

**LE TEXTE REVISE DE LA  
CONVENTION AFRICAINE SUR LA  
CONSERVATION DE LA NATURE ET  
DES RESSOURCES NATURELLES:  
PETITE HISTOIRE D'UNE GRANDE  
RENOVATION**

**PAR  
M.A. MEKOUAR**

***ETUDE JURIDIQUE  
EN LIGNE #54***

*Avril 2006*

## La série des Etudes juridiques de la FAO en ligne

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

Les *Etudes juridiques en ligne* sont accessibles sur <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>. Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00100 Rome, Italie, [dev-law@fao.org](mailto:dev-law@fao.org).

Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les *Etudes juridiques en ligne* sont les bienvenues.

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

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

© FAO 2006

# Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles: petite histoire d'une grande rénovation<sup>1</sup>

---

## Sommaire

### 1. Introduction: un nouvel élan

La plus jeune parmi les plus vieilles  
La plus moderne parmi les plus anciennes  
La plus globale des régionales

### 2. Une trajectoire séculaire: origines et mûrissement

2.1 De Londres I à Londres II: les sources lointaines  
2.2 De Londres à Alger: une longue transition  
2.3 D'Alger à Durban: une lente maturation

### 3. Un contenu évolutif: permanences et mutations

3.1 Un trait constant: centralité de la conservation de la nature  
3.2 Une substance enrichie: élargissement du champ normatif  
3.3 Une capitalisation fécondante: cristallisation des avancées récentes

### 4. Conclusion: urgence de l'action

Promouvoir la ratification  
Préparer l'application  
Mobiliser les soutiens

---

<sup>1</sup> Ce texte n'engage que son auteur. Il a d'abord été publié dans *Environmental Policy and Law* (Vol. 34, No.1, 2004) – qui en a aimablement autorisé la republication ici – et a été légèrement modifié et complété dans la présente version.

## 1. Introduction: un nouvel élan

En donnant naissance à l'Union africaine (UA), à l'aube du troisième millénaire, l'Afrique affirmait son dessein de consolider l'unité politique du continent et d'en dynamiser l'intégration socioéconomique<sup>2</sup>. Dans cette optique, le Conseil exécutif de la nouvelle organisation panafricaine a pour mission d'assurer la coordination et de décider "des politiques dans les domaines d'intérêt commun". Ceux-ci comprennent, entre autres matières, la protection de l'environnement, l'alimentation et l'agriculture, les ressources animales, forestières et hydriques<sup>3</sup>. L'UA s'est en outre dotée d'un comité technique chargé des ressources naturelles et de l'environnement<sup>4</sup>. Enfin, l'un de ses huit commissaires, responsable de l'économie rurale et de l'agriculture, doit aussi s'occuper des questions d'environnement<sup>5</sup>.

Cette attention particulière portée à l'environnement dans les textes fondateurs de l'UA s'est rapidement traduite, en termes juridiques, par l'adoption du *Texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles* (Convention africaine), et ce dès la deuxième session de la Conférence de l'UA (Maputo, 2003). Ainsi fit peau neuve cette doyenne des conventions environnementales, qui avait vu le jour à Alger plus de trois décennies auparavant, mais qui était restée inaltérée depuis lors. De ce bain de jouvence, la Convention africaine est sortie

<sup>2</sup> Article 3 de l'Acte constitutif de l'UA, signé à Lomé le 11 juillet 2000.

<sup>3</sup> Article 13 de l'Acte constitutif. Le Conseil exécutif est composé des ministres des affaires étrangères (ou équivalents) des Etats membres (art. 10). Son règlement intérieur a été adopté par la Conférence de l'UA lors de sa première session tenue à Durban les 9 et 10 juillet 2002 (Assembly/AU/2 (I) b).

<sup>4</sup> Les comités techniques spécialisés de l'UA, actuellement au nombre de six ([www.africa-union.org/home/Bienvenue.htm](http://www.africa-union.org/home/Bienvenue.htm)), sont composés des ministres ou hauts fonctionnaires chargés des secteurs relevant de leurs domaines respectifs de compétence (art. 14 de l'Acte constitutif).

<sup>5</sup> La Commission assume les fonctions du Secrétariat de l'UA (art. 20 de l'Acte constitutif). Ses statuts ont été adoptés lors de la première session de la Conférence de l'UA (Assembly/AU/2 (I) d - Rev.1).

considérablement transformée, avec un contenu à la fois plus moderne et plus étoffé.

**La plus jeune parmi les plus vieilles.** Si le 15 septembre 1968 marque la date de *naissance* de la Convention africaine, alors dans le cadre de la jeune Organisation de l'Unité Africaine (OUA) des premières années de la période post-coloniale<sup>6</sup>, le 11 juillet 2003 marque celle de sa *renaissance*, sous l'égide d'une UA à peine restructurée et ambitionnant de mieux réussir que sa devancière<sup>7</sup>. Et si dans sa version initiale elle avait été l'un des tous premiers traités conclus au sein de l'OUA<sup>8</sup>, dans sa version révisée elle fait également partie du premier train de conventions adoptées par l'UA<sup>9</sup>. Ainsi, considérée hier comme l'une des plus "vieilles" conventions environnementales pour avoir pris corps bien avant la tenue de la Conférence de Stockholm, elle apparaît aujourd'hui comme la plus "jeune" d'entre elles, non seulement parce qu'elle est chronologiquement la dernière-née de ces conventions, mais aussi en raison de sa modernité substantielle.

**La plus moderne parmi les plus anciennes.** Analysant la Convention africaine, A. Kiss – fin connaisseur, s'il en est, du droit international de l'environnement – l'a qualifiée de "première des grandes conventions modernes de

<sup>6</sup> La Convention a été signée au cours de la cinquième session de la Conférence de l'OUA, qui a eu lieu à Alger du 13 au 16 septembre 1968 (Document OUA-CAB/LEG/241/37, cité par A. 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. 82).

<sup>7</sup> "Décision sur la révision de la Convention africaine de 1968 (Convention d'Alger) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles", adoptée par la Conférence de l'UA lors de sa deuxième session tenue à Maputo les 10, 11 et 12 juillet 2003 (Assembly/AU/Dec.6-30 (II)).

<sup>8</sup> Après la Convention générale sur les privilèges et immunités (1965) et la Convention phytosanitaire (1967).

<sup>9</sup> Il s'agit notamment du Protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, du Protocole relatif à la Cour de justice et de la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption – tous trois signés pendant la Conférence de Maputo en juillet 2003. Ces instruments n'avaient été précédés que par le Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité (2002).

conservation"<sup>10</sup>. Avec le recul, on pourrait ajouter qu'elle a été "pré-moderne" naguère et qu'elle est "post-moderne" aujourd'hui. Si l'on convient que la "modernité" en la matière est, conceptuellement parlant, fille de la Conférence de Rio, telle que réinterprétée dix ans plus tard à Johannesburg, alors on admettra que la Convention africaine a été pré-moderne dans sa version d'Alger pour avoir, très précocement, intégré "tous les aspects de la protection internationale de l'environnement"<sup>11</sup>. Et elle apparaît post-moderne dans sa version de Maputo en ce qu'elle est, eu égard à son contenu, le premier traité de portée générale à avoir capitalisé et fécondé les avancées les plus récentes du droit international de l'environnement<sup>12</sup>.

