



LE ROLE DES ORGANISATIONS SOUS-REGIONALES DANS L'INTEGRATION ET LE DEVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE CENTRALE

Parfait Oumba

► To cite this version:

Parfait Oumba. LE ROLE DES ORGANISATIONS SOUS-REGIONALES DANS L'INTEGRATION ET LE DEVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE CENTRALE. RADE: Revue africaine de droit de l'environnement / African Journal of Environmental Law, 2013, 00, pp.42-54. hal-01319681

HAL Id: hal-01319681

<https://hal.science/hal-01319681>

Submitted on 23 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE RÔLE DES ORGANISATIONS SOUS-RÉGIONALES DANS L'INTÉGRATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE CENTRALE

Parfait OUMBA

Résumé

La contribution des organisations sous-régionales à la mise en œuvre du droit international de l'environnement n'est pas aisée, pour les pays africains, et d'Afrique centrale en particulier, dans lesquels sévissent la pauvreté, la mauvaise gouvernance, la corruption, le braconnage ou encore la pollution. Partant, la protection de l'environnement demeure un grand défi posé à un droit jeune. Les causes sont liées à la faiblesse des moyens de contrôle et des sanctions administratives et juridictionnelles, à défaut d'adéquation des règles au contexte social et culturel dans lequel elles sont appelées à s'appliquer et au total déphasage avec les pratiques socioculturelles des citoyens. A cela s'ajoutent la complexité et la technicité des règles environnementales pour des populations dont la majorité reste analphabète et mue par des règles traditionnelles. Cependant, les organisations sous-régionales ont réalisé des progrès considérables dans l'incorporation du droit international de l'environnement. La difficulté majeure réside maintenant dans la traduction de cette évolution dans des programmes efficaces et le développement d'institutions et de systèmes performants, qui doivent travailler en synergie.

Mots clés : droit international de l'environnement; Afrique centrale; organisations sous-régionales; développement durable; intégration régionale.

Abstract:

The contribution of sub-regional organizations to the implementation of international environmental law is not easy for African countries, particularly in Central Africa, which face poverty, poor governance, corruption, poaching, and pollution. Thus, the protection of the environment remains a great challenge posed to a young law. The reasons for this are generally related to the weak means of control and administrative and judicial sanctions, the lack of adequacy of the rules to the social and cultural context to which they are intended, and the total divide with the socio-cultural practices of citizens. Add to this the complexity and technicality of environmental law for the majority of people, who are still illiterate and driven by traditional rules. However, sub-regional organizations have made considerable progress in the incorporation of international environment law. The major difficulty now lies in the translation of this evolution into effective programmes and the development of performing institutions and systems that work in synergy.

Keys Words: international environmental law; Central Africa; sub-regional organizations; sustainable development; regional integration.

Au cours des dernières décennies, la protection de l'environnement s'est imposée à la conscience universelle comme une nécessité, donnant naissance au droit international de l'environnement (DIE), qui compte désormais «plus de 500 traités et autres accords internationaux relatifs à l'environnement, dont 300 environ ont un caractère régional»⁵⁶. Le continent africain s'arrimera à ce mouvement planétaire de promotion de l'environnement en recevant le DIE, dont il intègre les valeurs. Cette réception se fera sur le plan national, mais aussi régional et sous-régional. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 dispose ainsi que tous «les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement» (art. 24).

L'Afrique centrale occupe une position stratégique, celle d'une région charnière, la seule à être voisine de toutes les autres régions du continent: Afrique de l'Ouest (CEDEAO⁵⁷ et CEN-SAD⁵⁸), du Nord (UMA⁵⁹ et CEN-SAD), orientale (CAE⁶⁰, COMESA⁶¹, IGAD⁶² et CEN-SAD) et australe (SADC⁶³). Elle assure de ce fait la continuité physique des espaces d'intégration en Afrique. Elle est de surcroît dotée d'un patrimoine environnemental impressionnant⁶⁴, faisant d'elle l'un des socles de la biodiversité planétaire.

Dans le contexte de crise politique, environnementale et socio-économique de l'Afrique centrale, il convient de saisir l'apport des institutions sous-régionales à la promotion du DIE. Pour ce faire, on présentera d'abord leur contribution à l'intégration et l'harmonisation des normes du DIE en Afrique centrale (1), pour ensuite illustrer les limites de leur action, assorties de perspectives d'amélioration (2).

