donner les moyens en vue de l'organisation urgente de la première Conférence des Parties à la Convention de Maputo pour pouvoir instaurer rapidement les mécanismes opérationnels et les organes institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de cette importante convention.



LA RECONNAISSANCE DES SAVOIRS ET DES CONNAISSANCES TRADITIONNELLES ASSOCIÉS AUX RESSOURCES NATURELLES DANS LA CONVENTION AFRICAINNE RELATIVE À LA CONSERVATION DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES : D'ALGER À MAPUTO

Marie NGO NONGA-NLOM

*Chargée de cours, Faculté des sciences juridiques et politiques
Université de Yaoundé II*

et

Sandaogo Antoine KABORÉ

Magistrat et juriste de l'environnement, Burkina Faso

Résumé

L'Afrique a toujours proclamé l'indissociabilité de l'accès aux ressources biologiques et la garantie d'une protection des savoirs traditionnels des communautés locales en tant qu'outil d'exploitation durable des ressources naturelles et instrument de leur conservation pérenne. Cette position est affirmée sans ambiguïté dans la Convention de Maputo qui reconnaît la place prépondérante des savoirs traditionnels dans la gestion durable des ressources naturelles. Si cette option est à saluer, il demeure cependant que la lenteur des États parties à ratifier la Convention et à adopter des mesures d'ordre interne pour assurer son application, ajoutée à la non reconnaissance des communautés locales détentrices des savoirs traditionnels comme sujets de droits et par conséquent, propriétaires des ressources biologiques associées aux savoirs traditionnels, sont des limites qui tempèrent l'enthousiasme de la position progressiste de l'Afrique.

Mots clés : savoirs traditionnels ; ressources naturelles ; communautés locales ; Convention de Maputo.

Abstract

Africa has always proclaimed the inseparability of the access to biological resources and the protection of traditional knowledge of local communities as a tool for the sustainable exploitation of natural resources and an instrument of their long-term conservation. This position is affirmed without ambiguity in the Maputo Convention, which recognizes the prominence of traditional knowledge for the sustainable management of natural resources. If this option is to be welcomed, it remains that the slowness of Member States to ratify the Convention and adopt domestic measures to ensure its application, added to the non-recognition of local communities as subjects of law and by therefore, owners of biological resources associated to traditional knowledge, are limits that temper the enthusiasm of Africa's progressive position.

Keywords: *traditional knowledge; natural resources; local communities; Maputo Convention.*



Introduction

Les communautés locales et indigènes des pays africains entretiennent avec la nature une relation de proximité et d'homéostasie qui leur donne accès à des savoirs et connaissances traditionnelles. Autrefois considérés comme de simples outils d'utilisation durable et de gestion des ressources, les savoirs et connaissances traditionnelles sur la nature ont été incorporés par la Convention de Maputo aux objets devant être parfaitement intégrés au patrimoine à sauvegarder, au même titre que les autres éléments de la biodiversité. Ils deviennent, par conséquent, l'enjeu de revendications identitaires, et se retrouvent par exemple au cœur des combats liés à la reconnaissance des droits politiques et territoriaux des peuples autochtones. Néanmoins, certaines catégories de ressources se prêtent mieux que d'autres à la reconnaissance de savoirs locaux dans le sens d'une patrimonialisation de leur dimension traditionnelle.

Les populations indigènes disposent généralement d'une organisation et des connaissances traditionnelles qui garantissent la reproduction des ressources et la conservation des milieux naturels. La reconnaissance des savoirs traditionnels des communautés locales soulève la problématique de la souveraineté de l'État en tant que titulaire de droits sur ses ressources naturelles et le partage de cette prérogative avec d'autres sujets comme les communautés locales.

Si la Convention d'Alger avait affirmé en son article 11 la nécessité pour les parties contractantes de prendre les mesures nécessaires à la mise en harmonie des droits coutumiers avec ses dispositions, la Convention de Maputo semble accorder une place plus importante aux droits coutumiers. À cet égard, il importe de s'interroger sur la pertinence du régime de valorisation des savoirs et connaissances traditionnels mis en place par la Convention de Maputo, notamment sa capacité à concilier le dispositif normatif et les réalités locales pour une valorisation efficiente des connaissances traditionnelles.

L'analyse de la posture africaine dans le domaine des savoirs traditionnels permet de déceler l'existence d'un écart entre la consécration formelle (1) et la valorisation effective des objectifs de l'organisation panafricaine en la matière. En effet, depuis la reconnaissance des savoirs traditionnels comme outils incontournables de conservation des ressources naturelles par la Convention de Maputo, aucun progrès n'est réellement perceptible dans la concrétisation de cette prescription conventionnelle (2).

1. La consécration formelle de la protection des savoirs traditionnels par la Convention de Maputo

Reconnaître et préserver les pratiques et les savoirs que les communautés locales ont su développer pour utiliser « durablement » leur environnement naturel est aujourd'hui un objectif primordial en droit international de l'environnement. La Convention de Maputo s'inscrit dans cette optique, car non seulement elle reconnaît les savoirs traditionnels comme outils de gestion des ressources naturelles, mais aussi, elle affiche sa volonté de faire appliquer ses dispositions.

1.1. La reconnaissance des savoirs traditionnels comme outils de gestion des ressources naturelles

Les orientations posées par la Convention de Maputo doivent faire l'objet de la prise de mesures législatives pertinentes par les États parties. De telles mesures supposent, premièrement, la maîtrise des règles relatives à l'utilisation et à la valorisation économique des connaissances traditionnelles des communautés locales, pour l'expression d'un consentement valable et éclairé à leur exploitation. Elles induisent, deuxièmement, la mise en place de processus participatifs qui permettent effectivement aux communautés locales d'intervenir dans la planification et dans la gestion des ressources de leurs terroirs, de sorte à induire une conservation et une gestion durable de ces ressources.

1.1.1. La maîtrise des règles d'utilisation des savoirs traditionnels comme garantie de leur protection

L'article XVII de la Convention pose des principes majeurs qui renforcent la place prépondérante des savoirs traditionnels dans la gestion des ressources naturelles. Ce texte prévoit la reconnaissance des droits traditionnels et de propriété intellectuelle des communautés locales tout en insistant particulièrement sur les droits spécifiques des agriculteurs¹. Ensuite, il réaffirme la subordination de l'accès aux connaissances traditionnelles et leur utilisation au consentement préalable, à la connaissance suffisante des réglementations relatives à leurs droits et à la maîtrise de leur valeur économique réelle, et ce en toute connaissance de cause.

Les savoirs traditionnels ou locaux se définissent comme l'ensemble des pratiques, procédés, innovations, connaissance, technologie qui tirent leur source de l'existence des communautés locales et dont l'objectif est de servir à la réalisation des besoins quotidiens. Construits dans la durée et transmis de génération en génération, ils sont découverts, révélés par l'homme dans ses rapports avec la nature². La Convention sur la diversité biologique (CDB) oblige les États parties à respecter et à maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité³. L'avènement de la CDB a permis de jeter les bases juridiques de la gestion des ressources biologiques par les États en affirmant leur souveraineté pleine et entière sur celles-ci sans insister suffisamment sur les droits des entités internes notamment les communautés locales, leurs savoirs dans la préservation et la conservation des ressources biologiques.


Les rapports entre les communautés locales, leurs savoirs traditionnels et les ressources biologiques revêtent un intérêt particulier⁴. Fondées essentiellement sur des modes

¹ Thierry Sourou WHANNOU, *Le cadre juridique de la protection des savoirs traditionnels africains associés aux ressources génétiques sur l'agriculture et l'alimentation dans l'espace OAPI*, Mémoire Master 2, Institut Communautaire et Université de Bouaké, 2010, 247 p. consultable sur : <https://www.memoireonline.com/>

² Antoine Sandaogo KABORÉ, *Savoirs traditionnels et protection des ressources génétiques*, Mémoire de Master 2, Campus Senghor Burkina Faso, Novembre 2015, p. 1.

³ Article 8 «Conservation *in situ*» ; «j) sous réserve des dispositions de sa législation nationale.

⁴ Denise PAULME, «Structures sociales traditionnelles en Afrique Noire», *Cahiers d'études africaines*, vol.1, n° 1, 1960. pp. 15-27.



d'exploitation traditionnelle des ressources biologiques, les sociétés africaines ont une approche durable des services écosystémiques génératrices des savoirs traditionnels⁵.

Les savoirs traditionnels sont un corps cumulatif de connaissances, de savoir-faire, de pratiques et de représentations maintenues et développées par les peuples dont l'histoire se confond avec l'environnement naturel⁶. Cette collection sophistiquée de compréhensions, interprétations, et significations fait partie d'un ensemble culturel encore plus complexe qui comprend le langage, les rites, la spiritualité et la cosmogonie. Bien plus, les populations ont, de par leur expérience et leurs trajectoires, découvert, inventé, innové et parfois mis au point des procédés vitaux d'exploitation des ressources de la nature pour assurer leurs besoins alimentaires, sécuritaires, médicaux, sociaux bref pour subvenir à leurs besoins essentiels⁷.

Ce rapport, né et qui s'est renforcé, transmis, conservé, bonifié de génération en génération, porte l'empreinte de ces communautés et fait partie intégrante de leurs cultures, leurs identités, leurs patrimoines. C'est la raison pour laquelle au-delà du débat général sur les ressources biologiques, l'approche africaine est spécifique à plus d'un titre, vu que c'est un continent pourvoyeur de ressources biologiques depuis une lointaine époque. En outre, l'exploitation et la marchandisations⁸ des savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques n'est pas une approche répandue dans les sociétés africaines dont la philosophie est fortement tournée vers l'exploitation subsistances⁹.

Cette vision des rapports des populations africaines avait déjà été affirmée par la Convention africaine de 1968 qui prônait, en son article 11, la prise en compte par les États, dans leurs législations internes, des droits coutumiers des populations. Par cette invite, la Convention reconnaissait la place prépondérante des coutumes durables, écologiques et protectrices des ressources naturelles des communautés locales comme des connaissances ou des règles indispensables à l'atteinte des objectifs de la Conventions¹⁰. Cette position est confirmée en 2003 par la Convention de Maputo en ses articles IX et XVII, dans un contexte de frénésie autour des ressources biologiques. En effet, l'article IX e) iii) k) exige que les avantages résultant des biotechnologies fondées sur les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles fassent l'objet de partage entre les fournisseurs et les utilisateurs. Cet article reconnaît ainsi le droit aux fournisseurs ou détenteurs des connaissances traditionnelles à revendiquer des droits sur les usages faits de celles-ci. Il s'agit en l'espèce d'affirmer que les

⁵ Mbog BASSONG, *Le savoir africain : essai sur la théorie avancée de la connaissance*. Québec, 2013, éditions kiyikaat, 299 p.

⁶ Yann LE GOATER, La protection des savoirs traditionnels : l'expérience Indienne. In *Hypothèses*. Séminaire Jeunes Chercheurs - Association Jeunes Études Indiennes - Aix-en-Provence - 05-06/11/2007. p. 12.

⁷ Pour une étude, voir, Thierry Sourou WHANNOU, *Le cadre juridique de la protection des savoirs traditionnels africains associés aux ressources génétiques sur l'agriculture et l'alimentation dans l'espace OAPI*, Mémoire Master 2, Institut Communautaire et Université de Bouaké, 2010, 247 p. consultable sur <https://www.memoireonline.com/>

⁸ Sur cette question, voir, Steven RATUVA, La marchandisation des savoirs culturels – La science occidentale au service des grandes entreprises et les savoirs autochtones du Pacifique, *Revue internationale des sciences sociales*, 2010/1 (n°195), p. 179-190.

⁹ Denise PAULME, Structures sociales traditionnelles en Afrique Noire, *Cahiers d'études africaines*, vol.1, n°1, 1960. pp. 15-27.

¹⁰ Cette affirmation de la place des droits coutumiers locaux dans la gestion de l'environnement est inédite, quatre ans avant la conférence de Stockholm et vingt-quatre ans avant l'adoption de la CDB qui consacra le rôle des communautés et de leurs connaissances dans la protection des ressources biologiques.



communautés locales disposent de droits sur leurs ressources et qu'à ce titre, elles peuvent en tirer des profits notamment des bénéfiques monétaires et non monétaires¹¹ au moyen de gestion concertée. Un accent est mis sur les droits des agriculteurs.

1.1. L'exigence d'une gestion participative comme garant de la durabilité

En dehors de l'exigence d'une bonne maîtrise des connaissances et savoirs traditionnels, l'article XVII de la Convention de Maputo insiste sur la participation active et effective des communautés locales au processus de planification et de gestion de leurs ressources naturelles de sorte à en assurer une utilisation durable. En effet, le processus de reconnaissance des savoirs traditionnels, comme outils de gestion rationnelle des ressources qui leurs sont attachées, soulève de nombreuses préoccupations dont la conjugaison semble indispensable au rayonnement des dispositions conventionnelles.

La consécration des savoirs traditionnels soulève des questions juridiques liées notamment à la confrontation de plusieurs traditions de droit sur la propriété intellectuelle. Elle suppose également l'intégration des préoccupations politiques par la gestion des revendications d'autonomie et de contrôle du territoire émanant par exemple des communautés autochtones. Elle implique ensuite la prise en compte des considérations culturelles par la maîtrise des rapports que ces savoirs et savoir-faire entretiennent avec les questions liées au patrimoine, à la tradition et aux notions d'identité culturelle. Enfin, ce processus de reconnaissance des savoirs traditionnels interpelle des considérations d'ordre écologique par l'interrogation sur la pertinence de ces savoirs pour la conservation de la biodiversité¹².

Au cœur de nombreuses sollicitations¹³, les ressources naturelles et les savoirs traditionnels continuent de générer des profits abondants aux exploitants¹⁴. De plus, ces ressources font l'objet de diverses convoitises suscitant une exploitation incontrôlée qui génère des risques à la fois pour leur protection, leur préservation et leur sauvegarde par les services des communautés locales. De cet engouement, apparaissent des préoccupations divergentes en fonction de l'aire géographique considérée. En effet, la problématique des savoirs locaux recoupe de plusieurs manières celle de la diversité culturelle et du pluralisme culturel à laquelle elle est indiscutablement associée¹⁵. A cet égard, la maîtrise des règles d'utilisation et d'exploitation et, surtout, la mise en place d'une gestion concertée apparaît indispensable à la pérennisation de ces savoirs séculaires. Les divers enjeux consécutifs à l'exploitation, à


¹¹ Ces divers principes proclamés sont une reprise de l'article 8j de la CDB. Dans l'espèce, on pourrait affirmer que les dispositions l'article XVII de la convention de Maputo, en tant que siège de la reconnaissance des savoirs traditionnels en Afrique, est en phase avec les évolutions contemporaines sur la question notamment la CDB, le TIRPAA et le Protocole de Nagoya.

¹² Yann LE GOATER . *In Hypothèses* . Séminaire Jeunes Chercheurs - Association Jeunes Études Indiennes - Aix-en-Provence - 05-06/11/2007. p. 12.

¹³ Pour une étude voir, Moïse TSAYEM -DEMAZE , *Géopolitique du développement durable : les États face aux problèmes environnementaux internationaux*, PUR, Rennes, 2011, 228 p.

¹⁴ Étienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie «dynamique» du droit*, LGDJ, 1999 ; Étienne LE ROY, Alain KARSNTY et Alain BERTRAND, *La sécurisation foncière en Afrique*, Karthala, 1996.

¹⁵ Dany RONDEAU , "La place des savoirs locaux (endogènes) dans la cité globale . Essai de justification". *In Justice cognitive, libre accès et savoirs locaux. Pour une science ouverte juste, au service du développement local durable* , Québec , 2016 , Éditions science et bien commun . En ligne à [https:// scienceetbiencommunpressbookspub.justicecognitive](https://scienceetbiencommunpressbookspub.justicecognitive) consulté le 3 juillet 2019.



l'utilisation des ressources biologiques, notamment la nécessité d'assurer leur conservation, exigent que les États, qui en bénéficient, en assurent la protection¹⁶. Ainsi, l'Afrique en tant que continent à forte potentialité en ressources biologiques, conservées par les communautés locales¹⁷ grâce à leurs savoirs séculaires, appréhende les enjeux d'une telle problématique pour ses États.

En tant qu'instrument juridique contraignant, la Convention nécessite une ratification, ce que le Burkina Faso a fait. Cela suppose que les dispositions de l'article XVII sont applicables et doivent produire leurs effets.

1.2. Une volonté affichée de faire appliquer les dispositions de la Convention

La volonté affichée de l'organisation panafricaine de voir appliquer les dispositions relatives aux connaissances traditionnelles associées aux ressources biologiques est sans doute le facteur positif dans l'adoption des articles IX et XVII de la Convention. Pour atteindre un tel objectif, l'Union Africaine va secréter, dans la limite de ses compétences, des mécanismes novateurs à savoir une législation modèle et des lignes directrices y relatives.

1.2.1. L'élaboration d'une loi modèle pour la facilitation du processus législatif des États

L'une des contraintes majeures à l'effectivité des conventions reste sans conteste l'absence ou la carence des législateurs nationaux à adopter des mesures législatives et/ou réglementaires internes pour rendre effectives, les dispositions conventionnelles. Cette carence s'explique par plusieurs raisons. Il peut s'agir du manque d'expertise nationale indispensable à la rédaction des règles ou des mécanismes indispensables à la compréhension des instruments conventionnels. Cette difficulté est réelle en matière de savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques dans la mesure où la matière requiert des connaissances et des compétences avérées. Il n'est pas toujours aisé de saisir la portée des dispositions conventionnelles en la matière¹⁸, notamment sur les questions liées à la propriété intellectuelle¹⁹.

Conscient de la situation, et dans le souci d'accompagner les États à éventuellement surmonter ces contraintes, l'organisation continentale a conduit un processus d'élaboration d'une loi modèle destinée à faciliter les processus législatifs des États parties²⁰. Cette loi modèle, au contenu novateur, est un outil complet à la disposition des États membres²¹.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Denise PAULME, Structures sociales traditionnelles en Afrique Noire, *Cahiers d'études africaines*, vol.1, n°1, 1960. pp. 15-27. Marie Sophie DIBOUNJE-MADIBA, "Réhabilitation de la fierté de l'Afrique subsaharienne par la valorisation numérique des savoirs et patrimoniaux : quelques initiatives", *In Justice cognitive, libre accès et savoirs locaux. Pour une science ouverte juste, au service du développement local durable*, Québec, Éditions science et bien commun. En ligne à <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/justicecognitive1>.

¹⁸ Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, *Revue Juridique de l'Environnement*, 2005, 1, pp. 5-17.

¹⁹ Pour mieux saisir cette complexité voir, Choralyne DUMESNIL, Les savoirs traditionnels médicinaux pillés par le droit des brevets ?, *Revue internationale de droit économique*, (t. XXVI), n°3, 2012, pp. 321-343.

²⁰ Antoine Sandaogo KABORÉ, *Savoirs traditionnels et protection des ressources génétiques*, Mémoire de Master 2, Campus Senghor Burkina Faso, Novembre 2015, P. 1.

²¹ Adoptée lors du sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) de juillet 2001 à Lusaka (ZAMBIE), la loi modèle concrétise et systématise la volonté africaine de fixer ses règles propres, compatibles avec sa philosophie et sa vision sur la gestion et la protection des ressources biologiques et génétiques.



Elle prend en charge, avec pertinence, les préoccupations en lien avec les connaissances des communautés locales associées aux ressources.

La loi modèle renferme des règles de procédures et de fond d'accès aux ressources biologiques et aux savoirs qui leurs sont associés. Elle institue des mécanismes précis non seulement d'obtention mais aussi de révocation d'autorisation d'accès aux ressources génétiques et aux savoirs associés ; elle consacre, sans détour, la reconnaissance, par les États, des droits des communautés locales à la fois sur leurs ressources et sur les bénéfices qui en résultent. Elle reconnaît les droits intellectuels des communautés locales, le droit de retrait d'autorisation d'accès ou d'utilisation des ressources, le droit des agriculteurs, etc.

Cette loi modèle exprime la position africaine sur la question de la brevetabilité du vivant, telle que préconisée par l'Occident. Elle apparaît comme la réponse africaine au problème posé par la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs, des obtenteurs et règlemente d'une façon générale l'accès aux ressources biologiques. En l'état, la loi modèle se pose comme un mécanisme sui generis de protection des ressources biologiques et des savoirs traditionnels associés tel que prévu au 3.b) de l'article 27 de l'Accord de l'OMC sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)²². La loi modèle affirme, sans ambiguïté, son opposition à toute appropriation exclusive du vivant par le truchement de la brevetabilité du vivant.

Au total, la loi modèle met sur pied un ensemble de règles dont la finalité est de favoriser la conservation et l'utilisation durable des ressources biologiques, les connaissances et technologies traditionnelles qui y sont associées. Outre l'élaboration de cette loi, l'Union africaine a adopté des lignes directrices stratégiques pour une bonne gestion de l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (APA).


1.2.2. L'adoption des lignes directrices stratégiques pour l'application des règles en matière d'APA

Les lignes directrices stratégiques constituent un instrument d'orientation conçu par l'Union Africaine au profit des États membres dans l'application des règles en matière d'APA. Elles traduisent l'engagement de l'Union à voir triompher sa vision et sa conception de la gestion des ressources biologiques et des savoirs traditionnels qui leur sont associés.

Les lignes directrices stratégiques de l'UA fixent les orientations et invitent les États africains parties aux différentes conventions ayant trait à la préservation des ressources biologiques à se doter de mécanismes appropriés. La vision commune adoptée par l'organisation africaine est la suite logique de la stratégie des États du continent dans les négociations internationales sur la question. En effet, conscients de leurs faiblesses ou limites individuelles et pour peser sur les négociations, les États, ont toujours négocié en groupe africain²³. Dans la même logique, afin de maximiser leurs profits dans l'application des dispositions du Protocole de Nagoya, ils ont convenu de confier l'adoption des grandes orientations indispensables à

²² Elle prend en compte les dispositions pertinentes des conventions internationales sur les savoirs traditionnels et les ressources génétiques qui leurs sont associés notamment les objectifs poursuivis par le Protocole de Nagoya, en application des articles 8j et 15 de la CDB.

²³ Voir à ce sujet, Pierre François GONIDEC, Note sur le droit des conventions internationales en Afrique, *In Annuaire Français de Droit International*, volume 11, 1965, pp. 866-885.



l'intégration des dispositions du protocole dans les systèmes juridiques nationaux des États parties à l'UA. Cette démarche est un gage pour une application harmonisée des règles de la Convention.

L'analyse des lignes directrices de l'Union Africaine permet de noter trois axes majeurs. D'abord, l'UA encourage les États à mettre en place des mécanismes politiques, juridiques et institutionnels aussi bien au plan national que supranational pour gérer les questions relatives aux ressources génétiques et aux savoirs traditionnels qui leur sont associés, conformément au principe de la souveraineté des États sur leurs ressources formulé par la CDB²⁴. Ces mécanismes doivent accorder une place de choix au consentement des communautés locales dans les clauses contractuelles y relatives. L'Union attire l'attention des États parties sur le fait que l'application réussie des dispositions des conventions en matière de ressources biologiques et des savoirs traditionnels qui leurs sont associés passe obligatoirement par une application intégrée et complémentaire de leurs dispositions. Les lignes directrices stratégiques réaffirment l'importance du cadre multilatéral mondial de partage des avantages et l'impérieuse nécessité pour les États africains de se doter d'une base de données africaines sur les ressources génétiques et les savoirs traditionnels associés afin d'assurer avec efficacité le contrôle des usages qui résultent de l'accès à leurs ressources par les prospecteurs et les demandeurs. Elle encourage la saisine des organismes régionaux de règlement des conflits en cas de litige résultant des transactions en matière de ressources génétiques et des savoirs traditionnels qui y sont associés.

Ensuite, l'Union Africaine réaffirme le rôle incontournable des communautés locales dans la gestion des ressources génétiques et des savoirs traditionnels associés. Elle exige l'adoption de démarches participatives qui associent de manière pertinente les communautés locales aux différentes étapes de l'accès aux ressources et des savoirs traditionnels associés, de la prospection à l'utilisation consentie des ressources et des connaissances associées. Elles affirment que les changements ultérieurs d'usages des ressources biologiques ou génétiques et des savoirs associés doivent obligatoirement recueillir le consentement préalable des communautés de même que des compensations financières conséquentes doivent leur être versées.

Enfin, elle érige la coopération interétatique en axe prioritaire. Cette coopération interétatique doit avoir pour objectifs majeurs la sensibilisation des populations sur les enjeux stratégiques des ressources génétiques et des savoirs associés, les échanges d'informations et de connaissances, la recherche sur la conservation et/ou l'exploitation ou l'utilisation durable des ressources biologiques nationales ou partagées, l'obligation faite à tout utilisateur de divulguer la source ou l'origine des ressources génétiques et les savoirs associés. La coopération s'étend au renforcement des capacités et au transfert de technologies au profit des États pourvoyeurs des ressources.

En somme, l'UA, en dehors de la reconnaissance formelle des savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques, s'est évertuée à rendre disponibles des outils pertinents afin d'accompagner les États à assumer avec efficacité leurs obligations conventionnelles.

²⁴ Le principe de la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles a été consacré par la résolution 1803 (XVII) adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1962. Il est repris par les articles 3 et 15 de la CDB.



Cependant, en maintenant les droits souverains des États sur leurs ressources naturelles et les savoirs qui leur sont associés, la Convention de Maputo ne reprend-elle pas d'une main ce qu'elle octroie de l'autre ? La protection des savoirs faire traditionnels ne risque-t-elle pas d'être sacrifiée sur l'autel des considérations économiques des États ? En définitive quel est l'apport réel de cet instrument dans la garantie d'une effectivité de ces mécanismes.

2. La difficulté factuelle de concrétisation de la protection des savoirs traditionnels

Les savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques des communautés locales sont reconnus. Cette reconnaissance reste cependant fragile dans la mesure où les législations des États n'adoptent pas avec diligence les règles nationales qui internalisent suffisamment les dispositions conventionnelles d'une part et ne reconnaissent pas les communautés locales détentrices desdits savoirs comme sujet de droit d'autre part.

2.1. Une volonté relative d'appliquer la Convention africaine

L'Union Africaine, à travers l'adoption de la Convention Africaine, affiche sa volonté, en tant qu'organisation d'intégration, de voir les États parties ratifier et par la suite appliquer ces prescriptions. Mais à l'analyse, on constate une lenteur des États à s'engager.

2.1.1. La faible internalisation des règles conventionnelles dans l'ordre juridique national


Au carrefour de plusieurs sollicitations, les terroirs et leurs ressources continuent de générer des recettes importantes pour les exploitants²⁵. Mais comment concilier les nombreuses attentes qu'ils véhiculent et les espoirs d'une protection des savoir-faire traditionnels liés à la gestion des ressources naturelles. Répondre à cette interrogation semble difficile au plan pratique pour les États africains en raison notamment d'une ratification timide de la Convention, faute de nouveaux outils et d'une représentation forte des communautés, qui permettent aux États et au système de la propriété intellectuelle d'être investis du rôle de protecteur des savoirs locaux.

Les États africains ont senti la nécessité de réactualiser la Convention africaine adoptée à Alger en 1968 afin de se donner des moyens efficaces de protection des ressources naturelles. Négociée et finalement adoptée en 2003 à Maputo, l'avènement de la Convention révisée a suscité un espoir de changement dans les orientations des États en matière de gestion des ressources nationales. Cet engouement contraste avec les lenteurs constatées dans le processus de ratification de l'accord²⁶. En effet, la célérité dans la ratification aurait pu être un indicateur logique de l'intérêt des États pour la Convention de Maputo²⁷. Dans

²⁵ Laurence BÉRARD et Philippe MARCHENAY, *Les produits de terroir. Entre culture et règlements*, 2004, Paris, CNRS Éditions, 229 p.

²⁶ Mohamed A. MEKOUAR, «La Convention africaine sur la conservation de la nature en vigueur mais non opérationnelle : l'urgence de convoquer la première Conférence des Parties», *IUCN WCEL Country and Région Reports*, 28 juin 2018.

²⁷ Et pourtant, la Convention d'Alger sa devancière avait eu juste un an pour entrer en vigueur. Négociée et adoptée en 1968, la Convention d'Alger est entrée en vigueur en 1969.



la pratique, il a fallu attendre 2016, soit treize ans après son adoption, pour obtenir la quinzième ratification permettant l'entrée en vigueur de la convention de Maputo²⁸. Une adhésion massive et rapide à la Convention aurait permis de jauger non seulement de l'intérêt des États pour les problématiques environnementales mais aussi et surtout de rendre effectives, pertinentes et progressistes les dispositions relatives aux savoirs traditionnels et aux ressources biologiques qui leurs sont associés. Cela est d'autant plus logique que la Convention de Maputo avait anticipé la position africaine dans le débat international sur la place des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques, le partage des avantages y relatifs et les consentements donnés en connaissance de cause²⁹. Les États africains, en ne rendant pas la Convention applicable au plus tôt, ont certainement raté une occasion d'afficher leur position et d'influencer efficacement le débat sur le régime international de l'APA. La Convention en vigueur aurait exprimé la posture commune continentale et, de ce fait, aurait pu servir de base d'échanges pour les négociateurs du continent africain dans le débat international.