**La plus globale des régionales.** Basée initialement sur une perception intégrale du milieu *naturel*, la Convention africaine, telle que révisée en 2003, se fonde désormais sur une vision *globale* de l'environnement africain. De par cette extension de son champ normatif – sur laquelle on reviendra plus loin (paragraphe 3.2 et 3.3) –, elle est assurément devenue le plus englobant des traités environnementaux régionaux, y compris celui qui, en son temps, avait consacré les "conceptions les plus avancées en matière de

protection de l'environnement" et avait été le premier "à aborder expressément la nécessité de protéger la biodiversité"<sup>13</sup>. L'Accord de l'ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, signé à Kuala Lumpur en 1985 et entré en vigueur en 1996<sup>14</sup>.

Ainsi renouvelée, la Convention africaine pourra connaître un nouvel élan, à la faveur aussi bien de ses mérites intrinsèques que de la dynamique politico-institutionnelle amorcée par l'UA, qui n'a pas été sans favoriser l'aboutissement du processus de sa révision. Avant de donner un bref aperçu sur la convention révisée et de conclure en soulignant l'urgence d'œuvrer pour hâter son application, on s'arrêtera un instant sur la narration de sa genèse, qui s'est étalée sur plus d'un siècle.

## 2. Une trajectoire séculaire: origines et mûrissement

### 2.1 De Londres I à Londres II: les sources lointaines

Pendant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, Londres a vu naître deux traités qui représentent les origines lointaines de la Convention africaine: d'abord la Convention pour la protection des animaux en Afrique, signée le 19 mai 1900; ensuite la Convention relative à la conservation de la faune et la flore à l'état naturel, adoptée le 8 novembre 1933<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Deuxième édition, Paris, Pedone, 2000, p. 263. Cette appréciation avait déjà été faite, en termes identiques, dans la première édition de l'ouvrage (1989), avec cette précision que la convention avait été adoptée en 1968, "au cours de l'année même que l'on peut considérer comme celle de la naissance du droit international de l'environnement" (p. 240).

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>12</sup> Pour autant, elle n'a pas renié son substrat coutumier. En son article XVII, elle prescrit le respect des *droits traditionnels des communautés locales*, leur donnant ainsi davantage de poids que ne le faisait la Convention initiale, qui se contentait de prévoir la mise "en harmonie" des droits coutumiers avec les dispositions conventionnelles (article XI). A cet égard, voir: J. Matringe, *Tradition et modernité dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples - Etude du contenu normatif de la Charte et de son apport à la théorie du droit international des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1996; K.J.B. Monkotán, "La protection de l'environnement en Afrique, une responsabilité de l'administration: soliloque sur une idée aussi 'sotte que grenue'", *Revue Juridique Thémis*, 1999, vol. 33/1, pp. 123-144; S. Tepi, "Traditions et droit de l'environnement en Afrique: le cas du Cameroun", *1999 African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 11, pp. 516-521.

<sup>13</sup> Kiss, précité, p. 272.

<sup>14</sup> On peut d'ailleurs en dire autant des autres conventions régionales de portée générale, comme la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 1979) ou la Convention sur la protection de la nature dans le Pacifique du Sud (Apia, 1976), qui sont postérieures à la Conférence de Stockholm, et plus encore la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays d'Amérique (Washington, 1940), qui remonte à la préhistoire du droit international de l'environnement.

<sup>15</sup> Sur ces deux conventions, on pourra consulter: M. Chouaïbou Mfenjou, *L'Afrique à l'épreuve du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 185-190; S. Lyster, *International Wildlife Law - An Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife*, Cambridge University Press, Grotius Publications, 1993, pp. 112-115.

*Londres 1900: le coup d'essai.* Le traité né avec le siècle écoulé fait figure d'ancêtre de la Convention africaine. Il représente en effet la première tentative de doter la faune africaine d'un régime conventionnel visant à "empêcher le massacre sans contrôle" et à "assurer la conservation des diverses espèces animales vivant à l'état sauvage"<sup>16</sup>. Ce coup d'essai restera toutefois sans grand lendemain dans la mesure où la première convention de Londres, signée par les puissances coloniales de l'époque<sup>17</sup>, n'est en fait jamais entrée en vigueur faute de ratification. Il est vrai que le contexte politique, notamment, n'y était pas propice et que la première guerre mondiale allait bientôt éclater. Cette expérience infructueuse sera suivie, trois décennies plus tard, par la convention de 1933, qui viendra se substituer au traité de 1900<sup>18</sup>.

*Londres 1933: la souche coloniale.*

Considérée rétrospectivement, cette deuxième convention de Londres apparaît comme ayant jeté les premiers jalons du droit conventionnel de la conservation de la nature en Afrique. Elle traite de la flore et des aires protégées, en plus évidemment de la faune, qui était l'objet fondamental de la première convention londonienne, et qui reste au cœur de celle qui l'a remplacée<sup>19</sup>. Avec un tel champ d'application, plus large que celui de sa devancière, la convention de 1933 préfigure ce que sera, quelques décennies plus tard, le

traité d'Alger. Elle constitue ainsi, pourrait-on dire, sa souche coloniale<sup>20</sup>. Sa période active n'aura été, toutefois, que de bien courte durée: entrée en vigueur en 1936 après avoir été ratifiée par les pays signataires – peu nombreux, du reste<sup>21</sup> –, elle sera rapidement mise en veilleuse à cause de la deuxième guerre mondiale.

## **2.2 De Londres à Alger: une longue transition**

*Le coup d'arrêt de la deuxième guerre mondiale.* Pendant près d'une dizaine d'années, en effet, les possibilités de collaboration à travers la convention de Londres, pourtant à peine naissante, seront pratiquement bloquées. Si l'on excepte une conférence qui s'est tenue en 1938 pour faire le point sur les débuts de son application, on ne peut guère faire état de progrès concrets et significatifs dans sa mise en œuvre effective<sup>22</sup>. C'est dire que, durant toute la période qui a suivi de peu son entrée en vigueur, la convention de 1933 est restée largement lettre morte<sup>23</sup>.

*Les efforts de relance de l'après-guerre.* Vers la fin des années 40, des initiatives sont prises en vue de redonner vie à la convention de Londres. Elles débouchent sur l'organisation, en 1953, à Bukavu (dans ce qui était alors le "Congo belge"), de la Conférence internationale pour la protection de la faune et de la flore en Afrique<sup>24</sup>. Rassemblant les Etats

---

<sup>16</sup> C. de Klemm, *Conservation de la diversité biologique et droit international*, 1990, cité par M. Kamto. "Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre", *Revue juridique de l'environnement*, 1991, vol. 4, pp. 417.

<sup>17</sup> Allemagne, Espagne, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni.

<sup>18</sup> Néanmoins, cette convention n'aura pas été entièrement vaine. Certains de ses signataires, tels l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni, s'en sont inspirés dans l'élaboration des législations de protection de la faune qu'ils ont, à l'époque, mises en place dans les colonies. Au niveau continental, Londres a abrité en 1914 une conférence internationale sur la protection de l'éléphant et du rhinocéros d'Afrique. Elle s'est soldée par l'adoption d'un projet de règlement en la matière, qui est cependant resté lui aussi sans lendemain. Sur ces points, voir Konaté, *L'Organisation de l'Unité Africaine et la protection juridique de l'environnement*, précité, pp. 55-62.

