

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)

Par ALBERT CHEDAL

INTRODUCTION

Dans le domaine international, les mutations sont rapides et l'ordre du jour qui peut apparaître au sein d'une Institution Internationale doit être tenu en fonction de l'actualité et des nécessités des temps présents. La communauté internationale évolue en fonction des besoins de ses membres et la règle de droit est elle-même dépendante de cette mutation. La communauté internationale est extrêmement hétérogène, les capacités économiques et politiques sont dissemblables et cet état de chose tend à s'accentuer. En ce qui concerne l'environnement, tout comme en ce qui concerne le développement, les ambiguïtés et les contradictions se posent avec insistance. Des problèmes multiples, des divergences d'opinions, des intérêts et des politiques en parfaite opposition font que les nouveaux concepts du Droit International Public sont d'une manipulation extrêmement délicate au sein de la communauté internationale. En matière d'environnement, on ne peut pas parler encore de règles de Droit International mais bien plutôt de mesures nationales et régionales. Il n'y a pas à vrai dire de Convention Internationale de l'environnement mais des efforts de coordination entre pays concernés.

Le propos de cet article est, tout d'abord de situer la position du continent africain vis-à-vis d'un des problèmes de l'environnement. Nous avons choisi la conservation des ressources naturelles dans la mesure où c'est le domaine dans lequel les intérêts du développement sont les plus tangibles. C'est pourquoi ces intérêts doivent être juridiquement protégés, et c'est à cet aspect de la protection juridique des ressources naturelles, par le moyen d'une convention régionale, que nous nous intéresserons.

La Convention d'Alger sur la protection de la nature et la conservation des ressources naturelles est l'instrument juridique par excellence d'une politique de l'environnement à l'échelon régional. Elle constitue, aussi, une illustration globale des problèmes qui se posent en matière d'environnement sur le continent africain.

Cette Convention d'Alger qui est le point d'aboutissement d'une évolution remarquable de l'attitude des pays africains à l'égard de la nature et de sa conservation, ne peut être comprise que sous un aspect dynamique et nous nous employerons à la situer, tant dans son contexte géographique que dans son contexte historique. Il importera, à ce titre, de rapporter brièvement l'évolution du concept de conservation et les institutions juridiques préexistantes, après quoi nous pourrons décrire la Convention proprement dite, et souligner ses principales caractéristiques, sa procédure d'élaboration, l'esprit, la forme et le fond, et, enfin, ce qui est primordial, son application. Ce dernier aspect de l'étude de la Convention d'Alger est extrêmement important dans la mesure où l'on peut établir un lien entre le droit régional et le droit international.

Ce lien est à notre sens, et provisoirement d'ailleurs, représenté par la Conférence de Stockholm de juin 1972. C'est pourquoi la Conférence de Stockholm occupera la seconde partie de notre propos. Nous envisagerons celle-ci en tant qu'institutionnalisation des problèmes de l'environnement. A ce titre, cette Conférence doit être considérée comme un effort de conciliation de ce qui était apparemment inconciliable: état de développement et état de sous-développement face aux problèmes de l'environnement. Le couple antagoniste pays sous-développés et pays développés tendait, une fois de plus à s'opposer sur la scène internationale. Stockholm a été la révélation d'une conciliation savante des intérêts de chacun. Il nous faudra donc examiner cette Conférence en fonction de la position des pays africains et plus généralement des pays en voie de développement et apprécier leur influence qui est, à notre avis, une des implications internationales de la Convention d'Alger. Les travaux préparatoires de la Conférence sont très riches d'enseignement et ils constituent l'avant-propos de notre étude, à la suite de quoi nous exposerons le plan d'action et les nouvelles institutions créées.

La Conférence de Stockholm ne peut qu'être examinée d'un point de vue limitatif dans le cadre de cet article: nous insisterons sur l'influence des pays en voie de développement au sein de cette institution internationale.

Au terme de cette introduction, nous dirons que notre idée première est de dégager, grâce à la Convention d'Alger, le point provisoirement final de l'évolution de l'attitude des pays en voie de développement dans un cadre régional. Quant à la Conférence de Stockholm, elle prend toute son importance dans la mesure où nous pourrons établir qu'elle fait la part des intérêts entre les divers membres de la communauté internationale. Nous poserons, enfin, le problème de la nécessité d'un accord international en fonction d'intérêts économiques qui, dans leur tangibilité, conditionnent l'effectivité de tout instrument juridique, surtout dans l'ordre international.