En dehors de l'entrée en vigueur tardive, il faut noter que la Convention ne suscite guère de d'engouement dans la mesure où moins du tiers des États africains l'ont ratifiée et que seulement trois quarts l'ont signée³⁰. Jusqu'à ce jour, il reste encore une dizaine d'États qui n'ont pas signé l'acte fondateur de la Convention de Maputo.

Par ailleurs, il est noté une faible internalisation de la Convention dans les dispositifs juridiques nationaux. En tant qu'instrument de coopération internationale élaboré par l'Union africaine, la Convention est soumise au processus classique d'entrée en vigueur des traités. En effet, les États doivent enclencher des procédures de ratification qui requièrent l'autorisation des Parlements nationaux. Étape importante pour la réception des conventions dans l'ordre juridique national, la ratification ne garantit pas à elle seule l'application des engagements internationaux de l'État. La Convention de Maputo n'a pas été conçue pour renfermer des normes immédiatement applicables dans les situations juridiques nationales. Elle est plutôt un condensé de grandes orientations adressées aux États parties afin de permettre à ceux-ci, aux moyens de mesures législatives ou réglementaires, accompagnées de moyens institutionnels internes, de secréter des outils pertinents de droit national nécessaires à l'atteinte des objectifs de la Convention, par le respect des engagements internationaux. Ainsi, la Convention plaide pour l'adoption d'instruments politiques, juridiques et institutionnels de mise en œuvre notamment les politiques nationales relatives aux ressources biologiques en générale et les savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques en particulier. Il en est de même de l'adoption de lois et textes réglementaires, de la mise en place d'institutions consacrées aux préoccupations ci-dessus évoquées. Les États doivent réaliser des inventaires de leurs ressources biologiques et des connaissances traditionnelles y afférentes, créer les organismes nationaux APA, établir des postes de contrôle aux frontières, opérationnaliser un cadre de procédure de demande d'accès et d'exploitation des ressources.

²⁸ La République du Bénin a ratifié la Convention 29 mars 2016, permettant d'atteindre les 15 ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur. La Convention a été signée par quarante-quatre États africains. Le Burkina Faso en octobre 2016 et le Ghana en 2017 portent le nombre de ratification à 17.

²⁹ En effet, le Protocole de Nagoya est intervenu en 2010, soit sept (07) ans après Maputo pour poser le cadre universel de l'APA.

³⁰ La Convention africaine a été ratifiée par dix-sept (17) pays et signée par quarante quatre (44) États.



Ces exigences conventionnelles rendent compte d'une immense activité législative et réglementaire mise à la charge des États parties pour réaliser les objectifs de la Convention.

Dans la pratique, malgré sa ratification par dix-sept pays, rares sont ceux qui ont adopté des législations spécifiques aux savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques telle que préconisées par la convention de Maputo³¹.

L'analyse des législations africaines ne laisse pas voir un intérêt pratique pour l'adoption des mécanismes nationaux internes de mise en œuvre de la Convention, spécifiquement pour ce qui concerne les savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques. De même, la première Conférence des Parties, sensée se tenir un an après l'entrée en vigueur de la Convention n'a toujours pas eu lieu. Or, c'est cette instance qui devrait naturellement poser les bases pratiques et opérationnelles pour permettre un bon fonctionnement de la Convention notamment par la mise sur pied des outils de fonctionnement à l'instar du règlement intérieur, du budget, du secrétariat de la Convention³² et, d'une façon générale, la mise à disposition de toutes les facilités de fonctionnement.

L'opérationnalisation de la Convention passe par la convocation par le Président de la Commission des parties à la Conférence des Parties³³. Plus de deux après l'expiration du délai de convocation de la conférence, la Commission de l'Union Africaine reste étrangement muette à ce sujet, violant de manière flagrante les dispositions de la Convention adoptée sous son égide. Une telle attitude fragilise sans nul doute la portée et l'effectivité des dispositions conventionnelles et les expose du même coup, à la violation probable par les États membres. Cette fragilité est renforcée par le caractère minimaliste des droits accordés aux communautés par la Convention.

2.1.2. Une absence de reconnaissance explicite des droits des communautés locales

La législation des États africains est marquée par l'affirmation renforcée de la souveraineté³⁴ prégnante de l'État sur l'ensemble de ses ressources naturelles. En effet, la gestion des ressources naturelles demeure la prérogative de l'État et de ses démembrements que sont les collectivités territoriales et les personnes privées.


Certes, la Convention africaine, à l'instar des autres instruments internationaux, reconnaît des droits aux communautés locales en lien avec leurs savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques. Mais, une analyse sereine permet de noter le caractère précaire de cette reconnaissance dans la mesure où ne sont reconnus aux communautés locales que des droits d'usage traditionnels. La reconnaissance, dont il est question dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention africaine, n'est plus seulement limitée au droit d'usage mais plutôt à la propriété sur les ressources. Au Burkina Faso, la répartition des compétences en

³¹ J. N. P. FRANCIS, C. BENINGER et S. BENINGER, Traditional knowledge as a genetic resource : protections for sustainable development in Africa, *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*, n° 2, 2004. pp. 88-93.

³² Articles XXV à XXVII de la Convention.

³³ Article XXVI-1 donne pouvoir au Président de la commission de convoquer au plus tard un après le dépôt du 15^{ème} instrument, la Conférence des Parties, soit au plus tard en juillet 2017.

³⁴ Voir à ce sujet, Yves PETIT, «Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale», *Revue Juridique de l'Environnement*, 2011, 1, pp. 31-35.



matière de gestion des ressources forestières consacre le rôle des personnes publiques que sont l'État et ses démembrements et les personnes privées.

Pourtant, la reconnaissance des communautés locales comme sujet de droit est une étape indispensable pour leur permettre de disposer de prérogatives indispensables à la protection de leur patrimoine³⁵. La propriété d'un bien ne peut être reconnue qu'à un sujet de droit. L'idée est du reste logique dans la mesure où, au plan national, de manière informelle, il existe des ressources naturelles appartenant aux communautés locales. C'est le cas des forêts, bosquets, mares, espaces et espèces sacrés, érigés, entretenus et protégés dans les terroirs villageois, depuis des générations par les communautés locales pour leurs besoins spirituels, culturels, cultuels, médicaux et religieux. Les communautés locales, en tant que sujet de droit et propriétaires d'aire de protection floristique ou faunique, titulaires de savoirs traditionnels, disposeraient alors de moyens juridiques pour mieux assurer la préservation des ressources génétiques qui leurs sont associés.

Au niveau de la protection et de l'exploitation des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques, les communautés locales, en tant que personnes morales, pourraient mettre en œuvre les dispositions de la Convention Africaine, celles de la CDB et du Protocole de Nagoya relatives au consentement préalable des détenteurs des ressources. Un tel renouveau juridique leur permettrait de participer au commerce juridique concernant leurs intérêts³⁶. Elles pourraient en toute légalité donner, en connaissance de cause, leur consentement préalable pour l'accès aux ressources génétiques de leurs terroirs.

Pour faciliter une telle consécration au plan national, les communautés locales détentrices des savoirs traditionnels pourraient être érigées au rang de personnes morales capables, non seulement de conduire des négociations en matière de contrats relatifs aux ressources génétiques associées à leurs savoirs traditionnels, mais aussi, d'administrer les recettes issues de l'exploitation de leurs ressources et connaissances. Il suffirait aux États d'adopter une législation relative à l'organisation des communautés locales, de leur conférer le statut juridique approprié, et de les outiller à l'exercice de leurs nouvelles prérogatives. L'idée n'est pas nouvelle³⁷. La réhabilitation des savoirs traditionnels associés aux ressources naturelles aurait alors une double conséquence, leur changement de statut et leur instrumentalisation politique par les communautés locales³⁸.

Dans la même dynamique, les communautés locales pourraient être le dernier maillon de responsabilisation des acteurs locaux dans la gestion de leurs affaires avec en place de choix, la gestion des savoirs traditionnels et des ressources qui leurs sont associées. En droit comparé, des exemples pertinents existent et sont édifiants en la matière. En effet,

³⁵ Bernard ROUSSEL, «Savoirs locaux et conservation de la biodiversité : renforcer la représentation des communautés», *Mouvements*, vol. n°41, n°4, 2005, pp. 82-88.

³⁶ Voir, Marie Christine CORMIER-SALEM et Bernard ROUSSEL, «Patrimoines et savoirs naturalistes locaux», in J.-Y. MARTIN (ed.), *Développement durable ? Doctrines, Pratiques, Évaluations*, IRD Éditions, 2002, pp. 126-142.

³⁷ La décentralisation a emprunté la même démarche à savoir créer les collectivités territoriales, les doter d'une législation spécifique, les outiller, transférer les compétences et les ressources et assurer le contrôle de l'exercice de ces compétences.

³⁸ Bernard ROUSSEL, «Savoirs locaux et conservation de la biodiversité : renforcer la représentation des communautés», *Mouvements*, vol. 41, n°4, 2005, pp. 82-88.



les compagnies industrielles et les centres de recherche signent de tels accords avec des communautés locales organisées juridiquement. Par exemple, la firme pharmaceutique Sharma Pharmaceutical a négocié et signé avec des organisations des peuples autochtones que sont la Coordination des organisations autochtones du bassin amazonien (COICA) et le Conseil Aguaruna et Huambisa (CAH) au Pérou, la fourniture de matières premières issues des ressources biologiques des peuples autochtones nécessaires à la fabrication de ses produits pharmaceutiques. De même, l'Institut national du cancer des États Unis a signé avec la Fédération des Awa (peuples autochtones) de l'Équateur, un accord de cession de matériel portant sur leurs ressources biologiques et les savoirs associés³⁹.

Certains États reconnaissent des prérogatives aux communautés locales. Dans le cadre des publications relatives à la culture maorie réalisées par le gouvernement de la Nouvelle Zélande, des auteurs autochtones ont préconisé d'élever les populations locales au rang d'auteur principal ou de coauteur des livres, des coproductions, films et vidéocassettes réalisés sur les savoirs traditionnels des Maoris⁴⁰. Dans le même sens, des publications non autorisées sur les connaissances des populations autochtones et locales ont parfois suscité des controverses et des contestations. En effet, les publications des connaissances secrètes des populations ont été considérées comme une violation de la vie privée contre laquelle les populations ne disposent pas d'outils juridiques de réparation⁴¹.

La reconnaissance des communautés locales impliquent qu'elles disposent d'un patrimoine. Ce patrimoine commun des membres des communautés locales intègre en place de choix les savoirs traditionnels secrétés par la communauté tout au long de son existence.

Les communautés locales partagent en commun le fait qu'en tant que groupe homogène, elles sont bâties autour d'une communauté de vie et de biens. Elles disposent d'un patrimoine, héritage accumulé depuis l'ancêtre fondateur, transmis de génération en génération et dont la gestion revient aux autorités coutumières⁴². C'est cette vision qui, au plan juridique, permet d'envisager des droits collectifs au profit des communautés locales. Les valeurs, les savoirs et les connaissances qu'elles ont développées tout au long de leur existence font partie intégrante du patrimoine de la communauté et sont exploités au profit de la communauté.

Conclusion

La Convention de Maputo constitue sans aucun doute une avancée dans la reconnaissance des savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques. Elle traduit sans ambiguïté la volonté du continent d'accorder une place de choix au rôle des communautés locales dans la conservation et l'exploitation durable des abondantes ressources naturelles des États africains. Pour atteindre un tel objectif, ceux-ci devraient nécessairement faire de la Convention un

³⁹ Darrel Addison POSEY et Graham DUTFIELD, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁰ Aroha Te Pareake MEADS, "Misappropriation of indigenous knowledge: the next wave of colonization", in *Otago bioethics report*, 1 p. 4-7, cité par Darrel Addison POSEY et Graham DUTFIELD, *op. cit.*, p. 40.

⁴¹ Darrel Addison POSEY et Graham DUTFIELD, *op. cit.*, p. 53. Pour le juge australien, l'anthropologue M. MOUNTFORD savait que la révélation par les aînés «des secrets à leurs femmes et enfants ainsi qu'aux hommes non-initiés risque de déstabiliser socialement et religieusement leur communauté aux abois».

⁴² Les autorités coutumières régulent et administrent aussi bien le patrimoine matériel qu'immatériel du groupe social.



outil incontournable de leur action. Ils devraient également assurer son effectivité par sa ratification et l'adoption des mesures internes d'application.

Dans un monde en compétition où les acteurs associent de la valeur monétaire aux ressources naturelles, utilisant parfois des procédés malicieux pour y accéder, la protection des savoirs traditionnels et des ressources qui leurs sont associées nécessite la mise en place d'un système de protection sophistiqué qui tient compte de la philosophie des sociétés et cultures africaines. Reconnaître les communautés locales détentrices de ces savoirs comme sujet de droit serait un atout majeur pour la mise en place d'un système de protection efficace.

Bibliographie

Ouvrages

- Mbog BASSONG, *Le savoir africain : essai sur la théorie avancée de la connaissance*. Québec, éditions kiyikaat, 2013, 299 p.
- Laurence BERARD et Philippe MARCHENAY, *Les produits de terroir. Entre culture et règlements*, Paris, Éditions CNRS, 2004, 229 p.
- Marie Christine CORMIER-SALEM et Bernard ROUSSEL, *Patrimoines et savoirs naturalistes locaux*, in J.-Y. MARTIN (ed.), *Développement durable ? Doctrines, Pratiques, Evaluations*, Éditions IRD, 2002, 200 p.
- Pierre François GONIDEC, *Note sur le droit des conventions internationales en Afrique*, 1965, pp. 866- 885.
- Etienne LE ROY, Alain KARSENTY et Alain BERTRAND, *La sécurisation foncière en Afrique*, Karthala, 1996.
- Etienne LE ROY, *Le jeu des lois. Une anthropologie «dynamique» du droit*, LGDJ, 1999.
- Moïse TSAYEM-DEMAZE, *Géopolitique du développement durable : les États face aux problèmes environnementaux internationaux*, Rennes, PUR, 2011, 228 p.

Articles

- Stéphane DOUMBÉ -BILLÉ, La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, *RJE*, 2005, 1, pp. 5-17.
- Choralyne DUMESNIL, Les savoirs traditionnels médicinaux pillés par le droit des brevets?, *Revue internationale de droit économique*, (t. XXVI), n°3, 2012, pp. 321-343.
- N. P. FRANCIS, C. BENINGER et S. BENINGER, Traditional knowledge as a genetic resource : protections for sustainable development in Africa , *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*, n° 2, 2004. pp 79-103.
- Yann LE GOATER, La protection des savoirs traditionnels : l'expérience Indienne , *Séminaire Jeunes Chercheurs-Association Jeunes Études Indiennes - Aix-en-Provence 05- 06/11/2007*.
- Aroha Te Pareake MEADS, Misappropriation of indigenous knowledge: the next wave of colonization, in *Otago bioethics report "*,1, pp. 4-7.
- Denise PAULME, Structures sociales traditionnelles en Afrique Noire, *Cahiers d'études africaines*, vol.1, n°1, 1960. pp. 15-27.



- Yves PETIT , Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale, *RJE*, 2011, 1, pp. 31-35.
- Steven RATUVA, La marchandisation des savoirs culturels – La science occidentale au service des grandes entreprises et les savoirs autochtones du Pacifique , *Revue internationale des sciences sociales*, n°195, 2010/1, pp. 179-190.
- Bernard ROUSSEL , Savoirs locaux et conservation de la biodiversité : renforcer la représentation des communautés, *Mouvements*, vol. n°41, n°.4, 2005, pp. 82-88.

Mémoires

- Antoine S. KABORÉ, *Savoirs traditionnels et protection des ressources génétiques* , Mémoire de Master 2 en Droit et politiques de l'environnement , Campus Senghor Burkina Faso , Novembre 2015, 67 p.
- Thierry Sourou WHANNOU , *Le cadre juridique de la protection des savoirs traditionnels africains associés aux ressources génétiques sur l'agriculture et l'alimentation dans l'espace OAPI*, Mémoire Master 2, Institut Communautaire et Université de Bouaké, 2010, 247 p. consultable sur www.memoireOnline.com.



LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN PÉRIODE DE CONFLIT ARMÉ EN AFRIQUE : ANALYSE DE LA CONVENTION DE MAPUTO SUR LA CONSERVATION DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Daniel OWONA

Doctorant en droit international

Université Catholique d'Afrique centrale

Résumé

La protection de l'environnement en période de conflit armé, initialement absente de la Convention d'Alger, est consacrée dans sa version révisée de Maputo suscitant ainsi la réflexion sur sa consistance. A l'aide de la méthode d'interprétation systématique, la présente recherche constate que ce régime est d'une densité substantielle fort appréciable au regard de la réaffirmation de certains principes classiques applicables en la matière et la consécration de règles novatrices. Toutefois, sa portée demeure discutable compte tenu de sa conception restrictive de la relation environnement-conflits armés et de l'imprécision de son régime de responsabilité.

Mots-clés : environnement ; conflits armés ; interprétation systématique ; Convention de Maputo.

Abstract:

Initially absent from the Convention of Algiers, the protection of the environment in armed conflict period is enshrined in the revised version of Maputo generating by the way an interest on its consistency. Using a systematic interpretation method, this paper finds that the substantive density of this legal regime is appreciable. That conclusion is justified by the reaffirmation of specific classic principles applicable on this issue and also by the consecration of innovative rules. However, the scope of this legal regime remains questionable regarding its restrictive approach of the links between environment and armed conflicts. Furthermore, its accountability regime is vague.

Keywords: *environment; armed conflicts; systematic interpretation; Maputo Convention.*



Introduction

Qu'ils soient internationaux ou non¹, les conflits armés entretiennent une relation étroite avec l'environnement². Constitué des ressources naturelles³, du patrimoine culturel et des aspects caractéristiques du paysage, l'environnement est non seulement une source et une victime des conflits armés, mais aussi un moyen de consolidation de la paix.

En tant que source, il représente un facteur et un moyen de financement des conflits armés⁴, ainsi qu'un obstacle au rétablissement de la paix⁵. Cela se justifie tout d'abord par le fait que la dégradation de l'environnement suscite des tentatives de contrôle des ressources naturelles et des contestations⁶. Pour preuve, bien que les causes du conflit au Darfour soient multiples et complexes, l'analyse de ses liens avec l'environnement réalisée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) révèle que la variabilité du climat, la rareté de l'eau et les pertes progressives des terres fertiles constituaient des facteurs sous-jacents importants ayant conduit à une concurrence acharnée entre les agriculteurs, les nomades et les bergers⁷.

Par ailleurs, les ressources dites de grande valeur peuvent être utilisées pour générer des revenus servant à financer les forces armées et acquérir des armes⁸. Tel a par exemple été le cas en République Démocratique du Congo où les ressources minérales telles que l'or, le cuivre, le diamant et le coltan ont joué un rôle clé dans l'économie de la guerre civile qui y a régné au cours des années 1990 et ont contribué à perpétuer le conflit ou à financer des groupes rebelles⁹.

¹ Le droit international humanitaire distingue deux types de conflits armés, en l'occurrence les conflits armés internationaux et non internationaux. Les premiers opposent deux États ou plus. Les seconds quant à eux opposent les forces gouvernementales à des groupes armés non gouvernementaux, ou des groupes armés entre eux. Les traités de droit international humanitaire font également une distinction entre le conflit armé non international au sens de l'art. 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, et celui qui relève de la définition figurant à l'art. 1 du Protocole additionnel II. Cf. Comité International de la Croix-Rouge, *Comment le terme «conflit armé» est-il défini en droit international humanitaire ?*, Prise de position, Mars 2008, <https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-fre.pdf> consulté le 18/10/2019 ; Sylvain VITÉ, Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, n°873, 2009, pp. 2-10.

² La majorité des définitions de l'environnement qui existent à ce jour procèdent par une énumération de ses éléments constitutifs. Des éléments cités dans différents instruments internationaux, il ressort que l'environnement est composé des ressources naturelles, le patrimoine culturel et les caractéristiques du paysage. C'est cette énumération qui a été retenue dans le cadre de la présente recherche. Pour plus d'informations voir Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF, Vanves, 1996 ; Daniel Armel OWONA MBARGA, *La protection pénale internationale de l'environnement*, Master en Droits de l'Homme et Action Humanitaire, Université Catholique d'Afrique Centrale, Yaoundé, 2016.

³ L'article V (1) de la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles du 11 juillet 2003, entrée en vigueur le 10 juillet 2016, définit les ressources naturelles comme des ressources naturelles renouvelables tangibles et non tangibles notamment les sols, les eaux, la flore et la faune, ainsi que les ressources non renouvelables.

⁴ Richard MATTHEW et al., *Du conflit à la consolidation de la paix. Le rôle des ressources naturelles et de l'environnement*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2009, p. 8.

⁵ *Ibid.*

⁶ Richard MATTHEW et al., *op. cit.*, p. 8.

⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁸ Richard MATTHEW et al., *op. cit.*, p. 1.

⁹ *Ibid.*, p. 20.

- Concernant le rétablissement de la paix, le risque, perçu ou réel, qu'il entrainera la modification de l'accès aux ressources naturelles et nuira aux intérêts de certains acteurs peut empêcher une réintégration politique et une réconciliation véritables¹⁰. En effet, en Angola, les revenus tirés du commerce des diamants ont poussé l'UNITA (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola) à considérer la création du Ministère de la géologie et des mines comme un objectif essentiel dans le Protocole de Lusaka de 1994¹¹.
- En tant que victime, l'environnement subit silencieusement les impacts des conflits armés¹². Julian Wyatt disait d'ailleurs à ce propos que «*dans l'histoire de l'humanité, les dommages graves et intentionnels causés à l'environnement naturel dans le cadre de conflits armés [...] sont hélas aussi anciens que la guerre elle-même*»¹³. Parmi les exemples patents de ce constat l'on peut citer, le recours à des bombes au phosphore et à l'herbicide sur les forêts et les champs par les Américains au Vietnam¹⁴.

Toutefois, l'environnement peut également être un moyen de consolidation de la paix en ce qu'il peut soutenir la relance économique¹⁵. En effet, dans une situation post-conflit, les gouvernements sont généralement confrontés à un taux de chômage élevé qui peut être source d'instabilité sociale¹⁶. Or, les ressources naturelles exploitables sont souvent le point de départ de la création de revenus et d'emploi¹⁷. De ce fait, une gestion rationnelle des ressources naturelles et une répartition équitable des revenus tirés de leur exploitation apparaît comme une opportunité de limiter les risques de surgissement de nouvelles velléités conflictuelles. C'est dans cette perspective que le Rwanda a lancé, à la fin des années 1990, une réforme et une rénovation de l'autorité de gestion des parcs nationaux parallèlement au développement du tourisme sur les gorilles de montagnes¹⁸. Les fonds générés par cette initiative concourent à la gestion des parcs nationaux et au développement des communautés locales¹⁹. Cette option a très souvent été citée comme exemple de gestion des contextes post-conflits²⁰.

Au regard d'un tel contexte, il est fort compréhensible que la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ait pris en compte cette question dans sa version révisée (Convention de Maputo). Elle devient ainsi le principal instrument régional organisant cette question en son article XV relatif aux activités militaires et aux conflits

¹⁰ *Ibid*, p. 11.

¹¹ L'UNITA avait repris la lutte armée en Angola après les premières élections du pays.

¹² David JENSEN and Silja HALLE, *Protecting the environment during armed conflict. An inventory and analysis of international law*, Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP), 2009, p. 4.

¹³ Julian WYATT, Le développement du droit international au carrefour du droit de l'environnement, du droit humanitaire et du droit pénal : les dommages causés à l'environnement en période de conflit armé international, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 92, n° 879, septembre 2010, p. 4.

¹⁴ Ils mirent gravement en cause l'équilibre global de la flore et de la faune. Cf. Djamchid MOMTAZ, Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours des conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Irak et le Koweït, *Annuaire français de droit international*, Vol. 37, 1991, p. 204.

¹⁵ Richard MATTHEW et al., *op. cit.*, p. 19

¹⁶ *Ibid*, p. 22.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ *Ibid*, p. 21.

¹⁹ *Ibid*.

²⁰ *Ibid*.



armés²¹. Cela est d'autant plus compréhensible lorsque l'on se rend compte que les ressources naturelles ont alimenté les conflits armés dans plusieurs États d'Afrique²².

Le constat de cette innovation suscite tout de même une interrogation quant à la consistance de ce régime. Dès lors, la présente recherche vise à mettre en exergue ses éléments constitutifs et à analyser sa portée. Pour ce faire, la méthode d'interprétation systématique²³ a été retenue car elle permettra d'analyser ce régime à la lumière des règles et principes internationaux qui régissaient déjà la protection de l'environnement en période de conflit armé. Grâce à cette méthode, il apparaît que ce régime d'une densité substantielle appréciable (1) a une portée discutable (2).

1. Une densité substantielle appréciable du régime de protection de l'environnement en période de conflit armé

La densité du régime de protection de l'environnement en période de conflit armé consacré par la Convention de Maputo est appréciable dans sa substance au regard non seulement de la réaffirmation de certains principes classiques en la matière (1.1) mais aussi de la consécration de règles novatrices (1.2).

1.1. La réaffirmation de certains principes

La lettre de l'article XV consacre des règles consolidées en droit international humanitaire notamment l'interdiction du recours à la destruction ou à la modification de l'environnement comme moyen de combat ou de représailles²⁴, l'interdiction de l'emploi de moyens ou méthodes de combat néfastes pour l'environnement²⁵, la coopération entre États parties²⁶ et l'obligation des États de protéger l'environnement en période de conflit armé²⁷.

L'interdiction du recours à la destruction ou à la modification de l'environnement comme moyen de combat ou de représailles reflète une pratique importante des États²⁸. En effet,

²¹ Le Protocole portant amendements au Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme du 27 juin 2014 prévoit bien la répression des atteintes à l'environnement en période de conflit armé international par cette institution mais il n'est toujours pas entré en vigueur.

²² Il s'agit de l'Angola, de la République du Congo, de la République Démocratique du Congo, du Libéria, de la Sierra Léone, du Sénégal en Casamance, de la Côte d'Ivoire, de la Somalie et du Soudan. Cf. Richard MATTHEW et al., *op. cit.*, p. 11.

²³ La méthode d'interprétation systématique ou systémique est fondée sur le contexte immédiat des dispositions à interpréter ou sur leur insertion dans l'ensemble d'une institution, voire dans l'ensemble d'un système juridique auquel elles appartiennent. Elle permet de déterminer la signification et la portée d'un texte à la lumière d'autres dans l'optique de préserver la sécurité juridique. Cf. Jean Louis BERGEL, *Théorie générale du droit*, 5^e édition, Paris, Dalloz, 2012, p. 285.

²⁴ Article XV (1) c), Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, 11 juillet 2003, Maputo.

²⁵ Article XV (1) b), Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, 11 juillet 2003

²⁶ Article XV (2), Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, 11 juillet 2003, Maputo.

²⁷ Article XV (1) a), Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, 11 juillet 2003, Maputo.

²⁸ Jean-Marie HENCKAERTS et Louise DOSWALD-BECK, *Droit international humanitaire coutumier. Volume I : Règles*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 207.

l'emploi de la destruction de l'environnement naturel comme une arme a été rejeté et pénalisé par plusieurs États²⁹. Bien plus, ces pratiques ont été inscrites dans des instruments internationaux pertinents notamment la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement ou toutes autres fins hostiles³⁰ (Convention ENMOD) et le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux³¹ (Protocole additionnel I).

Relativement à l'interdiction de l'emploi de moyens ou méthodes de combat néfastes pour l'environnement, elle est similaire à celle contenue aux articles 35 (3) et 55 (1) du Protocole additionnel I. Ils disposent en substance que l'utilisation de méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut s'attendre qu'ils causent des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel sont interdits. Bien que la Convention de Maputo ait opté pour un libellé différent, il apparaît tout de même en fond qu'elle s'inscrit dans l'esprit des dispositions du Protocole additionnel I sur ce point. Il sied toutefois de souligner que la formulation de la Convention de Maputo va au-delà de celles du Protocole en proscrivant également le développement, la production, les essais ou les transferts de ces méthodes ou moyens de combat.

Pour ce qui est de la coopération entre États en matière de protection de l'environnement au cours des conflits armés consacrée, elle est également affirmée par la Convention ENMOD en ses articles 3 (2) et 5 (1) et (4). Ceux-ci posent l'obligation de coopération internationale économique et scientifique en vue de la protection, de l'amélioration et de l'utilisation pacifique de l'environnement ainsi que pour tous problèmes posés par la réalisation des objectifs de la Convention ou son application. Même si le libellé des dispositions de la Convention de Maputo ne reprend pas textuellement celui de la Convention ENMOD, il reste que les deux instruments prévoient une obligation de coopération entre les États parties pour la protection de l'environnement en période de conflit. En cela, la Convention de Maputo a affirmé l'adhésion des États africains à l'idée d'une nécessaire coopération entre eux pour une bonne protection de l'environnement au cours des conflits armés.