<sup>19</sup> T. Maluwa. "Environment and Development in Africa: An Overview of Basic Problems of Environmental Law and Policy", 1989 *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 1, p. 654.

---

<sup>20</sup> Pour une analyse de cette convention, voir Konaté, précité, pp. 63-78.

<sup>21</sup> Afrique du Sud, Belgique, Egypte, Italie, Portugal, Soudan. L'Ethiopie, qui l'avait initialement signée, ne l'a cependant jamais ratifiée. On notera par ailleurs que les deux principales puissances coloniales, l'Angleterre et la France, n'y ont pas adhéré.

<sup>22</sup> Les travaux de la conférence en question n'ont d'ailleurs pas été confinés à l'Afrique. Elle a recommandé l'adoption de conventions similaires dans d'autres régions du monde, suscitant ainsi l'élaboration de la future convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays d'Amérique, qui sera signée deux ans plus tard à Washington. Sur cette conférence, voir Konaté, précité, p. 73.

<sup>23</sup> F.D.P. Situma. "Africa's Potential Contribution to the Implementation of International Environmental Law", 2000 *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol. 10/2, p. 399.

<sup>24</sup> Cette dernière avait été précédée et préparée par une conférence internationale sur la protection des

parties à la Convention, elle fait le bilan de l'application de celle-ci et en recommande la révision. Des propositions assez détaillées sont formulées à cette fin, qui préfigurent dans une large mesure les principes qu'énoncera, quinze ans plus tard, la Convention d'Alger<sup>25</sup>. La recommandation 9, en particulier, se prononce en faveur de la préparation d'une "autre convention qui fixerait les éléments essentiels d'une politique générale de protection de la nature en Afrique [...] dans l'intérêt principal des populations de l'Afrique"<sup>26</sup>.

Dans l'immédiat, cependant, ces recommandations ne seront pas suivies d'effets tangibles, car bientôt s'amorcera le mouvement des indépendances nationales, qui concernera alors la majeure partie du continent africain. Il faudra ainsi attendre jusqu'en 1961 pour que des activités notables reprennent dans ce domaine, avec notamment la proclamation du Manifeste d'Arusha, à l'issue d'un symposium organisé par la Commission de coopération technique pour les territoires africains du Sud du Sahara (CCTA)<sup>27</sup> et l'UICN, en collaboration avec la FAO et l'UNESCO<sup>28</sup>. En "acceptant la responsabilité de la gestion de la faune sauvage, lit-on dans le Manifeste, nous déclarons solennellement que nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour que les petits-

---

ressources naturelles, organisée en 1949 par l'UICN, en collaboration avec l'UNESCO, en vue de relancer la conservation de la nature dans le monde. Voir à ce propos Konaté, précité, p. 72.

<sup>25</sup> "Conférence de Bukavu: Troisième Conférence Internationale pour la protection de la faune et la flore en Afrique", Bukavu, 1953, cité par A. Chedal, "La conservation de la nature en Afrique et le droit international de l'environnement (la Convention d'Alger 1968 et la Conférence de Stockholm 1972)", *Verfassung und Recht in Übersee*, 1973, vol. 6, p. 156.

<sup>26</sup> Cité par Konaté, précité, p. 74.

<sup>27</sup> Lors de sa création en 1950, la CCTA avait pour but de promouvoir la coopération technique entre les puissances coloniales ayant des intérêts en Afrique. Elle sera ensuite intégrée à l'OUA en 1965, où elle deviendra la Commission scientifique, technique et de la recherche.

<sup>28</sup> IUCN, *Conservation of Nature and Natural Resources in Modern African States*, Report of a symposium organized by CCTA and IUCN and held under the auspices of FAO and UNESCO, Arusha, September 1961, IUCN Publications New Series No. 1, Morges, 1963.

enfants de nos enfants puissent jouir de ce riche et précieux patrimoine"<sup>29</sup>.

Deux ans plus tard, un autre pas est franchi avec l'adoption à Dar-es-Salam, à l'initiative de la CCTA, d'une Charte africaine de la protection et la conservation de la nature, fondée sur une perception intégrée du milieu naturel<sup>30</sup>. Dès l'année suivante, le processus d'élaboration de la Convention africaine est enclenché au cours d'une conférence sur la recherche et la formation en matière d'utilisation et de conservation des ressources naturelles, que la Commission économique pour l'Afrique organise à Lagos. Celle-ci recommande à l'OUA d'inviter l'UICN à préparer, avec l'appui de la FAO et l'UNESCO, un projet de convention sur la protection et l'exploitation "de toutes les ressources naturelles en Afrique"<sup>31</sup>. En 1965, l'OUA leur confie en effet cette tâche, et la FAO et l'UICN s'y attellent dans la foulée. Cette dernière procède à la rédaction d'un projet de convention par l'intermédiaire d'un sous-comité *ad hoc* d'experts et de cadres africains qu'elle crée à cet effet et qu'elle réunit peu après à Morges<sup>32</sup>. Le projet de convention que le sous-comité prépare en 1966 est ensuite soumis à la 9<sup>e</sup> session du Conseil des Ministres de l'OUA (Kinshasa, 1967), amendé compte tenu des observations des Etats, parachevé lors de la session suivante du Conseil des Ministres (Addis-Abeba, 1969), puis adopté pendant la 10<sup>e</sup> session de ce dernier (Alger, 1968), pour enfin aboutir à la signature de la Convention d'Alger au cours de la 5<sup>e</sup> session de la Conférence de l'OUA le 15 septembre 1968<sup>33</sup>. Pour sa part, la FAO apportera une contribution substantielle à

---

<sup>29</sup> Cité par Konaté, précité, p. 79.

<sup>30</sup> La charte de 1963 "définissait la politique des Etats membres de la CCTA dans le domaine de la conservation de la nature et des ressources naturelles", soulignant que "le capital irremplaçable que constitue la nature africaine" doit être géré de façon rationnelle et en fonction de ses capacités de renouvellement (Konaté, précité, p. 80). Dans les termes de J.D. Ogundere ("The Development of International Environmental Law and Policy in Africa", 1972 *Natural Resources Journal*, Vol. 12, p. 261), "the 1963 African Charter embraces the totality of the human environment".

<sup>31</sup> Konaté, précité, p. 81.

<sup>32</sup> W. Burhenne. "The African Convention for the Conservation of Nature and Natural Resources", 1970 *Biological Conservation*, Vol. 2, No. 2, p. 105.

<sup>33</sup> Konaté, précité, pp. 81-82.

ce processus, par le biais notamment de sa Commission des forêts pour l'Afrique<sup>34</sup>.

### 2.3 D'Alger à Durban: une lente maturation

*Alger 1968: le socle fondateur.* L'instrument conventionnel initial est, à l'origine même, un texte englobant. La doctrine n'a pas manqué de souligner ce trait manifeste de la Convention d'Alger: sa "principale caractéristique, écrit A. Kiss, est de concrétiser une approche globale de l'environnement"<sup>35</sup>. Il est vrai que la "globalité" n'est pas une notion figée et que sa signification évolue avec le temps. Aujourd'hui, il va sans dire que la nouvelle version de la convention est bien plus "globale" qu'elle ne l'était en 1968, mais ce qualificatif n'était guère

usurpé à l'époque, comme on l'a observé plus haut.