1. Aperçu sur la contribution des organisations sous-régionales à la promotion du droit international de l'environnement en Afrique centrale

L'apport des organisations sous-régionales à la protection de l'environnement s'apprécie tant par leur capacité à s'approprier et valoriser les normes de DIE que par les efforts fournis en vue de résorber les défis environnementaux de la sous-région.

⁵⁶ Liste des accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement, www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/ratifications.pdf.

⁵⁷ Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest.

⁵⁸ Communauté des Etats Sahélo-Sahariens.

⁵⁹ Union du Maghreb Arabe.

⁶⁰ Communauté de l'Afrique de l'Est.

⁶¹ *Common Market for East and Southern Africa*.

⁶² *Intergovernmental Authority on Development in Eastern Africa*.

⁶³ *Southern African Development Community*.

⁶⁴ Selon l'*Initiative environnement du NEPAD, plan d'action sous-régional pour l'Afrique centrale*, «L'Afrique centrale, région de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), est la plus riche du continent, mais paradoxalement la plus pauvre. Elle renferme plus de 60% de la diversité biologique d'Afrique et se classe au premier rang des régions africaines par sa richesse en espèces de groupes taxonomiques et de centres d'endémisme. Elle abrite l'une des trois plus vastes étendues de forêts ombrophiles du monde et compte à elle seule 209 millions d'hectares de forêts. Outre ses écosystèmes forestiers, l'Afrique Centrale se caractérise par ses écosystèmes de savane, de zones humides et eaux douces, et des écosystèmes côtiers et marins» (p. 6).



1.1 Appropriation et valorisation des normes de droit international de l'environnement en Afrique centrale

Le rôle joué par les organisations sous-régionales dans l'intégration du DIE et l'importance croissante qu'elles accordent au volet environnemental dans le processus d'intégration économique de la sous-région témoignent de leurs efforts en matière d'appropriation et de valorisation de ce droit.

1.1.1 Les organisations sous-régionales, passerelles clés d'intégration du droit international de l'environnement en Afrique centrale

La *Déclaration de Yaoundé*, adoptée par les Chefs d'Etat d'Afrique centrale, réunis en 1999 à Yaoundé à l'occasion du premier Sommet sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales, proclame leur attachement à la conservation de la biodiversité et la gestion durable des écosystèmes forestiers, autant qu'au développement économique et social. Elle est suivie un an plus tard par la création de la Conférence des Ministres en charge des forêts d'Afrique centrale, puis la signature en 2005 du Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Ce dernier, «par une sorte de renoncement partiel par chacun des Etats membres à la souveraineté nationale sur ses ressources forestières au profit d'une juridiction supranationale»⁶⁵, promeut la coopération interétatique dans la sous-région. Il crée à cette fin la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC), chargée de «l'orientation, l'harmonisation et le suivi des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale»⁶⁶, organisation qui prend tout son sens en raison du fort potentiel forestier de la sous-région, deuxième plus grand ensemble forestier tropical (après le bassin de l'Amazonie) recelant une biodiversité forestière d'importance mondiale.

La mise en œuvre du DIE passe également par l'harmonisation de ses normes au niveau régional. Les instruments africains de protection de l'environnement sont essentiellement la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles et 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. La Convention de Maputo de 2003, dont la version initiale a été adoptée à Alger en 1968, s'est abondamment inspirée des conventions récentes, autant régionales que mondiales, dont elle porte la marque⁶⁷. A travers cette Convention, qui traite des eaux et de la végétation, de la diversité génétique, des espèces et aires protégées, de l'intégration de l'environnement et du développement, etc., l'Afrique a profité des avancées réalisées par le DIE pendant les deux décennies ayant précédé son adoption. Quant à la Convention de Bamako de 1991, elle résulte d'une volonté politique d'aller plus loin que la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination de

⁶⁵ S. Assembe Mvondo, «Dynamiques de gestion transfrontalière des forêts du bassin du Congo : une analyse du traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale», *LEAD Journal*, vol. 2/1, 2006, p. 108.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 115.

⁶⁷ M.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», *Environmental Policy and Law*, 2004, 34/1.

1989, avec des objectifs plus ambitieux, en particulier : l'interdiction d'introduire en Afrique les déchets de toute nature, y compris radioactifs; l'interdiction des mouvements en Afrique de tout déchet d'origine étrangère, seuls étant permis les mouvements transfrontières de déchets entre Etats africains (soumis à une stricte réglementation).

Ces instruments tendent à une harmonisation des régimes de protection de l'environnement à l'échelle continentale et, par ricochet, sous-régionale, en vue de bâtir un corpus juridique continental sur les questions qui requièrent des réponses communes.