Enfin, pour ce qui est de l'obligation des États de protéger l'environnement en période de conflits armés, elle s'inscrit dans le sillage du droit international coutumier applicable aux conflits armés. En effet, au regard de la pratique des États, la nécessité de protéger l'environnement constitue une norme de droit international coutumier applicable tant aux conflits armés internationaux que non internationaux³². De ce fait, en reprenant cette norme

²⁹ Tel est par exemple le cas de l'Estonie dont le code pénal interdit de porter atteinte à l'environnement naturel comme une méthode de guerre ou de la déclaration des ministres de l'environnement de l'Organisation de coopération et de développement économiques exhortant l'Irak à cesser de recourir à la destruction de l'environnement naturel comme une arme. Cf. Jean-Marie HENCKAERTS et Louise DOSWALD-BECK, *op. cit.*, p. 207-208.

³⁰ Adoptée le 10 décembre 1976 et entrée en vigueur le 05 octobre 1978, la Convention ENMOD relève en son article I (1) que ses États parties s'engagent «à ne pas utiliser à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles des techniques de modification de l'environnement ayant des effets étendus, durables ou graves, en tant que moyens de causer des destructions, des dommages ou des préjudices à tout autre État partie».

³¹ Adopté le 8 juin 1977 et entré en vigueur le 07 décembre 1978, le Protocole additionnel I en son article 55 (2) interdit l'atteinte à l'environnement à titre de représailles.

³² Relativement aux conflits armés internationaux, la nécessité de protection de l'environnement a été inscrite dans plusieurs instruments juridiques internationaux, certains manuels militaires, des déclarations officielles ou encore des cas de pratique rapportés. Pour ce qui est des conflits armés non internationaux, il est possible de soutenir que l'obligation de tenir dûment compte de l'environnement s'applique aux belligérants et même lorsque ces conflits produisent des effets dans un autre État. Cf. Jean-Marie HENCKAERTS et Louise DOSWALD-BECK, *op. cit.*, p. 195-201.



dans sa lettre, la Convention de Maputo a pris en compte le droit international coutumier applicable en la matière. Sur cette base, il est possible d'inférer que les mesures pratiques auxquelles la Convention de Maputo fait référence doivent être prises dans le respect du principe de précaution qui ressort de la norme coutumière de protection de l'environnement en période de conflit armé. Selon ce principe, l'absence de certitudes scientifiques quant aux effets de certaines opérations militaires sur l'environnement ne dégage pas les parties à un conflit de l'obligation de prendre des mesures de précaution appropriées pour empêcher des dommages injustifiés³³.

Malgré des différences dans la formulation, il apparaît que la Convention de Maputo s'inscrit dans la continuité du droit international humanitaire applicable en matière de protection de l'environnement postulant ainsi la recherche d'une certaine sécurité juridique par ses rédacteurs. Au-delà du respect de cette cohérence, le régime africain se démarque tout de même grâce à une innovation.

1.2. La consécration de règles novatrices

La Convention de Maputo va plus loin que le Protocole additionnel I et la Convention ENMOD qui ne s'appliquent qu'aux conflits armés internationaux. En effet, le libellé de la Convention de Maputo utilise l'expression générale «conflits armés» plutôt qu'une précision de son caractère international ou non. Cette formulation générale peut trouver son explication dans le constat de la récurrence des conflits armés non internationaux par rapport aux conflits armés internationaux de nos jours³⁴, qui peuvent également dégrader l'environnement.

Par ailleurs, cette lecture est confortée par la consécration de l'applicabilité territoriale et matérielle de la Convention de Maputo. Aux termes de son article premier, cette convention s'applique à toutes les zones se trouvant à l'intérieur des limites de la juridiction nationale de toute Partie et aux activités entreprises sous la juridiction ou le contrôle de toute Partie que ce soit à l'intérieur de la zone relevant de sa juridiction nationale ou en dehors des limites de sa juridiction nationale. De ce fait, un conflit armé se déroulant à l'intérieur d'un État Partie entre dans le champ d'application de la Convention de Maputo. De même, l'implication d'un État Partie dans un conflit armé ayant lieu en dehors de ses limites nationales est prise en compte par la Convention. Ainsi, la Convention de Maputo s'applique aux soutiens matériels et à l'envoi de troupes par un État Partie dans un État où se déroule un conflit armé comme cela a été le cas avec le chef de guerre libérien Charles Taylor lors de l'invasion de la Sierra Léone par le Front révolutionnaire uni³⁵.

En outre, la Convention de Maputo établit de nouveaux critères pour la qualification d'une atteinte à l'environnement en période de conflit armé. En effet, en son article XV (1) b), la Convention pose que les méthodes et moyens de guerre utilisés par les Parties ne doivent pas viser ou être de nature à causer «une détérioration systématique, de longue durée ou grave de l'environnement». Or, il existe deux principales formulations généralement reprises dans différents instruments internationaux. Il s'agit des formules «dommages étendus, durables

³³ Jean-Marie HENCKAERTS et Louise DOSWALD-BECK, *op. cit.*, p. 199.

³⁴ David JENSEN and Silja HALLE, *op. cit.*, p. 4.

³⁵ Richard MATTHEW et *al.*, *op. cit.*, p. 10.

et graves à l'environnement»³⁶ et «dommages étendus, durables ou graves»³⁷ consacrées respectivement dans le Protocole additionnel I et la Convention ENMOD. A l'observation, la Convention de Maputo consacre le caractère «systématique» des dommages à l'environnement en période de conflit armé. Pour comprendre la signification de cet adjectif, il faut se référer à la signification qui en est donnée en matière de crime contre l'humanité. En effet, élément constitutif de la définition du crime contre l'humanité en droit international pénal³⁸, l'adjectif «systématique» renvoie au caractère organisé des actes commis et à l'improbabilité de leur caractère fortuit³⁹. Sur cette base, il est possible d'inférer que la Convention de Maputo considère la détérioration systématique de l'environnement pendant les conflits armés comme un acte organisé qui ne pouvait être posé de manière fortuite. De cet élément apparemment matériel de qualification d'une atteinte à l'environnement, transparaît également un élément moral manifeste consistant en l'organisation, la préparation, la planification du dommage environnemental causé par un belligérant.

Cette qualification africaine n'a pas tenu compte du principe de proportionnalité tel que consacré dans le statut de Rome⁴⁰. Ce dernier pose que les dommages étendus, durables et graves à l'environnement ne doivent pas être excessifs par rapport aux avantages militaires concrets et directs attendus d'une attaque. Ce principe a été abondamment critiqué et présenté comme un obstacle à la répression des atteintes à l'environnement commises en période de conflit armé⁴¹. La formulation de la Convention de Maputo apparaît alors comme une alternative à cet écueil dont la pertinence sera confirmée ou non par la pratique. Il sied également de souligner que les éléments matériels du crime environnemental en période de conflit armé dans la Convention de Maputo sont alternatifs à l'image de la Convention ENMOD.

³⁶ Elle a été reprise dans le Protocole additionnel I en ses articles 35 et 55, le Statut de Rome en son article 8 (2) (b) (iv) et même dans le protocole portant amendements du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (Protocole amendé de la Cour africaine de justice) du 27 juin 2014 en son article 28 D (b) (iv) bien qu'il ne soit pas encore entré en vigueur. Selon cette formulation, les dommages étendus renvoient à des impacts s'étendant entre une superficie de plusieurs centaines de kilomètres carrés et les quelques 20 000 kilomètres carrés effectivement endommagés lors de la guerre du Vietnam. Les dommages durables y sont quant à eux considérés comme faisant référence à des décennies. Enfin, les dommages graves, ils renvoient à des dommages d'une grande intensité dont les effets causent de grandes souffrances humaines notamment par la compromission de la santé et de la survie des populations. Cf. Karen HULME, *War Torn Environment: Interpreting the Legal Threshold*, Leiden, Martinus NJIHOFF, 2004, p. 92 ; Julian WYATT, *op. cit.*, p. 29 ; Daniel Armel OWONA MBARGA, *op. cit.*, p. 36.

³⁷ Consacrée dans la Convention ENMOD, cette formulation est moins rigoureuse que celle reprise dans le Protocole additionnel I en ce qu'elle ne nécessite pas la constitution cumulative des dommages étendus, durables et graves. La constatation d'un seul de ces éléments permettrait d'engager la responsabilité de son auteur. Par ailleurs, la signification de chacun des adjectifs diffère sensiblement de celle donnée par les rédacteurs du Protocole additionnel I. L'adjectif «étendu» renvoie à des dommages s'étendant sur une superficie de plusieurs centaines de kilomètres carrés. L'adjectif «durable» quant à lui fait référence, dans les accords interprétatifs de la Convention ENMOD, à une période s'étendant sur plusieurs mois ou une saison. Enfin, l'adjectif «grave» revêt la même signification dans la Convention ENMOD que dans le Protocole additionnel I notamment en désignant des dommages d'une grande intensité causant des souffrances humaines. Bien plus, selon les accords interprétatifs de la Convention ENMOD la gravité se mesure aux effets d'un acte qui provoque des perturbations ou des dommages sérieux ou marqués pour la vie humaine. Cf. Julian WYATT, *op. cit.*, pp. 28-29.

³⁸ L'article 7 (1) du Statut de Rome définit le crime contre l'humanité comme un acte commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque.

³⁹ TPIY (Chambre de première instance), 31 mars 2003, *Le Procureur c/ Mladen Naletilic et Vinko Martinovic*, Jugement, Affaire n°IT-98-34-T, par. 236, p. 93.

⁴⁰ Article 8 (2) (b) (iv), Statut de Rome, 17 juillet 1998, Rome.

⁴¹ Voir Daniel Armel OWONA MBARGA, *op. cit.*, pp. 62-63.



Enfin, la Convention de Maputo pose l'obligation de restauration et de réhabilitation des zones détériorées par les conflits armés qui ne ressort ni du Protocole additionnel I, ni de la Convention ENMOD. Contrairement à ces instruments, la Convention de Maputo innove par la prise en compte de l'entité ayant subi des dommages en l'occurrence, l'environnement.

Ainsi, la Convention de Maputo s'approprie les principes classiques posés dans des instruments internationaux pertinents en matière de protection de l'environnement au cours de conflits armés tout en préservant son originalité par la consécration de règles inédites. Toutefois, la portée de ce régime nous apparaît discutable.

2. Une portée discutable du régime de protection de l'environnement en période de conflit armé mis en place

La portée du régime africain de protection de l'environnement consacré dans la Convention de Maputo est discutable au regard de la conception restrictive de la relation environnement et conflit dans la Convention de Maputo (2.1) et de l'imprécision du régime de responsabilité applicable aux atteintes à l'environnement (2.2).

2.1. La conception restrictive de la relation environnement-conflit armé

Les réflexions sur les relations entre l'environnement et les conflits armés ont mis en exergue l'existence d'un triptyque. L'environnement est une victime avérée des conflits armés, une source potentielle de déclenchement des conflits et un moyen de consolidation de la paix. La première partie de ce triptyque ressort des dispositions de l'article XV à travers des règles de protection de l'environnement pendant le conflit à l'instar des principes classiques et novateurs susmentionnés.

Toutefois, la deuxième partie ne ressort ni de la lettre de l'article XV, ni de l'encadrement général de la Convention de Maputo, pourtant les ressources naturelles ont alimenté plusieurs conflits armés en Afrique. Tel a par exemple été le cas du Libéria où les revenus tirés du bois ont alimenté le conflit⁴². Il en est de même pour l'Angola où l'extraction illégale et le trafic de diamants ont financé la lutte armée de l'UNITA⁴³. Ainsi, des dispositions sur cette dimension auraient été souhaitables.


Pour ce qui est de la troisième partie du triptyque, elle n'apparaît également pas dans la Convention. Or la prise en compte de cette conception est essentielle puisqu'elle permet de soutenir la relance économique, créer des moyens d'existence durables et contribuer au dialogue, à la coopération et au renforcement de la confiance⁴⁴. Cela est d'autant plus impérieux lorsque l'on constate que les conflits liés aux ressources naturelles ont deux fois plus de chances de resurgir durant les cinq premières années suivant la signature d'un accord de paix⁴⁵.

⁴² Richard MATTHEW et *al.*, *op. cit.*, p. 10.

⁴³ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁴ Silja HALLE, *op. cit.*, p.19.

⁴⁵ Richard MATTHEW et *al.*, *op. cit.*, p. 11.



En outre, la Convention de Maputo ne prend pas en compte certains éléments constitutifs de l'environnement à l'instar des biens culturels, qui sont très souvent détruits lors des conflits armés. Tel a par exemple été le cas des bâtiments consacrés à la religion et des monuments historiques détruits à Tombouctou entre environ le 30 juin et le 10 juillet 2012⁴⁶. La Convention de Maputo aurait également pu les encadrer.

Au-delà de la conception restrictive de la relation environnement-conflits armés, l'on relève également l'imprécision du régime de responsabilité en cas de manquement aux dispositions de l'article XV.

2.2. L'imprécision du régime de responsabilité

Sur le régime de responsabilité en cas de violation des dispositions de la Convention de Maputo, l'article XXIV dispose que les Parties élaborent et adoptent le plus tôt possible des règles et procédures concernant la responsabilité et l'indemnisation des dommages liés aux questions couvertes par la Convention de Maputo. De ce fait, il n'existe pas encore de certitude sur le régime de responsabilité qui sera appliqué. Il peut relever de la matière pénale, civile ou alors constituer une association des deux. La lecture des dispositions de la Convention de Maputo semble proposer une association de la responsabilité civile et pénale. Tout d'abord, pour ce qui est de la responsabilité civile, elle se focalise sur l'environnement et sa réparation plutôt qu'à l'individu qui a causé le dommage⁴⁷. Or l'alinéa 1) d) de l'article XV relève que les Parties s'engagent à restaurer et à réhabiliter les zones détériorées lors des conflits. Par conséquent, les États Parties devraient adopter des règles et procédures en matière civile pour la réparation du dommage causé à l'environnement. Parmi les mécanismes ayant déjà été mis en œuvre dans ce cas, l'on peut citer la Commission d'indemnisation des Nations Unies (CINU) créée suite à l'invasion du Koweït par l'Irak⁴⁸. Ce dernier était tenu «pour responsable en vertu du droit international de toute perte, de tout dommage y compris l'environnement et la destruction des ressources naturelles [...]»⁴⁹. La CINU avait alors pour fonction d'administrer le fonds d'indemnisation créé, y compris la détermination du montant des ressources allouées au paiement des réclamations⁵⁰. Par ailleurs, elle devait également organiser la procédure et les modes de règlement des réclamations pour les pertes et les préjudices subis⁵¹. Les États Parties à la Convention de Maputo pourraient alors envisager un tel organe pour ce qui est de la responsabilité civile des dommages à l'environnement en période de conflit armé.

Concernant la responsabilité pénale des individus coupables de dommages à l'environnement en période de conflit armé, elle semble transparaître des éléments constitutifs de l'atteinte

⁴⁶ Cour Pénale Internationale, 24 mars 2016, Le Procureur contre Ahmad Al Faqi AL MAHDI, *Décision de confirmation des charges contre Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, N°: ICC-01/12-01/15, p. 22.

⁴⁷ Tara SMITH, Criminal accountability or civil liability : which approach most effectively redress the negative environmental consequences of armed conflict ?, in Noelle QUENIVET et Shilah Shah DAVIDS (dir.) *International law and armed conflict : Challenges in the 21st century*, La Haye, T.M.C Asser Press, 2010, p. 109.

⁴⁸ Lazare BOUONY, Regards sur la Commission d'indemnisation des Nations Unies, *Annuaire français de droit international*, Vol. 43, 1997, p. 116.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*



à l'environnement consacrée à l'article XV (1) b). Le choix de l'adjectif «*systématique*» semble avoir été tiré du crime contre l'humanité. De plus, l'utilisation des formulations «*de longue durée*» et «*graves*» similaires à celles constitutives de crimes de guerre dans le Statut de Rome et le Protocole portant amendements du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme⁵² (Protocole de la Cour africaine de justice) semblent suggérer la considération d'un régime répressif. Il y a donc lieu de supposer que la qualification de l'atteinte à l'environnement en période de conflit armé était effectuée dans une visée répressive.

Cependant, si cette hypothèse est confirmée, ce crime ne pourra être jugé par la Cour africaine de justice et des droits de l'homme dont l'instrument de création a repris la formulation contenue dans le Statut de Rome et ne tient donc pas compte du caractère systématique relevé dans la Convention de Maputo. Les États Parties à cette dernière envisageraient alors la création d'une nouvelle juridiction. Or cela serait contraire à la logique d'une cour unique que vise le Protocole de la Cour africaine de justice. Ainsi, les régimes des deux instruments sont contradictoires. Des discussions devraient alors porter sur l'amendement de l'un de ces instruments afin d'assurer la cohérence du système juridique applicable en la matière.

Conclusion

En définitive, la présente recherche avait pour objectif d'analyser la consistance du régime de protection de l'environnement en période de conflit armé consacré par la Convention de Maputo. De cet exercice, il ressort que ce régime constitue une réelle avancée dans la mesure où il formalise un mélange entre des principes classiques déjà consacrés à l'échelle internationale et des règles novatrices mettant ainsi en exergue son originalité. Toutefois, force est de constater que sa portée demeure discutable au regard de sa conception restrictive de la relation environnement-conflit armé et de l'imprécision du régime de responsabilité. Au regard de cette situation, nous osons espérer que la protection de l'environnement en période de conflit armé consacrée par le Convention de Maputo ne soit pas un «*droit dormant*» ou un «*droit spectacle*» comme le relevait le Professeur Maurice KAMTO⁵³ et que des mesures concrètes seront prises pour son application.

⁵² Les articles 8 (2) b) iv) du Statut de Rome et 28 D b) iv) du Protocole portant amendements du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme disposent que le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'objectif militaire concret et direct attendu.

⁵³ Maurice KAMTO, Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre, *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1991, p. 441.

LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE SOUS LE PRISME DE LA CONVENTION DE MAPUTO DE 2003

Marie NGO NONGA-NLOM et Natacha HERMINE NGO NLEP-BODIONG

Chargées de cours à la Faculté des sciences juridiques et politiques

Université de Yaoundé

Résumé

Réfléchir sur la question de responsabilité environnementale s'inscrit dans l'optique de répondre aux problématiques nouvelles liées à l'environnement. Il s'agit en effet de mieux saisir les fondements, les manifestations des changements, des évolutions et révolutions opérés dans le droit de l'environnement, au détour de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. Drapée sur des considérations ambiguës constatant pour les unes la prolifération des normes, pour les autres le déficit criard de leur mise en œuvre, la Convention de Maputo s'inscrit dans cette logique équivoque tout en consacrant le caractère sacré de la protection de l'environnement. Elle énonce le postulat de la responsabilité environnementale et présente un contenu laconique qui laisse perplexe le chercheur, curieux de démêler l'échafaud des objectifs à atteindre lorsqu'il est question de responsabilité dans cet instrument. Cette irrésolution est d'autant plus accentuée qu'il est laissé aux États parties le choix des moyens et des mécanismes procéduraux en vue de la mise en œuvre de cette responsabilité. Surgissent alors moult interrogations visant à apprécier la singularité, les lacunes, les faiblesses et même l'opportunité de la mise en œuvre de la responsabilité dans le cadre de la Convention de Maputo de 2003 en vue de son effectivité.

Mots clés : environnement ; responsabilité ; effectivité ; biodiversité, préjudice écologique.

Abstract

Reflecting on the issue of environmental responsibility is part of the goal of responding to new environmental issues. It is a question of better understanding the foundations, manifestations of changes, evolutions and revolutions in environmental law, at the turn of the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources. Draped over ambiguous considerations noting for some the proliferation of standards, for others the garish deficit of their implementation, the Maputo Convention fits into this equivocal logic while enshrining the sanctity of environment protection. It sets out the premises of environmental responsibility and presents a terse content that puzzles the researcher, curious to unravel the scaffold of the objectives to be achieved when it comes to responsibility in this instrument. This irresolution is all the more accentuated by the decision of Member States on the means and procedural mechanisms for the implementation of this responsibility. Many questions arises to assess the singularity, the shortcomings, the weaknesses and even the appropriateness of the responsibility implementation within the framework of the 2003 Maputo Convention in regard to its effectiveness.

Keywords: environment; responsibility; effectiveness; biodiversity; ecological prejudice.



Introduction

La responsabilité serait de l'avis constant de la doctrine le fait de pouvoir imputer une action, un comportement à une personne¹. La thématique de la responsabilité épouse aussi bien les aspects juridiques (professionnelle, pénale et civile), que non juridiques (morale, sociale, personnelle). En matière environnementale, comme dans l'ensemble des développements qu'on lui reconnaît dans le contexte actuel, la responsabilité pose des problématiques liées à l'accentuation du volet répressif qui entoure le concept ou au contraire à la promotion du volet réparateur qui le sous-tend². En tout état de cause, l'un et l'autre aspect ont été consacrés par le droit de l'environnement dans ses acceptions diverses. L'on s'interroge ainsi sur l'actualité de cette orientation du droit de la responsabilité en matière environnementale tant les questions sur la détermination de la nature et de l'ampleur du préjudice autant que celles relatives à l'évaluation des montants adéquats de l'indemnisation sont rendues délicates en la matière.

Alors que l'Union africaine s'est donné l'opportunité de recréer un cadre au développement du concept de la responsabilité³ en droit de l'environnement à travers l'adoption de la Convention de Maputo, plusieurs interrogations surgissent dans l'esprit. Parmi les plus préoccupantes, celle de savoir si la Convention adoptée dite Convention de Maputo est un instrument juridique qui pourrait concourir au déploiement du concept de responsabilité dans ses composantes (1). Or, le défi de mise en œuvre de cet instrument, pour être relevé, nécessite le dépassement du phénomène de transposition et d'adaptation qui pourrait être un facteur de sectorisation du régime de la responsabilité, pour l'option de la mise en cohérence des acteurs devant intervenir dans le processus de nationalisation du droit conventionnel mis en place par l'adoption de la Convention de Maputo (2).

1. De l'indétermination du régime de responsabilité par la Convention de Maputo

Les espoirs que l'on pourrait fonder sur l'adoption par les États parties de la Convention de Maputo se révèlent très vite vains au regard de l'examen de l'anachronisme sur le plan substantiel des règles applicables au régime de responsabilité environnementale aggravé par le constat non moins alarmant des replis sur le plan processuel, du fait du renvoi aux États parties de l'implémentation des règles de responsabilité environnementale.

¹ P. RICOEUR, «Le concept de responsabilité, Essai d'analyse sémantique», *Revue Esprit*, novembre 1994, pp. 28-48.

² En effet, il se pose la question de savoir si il convient de punir avant tout et pour tout acte dommageable ou en revanche s'il échet de faire prévaloir une indemnisation qui constituerait une sorte de compensation morale pour la victime.

³ D'autres dispositions internationales se sont intéressées à la responsabilité : Voir la Convention du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, telle que modifiée par le Protocole du 19 novembre 1992 ; La Convention du 23 mars 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute ; la Convention du 3 mai 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer des substances nocives potentiellement dangereuses.

1.1. Des anachronismes sur le plan substantiel

C'est aux termes des dispositions de l'article 24 que la Convention de Maputo consacre un régime de responsabilité dont les contours restent flous⁴ : «*Les Parties élaborent adoptent, le plus tôt possible, les règles et les procédures concernant la responsabilité et l'indemnisation des dommages liés aux questions couvertes par la présente Convention*». Il se pose dès lors la question de savoir si, à la lecture de ces dispositions, on n'est pas dans la stipulation implicite de l'existant en la matière c'est-à-dire la sanction des dommages environnementaux classiques. Auquel cas l'on serait en droit de penser que le régime de responsabilité supputé par la Convention de Maputo n'a pas pris suffisamment en compte les dommages environnementaux dans leur mutation actuelle, toute chose qui concourt à reconnaître que l'ambiguïté demeure quant aux contours de l'obligation juridique de réparer les dommages environnementaux pourtant posée par la Convention de Maputo de 2003. Trois éléments classiques d'engagement de la responsabilité permettent de conforter ce sentiment de prévalence d'un cadre juridique flou en responsabilité de l'environnement. Il s'agit du fait générateur, du dommage et du lien de causalité.

1.1.1. La détermination limitée des faits générateurs de la responsabilité

En édictant des normes dans le cadre des traités ou accords internationaux, bilatéraux et multilatéraux, lesquels, une fois ratifiés par l'organe compétent, s'imposent à l'État et influencent de ce fait le droit positif, le droit communautaire inspire fortement le droit interne. A l'analyse, la Convention de Maputo est restée évasive sur la nature des dommages environnementaux réparables. Il est patent et ce par principe que, pour être réparables, les dommages doivent avoir un caractère «personnel⁵». Concrètement, dans la réparation, les conventions internationales tout comme la Convention de Maputo renvoient aux législations nationales l'initiative de fixer la nature des dommages environnementaux réparables. En cette occurrence, les États consacrent deux types de préjudices : aux personnes et aux biens⁶ objectifs, et les préjudices personnels subjectifs ou immatériels⁷. Quant aux atteintes aux biens, le droit de l'environnement les sanctionne de façons diverses⁸. Ces différents types de préjudices sont consacrés dans le cadre des textes environnementaux de droit interne⁹. Afin

⁴ Lire les dispositions de l'article 24 sus-cité.

⁵ Il s'agit de reconnaître *a contrario* le caractère non réparable des atteintes à l'environnement n'ayant pas eu des conséquences directes ou indirectes pour l'être humain.

⁶ Concernant les atteintes aux personnes deux catégories sont visées: les préjudices personnels ; Il s'agit entre autres des lésions directement ou indirectement subies par les personnes (pertes ou détérioration d'un bien privé, mort de personne, perte d'un membre du corps, atteinte ; de l'intégrité physique avec incapacité partielle ou totale, pertes économiques, de la perte d'une chance ou d'un gain manqué.

⁷ Entrent dans cette catégorie, le préjudice psychologique, symbole de l'endroit détruit, considération immatérielle, peur, anxiété dû au dommage moral (la réputation d'une personne, l'image de marque d'une ville, d'un paysage donné, échec des actions de protection d'une ressource naturelle ou faunistique, perte de l'esthétique) ou affectif. Voir dans ce sens, C. A BORDEAUX, 13 janvier 2006, cité par Laurent NEYRET, «La réparation des atteintes à l'environnement», in Cour de cassation Séminaire «Risques, assurances, responsabilité», 2006-2007, Colloque «La réparation des atteintes à l'environnement», Cour de cassation, jeudi 24 mai 2006, 16 p.

⁸ Il s'agit notamment des situations de destruction, de détérioration, de perte de valeur marchande de biens appropriés d'une part, et des répercussions ou des conséquences de l'existence de ces situations, exemple, la suite d'atteintes (l'environnement, la démolition accidentelle d'un immeuble ; la suite d'un incendie volontaire.

⁹ Emmanuel G. MOUTONDO, «Les Lois cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique», in *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, sous la coordination de L. GRANIER, UICN, 2008. Dans ce contexte existe entre autre la Loi-cadre portant droit de l'environnement au Cameroun, la Loi n°98-030 du 12 février 1999 portant Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, etc.



de mieux en cerner les contours, il convient d'entrevoir les faits générateurs sur deux plans : le plan pénal et le plan civil.

Sur le plan civil, on peut constater, à la différence des règles de responsabilité appliquées dans le cadre général de la responsabilité de droit commun que la Convention fait une avancée remarquable en un passage de la faute au risque. En effet, aux termes de l'article IV, il pèse sur les États parties une obligation fondamentale consistant pour l'espèce à adopter les mesures de prévention, et l'application du principe de précaution. Par ailleurs, il est requis, dans la perspective de mise en œuvre des normes nationales spécifiques, que celles-ci tiennent compte (...) de la prévention des dommages environnementaux¹⁰.

Sur le plan pénal, une avancée est également perceptible, car l'on semble passer de la consécration de la culpabilité à travers la sanction du comportement fautif à la consécration de la sanction de la dangerosité. Le législateur de droit positif interne prévoit habituellement dans le corpus juridique les infractions de maladresse, d'imprudence, d'inattention, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi¹¹. Il en est également ainsi de l'incrimination de « mise en danger de la vie d'autrui ».

Si les faits générateurs de responsabilité environnementale naissent ainsi dans un tumulte ne permettant pas de s'en tenir aux préjudices objectifs, les critères d'admission qui devraient s'imposer aux victimes n'existent pas, créant ainsi un défaut de garantie d'équité pouvant même conduire à la banalisation du procès environnemental. En va-t-il différemment du type de dommages envisagés?


1.1.2. L'insaisissabilité des dommages réparables

La Convention de Maputo reste particulièrement muette sur la notion de dommage environnemental. L'expression en elle-même n'apparaît d'ailleurs que de manière sporadique¹². La notion de dommage telle qu'elle ressort de cette Convention transparaît au détour des catégories que l'instrument conventionnel entend protéger. L'on peut par déduction et à l'analyse de la terminologie employée par le législateur se convaincre que le domaine de la responsabilité environnementale est défini de manière très extensive. Les principaux dommages sont consécutifs à la pollution notamment celle qui découle de toute forme de dégradation de la terre, conformément aux dispositions de l'article 6 ; celle des aires de conservation par les effets causés par les substances radioactives et autres déchets dangereux, (articles 12, 13 et 14 de la Convention de Maputo); l'exploitation abusive des ressources issues du couvert végétal (article 8); l'utilisation non rationnelle des produits de chasse, de pêche, des collectes de plantes et les dommages provenant du commerce illicite de faune, de flore de leur spécimen et produits visés à l'article 9 de la Convention.