Peu après l'adoption de la Convention africaine, on entrera effectivement dans une phase très féconde de l'histoire du droit international de l'environnement, période clé de sa formation<sup>36</sup>. C'est ainsi qu'on assistera notamment à l'organisation de la première conférence mondiale sur l'environnement (Stockholm, 1972), à la création de la première agence onusienne chargée de l'environnement (PNUE, 1973) et à la signature d'importantes conventions portant sur divers aspects de la protection de l'environnement, telles que celles relatives aux zones humides (Ramsar, 1971), au patrimoine mondial (Paris, 1972), aux espèces menacées d'extinction (Washington, 1973), à l'environnement marin (Bruxelles, 1969; Oslo, 1972; Londres, 1973; Helsinki, 1974; Paris, 1974; Barcelone, 1976, etc.). Du reste, cette première grande vague normative et institutionnelle sera bientôt suivie d'ondées conventionnelles similaires dans différents domaines: pollution atmosphérique (Genève, 1979), espèces migratrices (Bonn, 1979), milieu naturel (Berne, 1979), droit de la mer (Montego Bay, 1982), bois tropicaux (Genève, 1983), couche d'ozone (Vienne, 1985), déchets dangereux (Bâle, 1989), etc.

Dans le même temps, le continent africain est, surtout dans ses parties sahélo-soudaniennes, le théâtre de sécheresses répétées qui affectent gravement et durablement les écosystèmes et les ressources naturelles dans de nombreux pays. Ceux-ci réagissent en créant deux organismes régionaux visant à promouvoir des actions concertées de sauvegarde du milieu naturel: le CILSS, dès 1973<sup>37</sup>, et plus tard l'IGAD, en 1986<sup>38</sup>. Ces crises environnementales et ces évolutions institutionnelles propres au continent africain, ajoutées aux avancées précitées du droit conventionnel à l'échelle mondiale depuis l'adoption de la Convention d'Alger, rendront nécessaire la révision de cette dernière.

<sup>34</sup> Lors de la première réunion de la Commission des forêts pour l'Afrique (Ibadan, 1960), un groupe de travail *ad hoc* sur l'aménagement de la faune a été chargé par la FAO de rédiger un projet de convention. Après deux réunions tenues en Ouganda (1965) et au Tchad (1967), le groupe a mis au point un projet de convention axé sur l'aménagement de la faune. En janvier 1968, une réunion a été organisée à Rome en vue d'intégrer les deux projets de convention élaborés séparément par la FAO et par l'UICN. C'est le document issu de cette réunion, qui reprenait l'essentiel du projet de texte rédigé par l'UICN, qui a été finalement soumis à l'OUA. Pour une description détaillée de ces deux cheminements, consulter: K. Curry-Kindahl, "The New African Conservation Convention", 1969-70 *Oryx*, Vol. X, pp. 116-126. Voir aussi: Chedal, précité, p. 159; M. Chouaïbou Mfenjou, précité, pp. 191-92; Ogundere, précité, pp. 260 et 264. Sur les sessions du groupe de travail de la FAO, on pourra se reporter aux documents suivants: (i) FAO, *Projet de convention africaine pour la conservation et l'aménagement de la faune et de son habitat*, Commission des forêts pour l'Afrique, Groupe de travail *ad hoc* de l'aménagement de la faune, Deuxième session, Fort-Lamy, 6-11 février 1967, FAO/AFC/WL-67/4 (22 décembre 1966); et (ii) FAO, *Examen de la Convention de Londres relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel (1933) et des propositions d'amendement élaborées par la Conférence de Bukavu (1953). Projet de convention africaine pour la conservation et l'aménagement de la faune dans le cadre d'une exploitation contrôlée. Note du Secrétariat*, Commission des forêts pour l'Afrique, Groupe de travail *ad hoc* de l'aménagement de la faune, Première session, Kampala, 21-25 septembre 1965, FAO/AFC/WPMM-65/3 (25 août 1965).

<sup>35</sup> A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, précité, p. 264.

<sup>36</sup> Comme le montre A. Kiss, *ibid.*, pp. 30-33.

<sup>37</sup> Le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel regroupe neuf pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest: Burkina Faso, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

<sup>38</sup> L'Autorité intergouvernementale pour le développement regroupe sept Etats de la Corne de l'Afrique: Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Ouganda, Somalie, Soudan.



Un processus de réforme est alors mis en branle au début des années 80<sup>39</sup>. Il n'aboutira, après un parcours assez cahoteux, que deux décennies plus tard. Pendant cette période, la révision de la Convention a été principalement impulsée à trois reprises: (i) d'abord en 1983, lorsque l'OUA convoque une réunion d'experts pour débattre d'un projet de texte révisé que l'UICN avait élaboré en 1981<sup>40</sup>; (ii) ensuite en 1996, après une longue pause, lorsque le Burkina Faso demande à l'OUA de relancer le processus de réforme; (iii) enfin en 1999, lorsque l'OUA, faisant écho à la requête burkinabé, charge l'UICN et le PNUE de procéder à l'actualisation du texte conventionnel, à la lumière des progrès normatifs réalisés depuis la première ébauche de révision<sup>41</sup>.

Pendant les deux années qui s'ensuivent, les deux organisations retravaillent la copie initiale en profondeur, organisant pour ce faire trois réunions interinstitutions. En janvier 2002, le fruit de leur travail est soumis à l'examen d'une réunion d'experts, convoquée par l'OUA à Nairobi<sup>42</sup>. Il en sortira un projet complet de révision, qui sera adressé par le Président de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement aux gouvernements africains pour observations et amendements<sup>43</sup>. Il sera ensuite finalisé puis présenté au Conseil des ministres de l'OUA en juillet 2002 à Durban. Ce dernier demande aux Etats de formuler

rapidement leurs ultimes observations sur le texte révisé afin de faciliter son adoption lors du Sommet mondial sur le développement durable, qui doit se tenir quelques semaines plus tard<sup>44</sup>. Mais cette occasion, trop rapprochée, ne pourra pas être saisie. Ce n'est donc que l'année suivante, à Maputo, que la Convention révisée sera formellement adoptée par la Conférence de l'UA<sup>45</sup>, mais le texte scellé en l'occurrence reste, en substance, celui arrêté à Durban un an plus tôt<sup>46</sup>.