1.1.2 L'insertion graduelle de l'environnement dans l'intégration économique, moteur de l'action des organisations sous-régionales en Afrique centrale

Des organisations sous-régionales œuvrent à cette insertion, à l'instar de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et de la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC).

La CEMAC n'a pas pour vocation première la protection de l'environnement, ses objectifs étant essentiellement économiques et politiques. Mais «la protection de l'environnement s'est invitée d'une manière plus visible et accrue dans l'agenda politique des autorités d'Afrique centrale [...]. Le développement de l'intégration sous-régionale et la réalisation d'espaces géographiquement, juridiquement et économiquement homogènes favorisent l'harmonisation des règles régissant ces espaces»⁶⁸. La convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC) consacre ainsi la volonté d'harmonisation des droits et politiques de l'environnement au niveau de la sous-région. Dans le cadre de son programme de travail, «le Conseil des Ministres: a) définit par voie de règlement les systèmes d'information mutuelle auxquels participent les Etats membres au vu de la coordination de leurs politiques en matière de protection de l'environnement; b) définit par voie de recommandations les orientations que les Etats membres sont invités à mettre en œuvre en vue de la préservation, de la protection, de la restauration et de l'amélioration de la qualité de l'environnement; c) a la faculté d'engager par voie de règlements des actions pilotes communes avec effet d'entraînement dans ce domaine»⁶⁹.

La CEEAC assure le secrétariat de la coordination du NEPAD en Afrique centrale et constitue, avec la COMIFAC, l'unité de coordination régionale de la Convention sur la lutte contre la désertification. A ce titre, elle a participé au lancement des Réseaux de programme thématique sur: (i) la promotion des énergies renouvelables et les écotechnologies pour la lutte contre la sécheresse et la désertification; et (ii) la promotion des systèmes de production agricole durables. Elle a également contribué à l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie africaine de prévention et de gestion des risques de catastrophes, en relation avec le PNUE et le Secrétariat inter-institutions des Nations Unies pour la stratégie internationale de réduction des risques de catastrophes⁷⁰.

⁶⁸ R.N. Sime, «L'intégration et l'harmonisation des normes internationales de droit international de l'environnement dans le droit africain», in L. Garnier (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, 2008, p. 175.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Initiative environnement du NEPAD : plan d'action sous-régional pour l'Afrique centrale*, p. 22.



1.2 Réponse des organisations sous-régionales aux défis environnementaux en Afrique centrale

Face aux impacts négatifs sur l'environnement de la dégradation des écosystèmes, de la déforestation, au braconnage, de la pollution, des conflits armés et migrations de populations, plusieurs institutions, projets et programmes ont été mis sur pied, soutenus par des acteurs internationaux et régionaux de protection de l'environnement.

1.2.1 Mise sur pied d'institutions, projets et programmes environnementaux en phase avec le droit international de l'environnement

La COMIFAC est l'institution sous-régionale de référence en matière d'harmonisation des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale, étant «le principal organisme chargé de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers et de savanes»⁷¹. Elle s'est dotée, en 2005, d'un plan de convergence, «cadre global des interventions prioritaires dans le domaine de la conservation et de la gestion durable des forêts d'Afrique centrale»⁷², articulé autour de dix axes stratégiques⁷³ permettant d'avoir une vision commune sur la conservation et la gestion durable des ressources forestières. La COMIFAC a bénéficié de soutiens de la part du Programme d'appui à la conservation des écosystèmes du Bassin du Congo, de la CEFDHAC, de l'Organisation pour la conservation de la faune sauvage d'Afrique⁷⁴, de l'Association pour le développement de l'information environnementale, du Réseau des aires protégées d'Afrique centrale (RAPAC), etc.

Des initiatives visant à juguler la déforestation et le changement climatique ont aussi été prises, notamment au sein du Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo, en appui à la CEEAC, la CEMAC, la COMIFAC et les institutions partenaires régionales «dans la mise en œuvre de leurs activités dans le cadre du Plan de convergence. En 2007, la politique générale en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles a été adoptée et sa mise en œuvre confiée à la CEEAC. En 2008, un Fonds spécial pour les écosystèmes forestiers du Bassin du Congo (FFBC) a été créé et logé à la Banque [...]. Par la suite, les Conseils de la Banque ont approuvé le Projet de conservation de la biodiversité du Bassin du Congo. En octobre 2009, les Chefs d'Etat d'Afrique centrale ont adopté une résolution commune relative à la réduction des émissions résultant de la déforestation, de la dégradation des

⁷¹ Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, Afrique centrale, *Document de stratégie d'intégration régionale (DSIR) 2011-2015*, Département régional centre, Département NEPAD, Intégration régionale et commerce, 2011, p. 2.