¹⁰ Lire article 10 al.2 b) de la Convention de Maputo.

¹¹ Jean Pierre FAUGERE, «La pratique des sanctions administratives dans le domaine des installations classées», *Actualités Juridiques Droit Administratif*, n°spéc., 2001, p. 49.

¹² Il en va notamment ainsi dans le préambule de la Convention qui rappelle que les États ont le devoir de faire en sorte que les activités qu'ils exercent ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou encore dans le cadre de l'article 2b dans lequel il est stipulé que dans le cadre de la mise en œuvre des normes nationales des mesures incitatives doivent être prises destinées à prévenir et à réduire les dommages environnementaux ; Enfin mention est faite du dommage à l'article 16 al.2 de la Convention qui stipule que les parties à l'origine du dommage environnemental transfrontalier veillent à ce que les personnes affectées par ce dommage aient un droit d'accès aux procédures égal à celui des ressortissants de cet État partie.



Pour autant, concernant les atteintes à la biodiversité, dont la Convention tire pourtant son origine, rien n'est suggéré sur les activités susceptibles de créer un dommage pour l'environnement dans la mesure où les conséquences dommageables peuvent provenir de l'exécution des grands ouvrages. Cette position de la Convention est de nature à limiter l'efficacité des dispositions applicables dans la mise en œuvre de cette responsabilité.

On pourrait néanmoins tenter de circonscrire le périmètre de la responsabilité environnementale en y excluant les dommages qui résulteraient des ouvrages autorisés, ceux causés par les événements naturels et ceux dont la réparation est régie par les conventions internationales¹³. Il convient de relever qu'en l'occurrence, la Convention a manqué de s'inscrire définitivement dans les enjeux actuels de protection environnementale qui laissent envisager l'existence du préjudice écologique «pur». Le dommage environnemental faisant l'objet d'une appréhension timide par le législateur communautaire, *quid* du lien de causalité ?

1.1.3. L'ambiguïté de l'établissement du lien de causalité

Les conventions internationales ont pour coutume de laisser le soin aux États parties de résoudre les problèmes que pose l'exigence d'un lien de causalité. La Convention de Maputo est restée dans cette logique, car elle ne définit ni ce qui constitue le trait d'union entre le dommage et celui qui l'a causé, ni ne prévoit l'éventualité d'une pluralité de causes souvent observable en matière environnementale. Ceci est d'autant plus inquiétant que les atteintes à l'environnement prévues dans le cadre de la convention sont de divers types. Certes dans les dispositions du a) du 2 de l'article 13, que «*Les parties adoptent, renforcent et mettent en œuvre les normes nationales spécifique, y compris en matière de qualité de l'environnement, d'émission et de rejets, de procédés et méthodes de production et de produits*», la Convention demeure tout de même silencieuse sur l'éventualité du partage de responsabilité entre le producteur et l'utilisateur d'un produit, situations dans lesquelles serait mise à contribution la théorie de l'équivalence des conditions¹⁴, soit celle de la causalité adéquate¹⁵. Elle s'attarde néanmoins sur la rupture du lien de causalité en raison de la survenance d'un événement extérieur¹⁶.

S'appuyant sur une méthode à la fois conceptuelle et empirique, théorique et pratique, nous nous sommes attelés à examiner la manière dont le droit de la responsabilité civile et pénale, est appréhendée par la Convention de Maputo. Le constat qui s'impose est celui du caractère laconique et purement indicatif des dispositions y relatives. Autant en ce qui concerne le fait générateur, la nature du dommage et le lien de causalité. Cette situation de vide n'est pas sans conséquences dans l'application par les États parties de cette responsabilité. La Convention a également la faiblesse d'avoir manqué de saisir une des variables du dommage

¹³ À l'instar des dommages issus des activités nucléaires, des rejets des hydrocarbures en mer et ceux résultant des conflits armés.

¹⁴ Isabelle Durant, «L'exigence de causalité», chapitre IV, pp. 55-76, in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*, (ss la dir.de.), Geneviève GINEY, Bernard DUBUISSON, LGDJ, Bruylant, 2006, 76 p.

¹⁵ Lire dans ce sens, Suzann GALAND-CARVAL, «La causalité», rapport français, Chapitre III, pp. 42- spécif. p. 44, in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*, (ss la dir.de.), Geneviève GINEY, Bernard DUBUISSON, LGDJ, Bruylant, 2006, 76 p.

¹⁶ Tel est le cas des causes d'exonération de responsabilité mentionnées à l'article 25 et consécutives à la force majeure et à la défense de la vie humaine, ainsi que des situations d'urgence résultant d'une catastrophe ou de la protection de la santé publique.



environnemental qui fait l'intérêt de la question aujourd'hui : le dommage écologique pur. Cet état de chose est démonstratif à suffisance des anachronismes sur le plan substantiel, alors même que sur le plan processuel, le sort n'est pas meilleur, car les replis des États membres ne permettront certainement pas une vision unique de l'application des modalités en matière de responsabilité environnementale.

1.2. Des replis sur le plan processuel

Au regard des dispositions de la Convention de Maputo, c'est l'ordre processuel de chaque État partie qui appréhende la manière dont il entend encadrer les modalités de la réparation en cas d'atteintes au droit de l'environnement¹⁷. Dès lors, quelle est l'appréhension donnée par chaque État partie des dommages causés dans le contexte d'incertitude scientifique. Ces questionnements nous amènent à mettre en lumière trois importantes lacunes : la première liée au développement exclusif par chaque État partie des modalités de mise en œuvre de la responsabilité environnementale, la deuxième consécutive aux mesures d'indemnisation et la dernière portant sur l'application variée du principe de participation.

1.2.1. Le développement exclusif des modalités propres de mise en œuvre par chaque État partie

Les modalités de mise en œuvre de la responsabilité environnementale vont varier en fonction du droit interne des États parties, d'où leur différence. Plusieurs éléments peuvent démontrer que le droit interne utilise les procédés et les procédures qui lui sont propres afin de parvenir à la réparation du préjudice ou à la sanction des atteintes à l'environnement¹⁸. Nous nous attarderons sur les difficultés du procès quant aux exigences de la preuve en tant qu'élément du repli sur le plan processuel.

Le régime de la preuve est important en droit processuel en général, et en droit de l'environnement en particulier¹⁹. L'application variée du régime probatoire peut constituer un facteur de disparité entre les parties contractantes empêchant en cela même un développement harmonieux du régime de responsabilité en la matière. L'intervention de la preuve dans le droit de l'environnement pose deux types de problèmes : l'un est relatif aux acteurs pouvant prouver les atteintes²⁰ et l'autre à l'appréciation des preuves par le juge²¹. Concernant les acteurs, l'on peut en effet constater que la recherche des preuves contre les atteintes à l'environnement connaît l'implication d'acteurs variés dans les législations

¹⁷ François ROUSSEAU, « Réflexion sur la répression civile des atteintes à l'environnement » : *Environnement et développement durable*, 2014, étude 3.

¹⁸ Voir dans ce sens les lois cadres portant sur l'environnement des États parties.

¹⁹ Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure Pénale*, LexisNexis, 8^{ème} éd. 2012, p. 287 ; Voir également « Le droit pénal face aux atteintes à l'environnement », in *Colloque à la Cour de cassation française*, 1-2 juin 2017.

²⁰ Maryse GRANDBOIS, « Le droit pénal de l'environnement : une garantie d'impunité ? » in *Criminologie*, Vol. 21, n°1, 1998, pp. 56-81

²¹ Le juge joue un rôle clé dans l'appréciation des modes de preuve et l'exprime dans les décisions de justice à travers son intime conviction.

internes des États parties²² toute chose qui concourt à l'administration variée des preuves²³. Par ailleurs, les moyens de preuves ayant fortement évolué depuis près de cinquante ans, il est patent que la qualité des acteurs prouvant les atteintes à l'environnement aura une incidence directe sur l'issue des contentieux environnementaux tant il est vrai que la chaîne pénale s'articule autour de la question cardinale de la preuve²⁴.

Pour ce qui est de l'appréciation des preuves, en matière environnementale, les juges font face à la preuve des dommages «aléatoires», du fait de l'existence du facteur «risque» propre à l'environnement²⁵. Face à ces transformations, la démonstration d'un fait va venir se heurter au principe de l'intime conviction du juge, laquelle sera influencée par la conscience écologique ou non des juges²⁶. C'est celle-là même qui va justifier en fonction de son existence ou pas que l'on assiste dans certains pays parties à un contentieux abondant en la matière²⁷ tandis que dans d'autres, l'impossibilité de prouver le caractère «grave» de certaines atteintes, doublée de l'impossibilité de prouver que telle infraction à l'environnement est «nuisible», va provoquer un contentieux plus timide²⁸. En tout état de cause, le régime probatoire contribue fortement à encourager le repli procédural qui coûte cher au développement harmonieux du droit de la responsabilité environnementale dans l'ensemble des pays parties.

1.2.2. L'indemnisation différente du dommage environnemental

L'application du principe de responsabilité environnementale dans une finalité indemnitaire, connaît des fortunes diverses au sein du droit des États parties en sorte que la jurisprudence des droits nationaux peut apparaître tantôt accueillante tantôt réfractaire à l'indemnisation de tout préjudice né d'atteintes à l'environnement²⁹. Les modalités de réparation sont elles aussi variées. En présence d'un dommage environnemental, le juge peut accorder la priorité

²² Alors que dans certains pays il existe un service d'enquêteurs précis d'autres pays semblent se contenter d'apprivoiser les enquêtes aux atteintes environnementales comme des enquêtes de simple police alors même que la technicité de certaines atteintes à l'environnement requiert souvent la contribution d'acteurs spéciaux. Il en est ainsi par exemple des chimistes en vue d'établir le niveau de contamination, les fonctionnaires responsables en matière de santé publique afin de déterminer la fréquence de certaines maladies respiratoires dans une région donnée du fait de la contamination ou plus généralement de l'atteinte à l'environnement. Au Bénin, on a l'intervention d'enquêteurs spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement, Cf. François TCHOCA FANIKOUA, *La contribution du droit pénal de l'environnement à la répression des atteintes à l'environnement*, Thèse en vue de l'obtention du Doctorat, présentée le 15 Novembre 2012 à l'Université de D'Abomey Cavali, 445 p.

²³ Le rôle des agents des eaux, forêts et chasse, une autre catégorie d'agents assermentés, reste lui aussi mitigé. Car s'il est vrai que ces acteurs jouent un rôle de premier plan dans certaines législations, leur participation à l'exercice du contentieux environnemental demeure effacée dans d'autres : lire à ce propos, François TCHOCA FANIKOUA, *Idem*, p. 86

²⁴ Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *op. cit.*

²⁵ Or il appert que tout au long de la procédure pénale, et à mesure que les enquêtes avancent, le régime de la preuve peut passer de simples raisons plausibles, à des indices graves et concordants jusqu'aux charges.

²⁶ C'est à dire la capacité de ceux-ci à faire abstraction d'intérêts contradictoires manifestes et immédiats face à l'incertitude qui plane sur le degré de risque comporte l'infraction à l'environnement ou de l'étendue des dommages causés. Lire Maryse GRANDBOIS *op. cit.*

²⁷ Du fait que le développement de cette conscience va faire émerger une activité contentieuse importante car le juge fait ici montre d'une conscience écologique et de connaissances scientifiques qui justifient à long terme l'édition de sanctions lors de contentieux environnementaux.

²⁸ Voir dans ce sens, Chambre Crim. Cour de cassation, arrêt du 13 mai 2014.

²⁹ Certains juges se trouvent assez favorables à la cessation de dommages incertains, tandis que d'autres privilégient l'indemnisation, en tenant compte de l'utilité sociale du risque en tant que moyen permettant bien souvent de justifier les activités à l'origine des risques en jeu.



à la réparation en nature ou à la réparation en argent³⁰. Cette dernière va aussi varier en fonction des larges pouvoirs discrétionnaires reconnus au juge en la matière³¹. Celui-ci aura la faculté d'annoncer des sanctions pécuniaires relativement faibles ou fortes selon les circonstances. Le repli procédural du juge s'explique ici par le fait que la Convention ne donne, à la lecture, aucune directive au juge dans le choix de la réparation à adopter³². Cet état de fait est à relever au regard d'autres instruments communautaires qui se sont pour leur part intéressés à la question³³ en définissant les types de dommages³⁴. Une telle option malgré le fait qu'elle ne saurait affecter la souveraineté du juge dans l'appréciation des modes de réparation de dommages les plus adéquats, aurait tout de même eu pour mérite de permettre l'identification des «options raisonnables» de réparation³⁵.

Si l'idéologie indemnitaire pourrait connaître l'adhésion des États parties en matière civile, elle pourrait se heurter à leur réprobation en matière pénale. En effet, la prise en compte des risques environnementaux par le droit pénal suscite bien des questions qui pourraient justifier le repli procédural du juge. En vertu des principes reconnus en droit pénal interne tels que le principe de nécessité³⁶, de proportionnalité ou même de prévisibilité de la norme pénale³⁷, le juge interne pourrait légitimement s'appuyer sur l'absence d'incrimination du «défaut de précaution, de l'impossibilité d'identifier un risque prévisible ou de la difficulté de qualification du risque (grave et irréversible comme fondement du critère de prévisibilité) pour réfuter toute influence du droit de l'environnement sur la norme pénale³⁸. *Quid* de la qualité à agir ?

I.2.3. La difficulté d'identification de la qualité à agir

L'article 1248 du Code civil français, dispose notamment que, «L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant intérêt et qualité à agir...». Cette disposition nous donne l'opportunité de poser le problème de l'intérêt à agir en cas d'atteintes à l'environnement. L'intérêt à agir peut en effet connaître des traitements différenciés dans les législations des États membres et en constituer un élément de repli processuel.

³⁰ La réparation en nature est envisagée en cas de troubles de voisinage ou d'atteintes à l'environnement. Le juge peut à cette occasion prendre les mesures sur le fond afin de faire cesser le trouble manifestement illicite.

³¹ Le juge dispose en effet d'un large choix de mesures de réparation en nature et assimilées

³² La Directive n°2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux en est illustrative.

³³ Voir la Directive de 2004 *op. cit.*


³⁴ Il en existe trois types pour la Directive de 2004 : la réparation primaire, la réparation complémentaire et la réparation compensatoire qui pour sa part ne saurait intervenir que lorsque la réparation primaire a pleinement produit son effet.

³⁵ Gilles J. MARTIN, «La réparation du préjudice écologique», in *Droit de l'environnement marin*, Economica, 1988, pp. 319 et suivants.

³⁶ En raison de l'impossibilité d'identifier un risque prévisible, il y aurait absence de nécessité d'une répression, d'où l'inertie du juge pénal sur la question.

³⁷ Emmanuel DUPIC et Luc BRIAND, *Les grands principes de droit pénal consacrés par le Conseil constitutionnel, La Question prioritaire de constitutionnalité, une révolution des droits fondamentaux*, PUF, 2013, pp. 85-104.

³⁸ «L'influence du principe de précaution sur le droit de la responsabilité civile et pénale comparé», (ss la dir.de), Mathilde HAUTEREAU-BOUTONNET, Jean Christophe SAINT PAU, Synthèse du projet GEP, Convention n°13.31.



La première hypothèse qui permet l'examen de cette éventualité ressort de l'acceptation donnée à l'intérêt à agir dans le droit interne. Il appert que, le juge peut donner à l'intérêt à agir un contenu différent selon les États parties. Pour certains juges, l'intérêt serait le fondement de la demande tandis que pour d'autres il serait lié à la recevabilité de l'action³⁹. Cette différenciation de compréhension est source de disparités dans la mesure où l'examen de l'intérêt à agir peut se faire au stade de l'examen de la recevabilité de la demande ou a contrario devant le juge lorsqu'il doit examiner les éléments de preuves attestant que le demandeur a effectivement subi le préjudice dont il se prévaut et qui devient par là même réparable.

La première articulation de cette réflexion nous a permis de relever l'absence de définition textuelle de la notion de responsabilité par la Convention de Maputo. Cette situation entraîne une ambivalence, ou mieux, une hétérogénéité dans l'application nationale de la responsabilité environnementale découlant du texte conventionnel. L'on peut donc à regret faire le constat de la survie des anachronismes et surtout du repli processuel dans la mise en œuvre de la politique en matière de responsabilité telle qu'insufflée. Ce problème nécessite que l'on y trouve des solutions. Il semble que celles-ci doivent s'articuler autour de la nécessaire harmonisation des règles en la matière.

2. La nécessaire harmonisation du régime de responsabilité environnementale au sein de la communauté

Dans la mesure où la Convention procède au renvoi dans le droit des États parties de l'adoption des règles en vue de la mise en œuvre du principe de la responsabilité environnementale, rendant par là même difficile à appréhender la politique qu'elle entend prôner en la matière. Comment parvenir à l'élaboration nationale d'instruments et mécanismes permettant une appréhension harmonieuse du régime de responsabilité environnementale au sein de la communauté? L'option d'une modernisation du régime doit être envisagée, soutenue par la coordination recherchée dans les partitions des acteurs.

2.1. L'option d'une modernisation du régime

L'appropriation par l'appréhension des États parties des règles de responsabilité environnementale selon des critères propres ne semble pas être de nature à concourir à l'efficacité ni à l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique. En effet, le problème de la mise en œuvre de la Convention par les parties contractantes peut se solder par une juxtaposition hétéroclite des règles en matière de responsabilité. Il y a donc lieu de voir dans quelle mesure un paysage nouveau en matière de responsabilité environnementale peut être dessiné sous l'impulsion de la Convention de Maputo visant à l'homogénéisation et la rationalisation des règles uniformes de fond et de procédures. Dans cette optique, il convient de procéder à la consécration d'un régime commun de responsabilité «évolué» à la définition des dommages pris en compte et au choix d'une réparation adéquate.

2.1.1. L'élargissement du domaine de la responsabilité environnementale

Au-delà des modalités formelles de réception de la Convention dans le droit interne des États, l'on devrait parvenir sur le plan substantiel à un régime de responsabilité s'affranchissant à *minima* de la substance de la Convention en matière de responsabilité. L'institution de cette approche va nécessairement conduire à l'élargissement du domaine de la responsabilité environnementale en considérant les mutations actuelles que ce soit en droit civil ou en droit pénal. Le domaine de l'environnement est considérablement restreint dans le droit interne des États parties à travers les lois adoptées par le législateur⁴⁰, conforté en ce sens par l'instrument communautaire. S'il est vrai que le législateur interne adhère aux principes établis en droit international de l'environnement⁴¹, il l'est davantage encore qu'au-delà des définitions que la doctrine, donne à ces principes⁴², l'on peut affirmer à l'aune des avancées qu'ils n'apparaissent plus comme les seuls moteurs de la politique environnementale. L'on assiste aujourd'hui au-delà de l'admission du risque, à la perspective d'une évolution de la responsabilité civile sous l'influence du principe de précaution dans sa vocation réparatrice⁴³. Il s'agit définitivement de la consécration des dommages environnementaux «purs»⁴⁴. Ce type de dommage est particulier puisqu'il concerne non seulement les «dommages graves» causés mais aussi la menace imminente de «dommages graves»⁴⁵. La responsabilité environnementale a donc vocation à s'appliquer à l'environnement lui-même et non aux personnes ou aux biens. Lorsque le dommage résulte d'une activité économique professionnelle, l'exploitant est soumis à un double régime de responsabilité⁴⁶. L'arrimage du droit interne à ces nouvelles données peut tirer sa source de l'obligation des parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser les objectifs de la présente convention⁴⁷.

2.1.2. La nature des dommages pris en compte et le choix d'une réparation adéquate

Le dommage écologique «pur» est un type de dommage qui est particulier à plus d'un titre. Il se réalise selon la doctrine de manière diffuse c'est à dire par le canal de diverses

³⁹ Pourtant la théorie distingue bien l'intérêt à agir qui est examiné à l'occasion de l'établissement de la preuve par le demandeur du préjudice qu'il aurait subi, et la simple recevabilité de la demande.

⁴⁰ On en tient pour exemple la Loi-cadre du 5 août 1996 relative à la gestion de l'environnement qui intègre et conditionne tous les aspects de la vie humaine. En effet, cette loi pose que «L'environnement est l'ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres biogéochimiques auxquels ils participent, ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines», article 4 k.

⁴¹ Les principes de précaution, de prévention, pollueur- payeur, de responsabilité, de participation et celui de subsidiarité.

⁴² Voir dans ce sens l'article IV de la Convention de Maputo portant sur les obligations fondamentales.

⁴³ Lire Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 septembre 2012, SA Total et a. n°3439 ; www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/3439_25_24144.html; La Cour d'Appel de Limoges a distingué entre le dommage et le préjudice écologique, voir C.A. Limoges, 30 nov. 1990, J.D. 045658.

⁴⁴ C'est-à-dire «des détériorations directes ou indirectes mesurables qui affectent certaines ressources naturelles, certains services écologiques et services rendus au public». Les dommages corporels, matériels et économiques aux biens et/ou aux personnes ne sont pas concernés.

⁴⁵ Seuls trois milieux sont concernés : les eaux, les sols et les espèces protégées et leurs habitats.

Une responsabilité sans faute pour les activités énumérées par décret et une responsabilité pour faute pour toutes les autres activités.

⁴⁷ Voir article IV sur les obligations fondamentales...

interactions entre les éléments du milieu à l'intérieur duquel il se réalise⁴⁸. Sa gravité est particulièrement importante, car sa survenance crée une rupture des équilibres écologiques et écosystémiques. Cette complexité rend le dommage écologique d'autant plus difficile à cerner⁴⁹. Les implications n'en sont que plus déterminantes dans le régime de la responsabilité. En présence du préjudice écologique pur, la doctrine milite en faveur de la réparation en nature contrairement à la réparation pécuniaire⁵⁰. De l'avis de la doctrine, cette forme de réparation est délicate en raison des difficultés d'évaluation des atteintes à l'environnement⁵¹ et du principe de la libre disposition de l'indemnisation⁵². La réparation en nature consiste à « effacer purement et simplement le dommage »⁵³. En cas d'atteintes à l'environnement, la réparation en nature correspond à la mesure idéale, car elle permet de remettre en état le milieu dégradé⁵⁴. L'objectif de cette mesure est de limiter ou de prévenir de nouveaux dommages environnementaux et des incidences négatives sur l'environnement de manière générale. Au-delà de ces réparations-types, l'on peut envisager plusieurs autres réparations adaptées dans le cadre d'atteintes à l'environnement. Il s'agit de la réparation-sanction et de la réparation-garantie. Dans le cadre de la réparation-sanction, les mesures diverses sont envisagées concernant les personnes physiques⁵⁵ ou morales⁵⁶. Il en va de même pour les hypothèses de réparation garantie. En effet, les dommages causés suite à une atteinte à l'environnement peuvent avoir de conséquences financières, ou engendrer

⁴⁸ Gilles J. MARTIN, «Les risques environnementaux de l'entreprise», *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°5, septembre - octobre 2006, p. 17.

⁴⁹ M. J. LITTMAN et Cl. LAMBRECHTS, «La spécificité du dommage écologique», S.F.D.E., Colloque de Nice, 1991, p. 9 ; Geneviève Viney, «Le préjudice écologique», in *Le préjudice*, colloque du CREDO, Resp. civ. et assur. n° spécial, mai 1998, p. 6. ; Gilles J. MARTIN, «Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement : le dommage écologique pur», in *Droit et environnement*, PUAM, 1995, p. 115.

⁵⁰ Plusieurs raisons expliquent cette préférence : le caractère inestimable de l'environnement.

⁵¹ Le caractère fortement aléatoire des montants alloués aux victimes des atteintes à l'environnement en est illustratif. Le débat porterait sur l'allocation d'un euro symbolique en l'état.

⁵² Celui prévaut dans le cas où l'État membre reconnaît l'opportunité à l'admission de l'affectation de la réparation à un usage déterminé ; ainsi par exemple, les sommes payées seraient utilisées pour la remise en état des lieux détruits ou dégradés, ou bien, le cas échéant, à des fins de conservation de la nature.

⁵³ Patrice JOURDAIN, «Les principes de la responsabilité civile», Dalloz, *Connaissance du droit*, 6^e éd., 2003, p. 135 cité par Laurent NEYRET, «La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire», in Colloque *La réparation des atteintes à l'environnement*, Cour de cassation, jeudi 24 mai 2006.

⁵⁴ La Cour d'appel de Rennes dans un arrêt du 5 juillet 1996 relatif à l'abattage d'arbres et de haies en violation d'un arrêté préfectoral a ainsi affirmé que «la remise en état des lieux constitue le mode de réparation qui doit être privilégié, tout particulièrement en matière d'environnement», Lire CA Rennes, 5 juillet 1996, n°95/01694.

⁵⁵ Les personnes physiques coupables des infractions prévues par le code de l'environnement peuvent encourir à titre de peine complémentaire : 1°) L'affichage ainsi que la diffusion de la décision prononcée ; 2°) La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction, ou de la chose qui en est le produit direct ou indirect ; 3°) L'immobilisation, pendant une durée qui ne peut excéder un an, du véhicule, du navire, du bateau, de l'embarcation ou de l'aéronef dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est le propriétaire ; 4°) L'interdiction d'exercer l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, pour une durée déterminée. Ceci sans préjudice des peines d'emprisonnement en fonction de la gravité de l'atteinte.

⁵⁶ Une personne physique ou morale pour une infraction à l'environnement peut se voir infliger la sanction consistant à décider de l'arrêt ou de la suspension pour une durée déterminée des travaux, de l'activité, de l'utilisation d'un ouvrage ou d'une installation à l'origine de l'infraction lorsqu'ils sont soumis à autorisation, enregistrement, déclaration, homologation ou certification. Ainsi dans un souci de prévention et de réparation, l'exploitant sera tenu de se soumettre aux mesures ordonnées, à défaut il peut être mis en demeure. Une fois le délai de mise en demeure expiré, différentes sanctions pénales et administratives peuvent être prononcées.



des frais de dépollution, de décontamination, ou créer des difficultés juridiques⁵⁷, le fonds de garantie étant institué pour permettre aux entreprises de faire face aux sanctions allouées en cas d'atteintes à l'environnement sans mettre en péril la pérennité de l'entreprise⁵⁸. En tout état de cause, le choix d'une réparation adéquate permet aux États parties d'assurer une prise en compte harmonieuse de la réparation des dommages environnementaux en leur sein.

Le dommage environnemental⁵⁹ se trouvant ainsi progressivement reconnu dans toutes ses composantes, il devient impératif pour les entreprises de déployer des démarches d'anticipation d'une part, pour se préparer à l'entrée en vigueur des textes communautaires prévoyant des dispositions de plus en plus strictes en faveur de la protection de l'environnement et d'autre part, pour éviter une mise en jeu de leur responsabilité⁶⁰.

La nécessité de développer un droit de la responsabilité environnementale en conformité avec les mutations contemporaines de ce droit passe incontestablement par l'examen des mécanismes de mise en œuvre, qui eux aussi doivent concourir à l'élaboration du droit de la responsabilité assurant.

2.2. La nécessité d'une articulation coordonnée des différents acteurs

Les différents acteurs intervenant dans la mise en jeu de la responsabilité environnementale agissent souvent sans véritable cohésion dans leurs rôles respectifs. Pourtant une meilleure symphonie dans l'intervention des uns et des autres pourrait définitivement contribuer à donner une meilleure visibilité au régime de la responsabilité. Le rôle du juge judiciaire, doublé de celui de l'autorité administrative est âprement envisagé dans cette perspective. Bien qu'il faille mieux encadrer encore celui des victimes des atteintes à l'environnement.

2.2.1. Le rôle essentiel du juge judiciaire

L'appréhension sur le terrain et par le juge de la responsabilité à travers le préjudice écologique⁶¹ va s'effectuer sur la base de deux arguments phares : le juge est le garant de la portée des dispositions conventionnelles mais aussi le garant de la mise en œuvre du droit de la responsabilité sur le plan interne. A ce double titre, il doit faciliter l'accès au prétoire des personnes agissant aux fins de réparation des atteintes à l'environnement. Il est encouragé en cela par le législateur et plus spécialement par la loi de réception qui

⁵⁷ Philippe BILLET, «L'évaluation environnementale, fondement de la prévention et de la réparation des atteintes à la biodiversité en droit français et communautaire. Approche critique», *RJE*, vol. Spécial, n°5, 2011, pp. 63-78.

⁵⁸ Voir dans ce sens l'existence au Cameroun d'un Fonds national de l'environnement et du développement Durable (Fonds) est un compte spécial d'affectation du Trésor qui œuvre dans la promotion et la conservation de l'environnement et des ressources naturelles. En effet, parmi les objectifs du fonds figure l'appui, non seulement aux initiatives locales en matière de protection de l'environnement, et de développement durable dont la base légale est l'article 11 al.1 de la Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement de 1996.

⁵⁹ Françoise NESI et Dominique GUILHAL, «Le nouveau dispositif de responsabilité environnementale et le droit commun», *Droit de l'environnement*, septembre 2007, n°151, p. 230.