*Durban 2002: l'édifice composite.* Sur le plan méthodologique, les rédacteurs de la nouvelle version de la Convention africaine ont clairement opté pour une *révision* du texte initial plutôt que pour une entière *refonte* de ce dernier. Ce choix délibéré est justifié dans le préambule du traité révisé en ces termes explicites: "Convaincus que les objectifs susmentionnés [ceux recherchés à travers la révision] seront plus facilement réalisés par l'amendement de la Convention de 1968 [... et le] renforcement de ses éléments ayant trait au développement durable". Il semble en fait que cette approche consistant à maintenir la trame originelle – en la développant mais sans la bouleverser – ait été privilégiée parce qu'elle a paru plus rassurante. A l'inverse, une démarche plus novatrice en la forme eut été, a-t-on redouté, de nature à susciter davantage d'oppositions de la part des Etats favorables à une réforme limitée<sup>47</sup>. En outre, l'approche retenue permettait de mieux tenir compte de la première proposition de révision établie en

<sup>39</sup> A la demande du Cameroun et du Nigeria, en 1980 l'OUA a en effet chargé l'UICN de préparer un projet de convention révisée, ce qu'elle a fait un an plus tard. Voir à ce propos: PNUE, *Vision stratégique et rôle de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement dans le cadre des nouvelles initiatives africaines. Texte révisé de la Convention africaine de 1968 pour la conservation de la nature et des ressources naturelles. Résumé des considérations générales et de la démarche*, Neuvième réunion du Groupe d'experts de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, Kampala, 4-5 juillet 2002, UNEP/AMCEN/EMG/9/4/ Add.3 (10 juin 2002), paragraphe 5.

<sup>40</sup> Ce texte contenant les propositions d'amendement de l'UICN, qui a été finalisé en 1984, a ensuite été "débattu jusqu'en 1986, mais en raison de la rotation rapide du personnel de l'OUA, l'entreprise [n'a] pas abouti" (PNUE, *ibid.*).

<sup>41</sup> PNUE, *ibid.*, paragraphe 6.

<sup>42</sup> 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 Environmental Law Programme Newsletter*, 1/2003.

<sup>43</sup> PNUE, précité, paragraphes 7-9.

<sup>44</sup> OUA, *Rapport de la soixante-dixième session ordinaire du Conseil des Ministres*, Durban, 4-6 juillet 2002, CM/Rpt (LXXVI), paragraphes 173-74.

<sup>45</sup> Sur recommandation du Conseil exécutif de l'UA, réuni la semaine précédente. Voir: "Décision sur l'examen du projet de révisé de la Convention africaine (Convention d'Alger) relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles", EX/CL/Dec.51 (III).

<sup>46</sup> Pendant sa réunion de juillet 2002, la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement a souhaité que le projet de révision fasse l'objet de consultations complémentaires. L'UA a alors invité les Etats à exprimer leurs vues, mais ceux-ci n'ont pas formulé d'observations additionnelles. Voir à ce propos: AU, *Report of the Interim Chairperson on the Revision of the 1968 African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, Executive Council, Third Ordinary Session, Maputo, 4-8 July 2003, EX/CL/50 (III) Rev.1.

<sup>47</sup> Communication personnelle de F. Burhenne-Guilmin (10/2/2002).

1981, assurant ainsi une certaine continuité conceptuelle dans le processus réformateur.

Pour autant, la révision opérée en 2003 n'a pas moins été profonde, et ce à maints égards. Quant à son volume, la nouvelle convention compte 43 articles, contre 25 à l'origine. De plus, non seulement les dispositions conventionnelles sont pratiquement doublées, mais encore le contenu de la plupart des 25 articles initiaux est considérablement modifié et complété. Ces apports substantiels ont été réalisés, en grande partie, grâce à de nombreux emprunts aux conventions environnementales récentes, autant mondiales que régionales<sup>48</sup>. La construction normative qui en est résultée porte forcément la marque de ces différents emprunts, au fond comme en la forme. Si bien qu'en dépit d'efforts réussis d'harmonisation substantielle et d'uniformisation rédactionnelle, il reste malgré tout une part d'hétérogénéité quasiment irréductible, qui tient à la multiplicité et la disparité des sources normatives ayant alimenté le texte de Maputo. Celui-ci apparaît ainsi comme relativement composite, avec une texture panachée qui fait son originalité aussi bien que sa richesse, mais qui pourrait donner lieu en pratique à des interprétations divergentes.

Ayant ainsi été révisée et non refondue, la Convention africaine a gardé son socle

---

<sup>48</sup> Outre les propositions d'amendement de l'UICN de 1984 (préambule et articles I, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XXII), les principales sources d'inspiration du texte adopté à Maputo ont été: la Convention sur la diversité biologique (préambule et articles I, IX, XI); l'Acte constitutif de l'Union africaine (articles II, XXXII); le Traité instituant la Communauté économique africaine (articles II, XVIII, XX, XXX); la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article III); la CITES (articles V, XI, XIII); les Lignes directrices de l'UICN sur les catégories de gestion des aires protégées (article V et annexe 2); la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (article VI); la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (article IX et annexe 3); le Projet de pacte international sur l'environnement et le développement de l'UICN (articles XIII, XIV, XV, XVII, XIX, XXII); la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (article XVI); le Protocole relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (article XXIII); la Convention sur les polluants organiques persistants (article XXIII); la Convention concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (article XXIV).

fondateur d'Alger. Mais ses fondations initiales soutiennent désormais un tout autre édifice, bien plus dense et plus massif qu'il ne l'était en 1968. La façade, la base et les murs n'ont pas subi de changements majeurs: le titre (façade) reste identique et la structure (charpente) est quelque peu aménagée et renforcée. Par contre, l'intérieur est complètement rénové, avec des meubles tantôt vernis ou restaurés, tantôt déplacés ou remplacés. Il a fallu également ajouter quelques dépendances pour loger les nouveaux venus: les hôtes hérités des conventions post-Rio. Tout compte fait, si la Convention a beaucoup évolué, elle n'a pas vraiment perdu ses racines.

### 3. Un contenu évolutif: permanences et mutations

Sans prétendre analyser ici le contenu de la Convention africaine, on essaiera de montrer en quoi celle-ci est restée fidèle à la philosophie qui a initialement présidé à sa conception, tout en épousant désormais, assez étroitement, les tendances contemporaines du droit international de l'environnement<sup>49</sup>.

#### 3.1 Un trait constant: centralité de la conservation de la nature

En dépit des transformations sus-évoquées, la Convention africaine ne s'est pas départie de sa caractéristique la plus marquante, à savoir la centralité de la place qu'y occupe le souci d'assurer la conservation de la nature et des ressources naturelles. Cette préoccupation se reflète, littéralement, dans son titre-même, lequel a été – ce n'est vraisemblablement pas un hasard – maintenu tel quel, alors même que le terme "environnement" s'est substitué à celui de "nature" dans les intitulés de la plupart

---

<sup>49</sup> Pour une comparaison de la Convention initiale avec les propositions d'amendement de l'UICN de 1984, voir: M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF, 1996, pp. 140-41, ainsi de Konaté, précité, pp. 100-30; et pour une comparaison du texte de 1968 avec le texte de 2003 au regard notamment de la gestion de la faune, voir: Z. Holtsuk, *Wildlife Conservation and Wildlife Management in the Context of the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, Budapest University of Economic Sciences and Public Administration, Faculty of Social Sciences, International Relations Specialization, 2003 [inédit], *passim*.

des instruments internationaux depuis longtemps<sup>50</sup>, et quand bien même le champ normatif du texte révisé déborde largement le milieu naturel<sup>51</sup>.

La centralité de la nature apparaît en outre, de manière assez patente, au vu du poids respectif que la nouvelle Convention accorde aux mesures de protection de l'environnement naturel, d'une part, et à celle visant à prévenir et combattre les pollutions et nuisances, d'autre part. Aux premières, en effet, elle consacre l'essentiel de ses dispositions substantielles<sup>52</sup>, signe évident de la primauté qu'elle continue de reconnaître à la conservation de la nature sur les autres aspects de la gestion de l'environnement. Dans ce sens, on remarquera que le mot "environnement" apparaît 48 fois dans le texte de la Convention, tandis que les termes "conservation" ou "conserver" s'y retrouvent 62 fois.