⁷² COMIFAC, *Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale*, 2005, p. 1.

⁷³ A savoir: (i) harmonisation des politiques forestières et fiscales; (ii) connaissance de la ressource; (iii) aménagement des écosystèmes et reboisement forestier; (iv) conservation de la diversité biologique; (v) valorisation durable des ressources forestières; (vi) développement des activités alternatives et réduction de la pauvreté; (vii) renforcement des capacités, participation des acteurs, information, formation; (viii) recherche-développement; (ix) développement des mécanismes de financement; (x) coopération et partenariats.

⁷⁴ Créée en 1983, elle œuvre à la protection et la gestion durable des ressources de la faune sauvage. Elle regroupe six pays (Cameroun, Gabon, Congo, RCA, Soudan, Tchad) et travaille avec la COMIFAC dans le cadre de la *Déclaration de Yaoundé*.

forêts, la conservation, la gestion durable des forêts et l'accroissement des stocks de carbone forestiers (REDD+)⁷⁵⁷⁶. Par ailleurs, les pays riverains du Lac Tchad coordonnent leurs politiques à travers la Commission du Bassin du Lac Tchad pour la conservation de la biodiversité dans l'ensemble de ce bassin.

Créée en 1996, la Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale (CEFDHAC) «est une plate forme de concertation, d'échange d'expériences et d'orientation dans le domaine des écosystèmes forestiers à travers l'articulation de tous les groupes d'acteurs intervenant dans le Bassin du Congo. Elle concrétise la volonté politique des Etats d'Afrique centrale de parvenir à une vision commune de la conservation et de l'utilisation durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale⁷⁷». La CEFDHAC anime quatre réseaux (parlementaires pour la gestion durable des écosystèmes forestiers; femmes africaines pour le développement durable; populations autochtones et locales; et directeurs des forêts), qui favorisent une meilleure articulation des initiatives et processus forestiers dans les pays membres. Elle soutient également le Réseau africain d'action forestière et a été à l'origine de la création du Réseau des institutions de formation forestière et environnementale d'Afrique centrale.

Regroupant les administrations chargées des aires protégées des pays de la sous-région, le Réseau des aires protégées d'Afrique centrale a été créé en l'an 2000 pour promouvoir la conservation et la gestion rationnelle des ressources naturelles à travers l'aménagement des aires protégées. Il exécute le Programme écosystèmes forestiers d'Afrique centrale.

Initiative de l'USAID, le Programme régional pour l'environnement en Afrique centrale vise à identifier et tester des mesures de protection à long terme des forêts et de la biodiversité dans le Bassin du Congo. Il concentre ses actions dans les pays couverts par le Programme de l'UICN en Afrique centrale: Burundi, Cameroun, Congo, Guinée équatoriale, Gabon, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe⁷⁸.

Le Programme de protection des tortues marines d'Afrique centrale, soutenu par plusieurs bailleurs de fonds, dont l'Agence française de développement, contribue à la conservation des tortues marines dans les pays côtiers d'Afrique centrale⁷⁹.

Le Réseau des politiques forestières dans le Bassin du Congo regroupe des experts de la sous-région qui travaillent en réseau. Son champ d'action complète celui du Partenariat sur les forêts du Bassin du Congo, récente initiative des Etats-Unis visant la promotion de la conservation et de la gestion responsable des forêts, qui regroupe 29 partenaires dont l'UICN.

⁷⁵ La REDD – réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts – est un mécanisme d'atténuation des effets du changement climatique; devenue REDD+ depuis sa reconnaissance dans l'Accord de Copenhague de 2009.

⁷⁶ *Document de stratégie d'intégration régionale (DSIR) 2011-2015, op. cit.*, p. 25.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 26.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 30.



Le Plan d'action environnemental du NEPAD constitue également une réponse aux défis environnementaux en ce qu'il tend «à maximiser les synergies et à minimiser les conflits entre les efforts d'allègement de la pauvreté et une gestion durable de l'écosystème, en exploitant et en alimentant le consensus émergeant sur la manière de réussir le développement durable»⁸⁰.