I. L'ÉVOLUTION DU CONCEPT DE CONSERVATION DANS LE DOMAINE DU DROIT INTERNATIONAL AFRICAIN AVANT LA CONVENTION D'ALGER DE 1968

La Conservation des ressources naturelles constitue un des points essentiels de l'environnement. On peut envisager l'environnement sous d'autres aspects qui sont tout aussi importants mais, considérant un continent en voie de développement et dans le cadre d'une stratégie du développement, il importe avant tout de prendre soin de son capital. A ce titre, l'Afrique possède un potentiel de ressources naturelles énorme, à l'échelle de la planète. Au niveau de chaque pays africain, l'image est moins optimiste, car la disparité des ressources entre les différents pays est très grande. Si les ressources minières et pétrolières sont encore largement sous-exploitées, la faune, la flore, l'eau et le sol ont déjà souffert d'une surexploitation. Dans certaines régions l'épuisement des sols et de l'eau a des conséquences catastrophiques sur les populations. Si l'Afrique est un continent aux potentialités considérables, c'est aussi un continent où l'équilibre biologique est extrêmement fragile. Pour parer aux problèmes que pose la conservation des équilibres naturels, on s'est très tôt préoccupé d'implanter une législation et une réglementation sur un plan strictement national. Dans quels domaines, pour quels motifs et à quelles conditions, a-t-il été possible d'internationaliser ce problème? Il est intéressant de déterminer

comment on a pu comprendre le problème de la conservation de la nature en Afrique à travers les conventions internationales et toutes les manifestations de la vie internationale.

Les conventions internationales concernant la conservation de la nature ont pour fonction de constituer un engagement de la part des parties contractantes à conserver leur faune et leur flore. C'est l'engagement juridique de préserver, pour le bénéfice de l'humanité, une partie de son patrimoine. Une convention internationale a aussi pour fonction d'uniformiser les mesures de protection à travers un continent: définition des critères des parcs nationaux, des réserves, des grands principes de gestion et d'implantation, de la répression des infractions, de la recherche, etc... Enfin, les conventions établissent entre tous les états intéressés, une sorte d'égalité. Toute mesure de conservation tend à priori à léser l'état qui entreprend une politique individuelle. Il est donc nécessaire d'instaurer, par l'intermédiaire d'une convention internationale, des obligations collectives qui ne lèsent pas celui qui prend des mesures dans le domaine de la conservation. C'est d'ailleurs un problème d'équilibre collectif qui est bien difficile à résoudre.

Dans une perspective historique, la Convention de Londres (1933)¹ a été le premier instrument juridique applicable au continent africain dans le domaine de la conservation. Son titre rappelle très précisément ses objectifs: « La Convention Internationale de Londres relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel ». Face au problème de la disparition croissante des espèces naturelles, les puissances coloniales s'employaient à créer, d'une part, des zones protégées afin de maintenir des espèces vivantes, d'étudier des systèmes d'équilibre naturel non troublés par l'homme, de permettre la visite touristique de telles zones et, d'autre part, une réglementation sur la chasse. Ces deux sortes de mesures seront les éléments dominants de la réglementation internationale en matière de conservation de la nature. On peut noter, dans le préambule de cette Convention, les préoccupations fondamentales de cette époque: « Considérant que la faune et la flore naturelles de certaines parties du monde et en particulier d'Afrique, sont en danger, dans les conditions actuelles d'extinction ou de préjudice permanent, désirant établir un régime spécial pour la conservation de la faune et de la flore, considérant que cette conservation peut être le mieux réalisée en constituant des parcs nationaux et des réserves naturelles intégrales . . . en imposant des règles concernant la chasse, l'abattage et la capture . . . en réglementant le commerce des trophées, etc. . . ».