Il y a là manifestation, de Londres à Maputo, de 1933 à 2003, une remarquable continuité

---

<sup>50</sup> Les rares exceptions à cette évolution sont précisément des instruments élaborés avec l'appui de l'UICN: la Charte mondiale de la nature (1982) et l'Accord de l'ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (1985); à quoi s'ajoutent la Convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud (1976) et la Convention Bénélux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages (1982).

<sup>51</sup> En effet, outre les aspects de conservation, la Convention révisée traite de bien d'autres matières, telles que: le développement durable, les substances radioactives, les déchets dangereux, les savoirs traditionnels, le transfert de technologies, les activités militaires, etc.

<sup>52</sup> Seuls en fait les articles XIII (processus et activités ayant une incidence sur l'environnement et les ressources naturelles) et XV (activités militaires et conflits armés) n'ont pas trait principalement à l'environnement naturel. Il est vrai qu'en matière de déchets dangereux, par exemple, il existe déjà un traité spécifique: la Convention de Bamako de 1991. A cet égard, voir plus généralement: I.R. Fung, "The OAU and Environmental Issues, in *The Organization of African Unity After Thirty Years*, by Y. El-Ayouty (Ed.), 1994, pp. 97-115; M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, précité, *passim*; M. van der Linde, "African Responses to Environmental Protection", 2002 *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 35/1, pp. 99-113; M. Mubiala, "La contribution de l'Afrique et du Tiers-Monde aux développements récents du droit international de l'environnement", 1993 *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, pp. 768-780.

conceptuelle, qui s'exprime de manière ininterrompue à travers la notion de *conservation*. Ce concept cher à l'UICN, emblème de sa pensée et son action de longue date, qui a été théorisé dans la *Stratégie mondiale de la conservation* en 1980<sup>53</sup>, qui a ensuite été cristallisé par la *Charte mondiale de la nature* en 1982<sup>54</sup> et qui a enfin été revisité par la *Stratégie pour l'avenir de la vie* en 1991<sup>55</sup>, n'a cessé de représenter le référent doctrinal capital de la Convention africaine tout au long de son évolution, aussi bien dans la version initiale d'Alger que dans les textes qui l'ont précédée – et donc anticipée – ou suivie – et donc remodelée.

On peut dès lors avancer l'idée – qu'une analyse fouillée pourrait plus précisément étayer – que la révision conventionnelle avalisée à Maputo s'inscrit clairement dans une logique de continuité. Si rupture il y a eu – ou plutôt "innovation", plus exactement –, c'est moins dans l'esprit du texte révisé que dans les modalités de sa mise en œuvre et dans l'extension de son champ d'application. En cela, il ne paraît pas douteux que sa parenté intellectuelle puisse être nettement attribuée à l'UICN: s'il est un traité qui porte sans équivoque son sceau – le *logo de la conservation*, ou sa marque de fabrique, pour ainsi dire –, c'est bien la Convention africaine, des origines jusqu'à nos jours. Une illustration exemplaire réside dans l'adoption explicite, par la Convention amendée, des catégories de gestion des aires protégées de l'UICN. L'annexe 2, qui leur est spécialement dédiée, reprend les définitions et les objectifs d'aménagement de ces différents types d'aires protégées, conformément au classement de l'UICN. C'est là une première en droit conventionnel qu'il convient de souligner, quoiqu'il semble encore prématuré de se prononcer sur son bien-fondé<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> UICN, *Stratégie mondiale de la conservation*, élaborée en collaboration avec le PNUE, le WWF, la FAO et l'UNESCO, Gland, 1980.

<sup>54</sup> Pour un commentaire de cette Charte, voir: W.E. Burhenne and W.A. Irwin, *World Charter of Nature*, Berlin, Erich Schmidt Verlag GmbH, 1983.

<sup>55</sup> UICN, *Sauver la planète - Stratégie pour l'avenir de la vie*, publiée conjointement par l'UICN, le PNUE et le WWF, Gland, 1991.

<sup>56</sup> On notera à ce sujet que le récent Congrès mondial sur les parcs (Durban, septembre 2003) a recommandé que l'UICN publie une version révisée de ses *Lignes directrices sur les catégories de gestion des aires protégées* de 1994 ("Summary

### **3.2 Une substance enrichie: élargissement du champ normatif**

Cela étant, comme l'indique le titre du texte issu de Maputo, la Convention africaine a bel et bien été *révisée*, au sens plein du terme. On ne tentera pas ici de recenser les nombreux amendements et ajouts dont elle a fait l'objet. On ne retiendra, à titre illustratif, que quelques-uns des apports qui l'ont enrichie, d'un double point de vue: quant à l'éventail des matières qu'elle régit et au regard des principes de durabilité qu'elle consacre.

En premier lieu, on observe une extension notable de la portée normative de la Convention, dans le sens d'une vision plus englobante de l'environnement et d'une plus vaste gamme des mesures visant à assurer sa protection. Quelques exemples suffiront à montrer l'élargissement du champ conventionnel par rapport à ce qu'il couvrait en 1968:

- au titre des objectifs que la Convention s'assigne, l'article II vise l'amélioration de la protection de l'environnement de manière générale, en plus de la conservation et de l'utilisation des ressources naturelles de façon particulière;
- au nombre des principes devant guider l'action des Etats parties à la Convention, l'article III énonce le "droit de tous les peuples à un environnement satisfaisant qui favorise leur développement"<sup>57</sup>;

---

Report of the V<sup>th</sup> IUCN World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries, 8-17 September 2002", *Sustainable Developments*, www.iisd.ca/linkages/sd/worldparksV). Une fois effectuée, une telle révision pourrait, à son tour, nécessiter une modification de l'annexe 2 de la Convention africaine.

<sup>57</sup> Cette formulation est nettement inspirée de l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, aux termes duquel "Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement". Voir à ce sujet: M.A. Mekouar, *Le droit à l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Etude juridique de la FAO en ligne # 16, Rome, 2001. Plus généralement, on pourra consulter sur cette question: C. Bruch, W. Coker and C. van Arsdale, "Constitutional Environmental Law: Giving Force to Fundamental Principles in Africa", 2001 *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 25/2, p. 131-211; Y. Hamuli Kabumba, "Plaidoyer pour l'effectivité du droit à un environnement sain en Afrique", *Revue de*

- parmi les obligations nouvellement prescrites par le texte conventionnel, on relève en particulier celles de maintenir et favoriser la diversité génétique végétale et animale (article IX), de maîtriser les processus et activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement (article XIII), de soumettre à des évaluations d'impact les plans, projets et activités préjudiciables à l'environnement (article XIV) ou de veiller à ce que l'environnement soit protégé contre les méfaits des activités militaires et des conflits armés (article XV).