1.2.2 Action conjointe des organisations d'Afrique centrale et d'autres acteurs sous-régionaux et internationaux de protection environnementale

Plusieurs institutions souhaitent imprimer une «nouvelle dynamique régionale endogène, complémentaire des courants similaires à d'autres régions, pour une compréhension partagée de la problématique de gestion durable des ressources forestières d'Afrique centrale»⁸¹. La COMIFAC, en vertu du Traité de Brazzaville qui lui permet de s'associer à des institutions régionales similaires, a pris de nombreuses initiatives sous-régionales, suivant les axes stratégiques du Plan de convergence, en vue d'harmoniser les actions de protection de l'environnement à travers notamment: (i) un appui de la FAO à l'harmonisation des politiques forestières; (ii) la création de l'Observatoire des forêts d'Afrique centrale pour mutualiser les connaissances et données nécessaires au suivi des forêts dans leurs dimensions économique, écologique et sociale; (iii) un appui du Programme d'action sous-régional de lutte contre la dégradation des terres et la désertification en Afrique centrale; (iv) la mise sur pied du Groupe de travail biodiversité en Afrique centrale; (v) le processus accès et partage des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques; (vi) le processus AFLEG (application de la législation forestière et la gouvernance en Afrique) aux fins d'harmonisation des réglementations et du respect des engagements liant producteurs et consommateurs de produits ligneux; (vii) le développement de critères et lignes de conduite pour définir et vérifier la légalité des bois; etc.

Par ailleurs, en soutien aux gouvernements, les agences de coopération (ACDI⁸², Commission européenne, DFID⁸³, etc.), le secteur privé (industries forestières) et les institutions de conservation (UICN, WWF, WCS⁸⁴, CARPE⁸⁵, RAPAC⁸⁶, etc.) appuient des actions de gestion durable des écosystèmes forestiers en Afrique centrale. D'autres partenaires institutionnels apportent leur contribution à la préservation de l'environnement dans la sous-région, telles que: l'Organisation africaine du bois; l'Organisation internationale des bois tropicaux⁸⁷; le Centre international de l'agroforesterie; le Programme gestion intégrée des ressources en eau (représenté dans la sous-région par le Comité technique consultatif pour l'Afrique Centrale); la Commission du bassin du lac Tchad.

⁸⁰ *Initiative environnement du NEPAD: plan d'action sous-régional pour l'Afrique centrale*, p. 21.

⁸¹ *Ibid.*, p. 23.

⁸² Agence canadienne de développement international.

⁸³ *Department for International Development*.

⁸⁴ *Wildlife Conservation Society*.

⁸⁵ *Central African Regional Programme for the Environment* (Programme régional de l'Afrique centrale pour l'environnement).

⁸⁶ Réseau des aires protégées d'Afrique centrale.

⁸⁷ Elle regroupe 10 pays africains, dont cinq d'Afrique centrale (Cameroun, Congo, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Gabon).

Des efforts visant à améliorer la coordination intergouvernementale sont aussi à noter. Ainsi, lors de la Conférence ministérielle africaine sur l'eau (Brazzaville, 2000), les pays d'Afrique centrale ont arrêté une vision commune de gestion de l'eau. D'autres mécanismes concernant les ressources hydriques sont à l'étude ou ont été créés, comme la Commission internationale pour le bassin du Congo-Oubangui-Sangha et l'Agence de gestion intégrée de l'eau en Afrique centrale.

Malgré tous ces efforts, les organisations sous-régionales de protection de l'environnement continuent de faire face, dans l'accomplissement de leurs missions, à de nombreux défis qu'il convient de relever en proposant quelques mesures d'amélioration.

2. Un système sous-régional perfectible d'intégration et de développement du droit international de l'environnement

L'action des organisations sous-régionales pour la mise en œuvre du DIE en Afrique centrale est infléchie par plusieurs facteurs. Il importe donc de lever les obstacles qui handicapent leurs interventions.

2.1 Les organisations sous-régionales de protection de l'environnement en Afrique centrale: une influence tronquée par des blocages divers

De multiples carences et pesanteurs entravent le plein déploiement des organisations sous-régionales en matière d'intégration et de développement du DIE en Afrique centrale.

2.1.1 Une action empreinte de nombreuses carences

Les insuffisances des organisations de la sous-région tiennent souvent à la nature non contraignante et imprécise des conventions de protection de l'environnement, ainsi qu'au caractère disparate et peu usité des normes environnementales.