⁶⁰ Gilles J. MARTIN, Les risques environnementaux de l'entreprise, *Cahiers de droit de l'entreprise*, n°5, septembre-octobre 2006, p. 17.

⁶¹ Christian HUGLO «Un défi moderne . Le juge judiciaire face aux nouveaux conflits dans le domaine de l'environnement» *Le juge entre deux millénaires*, in Mélanges offerts à P. DRAI, Dalloz, 2000, p. 615.

est adoptée au niveau interne et qui pour le cas d'espèce vise à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de rendre la responsabilité environnementale effective. Revêtu de la fonction de garant de la mise en œuvre du droit conventionnel, le juge peut, par son œuvre jurisprudentielle, s'inscrire dans la perspective de l'accroissement du niveau de recevabilité des actions contre les atteintes portées à l'environnement notamment celles intentées par les acteurs tels que les associations de protection de droit de l'environnement⁶². Cette démarche jurisprudentielle facilitant la protection de l'environnement, se prolonge par une admission toujours plus grande des préjudices réparables en cas d'atteintes à l'environnement⁶³. Le juge judiciaire cherchera par ailleurs à qualifier le préjudice des associations en cas d'atteintes à l'environnement⁶⁴.

Pourtant, en l'état actuel, il est avéré que l'institution judiciaire ne fait pas face : elle ne dispose pas d'une masse suffisamment fiable de contentieux pour en faire des statistiques fiables et exploitables. Le juge judiciaire sans être expressément hostile à la réparation des dommages écologiques, ne fait preuve d'aucune audace dans le sens de les consacrer. Cet état de choses est sans doute dû au silence législatif en la matière lequel rend toute initiative sur la question pratiquement «impensable». D'ailleurs de manière générale, du fait même qu'il est un «droit en construction⁶⁵», le juge judiciaire amené à statuer en matière de réparation avance à petits pas et souvent à l'aveugle, sans aucune indication de la part du législateur.

2.2.2. L'apanage de l'autorité administrative dans la mise en œuvre

Au rang des possibilités offertes à la victime d'atteinte à l'environnement, le recours à l'administration tient toute la faveur de la législation interne des États parties⁶⁶ dans la mesure où, l'administration peut être saisie en vue d'un règlement amiable du litige environnemental. En effet, l'administration intervient en matière de répression des infractions⁶⁷ environnementales par le truchement des agents centraux et déconcentrés en charge des divers domaines⁶⁸ pour constater les infractions environnementales y afférentes.

⁶² Voir à titre de droit comparé l'émulation jurisprudentielle connue en France avec la consécration du droit d'action des associations de défense de l'environnement. Les associations agréées citées par l'article L.142-2 du Code de l'environnement, lesquelles auparavant, ne pouvaient agir «que devant les juridictions pénales en se constituant parties civiles» ; Voir CA Rennes, 23 mars 2006, n°05/01913 ; CA Aix-en-Provence, 13 mars 2006, n°428/M/2006 à propos de la destruction par un braconnier de 304 chamois dans le Parc national du Mercantour et dans le Parc national des Écrins. Décisions commentées par M. BOUTONNET, in *Environnement*, avril 2007, com. n°63.

⁶³ Laurent NEYRET, «La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire», in *Colloque La réparation des atteintes à l'environnement*, Cour de cassation, jeudi 24 mai 2006.

⁶⁴ Selon les qualifications qu'il choisit, le juge judiciaire contribue soit à une reconnaissance indirecte d'un principe de réparation des atteintes à l'environnement, soit à une reconnaissance directe d'un tel principe : Lire dans ce sens, Cyril SINTEZ, *La sanction préventive en droit de la responsabilité civile, contribution à la théorie de l'interprétation et de la mise en effet des normes*, Thèse en vue de l'obtention du grade de docteur en droit, Université de Montréal, 2009, p. 425, [www.http://papyrus.bib.umontreal.ca/jspui/bitstream/1866/3748/2/Sintez_2009_these.pdf](http://papyrus.bib.umontreal.ca/jspui/bitstream/1866/3748/2/Sintez_2009_these.pdf), consultée le 2 janvier 2019.

⁶⁵ *Droit et environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, ouvrage collectif, PUAM, 1995.

⁶⁶ Lire à ce propos dans le contexte camerounais la Loi-Cadre n°96/12 du 5 août 1996 relative à la gestion de l'environnement.

⁶⁷ Lire dans ce sens les dispositions de l'article 19 de la loi sus-citée qui pose en effet que : «*Sans préjudice des prérogatives reconnues au ministère public, aux officiers de police judiciaire à compétence générale, les agents assermentés de l'administration chargée de l'eau ou des autres administrations concernées, notamment de la santé et de l'environnement, sont chargés de la recherche, de la constatation et des poursuites en répression des infractions aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application*» doublée de celle de l'article 88 du même texte.



Les agents de l'administration peuvent poursuivre les délinquants en répression des infractions environnementales pour manque d'étude d'impact environnemental ou défaut d'audit environnemental. Le rôle de l'autorité administrative est en cette occurrence, conséquent dans le prononcé des dommages-intérêts⁶⁹. Il n'est pour autant pas exclusif de l'intervention pénale en la matière. C'est fort de cela qu'il apparaît indispensable d'organiser les rapports d'interdépendance entre les deux types d'actions avec la prééminence administrative.

Au demeurant, le développement de l'appareil répressif administratif rend nécessaire la définition d'une véritable doctrine de recours respectif à la sanction administrative et à la sanction pénale pour éviter les écueils de la double poursuite comme de la double abstention. Cette idée rend très séduisante l'hypothèse d'une autorité indépendante qui assurerait une véritable pluridisciplinarité dans l'approche des situations, qui pourrait se fixer des objectifs et rendre compte de résultats globaux, sans se heurter aux frontières statistiques entre administrations et institution judiciaire. Au-delà de ce facteur, la promotion du rôle des victimes appert fort intéressante.

2.2.3. Le besoin de promotion de la victime

La consécration de la place des associations de protection de l'environnement dans le contentieux environnemental a toujours fait l'objet de controverses doctrinales. La recevabilité de leur action se heurterait à l'argument d'après lequel la lésion de l'intérêt social dont elles pourraient se prévaloir en tant que partie civile est déjà suffisamment prise en compte par le rôle de défense social du Ministère public⁷⁰. Cependant le succès d'une association non agréée dans une instance est bien le signal que tout reste possible en la matière⁷¹. En tout état de cause, l'accueil de l'action des associations semble favorable lorsque celles-ci ont démontré que l'intérêt collectif qu'elles défendent est concret et partagé par les sociétaires facilement identifiables⁷². Au-delà de la seule action associative, pourquoi ne pas ouvrir le droit d'action à toute personne intéressée comme semble le prévoir la Convention d'Aarhus⁷³ ? L'idée d'envisager la société civile davantage comme un partenaire du ministère public ainsi que la participation du public au processus décisionnel reste pour l'heure, purement formelle et sans effet véritable sur le contenu de l'évaluation environnementale⁷⁴.

⁶⁸ Sylvain BARONE, «L'impunité environnementale. L'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global», *Revue Champ pénal/Penalfield* [En ligne], Vol. XV | 2018, mis en ligne le 20 novembre 2018, consulté le 15 juillet 2019.

⁶⁹ Parfait OUMBA, Le contentieux de la réparation des atteintes à l'environnement au Cameroun, *in Revue de droit administratif*, n°4, Yaoundé, PAJ, 2014, pp. 197-214, 16p.


⁷⁰ Voir dans ce sens, Crim 10 février 1997 droit pénal 1997, commentaire (30) ; Crim 28 février 2006, Bull.crim, n°55, Dalloz 2006, 2145 note Jacobs.

⁷¹ Voir l'action de l'association pour la sauvegarde de la communauté des Ravières la Route qui s'est vue déclarer recevable et obtenue condamnation en nature contre le prévenu.

⁷² Damien ROETS, «Réflexions sur les possibles implications du principe de précaution en droit pénal de l'imprudence», *Revue des sciences criminelles et droit pénal comparé* n°2, avril-juin 2007.

⁷³ Cette suggestion vient d'une certaine doctrine et trouve tout son poids dans le contexte de l'application du droit de l'environnement tel qu'issu de la Convention de Maputo. La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, est un accord international visant la «démocratie environnementale». 2. P. Nkou MVONDO, «Les droits des populations locales sur les richesses de la forêt et de la faune au Cameroun», *RJPIC*, n°2, mai-août 2000, p. 220 et s. spécif. p. 232 «Le droit de participer aux décisions de gestion».

⁷⁴ Ceci au détriment de la connaissance et l'application de la Convention Aarhus sur le principe de participation.



Le rapprochement entre les ordres juridiques interne vise l'avènement à terme d'une communauté de valeurs née de l'incorporation dans le droit interne des règles élaborées par les instruments conventionnels et la mise en place sur le plan judiciaire des pratiques propres à la mise en œuvre du droit de l'environnement. Il est à cette fin nécessaire d'utiliser les bons instruments juridiques, aptes à limiter d'éventuels excès procéduraux.

Conclusion

L'examen du régime de la responsabilité environnementale sous le prisme de la Convention de Maputo de 2003 laisse perplexe quant au caractère laconique qui ressort des dispositions accordées à la matière. L'instrument conventionnel devant connaître une réception en droit interne, l'occasion est donnée aux législations nationales d'en faire l'exploitation la meilleure, toujours dans le double souci de respect des mutations contemporaines en la matière et de recherche de cohésion d'ensemble dans son implémentation en droit interne. Cette préoccupation ne saurait se manifester pleinement sans la contribution duale du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire afin de juguler l'un les aspects substantiels et l'autre les aspects procéduraux. C'est le gage à notre avis d'une incorporation réussie prompte à assurer une effectivité absolue dans la mise en œuvre du régime de responsabilité y afférent.

Bibliographie

- Sylvain BARONE, L'impunité environnementale . L'État entre gestion différentielle des illégalismes et désinvestissement global, *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XV | 2018, mis en ligne le 20 novembre 2018, consulté le 15 juillet 2019.
- Philippe BILLET, L'évaluation environnementale , fondement de la prévention et de la réparation des atteintes à la biodiversité en droit français et communautaire . Approche critique, *RJE*, vol. spécial, no.5, 2011, pp. 63-78.
- Emmanuel DUPIC et Luc BRIAND, *Les grands principes de droit pénal consacrés par le Conseil constitutionnel, La Question prioritaire de constitutionnalité, une révolution des droits fondamentaux*, PUF, 2013, pp. 85-104.
- Isabelle DURANT, *L'exigence de causalité*, chapitre IV, pp55-76, in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*, (ss la dir.de.), G. Giney, B. Dubuisson, LGDJ, Bruylant, 2006, 76 p.
- Jean Paul FAUGERE , La pratique des sanctions administratives dans le domaine des installations classées, *AJDA*, n° spéc, 2001, p. 49.
- Suzanne GALAND-CARVAL, "La causalité", rapport français, Chapitre III, pp. 42- spécif. p. 44, in *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*, (ss la dir. de.), G. GINEY, B. DUBUISSON, LGDJ, Bruylant, 2006, 76 p.
- Maryse GRANDBOIS, Le droit pénal de l'environnement : une garantie d'impunité ? *Criminologie*, Vol.21. n°1, 1998, pp. 56-81.
- Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure Pénale*, LexisNexis, 8ème éd.2012, p. 287.
- Christian HUGLO, «Un défi moderne. Le juge judiciaire face aux nouveaux conflits dans le domaine de l'environnement » in *Le juge entre deux millénaires*, Mélanges offerts à P. Draï, Dalloz, 2000, p. 615.



- Patrice JOURDAIN, *Les principes de la responsabilité civile*, Dalloz, Connaissance du droit, 6e éd., 2003, p. 135.
- Gilles J. MARTIN, La réparation du préjudice écologique, *in Droit de l'environnement marin*, Economica, 1988, pp. 319 et suivantes.
- Gilles J. MARTIN, «Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement : le dommage écologique pur» *in Droit et environnement*, PUAM, 1995, p. 115.
- Gilles J. MARTIN, «Les risques environnementaux de l'entreprise», *Cahiers de droit de l'entreprise*, n° 5, septembre-octobre 2006, p.17.
- Emmanuel G. MOUTONDO, «Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique», *in Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, sous la coordination de Laurent GRANIER, UICN, 2008.
- Françoise NESI et Dominique GUILHAL, Le nouveau dispositif de responsabilité environnementale et le droit commun, *Droit de l'environnement*, septembre 2007, n°151, 230 p.
- Laurent NEYRET, *La réparation des atteintes à l'environnement*, *in* Cour de cassation Séminaire «Risques, assurances, responsabilité», 2006-2007, Colloque «la réparation des atteintes à l'environnement», Cour de cassation, jeudi 24 mai 2006, 16 p.
- P. NKOU MVONDO, Les droit des populations locales sur les richesses de la forêt et de la faune au Cameroun, *RJPIC*, n°2, mai-août 2000, p. 220 et s.
- M. J. LITTMAN et Cl. LAMBRECHTS, La spécificité du dommage écologique, *S.F.D.E.*, Colloque de Nice, 1991, p. 9.
- Parfait OUMBA, Le contentieux de la réparation des atteintes à l'environnement au Cameroun, *in Revue de droit administratif*, n°4, Yaoundé, PAJ, 2014, pp.197-214, 16 p.
- Paul RICOEUR, Le concept de responsabilité, Essai d'analyse sémantique, *Revue Esprit*, novembre 1994, pp. 28-48.
- Damien ROETS, «Réflexions sur les possibles implications du principe de précaution en droit pénal de l'imprudence», *Revue des sciences criminelles et droit pénal comparé*, n°2, avril-juin 2007.
- François ROUSSEAU, *Réflexion sur la répression civile des atteintes à l'environnement : Environnement et développement durable*, 2014, étude 3.
- Cyril SINTEZ, *La sanction préventive en droit de la responsabilité civile, contribution à la théorie de l'interprétation et de la mise en effet des normes*, Thèse en vue de l'obtention du grade de docteur en droit, Université de Montréal, 2009, p. 425, [www.http://papyrus.bib.umontreal.ca/jspui/bitstream/1866/3748/2/Sintez_2009_these.pdf](http://papyrus.bib.umontreal.ca/jspui/bitstream/1866/3748/2/Sintez_2009_these.pdf), consulté le 2 janvier 2019.
- François TCHOCA FANKOUA, *La contribution du droit pénal de l'environnement à la répression des atteintes à l'environnement au Bénin*, Thèse en droit soutenue le 15 novembre 2012, Université d'Abomey Cavali, 445 p.
- Geneviève VINEY, Le préjudice écologique, *in Le préjudice*, colloque du CREDO, Resp. civ. et assur. n° spécial, mai 1998, p. 6.

VARIA

LE JUGE INTERNATIONAL ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

Tafsir Malick NDIAYE

Juge au Tribunal international du droit de la mer

Professeur invité, Shanghai Ocean University

Introduction

La protection de l'environnement naturel a connu une fortune rapide liée aux préoccupations y relatives dans le monde. Les atteintes à l'environnement sont d'origines multiples et sont consécutives pour l'essentiel aux activités de l'homme sur les différents espaces et leurs conséquences. L'écosystème apparaît global et est affecté même si l'ampleur des dégâts reste à être déterminée. L'environnement apparaît comme la nouvelle religion aujourd'hui.

Cependant, l'approche juridique de l'environnement est encore balbutiante tant sur le plan interne que sur le plan international. L'on note une migration conceptuelle faisant passer l'environnement d'un droit de l'homme de la troisième génération¹ à une recherche de système juridique, c'est-à-dire en un corps de règles homogènes à consolider et à harmoniser entre les législations indépendantes et des principes incertains ou en mutation rapide sur le plan interne².

Dans l'ordre international, le système se présente en un régime applicable à certains espaces et aux activités qui y sont menées, établi par les États, lesquels détiennent la compétence de réglementation à cet effet. Ces États doivent s'atteler à élaborer un traité institutif du

¹ Les droits de l'homme sont typifiés en trois générations dans l'ordre international. Les droits civils et politiques ou droits de la première génération s'analysent en droits, comme opposables à l'État. Ils supposent pour être mis en œuvre une abstention de l'État. Ces droits ont connu leur consécration avec la révolution française de 1789. On les qualifie parfois de droits-attributs ou de droits de liberté. Ces droits apparaissent le plus souvent comme des droits individuels : droit d'aller et venir, liberté d'expression, etc. En ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, aussi appelés droits de la deuxième génération, ils naissent avec les révolutions mexicaine (1910) et bolchévique (1917) et peuvent s'apprécier comme des droits de l'homme, non pas opposables à l'État mais exigibles de lui. Ils s'analysent ainsi en créances à la charge de l'État. Ce sont les droits de l'égalité dont la mise en œuvre suppose une prestation de l'État. Ces droits sont le plus souvent des droits collectifs : droit au travail, droit à la santé, droit à l'éducation, droit à l'information, etc. Mais les droits de l'homme ne sont pas des concepts statiques. Chaque jour peut apporter son nouveau droit de l'homme. Aussi parle-t-on de droits de l'homme de la troisième génération ou encore de solidarité. Ce sont des droits à la fois opposables à l'État et exigibles de lui et qui supposent la conjonction des acteurs du jeu social. Il s'agit, par exemple, du droit au développement ; du droit à la paix ; du droit à l'environnement sain (que l'on retrouve dans nombre de constitutions contemporaines), qui trouve une assise dans la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972 ; du droit au patrimoine commun de l'humanité ; etc. Voir Tafsir Malick NDIAYE, «Les droits de l'Homme aujourd'hui», in R. WOLFRUM, M. SERIC, T. SOSIC (eds.), *Contemporary Developments in International Law. Essays in honour of Budislav Vukas*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2016, pp. 574 et s.

² Comme l'indique Alexandre KISS : «Dans le domaine de l'environnement, l'interprétation s'est accentuée : tantôt ce sont des droits nationaux qui inspirent des solutions internationales, tantôt des principes internationaux pénètrent dans la réglementation d'États et les orientent, lorsqu'il ne s'agit pas tout simplement de l'exécution de normes internationales par les moyens de droits nationaux», in M. BEAUD, C. BEAUD et M. L. BOUGUERRA (dir.), *L'état de l'environnement dans le monde*, La Découverte, Paris, 1993, p. 420.



droit de l'environnement pour régir les dimensions multiples en la matière. Les points de repère ici sont la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, celle de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement du 3 au 14 juin 1992, ainsi que les conventions particulières relatives à la fois au droit des conflits armés³ et aux régimes des espaces⁴.

Les sources et modes de pollution du milieu marin ainsi que leur nature ont fait l'objet de nombre d'études⁵ même s'il s'avère qu'une évaluation plus régulière et systématique de l'état de l'environnement est nécessaire. L'on se souvient que lors du Sommet mondial sur le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002, il a été décidé qu'il fallait une évaluation permanente de l'état de l'environnement du milieu marin. Cette décision sera ultérieurement confirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies⁶.

Les sources de pollution du milieu marin sont prolifiques : pollution d'origine tellurique ; pollution résultant des activités relatives aux fonds marins ; pollution résultant d'activités menées dans la Zone ; pollution par immersion ; pollution par les navires ; et pollution d'origine atmosphérique et transatmosphérique.

Il apparaît que la pollution d'origine tellurique et celle d'origine atmosphérique comptent pour près de 80% de la pollution du milieu marin par an⁷.

Comme indiqué dans un rapport du Secrétaire général des Nations Unies : « pollution due aux activités terrestres : Pas moins de 80 % de la pollution marine résulte des activités terrestres. Ainsi, près de 3600 tonnes de mercure sont déversées annuellement dans l'environnement, la majeure partie envahissant l'environnement marin lui permettant une bioaccumulation dans la chaîne alimentaire. Les sources de pollution se situent parfois loin des côtes et sont transportées vers ces dernières, entre autres, par les rivières et d'autres voies. Dès lors, la régulation de la pollution au point de déversement peut parfois s'avérer un véritable casse-tête»⁸.

³ Il s'agit par exemple, dans le domaine des conflits armés, de la Convention ENMOD de 1977, du Protocole additionnel n°1 (1977) aux Conventions de Genève de 1949, dont l'article 35 se lit :

«1. Dans tout conflit armé, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité.

2. Il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières, ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus.

3. Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel».

Il en va de même de la Convention 1997 sur les utilisations des cours d'eaux internationaux (art. 29), sans parler des conventions régionales élaborées avec le concours du Programme des Nations Unies pour l'environnement dans le cadre de son plan d'action traitant des mers régionales : Convention de Barcelone du 16 janvier 1976, Convention d'Abidjan du 23 mars 1981, Convention Carthagène des Indes du 24 mars 1983, etc.

⁴ En ce qui concerne le régime des espaces, nous avons par exemple le Traité sur l'Antarctique de 1959, le Traité de l'espace de 1967, l'Accord sur la lune de 1979, etc.

⁵ Voir par exemple UNEP and Global Programme of Action, *The State of the Marine Environment: Trends and Process*, The Hague, UNEP/GPA, 2006.

⁶ Voir les résolutions A/57/141 (2002) et A/60/30 (2005) de l'Assemblée générale des Nations Unies. La première évaluation globale et intégrée a été effectuée en 2014 à l'occasion du vingtième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM, 10 décembre 1982), intervenue le 16 novembre 1994.

⁷ GESAMP, *The State of the Marine Environment*, Oxford, Blackwell Scientific Publication, 1990, p. 88; voir A/60/30, *op. cit.* (note 6). Le GESAMP est le *Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environment Protection*.

⁸ «Les océans et le droit de la mer», Rapport du Secrétaire général, A/64/66/Add.1, 2009, § 225.



En effet, il suffit de penser aux débris solides en tout genre et surtout aux plastiques, notamment le polyéthylène et le polypropylène. Les plastiques peuvent étrangler les oiseaux marins, les mammifères marins et les tortues. Ils peuvent également bloquer le transit intestinal des poissons et mettre en danger les coraux.

L'organisme faisant autorité en la matière est le GESAMP : Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin. Le GESAMP conseille depuis 1969 les organismes du système de Nations Unies sur les activités scientifiques de la protection du milieu marin. Ce Groupe est parrainé actuellement par neuf institutions des Nations Unies qui ont des intérêts et responsabilités concernant les questions relatives au milieu marin : OMI, FAO, UNESCO-COI, OMM, AIEA, ONU, PNUE, ONUDI et PNUD. Ce mécanisme consultatif mixte est nécessaire à un double titre. D'une part, pour fournir une approche intersectorielle, interdisciplinaire et scientifique en vue de l'élaboration d'une politique internationale sur les questions touchant au milieu marin. D'autre part, pour répondre aux exigences pratiques en matière de coordination et de coopération entre les institutions des Nations Unies. L'Organisation maritime internationale (OMI) a été désignée pour représenter le GESAMP (Secrétaire administratif) et accueillir à Londres le bureau du Groupe pour ses tâches de coordination. À l'heure actuelle, l'OMI est également l'institution chef de file de deux groupes de travail du GESAMP⁹.

Malgré la prolifération des sources et types de pollution, il en est qui attirent de plus en plus l'attention : les produits chimiques et le bruit.

Les produits chimiques entrant dans le milieu marin apparaissent plus nocifs que les huiles en raison de leurs propriétés toxique et persistante. Qui plus est, ils ne sont pas l'objet d'une réglementation aussi stricte que celle relative aux huiles.

L'autre polluant faisant l'objet d'une grande attention de nos jours est le bruit généré par l'activité de l'homme dans le milieu marin. La navigation commerciale, l'exploration avec ses campagnes sismiques et l'exploitation des ressources minérales, la pêche, le dragage, la pose des pipelines, ainsi que les activités militaires, notamment l'utilisation de nouvelles formes de sonar, génère une pollution acoustique singulière, laquelle peut voyager sur de très longues distances en mer. Cette pollution cause des dommages très sérieux au milieu marin en rompant en particulier la conduite naturelle des cétacés, lesquels dépendent du son pour naviguer et communiquer.

Ainsi, les effets néfastes sur le milieu marin ne se comptent plus. Ces effets prennent trois formes différentes pour ce qui est de la pêche¹⁰. La première est le pillage des stocks de poissons dû à la surpêche, la surexploitation des ressources *halieutiques*¹¹ avec ses conséquences

⁹ Il s'agit du Groupe de travail 1 : Groupe de travail EHS. Son mandat est d'« examiner et évaluer les renseignements disponibles et fournir tous autres avis qui pourraient être sollicités, notamment par l'OMI, afin d'évaluer, conformément à la méthode approuvée à cet effet par le GESAMP, les risques que présentent pour l'environnement les substances transportées par mer ». L'autre Groupe de travail est le 34 : Groupe de travail sur les eaux de ballast. Le Groupe de travail BW du GESAMP sur les substances actives, GESAMP-BWWG ou Groupe de travail 34, a été constitué en novembre 2005 en vue d'examiner les propositions présentées à l'OMI dans le cadre des préparatifs de la Convention BWB en vue de l'approbation des systèmes de gestion des eaux de ballast (plus tard appelés systèmes de gestion de traitement des eaux de ballast) qui utilisent des substances actives. Pour les détails, se référer au site web du GESAMP.

¹⁰ Voir le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la pêche durable, A /59/298, 2004. §§ 20-22.



néfastes sur les autres espèces, les mammifères marins et les oiseaux. La seconde forme d'effets néfastes de la pêche sur le milieu marin fait suite à la pêche indiscriminée d'espèces et à la destruction de l'habitat marin.

En effet, nombre d'espèces de poissons non désirées de même que les dauphins se trouvent le plus souvent victimes de filets maillants dérivants¹². La dernière forme peut s'analyser à la fois en cause et en conséquence des effets néfastes de la pêche sur le milieu marin puisqu'il s'agit de la technologie, laquelle est très au point. Les innovations sont de plus en plus étonnantes, en particulier dans le domaine du repérage du poisson : utilisation des aéronefs et du sonar dans la pêche à la senne coulissante et dans le chalutage guidé. L'utilisation des chaluts flottants, les nouvelles manœuvres de filets, les pompes à poisson, la généralisation de l'emploi des fibres synthétiques, les bateaux gigognes, navires usines accompagnés de nombre de bateaux de tonnage moindre, nouveaux systèmes de traitement du poisson et de rejet en mer, demande croissante des industries de farine de poisson¹³.

Un autre point de repère a trait à la lutte contre la pollution, se déclinant sous forme de mesures.

Il faut souligner que les conditions d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles et en particulier le pétrole et le gaz doivent être déterminées avec le maximum de soin pour aboutir à un régime juridique qui protège le milieu marin.

D'abord, des mesures préventives destinées à mettre en œuvre l'article 193 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982. Ensuite, des mesures de police consistant en la constatation d'infractions éventuelles et des actions destinées à y faire face. Après, des mesures répressives destinées à mettre en place la juridiction pénale de l'État. Enfin, des mesures réparatrices consistant en la mise en jeu de la responsabilité internationale¹⁴.

¹¹ L'exemple du Canada est frappant: "there was a collapse in the stocks of most commercial species on the Grand Banks off Newfoundland in the early 1990 as a result of persistent overfishing". Voir "Fisheries and Oceans Canada. What is holding back the cod recovery", 2013 [http:// WMN.dfo-mpo.gc.ca/science/Publication/article: 2006/01-11-2006-eng.htm](http://WMN.dfo-mpo.gc.ca/science/Publication/article:2006/01-11-2006-eng.htm).

¹² B. MILLER, "Combating Driftnet Fishing in the Pacific", in J. CRAWFORD and D. R. Rothwell (eds.), *The Law of the Sea in the Asian-Pacific Region*, Dordrecht, Martinus Nyhoff Publisher, 1995, p. 155.

¹³ FAO, «Collaboration entre institutions internationales dans le domaine des pêches», COFI/71/g (b), Annexe III, p. 15 ; Tafsir Malick NDIAYE, «La pêche illicite, non déclarée et non réglementée en Afrique de l'Ouest», in M. KAMGA et M. M. MBENGUE (dir.), *Liber Amicorum en l'honneur de Raymond Ranjeva*, Pedone, Paris, 2013, pp. 233-264.

¹⁴ J. Crawford, *Les articles de la C.D.I. sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Introduction, texte et commentaires*, Paris, Pedone, 2003. Selon Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, Tome V, Les rapports conflictuels, Paris, Sirey, 1983 : «On entend par responsabilité internationale l'institution juridique en vertu de laquelle l'État auquel est imputable un acte illicite selon le droit international, doit réparation à l'État à l'encontre duquel cet acte a été commis. Si d'une manière générale la responsabilité est une pièce essentielle de tout système juridique, elle présente une importance particulière dans l'ordre international. Il serait en effet inexact de la ramener à l'institution civiliste du même nom, une terminologie identique désignant en l'espèce deux institutions différentes : car si, dans le cadre du droit interne, on se retrouve en présence d'un mécanisme d'indemnisation pécuniaire à fonction compensatrice, dans le cadre du droit des gens, la responsabilité apparaît comme la sanction même des agissements de toute collectivité politiquement organisée et internationalement indépendante. Droit encore primitif à bien des égards, le droit international public ne réserve qu'une faible place à la technique évoluée de la sanction contre l'acte et ne connaît guère que la sanction contre les sujets de droit eux-mêmes. Par suite la forme normale du contentieux international est celle du contentieux de l'indemnité et non, comme en droit interne, celle du contentieux de la légalité ou de l'annulation. En d'autres termes, la réparation par équivalent – sous la forme habituelle d'une indemnisation pécuniaire – constitue la sanction normale du droit international» (p. 6).