En second lieu, la Convention épouse désormais, de manière assez forte, les principes de la durabilité. Si elle n'utilise nommément ce dernier terme qu'une seule fois (dans l'annexe 2), en revanche l'adjectif "durable", associé aux mots "développement", "utilisation", "gestion" ou "exploitation", revient pas moins de 28 fois dans le texte révisé. Il le traverse de bout en bout, du préambule (3 fois) aux annexes (5 fois), en passant par plusieurs articles du dispositif (20 fois). Ainsi la protection de l'environnement et le développement durable apparaissent-ils dorénavant comme étroitement imbriqués dans l'économie générale du texte révisé. Par rapport au traité originel, il y a là une dimension entièrement nouvelle, qui s'additionne – en l'enrichissant – à l'objectif premier de conservation de la nature.

Dans cet esprit, l'article XIV de la Convention initiale, naguère consacré aux "plans de développement", est aujourd'hui remplacé par des dispositions beaucoup plus étoffées sur le "développement durable des ressources naturelles", ce qui dénote un changement d'optique assez net en la matière. Outre la traditionnelle planification du développement soucieuse des exigences de l'environnement, il préconise l'adoption de politiques de développement qui soient fondées sur la notion de durabilité, telle qu'elle se conçoit depuis la Conférence de Rio. A quoi s'ajoutent

---

*droit africain*, 2001, vol. 5/19, pp. 277-297; K. Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone/Commission internationale de juristes, 1992; F. Ouguergouz, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples: une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris, PUF, 1993; V.E. Yemet, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*. Paris, L'Harmattan, 1996.

deux prescriptions nouvelles: d'une part, la nécessité de mettre en place des politiques et des programmes de développement "qui soient écologiquement rationnels, économiquement sains et socialement acceptables" (article II.3); de l'autre, le devoir des Etats de veiller à ce que "les besoins en matière de développement et d'environnement soient satisfaits de manière durable, juste et équitable" (article III.3).

### **3.3 Une capitalisation fécondante: cristallisation des avancées récentes**

A quelque chose de malheur est bon: si la révision de la Convention africaine avait abouti dans les années 80, elle n'aurait évidemment pas pu tenir compte des multiples progrès que le droit international de l'environnement a réalisés pendant les deux dernières décennies – et il eut alors peut-être fallu la réformer de nouveau aujourd'hui. Grâce donc aux reports successifs de sa révision, la Convention de Maputo a su tirer profit des avancées juridiques les plus récentes au regard tant de la conservation de la nature et de la protection de l'environnement que du développement durable. Elle a pu ainsi cristalliser les apports les plus progressistes du droit international, notamment conventionnel, qui se reflètent très clairement dans la plupart de ses dispositions. De ce fait, on peut dire qu'elle représente, s'agissant d'un traité de portée globale, le "dernier cri" normatif en droit conventionnel de l'environnement.

A titre indicatif, en voici quelques illustrations:

- affirmation du principe – et non de l'*approche* – de précaution (article IV);
- consécration des droits procéduraux eu égard à l'environnement, en particulier pour: (i) l'accès à l'information (article XVI.1.b); (ii) la participation à la prise de décision (article XVI.1.c), y compris par des communautés locales (article XVII.3); (iii) l'accès à la justice (article XVI.1.d); (iv) l'accès aux procédures administratives et judiciaires en cas de dommage transfrontière (article XVI.2); et (v) le consentement préalable éclairé des communautés concernées pour l'accès aux savoirs traditionnels (article XVII.2);
- coopération pour le transfert de technologies respectueuses de l'environnement (article XIX);

- règles et procédures concernant la responsabilité et l'indemnisation des dommages occasionnés (article XXIV);
- exclusion des réserves à la Convention (article XXXIX)<sup>58</sup>.

Sur un tout autre plan, celui des mécanismes de mise en œuvre, le texte révisé a également franchi un grand pas en avant par rapport à la Convention initiale, qui est très laconique en la matière<sup>59</sup>. On se souviendra que celle-ci pêche par l'absence de moyens efficaces d'application de ses dispositions, à défaut notamment d'avoir pu disposer d'un secrétariat et d'un budget dignes de ce nom<sup>60</sup>. Dorénavant, cette lacune pourra être comblée, tout au moins en partie, lorsque les nouvelles mesures prescrites à cet égard seront mises en place. Il est prévu en effet que les dispositions suivantes soient prises aux fins de mise en œuvre de la Convention:

- institution d'une Conférence des Parties (CdP), organe décisionnel de rang ministériel chargé d'impulser l'application de la Convention (article XXVI);
- création d'un Secrétariat de la Convention devant faciliter les réunions de la CdP et exécuter ses décisions (article XXVII);
- soumission par les parties, à la CdP, de rapports périodiques faisant état

<sup>58</sup> Contrairement au traité initial, dont l'article XVII permet toute une série de "dérogations". En outre, l'avant-dernière mouture du texte conventionnel prévoyait la possibilité pour les Etats africains non membres de l'UA d'adhérer à la Convention après son entrée en vigueur (article XXXVII), mais l'ultime version du texte a écarté cette option. Dans ces conditions, la Guinée-Bissau et le Maroc, Etats non membres de l'UA, ne pourront guère adhérer à la Convention de Maputo.

<sup>59</sup> Lyster, précité, souligne à ce propos que la Convention d'Alger, imitant en cela la Convention de Londres de 1933, ne prévoit pas la convocation de réunions régulières des parties ni la création d'un secrétariat permanent, pas plus qu'elle n'impose aux parties de soumettre des rapports périodiques sur les mesures prises pour son application (p. 123), ce qui risque d'en faire, à la longue, un "sleeping treaty" (p. 124). Pour sa part, Konaté, précité, relève lui aussi le fait que les dispositions conventionnelles concernant la mise en œuvre sont "vagues, sommaires et imprécises" (p. 133).

<sup>60</sup> J.-M. Lavielle (dir.), *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 1999, pp. 269-74.

des mesures adoptées et des résultats obtenus en application de la Convention (article XIX);

- mobilisation de "ressources financières adéquates", d'une double façon: contributions des parties, de l'UA et d'autres institutions, d'un côté; et possibilité de créer un "fonds de conservation" alimenté par des contributions volontaires, d'un autre côté (article XXVIII).

De la mise en route de ces diverses dispositions, dès l'entrée en vigueur de la Convention, dépendront pour une large part les possibilités réelles d'application de cette dernière sur le terrain. D'où la nécessité de prendre les devants et d'entamer dès à présent les préparatifs qui faciliteront, le moment venu, la mise œuvre du texte révisé de la Convention africaine.

## 4. Conclusion: urgence de l'action

Des pages qui précèdent, il ressort que, dans sa mouture de Maputo, le traité de 2003 est assurément à l'avant-garde du discours juridique international sur la conservation de la nature, la protection de l'environnement et le développement durable. Ce succès conceptuel mérite, en soi, d'être salué. Mais au-delà de ses qualités intrinsèques, il importe qu'il s'inscrive, le plus rapidement possible, dans la réalité de l'action, afin que les dispositions conventionnelles puissent se traduire concrètement dans les vécus africains. Dans cette perspective, trois séries de mesures complémentaires devraient être prises dans les meilleurs délais: encourager la ratification de la Convention et en préparer la mise en œuvre, en mobilisant à cet effet tous les soutiens nécessaires<sup>61</sup>.