La Convention de Londres ne donnait aucune solution ou procédure permettant de résoudre un conflit entre deux états contractants. Dans ses dispositions, la seule obligation pour les états était d'implanter dans les plus brefs délais des zones protégées ainsi qu'une législation minimale sur la chasse. Ratifiée principalement par des puissances coloniales, elle répondait beaucoup plus à des besoins humanitaires et scientifiques qu'économiques. Les parties contractantes se sont entendues sur la nécessité de préserver certains milieux naturels de l'intervention humaine et, à un degré moindre, de réglementer la chasse. Les moyens principaux mis au service de ces buts sont déjà l'information et la coopération régionale. Il n'y a, cependant, ni obligation formelle ni empiètement sur la souveraineté territoriale de chaque état partie à la Convention.

¹ Dans «Conférence de Bukavu: Troisième Conférence Internationale pour la protection de la faune et de la flore en Afrique», Bukavu, 1953 — Rapport 571 p.

Si la Convention de Londres correspondait aux objectifs limités ci-dessus énoncés, elle s'est rapidement avérée inopérante vis-à-vis d'autres priorités. Il y a eu une évolution et des tentatives de révision que nous rappellerons brièvement.

C'est en premier lieu, à l'occasion de la IIIe Conférence Internationale pour la protection de la flore et de la faune en Afrique, Bukavu — octobre 1953² que des efforts de révision ont été tentés. Cette Conférence avait deux missions:

- réviser le travail de la Convention de 1933 en vue de l'amender, éventuellement, à la lumière de l'expérience acquise,
- préparer des textes nouveaux à inclure dans la Convention.

Cette Conférence situait le problème de la conservation de la nature en Afrique, bien au-delà « de la seule création de réserves naturelles et la protection de certaines espèces rares ou menacées de la devenir ». Elle préconisait la préparation d'une nouvelle convention « qui fixerait les éléments essentiels d'une politique générale de protection de la nature en Afrique, s'inspirant des voeux émis par les Commissions Techniques en matière de protection des sols, du tapis végétal, des eaux et des ressources naturelles, dans l'intérêt principal des populations de l'Afrique ». On trouve dans cette recommandation finale tous les éléments constitutifs de la Convention d'Alger de 1968 et l'objectif de consacrer la conservation des ressources naturelles au bien-être des populations locales.

La Conférence de Bukavu présentait deux défauts: c'était une réunion de techniciens et non pas de juristes, la participation à cette Conférence était limitée aux parties contractantes à la Convention de Londres. Des organismes régionaux, internationaux et non gouvernementaux vont prendre la relève et élargir le débat: la Commission de Coopération Technique en Afrique (C.C.T.A.), l'UNESCO et la FAO, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (U.I.C.N.) et enfin, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

Nous citerons pour mémoire, le Projet Spécial Africain conçu en juin 1960 par l'U.I.C.N. Le but de ce projet était de combattre « Le taux accéléré des destructions de la faune, de la flore et de l'habitat sauvage en Afrique, du mépris de leurs valeurs en tant que ressources permanentes pour l'économie et pour la culture ». Pour ce, il fallait rendre les responsables des nouveaux états africains conscients du problème, réunir un colloque en septembre 1961: le Colloque d'Arusha qui avait pour but d'envisager la création d'une nouvelle convention et, enfin, entreprendre une évaluation générale des besoins et des ressources naturelles renouvelables par le moyen d'une consultation à l'échelle du continent. Les cinq thèmes qui ont été traités lors du Colloque d'Arusha illustrent parfaitement les préoccupations fondamentales de ce programme: « Rôle actuel des ressources naturelles, la recherche, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles, la place de la conservation de la nature dans la planification de l'exploitation des terres, la faune sauvage en tant que patrimoine culturel et économique »³.

L'aboutissement du Projet Spécial Africain dans l'évolution du concept de la conservation est l'orientation définitive de la conservation vers une fonction économique. La conservation ne signifie pas la préservation; conserver c'est exploiter rationnellement les ressources naturelles.

2 Dans «Conférence de Bukavu: Troisième Conférence Internationale pour la protection de la faune et de la flore en Afrique», Bukavu, 1953 — Rapport 571 p.

3 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 at Arusha, Tanganyika — September 1961, IUCN Publications, New Series No. 1, 1963, 367 p.