La protection et la préservation du milieu marin constituent un domaine d'influence croissante de nos jours affectant le droit international. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer lui consacre sa partie XII et 46 articles¹⁵.

Elle consacre ainsi les principes fondamentaux de la protection du milieu marin dans ses différents aspects, que ce soit la pollution, la pêche dans la zone économique exclusive (partie V) ou encore les ressources minérales dans les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale (partie XI). En cela, la CNUDM est un acte fondateur et une source de référence pour nombre d'instruments existants et à venir.

Si les règles applicables à l'utilisation du territoire étatique et aux espaces étaient bien connues des internationalistes qui les examinaient sous l'angle des limites à l'exercice de la souveraineté, c'est plus récemment que le droit international de l'environnement a été étudié en tant que tel.

C'est que des séries d'accidents écologiques ont précipité la prise de conscience dans les différents États : Torrey Canyon, Amoco Cadiz, Ecofisk, Bhopal, Tchernobyl, les produits chimiques dans la lagune d'Abidjan, etc.

C'est pourquoi la CNUDM reconnaît aux États le droit de prendre des mesures visant à empêcher la pollution à la suite d'un accident de mer.

Il s'agit de mesures proportionnées aux dommages qu'ils ont effectivement subis ou dont ils sont menacés afin de protéger leur littoral ou les intérêts connexes, y compris la pêche, contre la pollution ou une menace de pollution pouvant avoir des conséquences¹⁶.

C'est ainsi que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptait la fameuse Déclaration de Stockholm du 16 Juin 1972 qui consacre les principes relatifs à la préservation du milieu marin. Il faut dire que les accidents écologiques ont révélé le caractère lacunaire

¹⁵ R. J. DUPUY (dir.), *L'avenir du droit international de l'environnement*, Nijhoff, Dordrecht, 1985, 514 p. ; R. J. DUPUY et D. VIGNES (dir.), *Traité du nouveau droit de la mer*, Economica /Bruylant, 1985, 1447 p. ; P. M. DUPUY, *La responsabilité internationale des États pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Pedone, 1977, p. 319 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, «La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeu et défis», *Revue générale de droit international public*, 1995/1, pp. 37- 76 ; P. M. DUPUY, «La préservation du milieu marin», in R. J. DUPUY et D. VIGNES, *op. cit.*, pp. 979-1045 ; N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur -payeur, de prévention et de précaution*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 437 p. ; P. MARTIN -BIDOU, «Le principe de précaution» *RGDIP*, 1999, pp. 631- 666 ; P. M. DUPUY, «Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?», *RGDIP*, 1997/4, pp. 873-904 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNÉ, C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement. Recueil d'instruments juridiques*, Paris, Pedone, 1998, 1117 p. ; R. WOLFRUM, «Purposes and principles of international environmental law», *German Yearbook of International Law*, 1990, vol. 33, pp. 308-330 ; F. L. MORRISSON and R. WOLFRUM (eds.), *International, Regional, and National Environmental Law*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 2000, 976 p. ; R. WOLFRUM, Ch. LANGENFELD, P. MINNEROP, *Environmental Liability in International Law : Towards a Coherent Conception*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2005, 586 p. ; P. DAILLET et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2002, 7^e éd., 1510 p. ; P. M. DUPUY, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1998, 4^e éd., 684 p. ; J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2004, 6^e éd. 809 p. ; T. M. NDIAYE et R. WOLFRUM (eds.), *Law of Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, 1186 p., spéc. pp. 1055-1186.

¹⁶ Article 221 de la CNUDM du 10 décembre 1982.

du droit international en la matière. Les États se sont préoccupés de la pollution d'origine tellurique, avant de s'atteler à définir les différentes obligations leur incombant et celles à la charge des différents utilisateurs de la mer, placés sous leur juridiction.

Avec les travaux de la III^{ème} Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, les problèmes juridiques posés par la protection et la préservation du milieu marin ont été examinés dans une perspective globale.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)¹⁷ permet de situer le rôle du Tribunal international du droit de la mer qui est appelé à interpréter et à appliquer les principes et règles de la Convention en ce qui concerne la protection internationale du milieu marin.

Le Tribunal a pu, à maintes reprises, réaffirmer et développer les principes essentiels relatifs à la protection de l'environnement marin. Il faut relever que, jusqu'à présent, ce sont les procédures urgentes qui ont servi de fondement à la saisine de la juridiction dans les différends ayant un impact sur la protection de l'environnement marin. Le Tribunal a pu contribuer au développement du droit de l'environnement en se fondant sur les liens existants entre les règles édictées par la Convention et le droit international coutumier. Il en est ainsi de l'affirmation du caractère fondamental de *l'obligation de coopération* particulièrement dans le domaine de l'environnement marin.

Le Tribunal a été amené à se prononcer, à maintes reprises, sur cette obligation opposable aux États. Il indiquera que : «Les États Parties ont l'obligation de coopérer, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, en vue d'assurer la conservation des grands migrants et de promouvoir leur exploitation optimale»¹⁸.

Le Tribunal rappellera en outre que : «L'obligation de coopérer constitue, en vertu de la partie XII de la Convention et du droit international général, un principe fondamental en matière de prévention de la pollution du milieu marin»¹⁹.

Le Tribunal s'emploiera également à donner un contenu au principe de coopération en invoquant la consultation, l'échange d'informations, l'évaluation de l'impact des activités sur l'environnement, la coordination pour l'adoption de mesures de prévention des atteintes au milieu marin, la réaction face aux situations critiques²⁰.

En revanche, le TIDM s'est montré prudent – comme du reste la CIJ – face à des incertitudes en ce qui concerne le principe de précaution, qui est toujours invoqué dans le droit de l'environnement. En effet, nombre de requérants se fondent sur ledit principe dans les

¹⁷ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), Nations Unies, New York, 1983.

¹⁸ Affaire du thon à nageoire bleue (Nouvelle Zélande c. Japon, Australie c. Japon), affaires n°3 et 4, ordonnance du 27 août 1999, § 48.

¹⁹ Affaire de l'Usine Mox (Irlande c. Royaume Uni), affaire n°10, ordonnance du 3 décembre 2001, § 82 ; voir aussi l'affaire relative aux travaux de poldérisation par Singapour à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor (Malaisie c. Singapour), affaire n°12, ordonnance du 8 octobre 2003, §§ 91-92.

²⁰ Affaire de l'Usine Mox, *op. cit.*



situations les plus diverses et les plus dissemblables : préserver des ressources halieutiques de la surexploitation ; prévenir une pollution du milieu marin par des substances radioactives ; éviter une dégradation de l'environnement marin ; atteintes aux ressources naturelles du fait des travaux de poldérisation²¹.

Par ailleurs, de nouveaux problèmes surgissent de nos jours qui préoccupent la communauté internationale des États dans son ensemble. Il s'agit essentiellement des conséquences des changements climatiques sur les océans, lesquelles sont multidimensionnelles, d'une part, et la question des ressources génétiques marines relative à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale, de l'autre²².

Nous allons passer en revue les règles applicables (1) à la protection du milieu marin, étudier l'action du juge international à travers la jurisprudence (2) avant d'en arriver aux perspectives (3).

1. Les règles applicables

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) est le fondement juridique de la protection internationale de l'environnement marin, laquelle présuppose une coopération internationale destinée à établir un ordre juridique pour les mers et les océans qui facilite la protection et la préservation du milieu marin.

La Convention se fonde sur deux principes fondamentaux ; l'état de droit de la mer et la réalisation progressive des intérêts de la communauté internationale dans son ensemble, laquelle est consciente que les problèmes des espaces maritimes sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble. Un enjeu fondamental de cette posture est d'éradiquer les risques qui s'attachent à la géostratégie sur les mers du monde. Ainsi, la Convention est perçue comme la «Constitution des océans» destinée à régir tous les aspects des ressources comme des usages des océans : l'énergie, les minéraux, les ressources biologiques, l'espace océanique utilisé pour la navigation, les loisirs, les activités militaires, la recherche scientifique, la pêche, l'évacuation des déchets, etc., toutes choses pouvant affecter la protection et la préservation du milieu marin. La Convention est complétée par la résolution 48/362 de 1994 de l'Assemblée générale des Nations Unies relative à la partie XI qui traite de la «Zone», c'est-à-dire les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale, d'une part. De l'autre, la CNUDM est complétée par l'Accord du 4 août 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs.

²¹ Affaire de la poldérisation, *op. cit.*, §§ 74-75 ; affaire de l'Usine Mox, *op. cit.*, §§ 71-75 ; affaire thon à nageoire bleue, *op. cit.*, § 34.

²² Voir *infra*, Perspectives (3).

La Convention apparaît exhaustive et d'une grande autorité et les rares États qui n'ont pas encore adhéré – comme les États-Unis d'Amérique – la considèrent toutefois comme le droit applicable. En conséquence, le CNUDM est le point de départ de tout examen et de toute évaluation d'ensemble du droit de la mer, de ses défis et perspectives²³ et, en particulier, de la protection internationale de l'environnement marin.

L'approche de base adoptée par la Convention est celle dite zonale. La préférence pour cette approche est due à l'importance accordée aux revendications des États côtiers et à une solution nuancée pour réconcilier ces revendications d'avec les intérêts des autres États.

Le dispositif normatif du droit de la mer est très riche et varié dans un environnement en mutation rapide. C'est pourquoi ce système juridique doit faire face à des défis multiples inhérents à l'approche retenue par la CNUDM elle-même, et qui consiste à partager l'océan entre les États du monde. La grande faiblesse de l'approche zonale réside dans la divergence entre la nature et le droit. L'étendue de la juridiction de l'État côtier sur les espaces maritimes est définie selon le critère de la distance *compte non tenu* de la nature intrinsèque de l'océan et des ressources biologiques ou non biologiques qui y gisent (voir les articles 3, 33, 57, et 76 § 1).

Cette approche détermine pour chaque zone ses limites spatiales et le régime juridique qui lui est applicable, c'est-à-dire les droits et obligations des différentes catégories d'États. Les zones en question sont : la mer territoriale ; la zone contigüe ; les eaux archipélagiques ; la zone économique exclusive ; le plateau continental ; la haute mer ; la zone internationale des fonds marins ; les eaux intérieures ; la zone archéologique et les baies historiques. Cependant, la mise en œuvre de la Convention révèle que les aspérités sont tenaces. Le défi principal ici est le parachèvement du partage. Et, puisqu'«il n'y a de constant que le changement», de nouveaux problèmes sont apparus qui étaient inconnus au moment de la rédaction de la Convention ou qui ne sauraient être traités sur la seule base de celle-ci. Cette situation a engendré de nouveaux défis qui peuvent ouvrir de nouvelles perspectives pour le droit de la mer ; l'on peut y voir la revanche de la nature sur le droit²⁴.

Les principales règles applicables dans la protection de l'environnement marin au plan international sont : le principe d'utilisation non dommageable du territoire ; le principe de prévention ; le principe de précaution ; et les autres règles dérivées.

1.1 Le principe d'utilisation non dommageable du territoire

Ce principe traduit l'idée que, dans l'exercice de ses droits souverains sur son territoire, l'État devra respecter l'intégrité du territoire de l'État voisin et son environnement. Un État ne peut donc permettre que des activités sises sur son territoire engendrent ou causent des dommages résultant de la pollution transfrontière. Ainsi, l'État est tenu de réparer les dommages causés à un État contigu par un acte illicite commis sur son territoire²⁶.

²³ Tafsir Malick NDIAYE, «Challenges and Prospects of the New Law of the Sea», *State Practice and International Law Journal*, vol. 3, 2016, pp. 1-39.

²⁴ Voir *infra*, Perspectives (3).

²⁵ Suivant l'heureuse expression de P. M. DUPUY, *La responsabilité internationale...*, *op. cit.* (note 15).

²⁶ Cet aspect est particulièrement souligné dans la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux, *International Legal Materials*, vol. 28, 1989, p. 649.



Le principe de la prohibition de la pollution transfrontière apparaît comme une règle coutumière aujourd'hui. La doctrine l'énonce à profusion même si la jurisprudence est moins catégorique en raison, sans doute, de la rareté des affaires contentieuses y relative dans l'ordre international. On invoque surtout dans cet ordre d'idées la sentence rendue le 11 avril 1941 dans l'affaire de la fonderie de Trail par le Tribunal arbitral²⁷. Suivant cette sentence, «Aucun État n'a le droit d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage, de manière que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre État voisin ou aux propriétés des personnes qui s'y trouvent, s'il s'agit de conséquences sérieuses et si le préjudice est prouvé par des preuves claires et convaincantes»²⁸. Le principe sera ultérieurement confirmé et développé dans l'affaire du Lac Lanoux²⁹ et dans celle du Gut Dam³⁰. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue en 1972 à Stockholm devait réitérer la règle. Le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm se lit comme suit : «Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leurs politiques d'environnement, et ils ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridictions ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale»³¹.

²⁷ Tribunal arbitral institué entre les États-Unis et le Canada par le compromis du 15 avril 1935 et relatif aux dommages causés aux propriétaires américains de l'État de Washington par des fumées délétères émanant d'une fonderie située en Colombie britannique à 7 milles de la frontière. Texte dans *RSA*, vol. III, pp. 1938-1981.

²⁸ *Ibid.*, p. 1965. Le même problème s'est posé dans les rapports franco-suisses avec l'affaire des fumées nauséabondes de la décharge d'Annemasse (*Revue générale de droit international public*, 1969, pp. 185-186).

²⁹ Le Tribunal dit : «21 : L'article 11 de l'Acte additionnel impose aux États dans lesquels on se propose de faire des travaux ou de nouvelles concessions susceptibles de changer le régime ou le volume d'un cours d'eau successif une double obligation. L'une est d'en donner préalablement avis aux autorités compétentes du pays limitrophe ; l'autre est d'aménager un régime de réclamation et de sauvegarde de tous les intérêts engagés de part et d'autre. La première obligation n'appelle pas beaucoup de commentaires puisqu'elle a pour objet de permettre la mise en œuvre de la seconde. Toutefois, l'éventualité d'une atteinte au régime ou au volume des eaux envisagés à l'article 11 ne s'aurait, en aucun cas, être laissée à l'appréciation exclusive de l'État qui se propose d'exécuter ces travaux ou de faire de nouvelles concessions ; l'affirmation du Gouvernement français, suivant laquelle les travaux projetés ne peuvent causer aucun préjudice aux riverains espagnols ne suffit pas, contrairement à ce qui a été soutenu [...], à dispenser celui-ci d'aucune des obligations prévues à l'article 11 [...]. L'État exposé à subir les répercussions des travaux entrepris par un État limitrophe est seul juge de ses intérêts, et si ce dernier n'en a pas pris l'initiative, on ne saurait méconnaître à l'autre le droit d'exiger notification des travaux ou concessions qui sont l'objet d'un projet. Le contenu de la deuxième obligation est plus délicat à déterminer. Les réclamations visées à l'article 11 sont relatives aux différents droits protégés par l'acte additionnel, mais le problème essentiel est d'établir comment doivent être sauvegardés tous les intérêts qui pourraient être engagés de part et d'autre», http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_XII/281-317-Lanoux.pdf (p. 314).

³⁰ Settlement of Gut Dam Claims (US. v. Canada), *International Legal Materials*, 8/1969, p.118 (Lake Ontario Claims Tribunal). Voir aussi "United States of America and the Government of Canada concerning the establishment of an International Tribunal to dispose of United States Claims relating to Gut Dam", signed at Ottawa on 25 March 1965 (UNTS, vol. 607, p. 141). Dans *L'Exchange of notes constituting an agreement for the final settlement of claims relating to Gut Dam*, Ottawa, 18 November 1968, on peut lire: "following the conclusion of the Tribunal's second session in February, 1968, it was suggested by the Tribunal that compromise settlement might be negotiated. In consequence, representatives of the two Governments have consulted over the past few months in an effort to resolve the longstanding dispute in respect of Canada's alleged liability arising out of the construction of Gut Dam. These discussions were held in the atmosphere of good neighbourliness and friendship, which traditionally characterizes the relationship of our two Governments. As a result of the discussions, the two Governments were in a position to inform the Tribunal at its meeting of September 27, 1968, that a settlement had been reached for the final disposal of the dispute [...]" (pp. 320-322).

³¹ Déclaration de Stockholm adoptée le 16 juin 1972 par la conférence des Nations Unies sur l'environnement.



Le même principe sera proclamé par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adoptée le 13 juin 1992³².

Dans son avis consultatif du 8 juillet 1996 relatif à la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, la Cour internationale de Justice confirme la force obligatoire du principe. Elle dit : «L'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir. L'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement»³³.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer met à la charge des États «l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin»³⁴. Elle réitère le principe de l'illicéité de la pollution transfrontière en enjoignant les États à prendre les mesures nécessaires à cet effet.

Il en va de même de la Convention de Bâle de 1989 relative au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux ainsi que de la Convention de 1992 sur diversité biologique³⁵.

Le principe a généré un corps de règles dont les principales sont le principe de prévention, le principe de précaution et celui de coopération.

1.2 Le principe de prévention

Le principe de prévention est consacré par la Déclaration de Stockholm. Il est repris par celle de Rio³⁶ : "The preventive principle requires action to be taken at an early stage and, if possible, before damage has actually occurred. This means that when an environmental incident has occurred, measures are to be taken to confine damage [...] It does require the establishment of a licencing procedure, which makes prior environmental assessment of activities mandatory and provides for governments to prohibit such activities if no overriding interests exist"³⁷.

³² Déclaration de Rio, 14 juin 1992, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, A/ Conf./51/26/rev.1. Le principe se lit : «Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources conformément à leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de veiller à ce que les activités qui relèvent de leur compétence ou de leur pouvoir ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres États ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale».

³³ Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, *CIJ Recueil* 1996, p. 226, spéc. pp. 241-242, § 29. ; voir en outre l'affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie) du 25 septembre 1997, *CIJ Recueil* 1997, p. 7, spéc. p. 41, § 53. Dans l'affaire du Déroit de Corfu, la CIJ proclamait déjà «l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États», *CIJ Recueil* 1949, p. 22.

³⁴ Article 192.

³⁵ Article 3.

³⁶ Voir notes 14 et 15 *supra*.

³⁷ R. WOLFRUM, *op. cit.* (note 15), p. 8.



Les États doivent mettre en œuvre les obligations pertinentes formulées par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer³⁸.

Le caractère souvent irréversible des dommages à l'environnement auquel se réfère la Cour de la Haye justifie d'en prévenir la survenance³⁹. Le principe de prévention oblige les États à la vigilance nécessaire en fonction de standards internationaux de façon à éviter que les activités menées sur le territoire national affectent l'environnement transfrontière. Il a inspiré les premières conventions sectorielles relatives à la préservation de certains espaces⁴⁰, et il fonde les règles essentielles relatives à la préservation du milieu marin figurant dans la partie XII de la Convention.


Il suffit de se référer aux articles 192,193,194 § 5 et 197 et de se rappeler le fait que la pollution est essentiellement le produit de la technologie moderne. En conséquence, l'exercice par les États de leurs droits souverains est assujéti à l'obligation à laquelle ils sont soumis de préserver et de protéger l'environnement marin et en particulier les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction. Ainsi, la régulation du secteur de la pêche dans le monde est d'une importance particulière en raison de la surpêche, la surexploitation des ressources halieutiques et surtout la présence très inquiétante de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée⁴¹ qui fut un phénomène inconnu au moment de la négociation et de la rédaction de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

³⁸ Celles prévues à la section II de la partie XII de la Convention : coopération au plan mondial ou régional ; notification d'un risque imminent de dommage ou d'un dommage effectif ; plans d'urgence contre la pollution ; études, programmes de recherche et échange d'informations et de données ; critères scientifiques pour l'élaboration de règlements. La Convention prévoit en outre une série d'obligations destinées à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin ; voir les articles 207 à 212 qui forment la section 5.

³⁹ Dans l'affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros, la CIJ dit : « [...] la Cour ne perd pas de vue que, dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages. Au cours des âges, l'homme n'a cessé d'intervenir dans la nature pour des raisons économiques ou autres. Dans le passé, il l'a souvent fait sans tenir compte des effets sur l'environnement. Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience des risques que la poursuite de ces interventions à un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité – qu'il s'agisse des générations actuelles futures –, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours de ces deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées non seulement lorsque les États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement. Aux fins de la présente espèce, cela signifie que les Parties devraient, ensemble, examiner à nouveau les effets sur l'environnement de l'exploitation de la centrale de Gabčíkovo-Nagymaros. En particulier, elles doivent trouver une solution satisfaisante en ce qui concerne le volume d'eau à déverser dans l'ancien lit du Danube et dans les bras situés de part et d'autre du fleuve », *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, *CIJ Recueil* 1997, p. 7, spéc. pp. 74-75, § 140.

⁴⁰ R. WOLFRUM, *op. cit.* (note 15), p. 8 ; W. BURHENNE (ed.), *International Environment Law – Multilateral Treaties*, pp. 951-992. Ces conventions sectorielles établissent des régimes spéciaux de responsabilité, en droit international privé, à la charge de personnes privées ou publiques (*jure gestionis*) expressément désignées. Voir en outre R. WOLFRUM, Ch. LANGENFELD, P. MINNEROP, *op. cit.* (note 15), spéc. pp. 4-135 ; Tafsir Malick NDIAYE « La responsabilité internationale des États pour les dommages au milieu marin », in B. VUKAS and T. M. SOSIC (eds.), *International Law: New Actors, New Concepts, Continuing Dilemmas. Liber Amicorum Bozidar Bakotic*, Martinus Nijhoff, 2010, pp. 265-279.

⁴¹ Tafsir Malick NDIAYE « La pêche illicite, non déclarée et non réglementée en Afrique de l'Ouest », *op. cit.* (note 13).



La consécration de la notion de zone économique exclusive (ZEE) par la CNUDM, censée mettre un terme au conflit d'intérêts entre États côtiers et ceux disposant de flottilles à grand rayon d'action, ne fit que l'exaspérer. La jouissance par l'État côtier de droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins dans sa ZEE a eu pour effet de déplacer la flottille de ce qui était considéré comme la haute mer vers les secteurs adjacents aux zones économiques exclusives où la proportion des captures s'est amplifiée.

Cette situation résulte de la politique de subventions étatiques, laquelle a facilité la mise en service de nombre de bateaux de pêche de sorte que la jauge brute officielle de la flottille mondiale a augmenté de manière exponentielle, mettant en danger la durabilité de la ressource.

C'est que la capacité de prélèvement des bateaux de pêche s'est accrue de manière significative en raison des techniques de pêche mises en œuvre ; ce, d'autant que la technologie est très au point. Les innovations sont de plus en plus étonnantes, en particulier dans le domaine du repérage du poisson : l'utilisation des aéronefs et du sonar dans la pêche à la senne coulissante et dans le chalutage guidé. L'utilisation nouvelle de chaluts flottants, les nouvelles manœuvres de filets, les pompes à poisson, l'emploi des fibres synthétiques, les nouvelles techniques de congélation et de traitement du poisson, les bateaux-gigognes reposant sur un réseau étendu de ports de complaisance⁴².

Cet arsenal engendre des captures indiscriminées et fortuites en même temps qu'il détruit l'habitat marin et empêche la reproduction des poissons. La conséquence qui s'y attache est la surpêche à travers la surexploitation des stocks de poissons, destructrice à la fois pour l'économie maritime et l'écosystème mondial.

1.3 Le principe de précaution

Il se rattache, au plan matériel, au principe de prévention et est en attente d'une consécration coutumière formelle en l'absence de consistance et de précision nécessaires pour traduire l'expression d'une *opinio juris* collective⁴³. Le principe de précaution est pour ainsi dire pollué par la polysémie et les invocations multiples dans les domaines les plus divers et les plus dissemblables dont il est l'objet⁴⁴. On le trouve consigné au principe 15 de la Déclaration

⁴² FAO, «Collaboration entre institutions internationales dans le domaine des pêches », COFI/71/g(b), Annexe III, p.15.

⁴³ L. BOISSON DE CHAZOURNES, «La mise en œuvre du droit international de l'environnement : enjeux et défis », *Revue générale de droit international public*, 1995, pp. 37 et s. ; L. LUCCHINI, «Le principe de précaution en droit international de l'environnement : ombres plus que lumières», *Annuaire français de droit international*, 1999, pp.710 et s. ; P. M. DUPUY, «Le principe de précaution et le droit international de la mer» in *La Mer et son droit. Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Paris, Pedone, 2003, pp. 205-220 ; R. WOLFRUM, *op. cit.* (note 15), pp. 10-15; O. Mc INTYRE and T. MOSEDALE, «The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law», *Journal of Environmental Law*, 1997, vol.9, pp. 221-235.

⁴⁴ Comme l'écrit P. M. DUPUY, *ibid.*, p. 205 : «Le principe de précaution semble à la fois partout et nulle part. Tout le monde en parle, et son évocation anime les médias au gré des scandales ou des catastrophes qui affligent nos sociétés techniciennes, trop vite développées dans l'optique d'un progrès immédiatement rentable pour prendre le temps d'étudier l'incidence de bien des innovations sur l'équilibre écologique ou la santé humaine : sang contaminé, vaches folles, hécatombes d'ovins britanniques frappés par la fièvre aphteuse, incertitudes sur l'innocuité des organes génétiquement modifiés, crainte de voir la recherche génétique perdre son âme, tout semble inciter un monde devenu apprenti sorcier à prendre ce que le principe 15 de la Déclaration de Rio, adoptée lors du premier sommet de la terre en 1992, appelait 'des mesures de précaution'».



de Rio : «Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement»⁴⁵.

Comme on le sait, ce principe exhortatoire ou recommandatoire désigne des obligations de moyen, pas de résultat. Il «Reflects the growing tendency in international environmental law that the environment is better protected through prevention rather than through restoration or remedial measures. It has become an intrinsic part of international environmental policy [...]»⁴⁶.

Inscrit dans une série de résolutions et déclarations, le principe de précaution est repris par la suite dans nombre de traités qui en précisent la portée⁴⁷.

Le principe pose deux questions essentielles. D'une part, dans quelles conditions peut-on invoquer le principe de précaution et le fait de restreindre une activité sur la base du principe peut-il garantir la revue ou la reconsidération de celle-ci, d'autre part ?

Il a été suggéré que le principe de précaution ne devrait s'appliquer qu'en cas de risque de dommages graves ou irréversibles à l'environnement.

Cette approche est conforme à l'esprit de la Déclaration de Rio. L'on peut aussi penser que, plus le dommage est susceptible de se produire, le plus tôt doit-on invoquer le principe de précaution⁴⁸. Une autre démarche recommande une attitude prudente en toute hypothèse de manière à garantir la protection vigilante de l'environnement.

Lorsqu'une activité a été restreinte ou interdite sur la base du principe de précaution, le risque ou l'absence de certitude scientifique ayant justifié la restriction ou l'interdiction doit faire l'objet de revue ou reconsidération de temps en temps, en tant que besoin.


En se fondant sur le critère de durabilité, lequel est sous la menace de la surpêche et des conséquences néfastes de l'activité humaine – plateformes pétrolières, problèmes de la

⁴⁵ Voir note 15 *supra*.

⁴⁶ R. WOLFRUM, *op. cit.* (note 15), p. 10; voir aussi D. FREESTONE and E. HEY (eds.), *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of International Law*, Kluwer, 1996, 274 p.

⁴⁷ P. M. DUPUY, *op. cit.* (note 43), pp. 207-215. Par exemple, l'article 2 § 2 (a) de la Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic dispose: «Contracting Parties shall apply : a. The precautionary principle, by virtue of which preventive measures are to be taken when there are reasonable grounds for concern that substances or energy introduced, directly or indirectly, into the marine environment may bring about hazards to human health, harm to living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea, even when there is no conclusive evidence of causal relationship between the inputs and the effects».

⁴⁸ R. WOLFRUM, *op. cit.* (note 15), p. 13, explique que: "However, it is common to all interpretations that there must be at least a *prima facie* finding that a given activity may result in considerable harm to marine environment. Nonetheless, there remains some uncertainty over when the precautionary principle is to be applied with the effect that one envisaging to undertake a particular activity has to prove its harmlessness rather than the one envisaging to restrict or prohibit that activity has to prove that it will result in environmental damage, however qualified".



résilience des littéraux, destruction de la mangrove, pollution industrielle de l'air, pesticides, pêche par l'usage d'explosifs ou de la dynamite qui détruisent l'habitat marin, etc. –, des initiatives ont dû être prises.

Ainsi, pour assurer la durabilité des stocks chevauchants et grands migrateurs ainsi que les autres ressources biologiques adjacentes à leurs zone économique exclusive, les États côtiers ont initié des actions diplomatiques qui aboutiront à l'Accord relatif à la conservation et à la gestion desdits stocks de poissons de la haute mer qui établit les principes de base et qui dresse les obligations et pouvoirs de police de l'État du pavillon.