**Promouvoir la ratification.** En Afrique, la ratification des conventions n'est pas l'opération anodine que l'on croit parfois, particulièrement dans le domaine de l'environnement. On sait qu'il a fallu attendre trois ans avant que la Convention de Bamako

n'entre en vigueur<sup>62</sup>, alors même que neuf ratifications seulement sont requises. La Convention d'Alger elle-même, bien qu'elle soit devenue effective dès 1969 – seules quatre ratifications suffisaient alors – n'a été ratifiée que par neuf Etats pendant les cinq premières années qui ont suivi son adoption, et elle ne totalise aujourd'hui encore que 30 parties<sup>63</sup>.

Pour entrer en vigueur, le traité de 2003 devra recueillir l'adhésion de 15 parties (article XXXVIII), soit un nombre presque quatre fois supérieur à celui initialement requis. Atteindre cet objectif sera d'autant moins aisé que le texte révisé n'a pas été formellement signé à Maputo, une conférence diplomatique n'ayant pas été convoquée à l'occasion. Il y a donc lieu, avant tout, de faire procéder à la signature de la Convention. Cette urgente démarche devra se prolonger aussitôt par une campagne de ratification visant à susciter un vaste mouvement d'adhésion de la part des Etats africains. Pour ce faire, il conviendra d'assurer une visibilité régulière de la Convention, non seulement en la diffusant largement dans les quatre langues officielles (et de préférence en espagnol aussi), mais encore en mettant à profit les multiples forums qui s'y prêtent pour en parler, la faire mieux connaître, en vulgariser le contenu et en promouvoir ainsi la ratification<sup>64</sup>.

**Préparer l'application.** Parallèlement à ces efforts, une stratégie d'appui à la mise en œuvre future de la Convention devrait être conçue suffisamment à l'avance pour que, en temps opportun, les conditions de son application soient, autant que possible, pleinement réunies. Dans ce cadre, on peut songer notamment à la mise au point d'outils d'orientation, tel un guide ou des directives, destinés à faciliter la compréhension des

<sup>61</sup> Pour plus de détails sur ces aspects: IUCN, *An Introduction to the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, Environmental Policy and Law Paper No. 56, Bonn, 2004.

<sup>62</sup> UA, *Liste des pays qui ont signé, ratifié/adhéré à la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique*, CAB/LEG/170 [n.d.].

<sup>63</sup> UA, *Liste des pays qui ont signé, ratifié/adhéré à la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles*, CAB/LEG/24.1 [n.d.].

<sup>64</sup> En décembre 2005, 33 Etats avaient signé la Convention et pas plus de quatre Etats – les Comores, le Mali, le Lesotho et le Rwanda – l'avaient ratifiée (OAU/AU *Treaties, Conventions, Protocols, Charters*: [www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties.htm)).

dispositions conventionnelles et, partant, leur application ultérieure<sup>65</sup>. On peut également envisager des soutiens 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. Eventuellement, ces appuis pourront concerner l'élaboration d'accords bilatéraux ou sous-régionaux, tels que ceux relatifs au commerce de spécimens prévus à l'article XI<sup>66</sup>.

Ces préparatifs devraient aussi s'étendre à une réflexion sur les options possibles pour le futur Secrétariat de la Convention – question qui a été laissée ouverte par l'article XXVII et sur laquelle la Conférence des Parties devra se prononcer lors de sa première réunion. Elle aura alors le choix entre désigner un organisme existant pour assumer les fonctions de Secrétariat, d'une part, et établir son propre Secrétariat, d'autre part<sup>67</sup>. Cette question étant éminemment importante pour la mise en œuvre effective de la Convention, elle devrait faire l'objet d'un examen aussi approfondi que minutieux, et ce bien avant que la Conférence des Parties ne tienne sa première réunion.

**Mobiliser les soutiens.** Si la Convention africaine est restée en veilleuse depuis quelque temps<sup>68</sup>, c'est pour une large part à cause de la faiblesse de ses moyens humains et matériels. Ne disposant ni d'un secrétariat ni d'un budget propres, elle est entrée dans une

phase de léthargie<sup>69</sup> dont il faut espérer qu'elle sortira avec l'entrée en vigueur du texte révisé. Cela nécessitera toutefois des soutiens consistants de la part de la communauté internationale (agences de coopération, bailleurs de fonds, organisations spécialisées), avant comme après la tenue de la première Conférence des Parties. Les ressources internes disponibles restant fort limitées, il faudra s'employer à mobiliser des financements extérieurs et à forger des partenariats – notamment par le biais du NEPAD<sup>70</sup> – tant pour accompagner le processus de ratification et de préparation de l'entrée en vigueur de la Convention, que pour faciliter le démarrage et promouvoir le développement des activités subséquentes de la Conférence des Parties et du Secrétariat. C'est là 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 africaine.

Si l'Afrique est le "berceau de l'humanité"<sup>71</sup>, la Convention d'Alger peut-être considérée comme le berceau du droit africain de l'environnement<sup>72</sup>. Maintenant que sa rénovation est achevée, il faut œuvrer à l'éloigner de son propre berceau, qu'elle a dû trop longtemps occuper pendant sa première jeunesse, afin que sa deuxième vie puisse être plus dynamique et plus épanouie.

<sup>65</sup> A l'instar des guides élaborés par l'UICN pour la Convention sur la diversité biologique (L. Glowka, F. Burhenne-Guilmin and H. Synge, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, IUCN, Environmental Policy and Law Paper No. 30, Gland, 1994) et le Protocole de Cartagène (R. Mackenzie, F. Burhenne-Guilmin, A.G.M. La Viña and J.D. Werksman, *An Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety*, IUCN, Environmental Policy and Law Paper No. 46, Gland, 2003).

<sup>66</sup> Ce type d'appui technique peut être notamment fourni par le Centre de droit de l'environnement de l'UICN et le Bureau juridique de la FAO, qui prêtent régulièrement ce genre de service de longue date.

<sup>67</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention, les fonctions du Secrétariat sont exercées à titre intérimaire par le Président de la Commission de l'UA (article LXI).

<sup>68</sup> Au point qu'on a écrit à son sujet qu'elle constitue du "droit dormant" (M. Kamto, "Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre", précité, p. 441).

<sup>69</sup> Le mot est de Konaté, précité, pour qui le traité d'Alger "est aujourd'hui tombé en léthargie" (p. 141).

<sup>70</sup> Et plus particulièrement par le truchement du *Plan d'action de l'Initiative Environnement du NEPAD*, qui a été approuvé par la Conférence de l'UA à sa deuxième session tenue à Maputo en juillet 2003 (Doc.Assembley/AU/8 (II) Add.3).

<sup>71</sup> C'est ce que proclame la *Déclaration de Johannesburg sur le développement durable* en ces termes: "Depuis le continent africain, berceau de l'humanité, nous assumons [...] notre responsabilité les uns envers les autres, envers tous les être vivants et envers les générations futures".

<sup>72</sup> M.-C. Djiena Wembou, *L'O.U.A. à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle: bilan, diagnostic et perspectives*, Paris, L.G.D.J., 1995, commentant la Convention africaine, écrit dans ce sens qu'elle "peut être saluée à juste titre comme la première tentative de l'OUA de codifier les normes du droit international dans le domaine de la conservation du patrimoine naturel et de la protection de l'environnement en Afrique" (p. 104).