La Dix-Huitième Session de l'Assemblée de la C.C.T.A. (février 1963)⁴ a adopté une charte qui, si elle n'a pas de force obligatoire, détermine clairement les nouveaux objectifs de la conservation en Afrique. Elle recommande notamment, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles: « L'utilisation rationnelle reposant sur des règles scientifiquement déterminées et contrôlées peut seule satisfaire au mieux, à la fois, les impératifs moraux et les intérêts matériels bien compris ». La conservation ne constitue pas la négation de l'exploitation, mais elle tend à la fonder sur des principes rationnels de protection.

La Charte de Dar Es Salaam fixait les grands principes directeurs de la conservation de la nature et des ressources naturelles. Elle s'inspirait en cela des principes qui avaient été mis en évidence lors de la Conférence d'Arusha en 1961. Son plan et les méthodes préconisées inspireront la Convention d'Alger de 1968.

Parallèlement à cet effort régional, les grandes agences de l'ONU, l'UNESCO et la FAO ont entrepris des programmes d'aide et de recherche intégrés eux-mêmes dans des plans internationaux.

L'UNESCO a, pour sa part favorisé la création de l'UICN en 1948.

Par ailleurs elle a lancé:

- un programme de recherche sur la zone aride en 1965,
- un programme sur la zone tropicale humide en 1960,
- la création d'une Division de la recherche relative aux ressources naturelles en 1968,
- un projet MAB (Man and Biosphère),
- et surtout, dans le cadre de la Convention d'Alger, la Conférence de Lagos de 1964, portant sur la recherche et la formation du personnel en Afrique en ce qui concerne l'étude, la conservation et l'utilisation des ressources naturelles.

Une résolution extrêmement importante était prise au niveau de cette Conférence, recommandant la révision de la Convention de Londres; L'OUA était invitée à confier à l'UICN aidée de l'UNESCO et de la FAO, la préparation d'un avant-projet à cet effet⁵.

II. LA CONVENTION D'ALGER DE 1968

Sur initiative de l'OUA, l'UICN était en 1965, invitée à préparer une convention concernant non seulement la conservation de la faune et de la flore, mais aussi toutes les ressources naturelles renouvelables. Le texte devait être aussi général que possible afin que les législateurs de chaque état africain puissent avoir la possibilité de mettre en vigueur leurs propres lois adaptées aux problèmes particuliers de leur pays.

Afin de réaliser ce programme complexe, l'UICN, forma un Comité ad hoc composé d'experts africains et d'administrateurs. Ce Comité se réuni à Morges en 1965 et examinait un avant-projet. Des observateurs de la FAO et de l'UNESCO participaient à cette réunion. Un premier projet de la Convention fut envoyé à l'OUA par le Président de l'UICN en décembre 1966 pour commentaires⁶. La réunion des

⁴ Commission for technical cooperation in Africa South of Sahara, 18th session, Dar Es Salaam, 1963, African Charter for the protection and conservation of nature.

⁵ Conférence de Lagos, Choix de Documents, 1964. Rapport final de la Conférence de Lagos, 1964, Recommandation (2) 11.

⁶ UICN Avant-projet envoyé pour commentaires, 1966.

Chefs d'état et de gouvernement de l'OUA décidaient par une résolution CM/Res 118, adoptée en septembre 1967, à Kinshasa, de créer une commission composée de 5 états membres chargés d'examiner le projet de la Convention et les commentaires adressés par les états membres, dans le but de rendre le texte définitif.

Les représentants de l'UICN, de l'UNESCO et de la FAO se sont réunis en janvier 1968 à Rome afin de fondre en un seul texte le premier projet de l'UICN et celui de la FAO concernant l'aménagement et la conservation de la faune⁷. Le document final, à l'issue de cette réunion fut envoyé à l'OUA et accepté comme texte de base par la Commission de l'OUA lors de la réunion de celle-ci à Addis Abeba. Par une résolution CM/Res 145, de février 1968, le Conseil des Ministres de l'OUA a donné son approbation. Les dernières modifications furent adoptées à une réunion de la Commission de l'OUA à Alger en septembre 1968. Le texte final fut approuvé et signé lors de la Conférence des Chefs d'état et de gouvernement le 15 septembre 1968, par 38 états membres⁸.

Ce bref résumé évènementiel donne une idée de la méthode d'élaboration de la Convention.