Les États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer doivent coopérer pour assurer la durabilité des stocks concernés ; mettre à profit les données les plus fiables ; appliquer l'approche de précaution ; réduire au maximum la pollution, les déchets, les rejets, les captures par des engins perdus ou abandonnés, les captures d'espèces de poissons et autres non visés et l'impact sur les espèces associées, ou dépendantes et, en particulier, celles menacées d'extinction ; protéger la diversité biologique ; appliquer et veiller à faire appliquer des mesures de conservation et de gestion grâce à des systèmes efficaces d'observation, de contrôle et de surveillance.

Qui plus est, les États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer doivent coopérer soit directement, soit par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales des pêcheries pour asseoir des mesures de gestion et de conservation des pêcheries. Seuls les États qui sont membres de ces organisations ou qui acceptent d'appliquer les mesures de conservation ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures.

L'article 94 de la CNUDM prévoit que l'État du pavillon doit exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon. Ces dispositions de caractère général sont complétées par l'Accord sur les stocks chevauchants, lequel institue un système de contrôle des navires de pêche en haute mer par l'État du pavillon en soumettant leurs activités à des licences ou autorisations à délivrer par l'État du pavillon. L'État du pavillon doit, en outre, ouvrir une enquête approfondie et engager sans retard les poursuites judiciaires s'il dispose de preuves suffisantes en cas d'allégations de contravention.

L'Accord confère également des pouvoirs de police aux États autres que l'État du pavillon et il met en place une réglementation détaillée en matière d'inspection, d'arraisonnement et d'enquête susceptible de faire face – le cas échéant – aux défaillances de l'État du pavillon.

Les directives figurant à l'annexe II de l'Accord décrivent avec minutie les mesures préventives et les modalités d'application des divers points de référence dans le cadre des stratégies de gestion des ressources halieutiques qui appliquent le principe de précaution.



L'on peut penser que la consécration formelle du principe proviendra de la réglementation conventionnelle, laquelle connaît une fortune rapide en ces temps de l'urgence, d'autant que le juge international observe une certaine prudence en cette matière⁴⁹.

Nous en venons maintenant à la jurisprudence (2) avant d'en arriver aux perspectives qui s'offrent de nos jours (3).

2. La jurisprudence


Pour la protection de l'environnement marin, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer se présente comme un instrument juridique essentiel. Elle renferme 46 articles en la matière et apparaît comme dépositaire d'une vocation universelle. Qui plus est, elle met en place des procédures obligatoires aboutissant à des décisions obligatoires. Son objet est de régler «l'ensemble des problèmes concernant le droit de la mer» et d'établir «un ordre juridique pour les mers et les océans»⁵⁰.

En effet, la partie XII contient la plupart des articles concernant le règlement des différends liés à l'interprétation et à l'application de ces dispositions.

La dimension environnementale est bien présente dans nombre de différends et concerne : la pêche et les problèmes posés par la surexploitation des ressources halieutiques ; les risques de pollution de la mer par des substances radioactives ; les conséquences pour le milieu marin des travaux de poldérisation menés par un État ; l'utilisation non dommageable du territoire ; le respect des mesures de protection et de préservation prises par les États membres d'une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) ; l'obligation générale de coopérer dans la protection de l'environnement marin ; l'obligation de diligence requise ; ou l'obligation de protection des «écosystèmes fragiles».

⁴⁹ L'on se souvient que la CIJ s'est abstenue, dans l'affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (*op. cit.*, note 33) de se prononcer sur l'existence et la portée du principe de précaution en droit international général. De même dans les affaires du thon à nageoire bleue, l'Australie et la Nouvelle Zélande ont invoqué le principe de précaution pour demander au Tribunal international du droit de la mer la prescription de mesures conservatoires pour empêcher le Japon de continuer de pêcher en surcroît du quota à lui alloué. Selon le conseil de l'Australie Pr. CRAWFORD, "The Applicants view of the SBT stock and its current state is a plausible view, and it indicates a reasonable concern. That is all we need for present purposes. You do not have to decide the merit of this case; that is for the future. What you have to decide is the possibility of a prospective future, that it should be kept open by suitable conservation measures now, and especially by the avoidance of unilateral increases in catch. But in fact the Applicants can show, and have shown, that their view of the stock is not only arguable or reasonable, but, that it is the better view, that it is to be preferred, and the five additional reasons I have given powerfully contribute to that conclusion. [...] The effect of these five points is cumulative. They all point the same way, even without the precautionary principle; they make the case for conservation now. With the precautionary principle or approach in their support, the effect is decisive", in TIDM, *Mémoires, procès-verbaux des audiences publiques et documents*, 1999, vol.4, Martinus Nijhoff Publishers [Thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c. Japon ; Australie c. Japon) mesures conservatoires], p. 427.

⁵⁰ Si le Tribunal n'a pas formellement désigné le principe et ne s'est pas prononcé sur son existence et sa portée dans le droit international général il a en revanche retenu la substance : «Considérant que, de l'avis du Tribunal, les parties devraient, dans ces conditions, agir avec prudence et précaution et veiller à ce que des mesures de conservation efficaces soient prises dans le but d'empêcher que le stock du thon à nageoire bleue ne subisse des dommages graves» : TIDM, Affaire du thon à nageoire bleue, Nouvelle-Zélande c. Japon ; Australie c. Japon, Demande en prescription de mesures conservatoires, Ordonnance du 27 août 1999, § 77.



Jusqu'à présent, ce sont essentiellement les procédures d'urgence qui ont servi de fondement à la saisine du Tribunal international du droit de la mer (TIDM) dans les différends ayant une portée environnementale.

D'abord, les mesures conservatoires qui recèlent deux cas de figures. D'une part, le TIDM peut prescrire toutes mesures conservatoires s'il est dûment saisi d'un différend et considère, *prima facie*, avoir compétence ou s'il juge approprié de prescrire lesdites mesures pour préserver les droits respectifs des Parties en litige ou pour empêcher que le milieu marin ne subisse des dommages graves en attendant la décision définitive. D'autre part, en attendant la constitution d'un tribunal arbitral, saisi d'un différend en vertu de l'annexe VII de la CNUDM, le TIDM peut prescrire, modifier ou rapporter des mesures conservatoires s'il considère, *prima facie*, que le tribunal devant être constitué aurait compétence et s'il estime que l'urgence de la situation l'exige⁵¹.

Ensuite, la procédure de prompt mainlevée apparaît comme la contrepartie de la consécration de la notion de ZEE. La procédure vise à préserver l'équilibre entre les États côtiers et les États du pavillon, en particulier dans le domaine de la navigation, de façon à éviter aux propriétaires et exploitants des navires des préjudices économiques exorbitants. En cela, cette procédure recèle les limites objectives dans la protection et la préservation du milieu marin. Elle se concentre sur la pêche et les problèmes posés par la surexploitation des ressources halieutiques⁵².

Après, nous avons les demandes d'avis consultatifs. Aux termes de la CNUDM et du statut du Tribunal, la fonction consultative est exercée par la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins. La Chambre a rendu, le 1^{er} février 2011, son premier avis consultatif sur «les Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone». Ces deux instruments n'envisagent guère la compétence consultative du Tribunal en formation plénière. Il s'agit d'une création du Tribunal à l'occasion de l'élaboration de son Règlement en 1996 ; l'on a alors évoqué la possibilité pour le tribunal plénier de donner des avis consultatifs. C'est pourquoi la clause attributive des compétences se trouve dans le Règlement ; elle fait l'objet de l'article 138, qui prévoit que le Tribunal peut donner un avis consultatif sur une question juridique, dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la Convention prévoit expressément qu'une demande d'un tel avis peut être soumise au Tribunal.

Enfin, les affaires au fond devant les tribunaux *ad hoc* ont traité de l'environnement soit par prétérition, soit en *obiter dictum*.

Il ressort de jurisprudence que les mesures conservatoires jouent un rôle privilégié dans la protection du milieu marin.

Examinons la jurisprudence à travers les procédures ci-dessus évoquées.

⁵¹ Préambule de la CNUDM du 10 décembre 1982.

⁵² Article 290 §§ 1 et 5 de la CNUDM.

2.1. Les mesures conservatoires

2.1.1. L'affaire thon à nageoire bleue devant le TIDM – Ordonnance du 27 août 1999 : Affaires nos 3 et 4, Japon/Australie/Nouvelle-Zélande

L'affaire est relative à la surexploitation des stocks de thon à nageoire bleue (TNB). La Nouvelle-Zélande a fait valoir que le Japon n'a pas observé l'obligation de coopérer dans la gestion et la conservation du stock de TNB en ne prenant pas les mesures de conservation nécessaires à l'encontre de ses nationaux pêchant en haute mer afin de maintenir le stock de TNB à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum⁵³.

Dans sa demande du 30 juillet 1999, l'Australie requiert que le Japon mette immédiatement fin à sa pêche unilatérale expérimentale au TNB et qu'il limite ses captures pour toute saison de pêche déterminée au dernier quota national qui a été arrêté d'un commun accord au sein de la Commission pour la conservation du TNB⁵⁴.

Sur le point de savoir si des mesures conservatoires s'imposent en attendant la constitution du tribunal arbitral, le Tribunal note que, «en vertu de l'article 290 de la Convention, le Tribunal peut prescrire des mesures conservatoires pour préserver les droits respectifs des parties en litige ou pour empêcher que le milieu marin ne subisse de dommages graves»⁵⁵.

Le Tribunal observe que «la conservation des ressources biologiques de la mer constitue un élément essentiel de la protection et de la préservation du milieu marin»⁵⁶, et que «les parties ne sont pas divisées sur le fait que le stock du thon à nageoire bleue se trouve dans un état d'épuisement grave et aux niveaux les plus bas historiquement, ce qui est source d'une grave préoccupation sur le plan biologique»⁵⁷. Le Tribunal relève qu'il «a été informé par les parties de ce que la pêche commerciale au thon à nageoire bleue est censée se poursuivre tout au long du restant de l'année 1999 et au-delà»⁵⁸, que «les captures des États et entités non parties à la Convention de 1993 ont considérablement augmenté depuis 1996»⁵⁹, et que «les parties devraient, dans ces conditions, agir avec prudence et précaution et veiller à ce que des mesures de conservation efficaces soient prises dans le but d'empêcher que le stock du thon à nageoire bleue ne subisse des dommages graves»⁶⁰. Le Tribunal constate qu'«il existe une incertitude scientifique en ce qui concerne les mesures à prendre pour la conservation du thon à nageoire bleue et que les parties sont divisées sur le point de savoir si les mesures de conservation prises jusqu'ici ont conduit à une amélioration de l'état du stock du thon à nageoire bleue»⁶¹. Il déclare ensuite que, «bien qu'il ne saurait évaluer de manière concluante les éléments de preuve scientifiques qui lui ont été soumis, le Tribunal estime

⁵³ À ce jour, le TIDM a connu plus de neuf affaires de prompte mainlevée ; voir www.itlos.org/affaires.
Ordonnance du 27 août 1999, §§ 28-31.

⁵⁴ *Ibid.*, § 32 ; voir le § 33 pour les conclusions et arguments présentés par le Japon dans son exposé en réponse.

⁵⁵ *Ibid.*, § 67.

⁵⁶ *Ibid.*, § 70.

⁵⁷ *Ibid.*, § 71.

⁵⁸ *Ibid.*, § 75.

⁵⁹ *Ibid.*, § 76.

⁶⁰ *Ibid.*, § 77.

⁶¹ *Ibid.*, § 79.

que des mesures conservatoires devraient être prises d'urgence afin de préserver les droits des parties et d'éviter une détérioration plus grande de l'état du stock du thon à nageoire bleue»⁶².

L'on peut noter une référence implicite au principe de précaution, laquelle traduit la prudence du juge. Une partie de la doctrine a eu à invoquer la coutume internationale en parlant du principe. Toujours est-il que nombre de traités et d'instruments juridiques formels utilisent différents termes : principe ; approche ; concept ; mesures ; action. À ce jour, aucune décision judiciaire n'a réglé le problème. C'est que l'approche juridique de l'environnement demeure inachevée.

En effet, la notion est indéfinie et les instruments juridiques internes sont incertains ou en mutation rapide. L'approche de précaution en tant que notion d'encadrement des activités humaines soulève des difficultés de définition et de mise en œuvre qui imposent la prudence au juge international. Nombre de requérants ont invoqué le principe de précaution devant le Tribunal pour soit : préserver des ressources halieutiques ; prévenir une pollution du milieu marin ; éviter une dégradation de l'environnement marin ou une atteinte aux ressources naturelles du fait de la poldérisation. La prudence s'impose dans la mesure où la Convention ne comporte aucune référence explicite à ce principe.

2.1.2. Affaire de l'usine Mox devant le TIDM (Royaume-Uni/Irlande) – Ordonnance du 3 décembre 2001 : Affaire n°10

Sur la question de la nécessité de prescrire des mesures conservatoires en attendant la constitution du tribunal arbitral, le Tribunal déclare que, «conformément à l'article 290, paragraphe 1, de la Convention, le Tribunal peut prescrire des mesures conservatoires pour préserver les droits respectifs des parties en litige ou pour empêcher que le milieu marin ne subisse de dommages graves»⁶³, et que «conformément à l'article 290, paragraphe 5, de la Convention, les mesures conservatoires peuvent être prescrites, en attendant la constitution du tribunal arbitral prévu à l'annexe VII, si le Tribunal considère que l'urgence de la situation l'exige, en ce sens que des actes préjudiciables aux droits de l'une ou l'autre partie pourraient se produire ou que le milieu marin pourrait subir des dommages graves avant la constitution du tribunal arbitral prévu à l'annexe VII»⁶⁴. «[L]e Tribunal doit, dès lors, se prononcer sur le point de savoir si des mesures conservatoires sont requises en attendant la constitution du tribunal arbitral prévu à l'annexe VII»⁶⁵.

Le Tribunal relève l'affirmation de l'Irlande selon laquelle, une fois que l'usine MOX deviendra opérationnelle, «des rejets se produiront dans le milieu marin, avec des conséquences irréversibles»⁶⁶, et il ne sera «pas possible de revenir à la situation qui existait avant la mise en service de l'usine MOX en cessant simplement d'alimenter le système en plutonium»⁶⁷.

⁶² *Ibid.*, § 80.

⁶³ Ordonnance du 3 décembre 2001, § 63.

⁶⁴ *Ibid.*, § 64.

⁶⁵ *Ibid.*, § 65.

⁶⁶ *Ibid.*, § 68.

⁶⁷ *Ibid.*, § 70.



Le Tribunal relève également que l'Irlande «plaide que le principe de précaution impose au Royaume-Uni la charge de démontrer qu'aucun dommage ne résulterait des rejets et d'autres conséquences de la mise en service de l'usine MOX, si celle-ci devait intervenir, et que le principe de précaution pourrait être utilement pris en compte par le Tribunal dans l'évaluation qu'il fera de l'urgence qu'il y a à prendre les mesures conservatoires sollicitées auprès de lui à propos de la mise en service de l'usine MOX»⁶⁸. Le Tribunal prend note des arguments du Royaume-Uni qui «soutient qu'il a produit des éléments de preuve qui établissent que d'éventuels risques de pollution, qui découleraient des opérations de l'usine MOX, seraient d'un niveau infinitésimal»⁶⁹, que «la mise en service de l'usine MOX [...] ne causera pas [...] de dommages graves au milieu marin ou de préjudice irréparable aux droits de l'Irlande, au cours de la période précédant la constitution du tribunal arbitral prévu à l'annexe VII [...]»⁷⁰, et que «ni la mise en service de l'usine MOX ni l'introduction du plutonium dans le système ne sont irréversibles, bien que le déclassement de l'usine puisse créer des difficultés techniques et financières à l'exploitant, si l'Irlande devait avoir gain de cause au sujet de la plainte soumise au tribunal arbitral prévu à l'annexe VII»⁷¹. Le Tribunal note également que, de l'avis du Royaume-Uni, «l'Irlande n'est pas parvenue à fournir la preuve que, soit des dommages irréparables aux droits de l'Irlande, ou des dommages graves au milieu marin résultant des opérations de l'usine MOX se produiront, et que, au regard des faits de l'espèce, le principe de précaution n'est pas applicable»⁷². Le Tribunal observe que le défendeur, à l'audience publique du 20 novembre 2001, «a déclaré qu'"il n'y aura pas de transferts additionnels par mer de matières radioactives, que ce soit à destination ou en provenance de Sellafield, qui résulteraient de la mise en service de l'usine MOX"»⁷³, qu'"il n'y aura pas d'exportation de combustible MOX à partir de l'usine avant l'été 2002" et "qu'il n'y aura pas d'importation destinée à l'usine THORP de combustible nucléaire usé devant être retraité par l'usine MOX, au cours de la période en question, en exécution de contrats conclus à cet effet"»⁷⁴. Le Tribunal prend acte des assurances données par le Royaume-Uni⁷⁵. Pour ces motifs, le Tribunal ne juge pas que, eu égard aux circonstances de l'espèce, «l'urgence de la situation exige la prescription des mesures conservatoires sollicitées par l'Irlande, pour la courte période qui précédera la constitution du tribunal arbitral prévu à l'annexe VII»⁷⁶. Le Tribunal affirme, toutefois, «que l'obligation de coopérer constitue, en vertu de la partie XII de la Convention et du droit international général, un principe fondamental en matière de prévention de la pollution du milieu marin et qu'il en découle des droits que le Tribunal peut considérer approprié de préserver conformément à l'article 290 de la Convention»⁷⁷. «[D]e l'avis du Tribunal, la prudence et la précaution exigent que l'Irlande et le Royaume-Uni coopèrent en échangeant des informations relatives aux risques ou effets qui pourraient découler ou résulter des opérations de l'usine MOX et qu'ils élaborent des moyens permettant, le cas échéant, d'y faire face»⁷⁸.

⁶⁸ *Ibid.*, § 71.

⁶⁹ *Ibid.*, § 72.

⁷⁰ *Ibid.*, § 73.

⁷¹ *Ibid.*, § 74.

⁷² *Ibid.*, § 75.

⁷³ *Ibid.*, § 78.

⁷⁴ *Ibid.*, § 79.

⁷⁵ *Ibid.*, § 80.

⁷⁶ *Ibid.*, § 81.

⁷⁷ *Ibid.*, § 82.

⁷⁸ *Ibid.*, § 84.

Dans son ordonnance, le Tribunal⁷⁹ : «1. à l'unanimité, prescrit, en attendant une décision du tribunal arbitral prévu à l'annexe VII, la mesure conservatoire ci-après, en vertu de l'article 290, paragraphe 5, de la Convention : l'Irlande et le Royaume-Uni doivent coopérer et, à cette fin, procéder sans retard à des consultations dans le but : a) d'échanger des informations supplémentaires concernant les conséquences possibles, pour la mer d'Irlande, de la mise en service de l'usine MOX ; b) de surveiller les risques ou les effets qui pourraient découler ou résulter, pour la mer d'Irlande, des opérations de l'usine MOX ; c) d'adopter, le cas échéant, des mesures pour prévenir une pollution du milieu marin pouvant résulter des opérations de l'usine MOX».

2.1.3. Affaire relative aux travaux de poldérisation devant le TIDM (Malaisie c. Singapour) – Ordonnance du 8 octobre 2003 : Affaire n°12

Sur la nécessité de prescrire des mesures conservatoires en attendant la constitution du tribunal arbitral, le Tribunal note que, «conformément à l'article 290, paragraphe 1, de la Convention, le Tribunal peut prescrire des mesures pour préserver les droits respectifs des parties en litige ou pour empêcher que le milieu marin ne subisse des dommages graves»⁸⁰.

Concernant l'argument du demandeur selon lequel le défendeur a violé certaines dispositions de la Convention et, dans cette optique, le principe de précaution⁸¹, le Tribunal note que pendant la procédure orale Singapour a, en réponse aux mesures demandées par la Malaisie, rappelé sa proposition de communiquer les informations demandées par la Malaisie relatives aux travaux de poldérisation⁸², déclaré qu'elle donnerait à la Malaisie toute latitude de faire des observations sur les travaux de poldérisation et leur impact potentiel⁸³, déclaré qu'elle était et demeurerait prête et disposée à engager des négociations⁸⁴ et a donné au Tribunal l'assurance qu'elle n'accélérait pas ses travaux⁸⁵. Le Tribunal prend acte des assurances données par Singapour⁸⁶.

En ce qui concerne le remblaiement dans le secteur D à Pulau Tekong, qui constituait une préoccupation majeure de la Malaisie⁸⁷, le Tribunal constate l'engagement pris par Singapour lors de l'audience de n'entreprendre aucune mesure irréversible en vue de construire un mur de revêtement en pierre autour du secteur D dans l'attente de la réalisation d'une étude conjointe qui doit être entreprise par des experts indépendants⁸⁸. Le Tribunal prend acte de cet engagement⁸⁹.

Le Tribunal considère qu'«on ne saurait exclure que, dans les circonstances particulières de l'espèce, les travaux de poldérisation puissent avoir un impact négatif sur le milieu marin»⁹⁰,

⁷⁹ *Ibid.*, § 89.

⁸⁰ *Ibid.*, § 89.

⁸¹ Ordonnance du 8 octobre 2003, § 64.

⁸² *Ibid.*, § 74.

⁸³ *Ibid.*, § 76.

⁸⁴ *Ibid.*, § 77.

⁸⁵ *Ibid.*, § 78.

⁸⁶ *Ibid.*, § 80.

⁸⁷ *Ibid.*, § 81.

⁸⁸ *Ibid.*, § 84.

⁸⁹ *Ibid.*, § 87.

⁹⁰ *Ibid.*, § 88.



et que, « étant donné l'incidence possible des travaux de poldérisation sur le milieu marin, la circonspection et la prudence commandent à la Malaisie et à Singapour de mettre en place des mécanismes en vue d'un échange d'informations et de l'évaluation des risques ou effets que pourraient entraîner les travaux de poldérisation, et de trouver des moyens d'y faire face dans les zones affectées»⁹¹. Le Tribunal déclare que «la Malaisie et Singapour doivent faire en sorte qu'il ne sera entreprise aucune action de nature à compromettre l'exécution de toute décision sur le fond qui pourrait être rendue par le tribunal arbitral prévu à l'annexe VII»⁹².

Dans son ordonnance, le Tribunal⁹³, à l'unanimité, «prescrit, en attendant une décision du tribunal arbitral prévu à l'annexe VII, les mesures conservatoires suivantes en vertu de l'article 290, paragraphe 5, de la Convention : la Malaisie et Singapour doivent coopérer et, à cette fin, procéder sans retard à des consultations dans le but :

- a) de procéder promptement à la création d'un groupe d'experts indépendants chargé :
 - i) de mener, dans un délai d'un an au plus à compter de la date de la présente ordonnance, une étude visant à déterminer l'impact des travaux de poldérisation de Singapour conformément au cadre de référence qui doit être défini d'un commun accord par la Malaisie et Singapour, et de proposer, le cas échéant, des mesures pour faire face à tout impact négatif éventuel de ces travaux ;
 - ii) d'établir au plus tôt un rapport d'activité sur la question des travaux de remblaiement dans le secteur D à Pulau Tekong ;
- b) de procéder régulièrement à un échange d'informations sur les travaux de poldérisation entrepris par Singapour et d'évaluer les risques ou effets qu'ils pourraient entraîner ».

2.1.4. Délimitation de la frontière maritime entre le Ghana et la Côte d'Ivoire devant le TIDM – Ordonnance du 25 avril 2015

Sur la nécessité de prescrire des mesures conservatoires en attendant la décision au fond, la Chambre spéciale déclare que son pouvoir «de prescrire des mesures conservatoires, qu'[elle] tient de l'article 290, paragraphe 1, de la Convention, a pour objet de préserver les droits respectifs des parties en litige ou d'empêcher que le milieu marin ne subisse de dommages graves en attendant la décision définitive»⁹⁴, et qu'elle «ne peut prescrire des mesures conservatoires que si elle juge qu'il existe "un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits des parties en litige"»⁹⁵. La Chambre spéciale renvoie, à cet égard, au paragraphe 72 de l'ordonnance du Tribunal du 23 décembre 2010 dans l'Affaire du navire «Louisa»⁹⁶. La Chambre spéciale affirme également que «l'urgence est requise pour exercer le pouvoir de prescrire des mesures conservatoires, c'est-à-dire la nécessité de prévenir le risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits en litige avant que la décision définitive ne soit rendue»⁹⁷.

⁹¹ *Ibid.*, § 96.

⁹² *Ibid.*, par. 99

⁹³ *Ibid.*, § 100.

⁹⁴ *Ibid.*, § 106.

⁹⁵ Ordonnance du 25 avril 2015, § 39.

⁹⁶ *Ibid.*, § 41.

⁹⁷ *Ibid.*, § 41.

En ce qui concerne la demande de la Côte d'Ivoire en prescription de «mesures conservatoires [...] pour empêcher que le milieu marin ne subisse des dommages graves»⁹⁸, «la Chambre spéciale estime que la Côte d'Ivoire n'a pas apporté de preuve suffisante pour appuyer ses allégations selon lesquelles les activités menées par le Ghana dans la zone litigieuse seraient de nature à créer un risque imminent de dommages graves au milieu marin»⁹⁹. La Chambre spéciale affirme toutefois qu'elle « est particulièrement préoccupée par le risque que des dommages graves soient causés au milieu marin»¹⁰⁰ et qu'à son avis «les Parties devraient, dans les circonstances de l'espèce, "agir avec prudence et précaution pour éviter tout dommage grave au milieu marin"»¹⁰¹. La Chambre spéciale renvoie, à cet égard, au paragraphe 77 de l'ordonnance du Tribunal du 23 décembre 2010 en l'Affaire du navire «Louisa», au paragraphe 77 de l'ordonnance du Tribunal du 27 août 1999 dans les affaires du thon à nageoire bleue et au paragraphe 132 de l'avis consultatif de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du 1er février 2011 (Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone)¹⁰².

2.2. Les avis consultatifs

2.2.1. Avis consultatif du 1^{er} février 2011 – Affaire n°17 : Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone devant le TIDM¹⁰³

Le Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins a posé la question suivante : quelles sont les responsabilités et obligations juridiques des États Parties à la Convention qui patronnent les activités menées dans la Zone en application de l'accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la CNUDM ?

La chambre des fonds marins répond comme suit :

«Les États qui patronnent ont deux types d'obligations aux termes de la Convention et des instruments qui s'y rapportent. A. L'obligation de veiller au respect par le contractant patronné des termes du contrat et des obligations énoncées dans la Convention et les instruments qui s'y rapportent. Il s'agit d'une obligation de "diligence requise". L'État qui patronne est tenu de faire de son mieux pour que les contractants patronnés s'acquittent des obligations qui leur incombent. La norme relative à la diligence requise peut varier dans le temps et dépendre du niveau de risque des activités concernées. Cette obligation de "diligence requise" nécessite que l'État qui patronne prenne des mesures au sein de son système juridique. Ces mesures doivent être des lois et règlements et des mesures administratives. Ces mesures doivent répondre à une norme, être "raisonnablement appropriées". B. Obligations directes auxquelles les États qui patronnent doivent se conformer indépendamment de leur obligation de veiller à ce que les contractants patronnés adoptent une certaine conduite. Le respect de ces obligations peut aussi être considéré comme un facteur pertinent pour que l'État qui patronne s'acquitte de

⁹⁸ *Ibid.*, § 42.

⁹⁹ *Ibid.*, § 64.

¹⁰⁰ *Ibid.*, § 67.

¹⁰¹ *Ibid.*, § 68.

¹⁰² *Ibid.*, § 72.

¹⁰³ *Ibid.*, § 72.



son obligation de "diligence requise". Les obligations directes les plus importantes incombant à l'État qui patronne sont les suivantes : a) l'obligation d'aider l'Autorité, énoncée à l'article 153, paragraphe 4, de la Convention ; b) l'obligation d'appliquer une approche de précaution, reflétée dans le principe 15 de la Déclaration de Rio et énoncée dans le Règlement relatif aux nodules et le Règlement relatif aux sulfures. Il convient aussi de considérer que cette obligation fait partie intégrante de l'obligation de "diligence requise" de l'État qui patronne et est applicable au-delà du cadre du Règlement relatif aux nodules et du Règlement relatif aux sulfures ; c) l'obligation d'appliquer les meilleures pratiques écologiques, énoncée dans le Règlement relatif aux sulfures, mais également applicable dans le contexte du Règlement relatif aux nodules ; d) l'obligation d'adopter des mesures afin que le contractant fournisse des garanties dans l'éventualité d'ordres en cas d'urgence pour assurer la protection du milieu marin ; et e) l'obligation d'offrir des voies de recours pour obtenir réparation. L'État qui patronne a l'obligation de diligence requise de veiller à ce que le contractant patronné respecte l'obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement qui lui est faite au paragraphe 7, de la section 1 de l'annexe à l'Accord de 1994. L'obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement est également une obligation générale en droit coutumier et est énoncée en tant qu'obligation directe de tous les États à l'article 206 de la Convention et en tant qu'un des aspects de l'obligation faite à l'État qui patronne d'aider l'Autorité en vertu l'article 153, paragraphe 4, de la Convention».