En général, le mécanisme technique de respect des règles juridiques est la sanction, dans sa double fonction préventive et répressive. En Afrique centrale, toutefois, non seulement les sanctions aux règles environnementales ne sont pas appliquées, mais les organes chargés du contrôle de leur respect n'assurent pas entièrement leurs fonctions. Le fait que le DIE reconnaisse à chaque Etat le droit de définir sa politique environnementale et ne formule pour ainsi dire que des recommandations constitue un autre bémol à l'applicabilité des programmes des organisations sous-régionales. Pour que l'action de ces dernières soit plus tangible, les Etats d'Afrique centrale doivent tout mettre en œuvre pour que les mécanismes de contrôle du respect des règles environnementales soient effectifs.

D'un autre côté, le caractère imprécis des textes environnementaux peut limiter l'intervention des organismes sous-régionaux. A titre illustratif, le Traité de Brazzaville n'est pas assorti d'une annexe clarifiant et détaillant les modalités concrètes de son application⁸⁸.

⁸⁸ S. Assembe Mvondo, *op. cit.*, p. 116.



Le caractère disparate et peu usité des normes environnementales constitue une autre limite à l'action des organismes sous-régionaux. Les règles du DIE étant éparées et diversifiées, il est difficile de les utiliser ou de les invoquer. La pléthore de textes ne facilite donc pas l'insertion du DIE dans les pratiques africaines. Sa réception dans le continent, ralentie par un tel foisonnement normatif, prendra certainement du temps, restreignant ainsi l'action des organismes sous-régionaux d'Afrique centrale, qui ne peuvent tout faire. Si des programmes, projets ou politiques sont arrêtés, leur pleine effectivité dépend de l'importance attachée à l'environnement par les Etats concernés. Or, les Etats d'Afrique centrale ne mettent pas toujours un point d'honneur à assurer la préservation de l'environnement. Même lorsque les textes sont bien conçus, ils sont peu valorisés en pratique. Les efforts des organisations sous-régionales de protection de l'environnement ne peuvent pas produire les résultats escomptés si les Etats ne prennent pas leurs responsabilités.

2.1.2 Des pesanteurs qui freinent le plein déploiement des organisations sous-régionales en Afrique centrale

Dans la sous-région, le manque de volonté politique et les enjeux économiques sont des facteurs de blocage notables. L'individualisme prime souvent sur les initiatives collectives, ce qui entrave l'harmonisation des politiques environnementales, à quoi s'ajoute la lente ratification des traités, ce qui retarde leur application faute de transposition au plan interne. Par exemple, la Convention de Bamako de 1991 n'est entrée en vigueur qu'en 1998, la Convention de Maputo de 2003 n'étant toujours pas effective. Dû au fait que les Etats d'Afrique centrale ne veulent pas ébranler leur souveraineté en s'obligeant par des conventions, ce manque de vision commune freine l'intégration et l'harmonisation des efforts en matière de protection de l'environnement dans la sous-région.

De surcroît, les divergences normatives observables dans les législations d'Afrique centrale, la prédominance du recours à l'arbitrage et la transaction en cas d'atteintes à l'environnement – les tribunaux étant rarement saisis – témoignent de la négligence des préoccupations environnementales par les autorités et les populations.

Au demeurant, les contraintes économiques constituent souvent la priorité en Afrique centrale, aux dépens de la préservation de l'environnement. Devant l'urgence du développement et de la résorption de la pauvreté, les Etats n'accordent pas toujours à l'environnement toute l'attention voulue, rendant difficile la réalisation de l'équilibre entre développement économique et protection de l'environnement. Dès lors, les organisations sous-régionales ne peuvent pas jouer complètement leur rôle en matière de protection de l'environnement, car le premier pas revient aux Etats concernés.

Au titre des autres obstacles qui limitent l'intégration sous-régionale du DIE, on relève la forte concentration sur les forêts, au détriment des autres composantes de l'environnement. Il est vrai que l'Afrique centrale abrite l'un des poumons de la planète⁸⁹, mais les forêts ne sont pas ses seules richesses naturelles. Pourtant, il n'existe pas d'organisations sous-régionales comparables à la COMIFAC pour les écosystèmes côtiers et marins, les zones humides ou l'eau

⁸⁸ A. Karsenty, «Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale», *Cahier du GEMDEV: Quel développement durable pour les Pays en développement?* N° 30, p. 220.

douce. En outre, faute d'une large adhésion sociale, la mise en œuvre des règles de protection de l'environnement en Afrique centrale est malaisée. «Or l'adhésion sociale à de telles règles est fonction de leur adéquation avec le contexte social et culturel de la société dans laquelle elles s'ont appelées à s'appliquer⁹⁰». L'action des organisations sous-régionales s'inspire des règles du DIE, qui sont souvent en déphasage avec le contexte socioculturel des pays de la sous-région. Le caractère technique des normes environnementales ne favorise pas non plus l'adhésion des populations. Du reste, l'ignorance du DIE par les citoyens constitue un frein supplémentaire à l'action des organisations sous-régionales. L'effectivité de la règle de droit exige qu'elle soit connue et comprise par les citoyens, ce qui n'est généralement pas le cas en Afrique centrale.