Comparaison entre les différents projets:

Rappelons, tout d'abord, les objectifs de la Convention d'Alger. Il fallait préparer un texte qui,

- du point de vue de son application, s'étende à l'ensemble du continent, marquant par là l'unité des pays africains sur un sujet aussi important que la conservation,
- du point de vue de son contenu, couvre les sujets déjà traités dans la Convention de Londres en les adaptant aux exigences nouvelles et englobe également d'autres notions pour couvrir l'ensemble des ressources naturelles de l'Afrique,
- du point de vue de l'instrument juridique international, soit adapté simultanément aux exigences du droit africain contemporain et au rôle de promotion des mesures nationales efficaces que doit jouer une telle Convention et qui tienne compte des avis des diverses organisations internationales concernées.

L'avant-projet de décembre 1966, élaboré en 1965 par l'UICN, est remarquable dans la mesure où il impliquait des éléments nouveaux⁹:

- dans le domaine de la conservation, il obéit aux nouveaux principes d'écologie,
- le domaine de la conservation est élargi, ce projet concerne toutes les ressources naturelles renouvelables,
- son caractère est spécifiquement africain. Tous les pays membres sont des pays africains et tous les problèmes doivent être réglés au sein de l'OUA.

Ce projet semblait donc bien répondre aux impératifs actuels de la conservation, cependant, nous noterons qu'en ce qui concerne les domaines tels que l'eau, le sol et la végétation, les dispositions de ce projet étaient peu précises. On se contentait de fixer les grands principes en laissant aux organes législatifs et exécutifs nationaux, le soin de prendre des mesures plus adaptées. N'était-il pas souhaitable, dans un accord international, d'édicter des mesures plus détaillées?

⁷ Convention Africaine pour la Conservation de la nature et des ressources naturelles. Réunion inter-sécrétariat de l'UICN, de l'UNESCO et de la FAO, Rome, 8—10 janvier 1968.

⁸ OUA, Convention pour la Conservation de la Nature et des Ressources naturelles, Alger, 16 septembre 1968.

⁹ UICN Avant-projet envoyé pour commentaires, 1966.

Le projet de Convention Africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles préparé lors d'une réunion inter-sécrétariats de l'UICN, de l'UNESCO et de la FAO à Rome, du 8 au 10 janvier 1968 était divisé en trois parties, et délibérément beaucoup plus détaillé et beaucoup plus précis que l'Avant-Projet¹⁰. C'est un programme complet de la conservation de la flore, de la faune et de toutes les autres ressources naturelles renouvelables. Le texte est beaucoup plus contraignant et implique des obligations précises. Une institution originale était prévue dans ce projet: « La Commission Africaine pour la conservation et l'aménagement de la faune et de son habitat », composée de représentants d'états membres de l'OUA. Cette commission avait pour fonction:

- de réviser les listes d'espèces protégées,
- de recommander aux états contractants intéressés, des mesures de protection spéciales,
- de coordonner les travaux de recherche,
- d'assurer la coordination nécessaire avec toute mesure prise dans d'autres régions du monde,
- de prêter son assistance aux états contractants dans les consultations concernant l'installation d'aires protégées contigues à la frontière d'un autre état contractant.

Cette Commission, en tant qu'institution régionale impliquait réellement une coopération de toutes les parties contractantes. Portant l'empreinte des travaux de la FAO, ce projet ne pouvait aboutir dans la mesure où il était trop ambitieux par rapports aux moyens tant politiques qu'économiques et juridiques des pays africains. Le 15 septembre 1968, 38 Chefs d'états ou leurs représentants ont signé la Convention d'Alger. C'est le point final d'une élaboration qui aura duré 4 ans depuis la recommandation de la Conférence de Lagos.