2.2.2. Avis consultatif de la CSRP du 2 avril 2015 du TIDM – Affaire n°21¹⁰⁴

Par lettre du 27 mars 2013, reçue le 28 mars 2013, le Secrétaire permanent de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) a transmis au Tribunal une demande d'avis consultatif, en application d'une résolution adoptée par la Conférence des Ministres de la CSRP à sa quatorzième session, tenue les 27 et 28 mars 2013.

Dans ladite résolution, la Conférence des Ministres a décidé, conformément à l'article 33 de la Convention de 2012 relative à la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des États membres de la CSRP, d'habiliter le Secrétaire permanent de la CSRP à saisir le Tribunal, en application de l'article 138 du Règlement, aux fins de rendre un avis consultatif sur les questions suivantes :

- «1. Quelles sont les obligations de l'État du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la Zone Economique Exclusive des États tiers ?
2. Dans quelle mesure l'État du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ?
3. Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un accord international avec l'État du pavillon ou avec une structure internationale, cet État ou cette organisation peut-il être tenu responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'État côtier par ce navire ?
4. Quels sont les droits et obligations de l'État côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ?».

Dans son avis consultatif, le Tribunal¹⁰⁵, à l'unanimité, répond comme suit à la première

¹⁰⁴ Avis consultatif de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du 1^{er} février 2011, dispositif.

question : «L'État du pavillon a l'obligation de prendre les mesures nécessaires, y compris les mesures d'exécution, pour veiller à ce que les navires battant son pavillon se conforment aux lois et règlements adoptés par les États membres de la CSRP relatifs aux ressources biologiques marines dans leur zone économique exclusive aux fins de conservation et de gestion de ces ressources.

Pour s'acquitter de son obligation d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans le domaine administratif, l'État du pavillon est tenu, en vertu de l'article 94 de la Convention, d'adopter les mesures administratives nécessaires pour veiller à ce que les navires de pêche battant son pavillon ne se livrent pas à des activités, dans les zones économiques exclusives des États membres de la CSRP, qui entravent l'exercice de sa responsabilité au titre de l'article 192 de la Convention aux fins de protection et de préservation du milieu marin et de conservation des ressources biologiques marines qui en sont partie intégrante. Les obligations susmentionnées sont des obligations de "diligence due".

L'État du pavillon et les États membres de la CSRP ont l'obligation de coopérer dans les affaires relatives à des activités de pêche INN menées par des navires de l'État du pavillon dans les zones économiques exclusives des États membres de la CSRP concernés.

L'État du pavillon, dans les cas où il reçoit des informations d'un État membre de la CSRP alléguant qu'un ou plusieurs navires battant son pavillon ont été impliqués dans des activités de pêche INN dans la zone économique exclusive de cet État, a l'obligation de procéder à une enquête et de prendre, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour remédier à la situation et d'en informer l'État membre de la CSRP».

Par 19 voix contre 1, le Tribunal répond comme suit à la quatrième question : « En vertu de la Convention, les États membres de la CSRP ont l'obligation d'assurer la gestion durable des stocks partagés, lorsque ces stocks se trouvent dans leurs zones économiques exclusives respectives. Ces obligations comprennent :

- i) L'obligation de coopérer, selon que de besoin, avec les "organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales" en vue de "prendre des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des stocks partagés de la zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation" (voir article 61, paragraphe 2, de la Convention) ;
- ii) Pour ce qui concerne "un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées" qui "se trouvent dans les zones économiques exclusives de plusieurs États membres de la CSRP", l'obligation pour ceux-ci de s'efforcer de "s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks" (voir article 63, paragraphe 1, de la Convention) ;
- iii) Pour ce qui concerne les thonidés, l'obligation de coopérer, directement ou par l'intermédiaire de la CSRP, afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir leur exploitation optimale dans leurs zones économiques exclusives (voir article 64, paragraphe 1, de la Convention). Les mesures prises au titre de cette obligation devraient être cohérentes et compatibles avec celles prises dans l'ensemble de la région

¹⁰⁵ *Ibid.*



par l'organisation régionale pertinente, à savoir la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, aussi bien dans les zones économiques exclusives des États membres de la CSRP qu'au-delà de celles-ci.

Afin d'exécuter ces obligations, les États membres de la CSRP, en application de la Convention, spécifiquement ses articles 61 et 62, doivent veiller à ce que les mesures de conservation et de gestion visent à maintenir ou à rétablir les stocks à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des communautés côtières de pêcheurs et les besoins particuliers des États membres de la CSRP, compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial.

Lorsqu'ils exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations en vertu de la Convention dans leurs zones économiques exclusives respectives, les États membres de la CSRP et les autres États Parties à la Convention doivent tenir dûment compte de leurs droits et obligations respectifs. Cette règle découle des articles 56, paragraphe 2, et 58, paragraphe 3, de la Convention et de l'obligation qu'ont les États Parties de protéger et de préserver le milieu marin, principe fondamental souligné aux articles 192 et 193 de la Convention, énoncé au quatrième alinéa de son préambule. Les ressources biologiques de la faune et la flore marines font partie du milieu marin et, ainsi que le Tribunal l'a constaté dans les affaires du thon à nageoire bleue, "la conservation des ressources biologiques de la mer constitue un élément essentiel de la protection et de la préservation du milieu marin".


2.3. Sentence arbitrale : South China Sea Arbitration (Philippines c. Chine) – sentence du 12 juillet 2016 du Tribunal ad hoc constitué en vertu de l'annexe VII de la CNUDM

Aux termes des articles 192 et 194 de la Convention, les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin. Pour ce faire, ils prennent séparément ou conjointement toutes les mesures compatibles avec la Convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source. Ils prennent toutes les mesures nécessaires pour que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne causent pas de préjudice par pollution à d'autres États. En ce qui concerne la responsabilité de l'État du pavillon, chaque partie est tenue de prendre les mesures qui peuvent être nécessaires pour s'assurer que les navires de pêche autorisés à battre son pavillon n'exercent aucune activité susceptible de compromettre l'efficacité des mesures internationales de conservation et de gestion (Avis consultatif du TIDM du 2 avril 2015)¹⁰⁶.

Ainsi, la sentence pour la présente affaire indique :

"The South China Sea includes highly productive fisheries and extensive coral reef ecosystems, which are among the most biodiverse in the world. The marine environment around Scarborough Shoal and the Spratly Islands has an extremely high level of biodiversity of species, including fishes, corals, echinoderms, mangroves, seagrasses, giant clams, and

¹⁰⁶ *Ibid.*



marine turtles, some of which are recognised as vulnerable or endangered. While coral reefs are amongst the most biodiverse and socioeconomically important ecosystems, they are also fragile and degrade under human pressures. Threats to coral reefs include overfishing, destructive fishing, pollution, human habitation, and construction. In the South China Sea, ocean currents and the life cycles of marine species create a high degree of connectivity between the different ecosystems. This means that the impact of any environmental harm occurring at Scarborough Shoal and in the Spratly Islands may not be limited to the immediate area, but can affect the health and viability of ecosystems elsewhere in the South China Sea".

Les mesures prises doivent comprendre celles nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction. Faute de quoi, l'État du pavillon mène immédiatement une enquête approfondie lorsqu'une infraction est alléguée [Affaire Pulp Mills (CIJ) ; Affaire Responsabilités et obligations des États qui patronnent ... (Avis consultatif du 1er février 2011 du TIDM) ; Affaire Chago Marine Protection Arbitration ; Affaire Mox Plant (TIDM)].

Nous en arrivons à présent aux perspectives qui s'offrent de nos jours.

3. Perspectives

L'on a ici en vue deux problèmes qui préoccupent la communauté internationale des États dans son ensemble. Il s'agit des changements climatiques et des ressources génétiques marines.

3.1. Conséquences des changements climatiques

Les conséquences des changements climatiques sur les océans sont appelées à figurer pendant longtemps à l'ordre du jour du droit de la mer dans les années à venir et risquent d'occuper nombre d'institutions internationales. Le rapport de 2010 du Secrétaire général des Nations Unies relatif aux océans et au droit de la mer souligne les divers aspects de ces conséquences : «l'augmentation du niveau des mers ; la fonte des glaces de l'océan arctique ; la question de l'acidification des océans ; les difficultés de la biodiversité marine ; l'augmentation de la fréquence des événements météorologiques extrêmes ; et les transferts dans la distribution des espèces biologiques»¹⁰⁷. C'est pourquoi l'Assemblée générale des Nations Unies continue de souligner qu'il est urgent de s'attaquer aux effets des changements climatiques et de l'acidification des océans sur le milieu marin et la diversité biologique marine et recommande un certain nombre de mesures¹⁰⁸. Une des mesures-phares se trouve être la sensibilisation de l'opinion aux effets néfastes des changements climatiques sur les océans¹⁰⁹.

¹⁰⁷ A/65/69/Add.2, § 374.

¹⁰⁸ Assemblée générale de l'ONU, Résolution 69/245.

¹⁰⁹ Rapport de 2010 du Secrétaire général des Nations Unies.



En effet, dans le cadre de son mandat révisé, approuvé par l'Assemblée générale, ONU-Océans, mécanisme de coordination inter-institutions pour les questions liées aux océans et aux zones côtières, a continué de s'attacher en priorité à mettre en place une base de données consultable en ligne contenant un inventaire des mandats et des activités¹¹⁰. En conformité avec son mandat¹¹¹, le coordonnateur d'ONU-Océans a entretenu la seizième réunion du processus consultatif sur les travaux de ce mécanisme¹¹². ONU-Océans a en outre organisé, en marge de la Conférence des Parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à Paris, une session d'information sur les activités des membres d'ONU-Océans relatives à la question des océans et des changements climatiques et à l'acidification des océans¹¹³.

C'est que la question des changements climatiques est un objet de préoccupation mondiale. Elle est multidimensionnelle¹¹⁴ en ce qu'elle couvre les domaines les plus divers et les plus dissemblables¹¹⁵.

Comme l'indique Ph. Sands: "It is plain that climate change poses significant challenges to international law. The subject transcends the classical structure of an international legal order that divides our planet into territorially defined areas over which states are said to have sovereignty. Issues associated with climate change permeate national boundaries: emissions or actions in one state will have adverse consequences in another, and in areas over which states have no jurisdiction or sovereignty. [...] There is no other issue like climate change,

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Résolution 68/70, annexe.

¹¹² www.un.oceans.org.

¹¹³ http://unfccc.int/files/meetings/Bonn_jun_2015.

¹¹⁴ A/65/69/add.2, § 374 ; voir aussi : R. Rayfuse and S. V. Scott (eds.) *International Law in the Era of Climate Change*, Edward ELGAR, 2012; J. S. DRYZEK, R. B. NORGAARD and D. SCHLOSBERG (eds.), *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford University Press, 2011; A. BOYLE, "Climate Change and Ocean Governance", in M. C. RIBEIRO (ed.), *30 years after the signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: the protection of the environment and the future of the Law of the Sea*. Proceedings of the International Conference, Faculty of Law, University of Porto, 15-17 November 2012, pp. 357-382, où l'auteur écrit: "Rather, the important lesson is that climate change should be on the negotiating agenda of all international institutions whose mandate is affected by it. It is a human rights issue. It is a trade issue. It is also an issue for IMO and those convention secretariats responsible for protecting the marine environment pursuant to part XII of the 1982 Convention" (p. 358).

¹¹⁵ Comme l'indique le Rapport de synthèse de 2014 destiné aux décideurs: "1) Human influence on the climate system is clear [...]; recent climate changes have had widespread impacts on human and natural systems; 2) Many of the observed changes are unprecedented; 3) The atmosphere and oceans have warmed that amounts of snow and ice have diminished, and sea level has risen; 4) Anthropogenic greenhouse gas emissions are extremely likely to have been the dominant cause of the observed warming since the mid-20th century; 5) Continued emissions [...] will cause further warming and long-lasting changes [...] increasing the likelihood of severe, pervasive and irreversible impacts; 6) Limiting climate change would require substantial and sustained reductions in greenhouse gas emissions; 7) It is very likely that heat waves will occur more often and last longer, and that extreme precipitation events will become more intense in frequent in many regions. The ocean will continue to warm and acidify, and global mean sea level to rise; 8) Many aspects of climate change and associated impacts will continue for centuries; 9) The risks of abrupt or irreversible changes increase as the magnitude of the warming increases; 10) Without additional mitigation efforts [...] warming by the end of the 21st century will lead to high, to very high risk of severe, wide-spread and irreversible impacts globally; and 11) There are multiple mitigation pathways that are likely to limit warming to below 2°C relative to pre-industrial levels. The pathways would require substantial emission reductions over the next few decades and near zero emissions of CO2 and other long-lived greenhouse gases by the end of the century": IPCC, *Climate Change 2014 Synthesis Report. Summary*

where the sources of the problem – according to the IPCC – are so many and so broad, requiring actions that touch upon virtually every aspect of human endeavour and action. Each of us contributes to climate change; each of us will be affected by climate change”¹¹⁶.

Étant donné la prolifération des problèmes posés par les changements climatiques et surtout leur différence de nature, plusieurs critères de spécialité devront être mis en œuvre pour faire face à la situation. L'élévation du niveau des mers est susceptible d'affecter nombre d'îles et de hauts-fonds découvrants qui risquent de disparaître. Se posera alors le problème des droits sur les zones maritimes qui relevaient de la juridiction desdites îles après leur disparition et la disparition des hauts-fonds aura des conséquences sur la détermination des lignes de base.

Les scientifiques ont révélé que l'élévation du niveau des mers a été plus rapide de 2000 à 2009 que durant les 5000 années précédentes¹¹⁷. Le défi immédiat, face à cette situation, est la protection des archipels susceptibles d'être menacés par l'élévation du niveau des mers et les populations installées sur les littoraux. Les différentes formations insulaires de certains archipels sont à un très faible niveau au-dessus du niveau actuel de la mer¹¹⁸.

La fonte des glaciers continentaux et glaces polaires va rejaillir sur le droit de la mer. Elle va engendrer de nouveaux plateaux continentaux exploitables, de nouvelles routes de navigation et peut être une nouvelle piraterie en raison de l'oisiveté des populations autochtones susceptible d'être créée ainsi que la migration des stocks de poissons vers ces nouveaux espaces libérés des glaces. Cette situation peut créer de nouvelles activités de pêche en même temps qu'une nouvelle industrie d'hydrocarbure ou de gaz, c'est-à-dire aussi une possible pollution. C'est dire que des enjeux multiples vont émerger et vont nécessiter une coopération internationale très suivie pour soustraire ces zones à une situation conflictuelle géoéconomique et géostratégique.

En attendant, les États peuvent recourir à la CNUDM pour la protection et la préservation du milieu marin. En effet, «les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin»¹¹⁹. Ils sont ainsi tenus de prendre les mesures visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin.

¹¹⁶ Ph. SANDS, "Climate change and the Rule of Law: Adjudicating the Future in International Law", Public Lecture, United Kingdom Supreme Court, 17 September 2015, pp. 1-21, spéc. p.6.

¹¹⁷ L'on estime que l'élévation est due pour un tiers à la fonte des glaciers continentaux et glaces polaires [la température moyenne hivernale en Antarctique s'est élevée de 6 degrés en 50 ans], pour un autre tiers à la dilatation de l'eau de mer en raison de son réchauffement, même minime, le dernier tiers causal étant encore indéterminé : J. P. PANCRACIO, *Droit de la mer*, Dalloz, 2010, p. 2.

¹¹⁸ C'est le cas des archipels de Tuvalu (océan Pacifique), des Maldives (océan Indien) et celui des Seychelles (océan Indien). Ces archipels sont classés dans la catégorie des petits États insulaires en développement, dont nombre de leurs îles ne sont qu'à 1 ou 2 mètres d'élévation, ce qui les expose singulièrement.

¹¹⁹ Article 192 de la CNUDM ; et l'article 194 § 5 précise que «les mesures prises conformément à la présente partie comprennent les mesures nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction». Ces obligations doivent être examinées en tandem avec celles relatives à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la haute mer telles qu'elles figurent aux articles 117 à la 120 de CNUDM.



En particulier, les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle le soient de manière à ne pas causer de préjudice par pollution à d'autres États et à leur environnement et pour que la pollution résultant d'incidents ou d'activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne s'étende pas au-delà des zones où ils exercent des droits souverains¹²⁰.

Ce principe d'utilisation non dommageable du territoire¹²¹ apparaît comme une obligation de diligence requise (*due diligence*)¹²², et donc susceptible de mettre en jeu la responsabilité d'un État¹²³.

Il reste l'autre défi de taille qu'est l'acidification des océans, dont le niveau de connaissances scientifiques est dans les limbes du balbutiement, poussant la communauté des États à prendre note de la situation. Comme le fait remarquer Tommy Koh: "The nexus between climate change and the oceans is insufficiently understood. People generally do not know that the oceans serve as the blue lungs of the planet, absorbing CO2 for the atmosphere and returning oxygen to the atmosphere. The oceans also play a positive role in regulating the world's climate system. One impact of global warming on the oceans is that the oceans are getting warmer and more acidic. This will have a deleterious effect on our coral reefs. In view of the symbiotic relationship between land and sea, the world should pay more attention to the health of our oceans"¹²⁴.

3.2 Les ressources génétiques marines

La question est examinée par un Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée («Groupe de travail spécial»), institué par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2004, et chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale¹²⁵.

¹²⁰ Article 194 § 2.


¹²¹ Tafsir Malick NDIAYE «La responsabilité internationale des États pour les dommages au milieu marin», *op. cit.* (note 40), p. 267 ; voir aussi la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, *International Legal Materials*, vol. 28, 1989, p. 649.

¹²² TIDM, Affaire n°17, Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre des activités menées dans la zone (Demande d'avis consultatif soumise au tribunal pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins), §§ 115-120.

¹²³ Sur la justiciabilité des changements climatiques, voir A. BOYLE, *op. cit.* (note 114), pp. 378-380; Ph. SANDS, *op. cit.* (note 116), pp.11-15.

¹²⁴ T. KOH, "UNCLOS at 30: Some Reflections", in L. del Castillo (ed.), *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea. Liber Amicorum Judge Hugo Caminos*, Brill/Nijhoff, 2015, p.108. En effet, l'Assemblée générale des Nations Unies dit : «Prend note des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, y compris ses conclusions selon lesquelles, si l'on ne connaît pas encore les conséquences de l'acidification des océans sur la biologie marine, cette acidification progressive devrait avoir un impact négatif sur les organismes marins à coquilles et leurs espèces dépendantes et, à cet égard, encourage les États à poursuivre d'urgence les travaux de recherche sur l'acidification des océans, en particulier les programmes d'observation et de mesures» : Résolution adoptée le 22 décembre 2007, A/RES/62/215, § 81.

¹²⁵ A/61/65 et Corr. 1



Ce travail s'effectue dans le cadre du Processus consultatif officieux ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer («Processus consultatif») qui met l'accent sur les ressources génétiques marines et convient que le Groupe de travail spécial doit examiner cette question¹²⁶. Des discussions ont eu lieu concernant le régime juridique à appliquer aux ressources génétiques marines dans les zones au-delà de la juridiction nationale, conformément à la CNUDM, et l'Assemblée générale a demandé aux États de poursuivre l'examen de cette question dans le cadre du mandat du Groupe de travail spécial, en vue de faire progresser les travaux¹²⁷.

La communauté des États est doublement consciente de l'abondance et de la diversité des ressources génétiques marines et de leur valeur du point de vue des avantages que l'on peut en retirer ainsi que des biens et services auxquels elles peuvent donner lieu, d'une part. De l'autre, elle est consciente également de l'importance de la recherche sur les ressources génétiques marines en vue de mieux comprendre les écosystèmes marins ainsi que leurs utilisations et applications potentielles, et de mieux les gérer¹²⁸. Les premières réunions du Groupe de travail spécial ont enregistré très peu de progrès dans les discussions où les dissensions et les divergences étaient tenaces sur la question du régime juridique applicable à la biodiversité marine, y compris les ressources génétiques marines des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

La nature particulière des ressources génétiques, dont la connaissance doit être approfondie, rend les discussions très ardues. La question qui se pose est celle de leur lieu de rattachement : s'agit-il de ressources appartenant aux fonds marins ou aux eaux surjacentes ? La réponse à cette interrogation rejaille sur les règles applicables du droit de la mer. C'est ainsi que deux points de vue opposés et exclusifs se sont affrontés dans le processus. D'une part, certains États ont avancé que le principe fondamental devant s'appliquer en la matière est celui du patrimoine commun de l'humanité, tandis que d'autres États ont fait valoir le principe de la liberté de la haute mer, de l'autre.

Trois types d'arguments sont avancés pour étayer les différentes positions. D'abord, la question de savoir si le régime applicable à la Zone concerne des ressources autres que les minéraux. L'on sait que la CNUDM entend par ressources toutes les ressources minérales solides, liquides ou gazeuses *in situ* qui, dans la Zone, se trouvent sur les fonds marins ou dans leur sous-sol, y compris les nodules polymétalliques, et les ressources, une fois extraites de la Zone, sont dénommées «minéraux»¹²⁹. L'argument est parfois développé sur la base d'une analogie avec le statut des espèces sédentaires sur le plateau continental.

¹²⁶ Comme demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies au paragraphe 91 de la Résolution 61/222. Le Groupe de travail a tenu plusieurs réunions de 2006 à 2015.

¹²⁷ A/RES/62/215 du 14 mars 2008, § 133.

¹²⁸ *Ibid.*, §§ 134-135 ; voir J. WEHRLI et Th. COTTIER «Towards a treaty instrument on marine genetic resources», in M. C. RIBEIRO (ed.), *30 years after the signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea...*, *op.cit.* [note 114], pp. 517-549, où il est dit : "The law, and international law, finds itself in the classic constellation of ex post assessment of the implications of rules not per se designed to deal with novel and impending challenges. [...] Even the deep sea, which belongs to the least explored areas in the world, supports mammals and fish, including sea stars, sponges, jelly fish and bottom-dwelling fish, worms, molluscs, crustaceans, and a board range of single-celled organisms" (p. 518); M. ALLSOPP, R. PAGE, P. JOHNSTON, D. SANTILLO (eds.), *Oceans in Peril: Protecting Marine Biodiversity*, World Watch Report 174, World Watch Institute, Washington, 2007, p. 7; T. HEIDAR, "Overview of the BBNJ Process and Main Issues", CIL International Workshop, Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction: Preparing for the PrepCom, Singapore, 3-4 February 2016 [PowerPoint].

¹²⁹ CNUDM, article 133, alinéas a) et b).



Ensuite, la question de savoir si l'article 143 de la CNUDM peut être invoqué à l'appui de l'idée selon laquelle la prospection des ressources génétiques doit être conduite à des fins exclusivement pacifiques et dans l'intérêt de l'humanité toute entière, conformément à la partie XIII¹³⁰. Et, enfin, la question de savoir si l'Autorité internationale des fonds marins est appelée – ou non – à jouer un rôle quelconque en la matière, puisque l'Autorité est l'organisation par l'intermédiaire de laquelle les États Parties organisent et contrôlent les activités menées dans la Zone, notamment aux fins de l'administration des ressources de celle-ci¹³¹.

C'est en 2011 que le Groupe de travail devait recommander l'institution d'un processus par lequel le cadre juridique, relatif à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, reflète les différents points de vue des États. En particulier, «prises conjointement et dans leur ensemble», les questions relatives aux ressources génétiques marines, y compris celles liées au partage des bénéfices, les mesures telles que les outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, les études d'impact sur l'environnement ainsi que le renforcement des capacités et le transfert de techniques marines.

Cette recommandation sera adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies et est présentée comme le «package deal» des négociations dans l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la CNUDM et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale¹³².


Le Groupe de travail a continué à examiner ces questions dans le cadre du nouveau processus institué. Il a tenu deux ateliers en 2013 portant, d'une part, sur les ressources génétiques marines et sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine, de l'autre. L'Assemblée générale était d'avis que le Groupe de travail devait tenir plusieurs réunions pour préparer la décision qu'elle était appelée à prendre à sa 69^{ème} session et pour laquelle elle sollicitait des recommandations relatives aux termes de références¹³³, sur le champ d'application, les paramètres et les possibilités d'élaboration d'un instrument international se rapportant à la Convention.

¹³⁰ L'on reconnaît les mots de l'article 143 § 1 de la CNUDM relatif à la recherche scientifique marine dans la Zone, c'est-à-dire les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale.

¹³¹ Article 157 § 1 de la CNUDM.

¹³² A/RES/69/292, 6 juillet 2015, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 juin 2015 - «Élaboration d'un instrument international se rapportant à la CNUDM et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones relevant pas de la juridiction nationale», § 1.

¹³³ A/RES/69/292, *ibid.*, où le premier considérant se lit : «L'Assemblée générale, réaffirmant l'engagement pris par les Chefs d'État et de gouvernement au para. 162 du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable tenue à Rio de Janeiro, Brésil du 20 au 22 juin 2012, intitulé 'L'avenir que nous voulons', qu'elle a fait sien dans sa résolution 66/288 du 27 juillet 2012, de s'attaquer de toute urgence à la question de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, en s'appuyant sur les travaux du Groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de juridiction nationale, et notamment de prendre une décision sur l'adoption d'un instrument international se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer avant la fin de sa soixante-neuvième session».



Après avoir examiné lesdites recommandations¹³⁴ du Groupe de travail spécial et se félicitant des progrès accomplis par ce dernier en application du mandat à lui confié¹³⁵, l'Assemblée générale décida d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant le 19 juin 2015.

Elle décida aussi de constituer, avant la tenue d'une conférence intergouvernementale, un comité préparatoire, ouvert à tous les États membres de l'ONU, aux membres des institutions spécialisées et aux parties à la Convention¹³⁶. Le comité est chargé de présenter à l'Assemblée générale des recommandations de fond sur les éléments du projet d'instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention. Le comité devra tenir compte des divers rapports des coprésidents sur les travaux du Groupe de travail spécial chargé d'étudier les questions relatives à la conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine. Le comité a commencé ses travaux en 2016 et tiendra deux sessions de deux semaines chacune. La première session a eu lieu du 28 mars au 8 avril et la seconde se tiendra du 26 août au 9 septembre. Il en sera de même en 2017 et le comité préparatoire fera rapport à l'Assemblée générale sur l'état d'avancement de ses travaux à la fin 2017. Le comité préparatoire est présidé par l'ambassadeur Eden Charles de Trinité et Tobago¹³⁷.

L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé qu'avant la fin de sa 72^{ème} session elle prendra une décision, en tenant compte du rapport du comité préparatoire, sur l'organisation et la date d'ouverture d'une conférence intergouvernementale, devant se tenir sous les auspices des Nations Unies, les recommandations du comité préparatoire et l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention.

Le 28 février 2017, le président du comité préparatoire a soumis un texte appelé «Non paper» de 112 pages et 759 propositions émanant des États, qui constituent les éléments du projet d'instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et la gestion durable de la biodiversité marine au-delà de la juridiction nationale.

Le texte est un document de référence qui assistera grandement les délégations dans l'examen des questions et idées en discussion au comité préparatoire¹³⁸.

Le point E du chapitre III, relatif aux «Environmental Impact Assessments», est particulièrement important pour la protection et la préservation du milieu marin avec les principes suggérés : «Precautionary principle/approach ; Ecosystem approach ; Science-based approach ; Transparency in decision making ; Inter- and intra-generational equity ; Responsibility to protect and preserve marine environment ; Stewardship ; No-net-loss principle»¹³⁹.

¹³⁴ A/69/780, annexe, sect. I.

¹³⁵ Résolutions 66/321 du 24 décembre 2011 et 67/78 du 11 décembre 2012.

¹³⁶ A/RES/69/292, *op. cit.*, § 1 a).

¹³⁷ *Ibid.* pour l'organisation et le fonctionnement du comité préparatoire, § 1, alinéas a) à k).

¹³⁸ <http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom.htm>.

¹³⁹ Non paper, *ibid.*, pp. 64-78.



Ce processus de négociation qui va s'instaurer s'enrichira sans doute de l'interprétation et de l'application de la partie XII de la CNUDM. Qui plus est, le dialogue entre juridictions internationales et tribunaux arbitraux permettra d'asseoir progressivement un régime international de protection de l'environnement.

Pour ce faire, il serait souhaitable de donner aux juridictions internationales la possibilité d'examiner au fond – quelle que soit la voie retenue – les affaires relatives à la protection de l'environnement marin et d'éviter ainsi la voie des procédures d'urgence jusqu'ici empruntée et qui confine à un examen sommaire des faits de la cause, même si le temps de la protection de l'environnement marin est plutôt celui de l'urgence.

Il faudrait en outre un traité-cadre pour la protection du milieu marin qui n'exclut guère la possibilité de conclure des accords régionaux. L'universel et le régional doivent ici entretenir un lien harmonieux pour organiser la coopération à l'échelle du globe. Ces relations et influences réciproques sont un phénomène important à prendre en compte pour tenter de déterminer les perspectives du droit international de la protection de l'environnement marin.

ANNONCE

Le prochain numéro de la RADE prévu pour paraître en 2020 aura pour thème :

***La protection de l'environnement par les juridictions africaines :
avancées nationales et régionales***