2.2 Pour un apport accru des organisations sous-régionales à l'intégration et au développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale

L'action de promotion du DIE en Afrique centrale par les organisations sous-régionales devrait être renforcée à travers des mesures visant à sensibiliser, informer et former les citoyens et les autorités sur l'importance de l'environnement et de ses régimes de protection, ainsi que par l'élaboration d'un code sous-régional de l'environnement.

2.2.1 Le nécessaire renforcement de l'action des organisations sous-régionales en matière de protection de l'environnement

Parmi les mesures susceptibles de renforcer l'action des organisations sous-régionales dans la promotion du DIE en Afrique centrale, on soulignera notamment le besoin d'affermir la coopération, de promouvoir l'approche participative, de fortifier les instruments de contrôle et de créer un fonds de soutien :

- *affermisssement de la coopération*: les Etats d'Afrique centrale devraient, au-delà de leurs préoccupations nationales, œuvrer pour le bien commun de la sous-région, la coopération étant le moteur d'un tel dessein. Dans l'esprit du principe 12 de la Déclaration de Rio⁹¹, une gestion avisée et coordonnée de l'environnement s'impose en Afrique centrale. En ce sens, «l'obligation de coopérer entre Etats s'avère [...] nécessaire pour mieux conserver le patrimoine environnemental dans sa globalité»⁹²;
- *promotion de l'approche participative*: cette approche est la clé de l'intégration du DIE, dont l'effectivité dépend de l'engagement des acteurs, publics et privés, car la «protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'Etat, est avant tout un devoir des citoyens»⁹³. L'approche participative est consacrée par de nombreux instruments de

⁹⁰ V. Zakane, «Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso», in L. Garnier (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, op. cit., p. 24.

⁹¹ «Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement».

⁹² S. Assembe Mvondo, op. cit.

⁹³ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 5^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2004, p. 112.

protection de l'environnement, tels 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 et, en Afrique, la Convention de Maputo de 2003;

- *amélioration des mécanismes de contrôle*: l'efficacité des normes environnementales dépend des moyens de contrôle mis en œuvre pour en assurer le respect. Or, en Afrique centrale, les règles de protection de l'environnement souffrent d'un déficit de contrôle. Il importe donc de «renforcer les capacités opérationnelles des structures de contrôle en les dotant des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour s'acquitter pleinement des tâches qui leur sont dévolues»⁹⁴ ;
- *création d'un fonds commun pour le financement des actions des organisations sous-régionales de protection de l'environnement*: destiné à financer des projets et programmes dans la sous-région, un tel fonds pourrait être alimenté tant par les Etats d'Afrique centrale que par les organismes régionaux et internationaux, les bailleurs de fonds, les mécènes, etc. Les contributions des Etats de la sous-région devraient être obligatoires et pourraient, en partie, consister dans l'affectation au fonds d'un pourcentage des recettes forestières ⁹⁵.

2.2.2 L'indispensable éducation environnementale des citoyens et des autorités

Le non-respect des règles de protection de l'environnement est souvent dû à l'ignorance ou l'incivisme écologique. Le respect de l'environnement passe d'abord par les populations, principales bénéficiaires des services fournis par la nature. Si elles-mêmes ne voient pas la nécessité de préserver leur milieu de vie, l'action des organisations sous-régionales serait vaine. L'effectivité du DIE est tributaire du respect de ses règles par les citoyens, qui les appliquent spontanément. Il ne suffit pas qu'elles soient édictées et publiées. Encore faut-il qu'elles soient comprises et acceptées. Il est donc indispensable non seulement d'informer et de former les citoyens, mais également de promouvoir un civisme écologique permettant de mieux connaître et appliquer les lois environnementales, moyennant des mécanismes adéquats de sensibilisation⁹⁶. A cet effet, les citoyens devraient aussi pouvoir accéder sans entraves à l'information environnementale.

On observe par ailleurs que le personnel judiciaire (juges, avocats, huissiers, etc.) n'a pas une connaissance suffisante des questions environnementales en Afrique centrale. En particulier, le juge ne reçoit généralement pas une formation adéquate en droit de l'environnement, et peu nombreux sont les juristes et fonctionnaires spécialisés en la matière. La formation des autorités et citoyens en droit de l'environnement devrait donc être développée en vue d'une action plus performante des organisations sous-régionales dans la promotion du DIE.

⁹⁴ V. Zakane, *op. cit.*, p. 30.

⁹⁵ *Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, *op. cit.*, p. 32.

⁹⁶ V. Zakane, *op. cit.*, p. 31.

Vers un code sous-régional de protection de l'environnement ?

Dans cette optique, le besoin d'une vision commune des questions environnementales se fait sentir en Afrique centrale, afin de pouvoir niveler, voire uniformiser les normes et politiques environnementales. Une telle harmonisation renforcerait l'intégration du DIE dans la sous-région. Le Code OHADA⁹⁷ est un bel exemple d'harmonisation juridique qui pourrait inspirer les Etats d'Afrique centrale, surtout pour la protection des forêts du Bassin du Congo. Un code sous-régional de protection de l'environnement serait salubre au regard du caractère éparpillé de normes environnementales. Il constituerait une référence normative pour les Etats et les organisations sous-régionales, spécialement en termes de contrôle et de sanction des atteintes à l'environnement en Afrique centrale.

La protection de l'environnement est un «défi cruel» posé à un droit «jeune». Les causes de ce paradoxe sont liées à la «faiblesse des moyens de contrôle» et des «sanctions administratives et juridictionnelles», à défaut d'adéquation des règles au «contexte social et culturel de la société dans laquelle elles sont appelées à s'appliquer» et au «total déphasage avec les pratiques socioculturelles des citoyens». A cela s'ajoutent la «complexité et la technicité des règles environnementales par rapport à des populations dont la grande majorité reste encore analphabète et [...] mue par des règles traditionnelles»⁹⁸. Ces problèmes ne manquent pas d'affaiblir le rôle des organismes sous-régionaux en matière de protection de l'environnement.

L'Afrique centrale a certes fait des progrès dans l'incorporation du DIE. «La difficulté réside maintenant dans la traduction de cette évolution dans des programmes efficaces à tous les niveaux (régional, sous-régional et national) et le développement d'institutions et de systèmes performants à ce titre»⁹⁹. Bien que le développement économique reste au devant des préoccupations, les questions environnementales ne sont pas moins vitales. Un changement mental est impératif pour assurer la sauvegarde de l'environnement, avec la conscience que «la terre est notre mère». En Afrique centrale, les organisations sous-régionales de protection de l'environnement ne peuvent pleinement jouer leur rôle que si chacun y met du sien.

⁹⁷ L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) a été créée par le Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, adopté en 1993 et révisé en 2008.

⁹⁸ V. Zakane, *op. cit.*, p. 31.

⁹⁹ PNUE, *L'avenir de l'environnement en Afrique 2*, www.unep.org/dewa/africa/docs/fr/aeo-2/chapters/aeo-2_executive_summary_fr.pdf.



Bibliographie sélective

Samuel ASSEMBE MVONDO, «Dynamiques de gestion transfrontalière des forêts du bassin du Congo: une analyse du traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale», *LEAD Journal* (Journal du droit de l'environnement et du développement), vol. 2/1, 2006.

Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, *Document de stratégie d'intégration régionale (DSIR) 2011-2015*, Département régional centre, Département NEPAD, intégration régionale et commerce, 2011.

COMIFAC, *Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, 2005.

Alain KARSENTY, «Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale», *Cahier du GEMDEV: Quel développement durable pour les Pays en développement?* N° 30, 2005.

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*, 34/1, 2004.

PNUE, *L'avenir de l'environnement en Afrique 2 - Notre environnement, notre richesse*, AEO, 2006.

PNUE/CMAE/FEM/NEPAD, *Initiative environnement du NEPAD: plan d'action sous-régional pour l'Afrique centrale*, 2007.

Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5ème édition, Paris, Dalloz, 2004.

Rose Nicole SIME, «L'intégration et l'harmonisation des normes internationales de droit international de l'environnement dans le droit africain», in Laurent GARNIER (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, Droit et politique de l'environnement 69, UICN, 2008.

Vincent ZAKANE, «Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique, l'exemple du Burkina Faso», in Laurent GARNIER (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, Droit et politique de l'environnement 69, UICN, 2008.