L'esprit de la Convention:

La Convention est une œuvre de synthèse, résultat de l'évolution des idées en ce qui concerne la conservation. Elle institutionnalise des concepts qui n'existaient pas sur le plan du droit international. Elle obéit à des critères scientifiques, à des raisons économiques, et par conséquent, à l'intérêt politique. Chaque état accédant à l'indépendance a un très grand intérêt à voir ses ressources jouer un rôle économique. L'exercice d'une souveraineté pleine et entière sur ces domaines pose des problèmes qui doivent être résolus par le moyen d'une convention internationale: coordination des efforts dans les domaines de la recherche et de l'information, nécessité de régler certains conflits qui trouvent leur source dans l'exploitation des ressources naturelles, etc. . . En fonction de ces impératifs nouveaux, tous les efforts ont convergé vers cette conception de la conservation qui ne fait plus la négation de l'exploitation des ressources naturelles. Les articles de cette Convention sont caractérisés par une attitude positive à l'égard de la conservation basée sur des principes fondamentaux d'écologie couvrant non seulement la préservation, la gestion et l'utilisation des ressources naturelles renouvelables mais aussi les aspects de la recherche, de l'éducation, de la législation et de l'administration.

La forme de la Convention:

Elle comprend 25 articles plus une annexe énumérant les espèces protégées. Elle n'est pas d'une longueur excessive et s'articule autour de trois grands thèmes:

- les ressources naturelles individuellement considérées,

¹⁰ Convention Africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles. Réunion inter-sécrétariat de l'UICN, de l'UNESCO et de la FAO, Rome, 8–10 janvier 1968.

- les mesures communes à toutes les ressources naturelles,
- la procédure de mise en vigueur, ratification, etc. . . aspects techniques.

Cette structure est identique à celle de l'Avant-Projet de 1966 établi par l'UICN. Les dispositions concernant les ressources en faune prédominent.

Du point de vue juridique, cette Convention est évidemment multilatérale. C'est un acte qui a vocation à lier tous les états membres de l'OUA et plus généralement tout état africain souverain.

La procédure de signature et de ratification est classique: article 19, « La Convention sera ouverte à la signature des états contractants, immédiatement après son approbation par la Conférence des Chefs d'états et de gouvernement de l'OUA. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire Général Administratif de l'Organisation ».

C'est une Convention ouverte: article 22, « Après la date d'approbation stipulée à l'article 19, la présente convention sera ouverte à l'adhésion de tout état africain indépendant et souverain ». L'indépendance et la souveraineté sont les seules conditions requises. Celles-ci sont, cependant, importantes dans la mesure où les enclaves coloniales du Portugal et la Rhodésie sont exclues.

La Convention prévoit des réserves: article 20, « Au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, tout état pourra déclarer n'assumer qu'une partie de la présente convention ».

Par ailleurs, la procédure de mise en vigueur de cette Convention est des plus larges: « La présente Convention entre en vigueur le trentième jour qui suivra la date dépôt du 4ème instrument de ratification auprès du Secrétaire Administratif de l'OUA ».

En résumé, la forme de cette Convention est extrêmement peu contraignante. Elle se contente d'énoncer des grands principes dans les domaines nouvellement concernés tels que la conservation des eaux et des sols. En ce qui concerne la flore et la faune, la Convention s'efforce d'indiquer des normes plus contraignantes vis-à-vis des états membres.

Le fond de la Convention:

Dans son préambule, la Convention s'inspire des travaux qui l'ont précédée. « Les états contractants s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation, l'utilisation et le développement des sols, des eaux, de la flore et des ressources en faune en se fondant sur des principes scientifiques et en prenant en considération les intérêts majeurs de la population ». Quelles sont les ressources concernées et quelles sont les mesures nécessaires?

- a) — les ressources naturelles nouvellement concernées par la conservation:
 - les sols: la Convention recommande aux parties contractantes de prendre des mesures contre l'érosion et le mésusage des terres. Deux sortes de politiques sont préconisées: l'une à long terme, par la méthode de planification des terres, l'autre, à court terme, « Au niveau des méthodes d'agriculture et des réformes agraires »¹¹.

Cette partie de la Convention marque l'engagement des états contractants de prendre les mesures nécessaires à la conservation des sols et de s'attacher particulièrement à lutter contre l'érosion et le mésusage des terres. L'accent est placé sur deux constatations essentielles: nécessité de baser une politique d'aménagement des sols sur la recherche scientifique et celle d'augmenter la production agricole de l'Afrique en constant accroissement démographique.

¹¹ Article 4 de la Convention d'Alger.

— les eaux: le problème se pose ici, en termes de quantité et de qualité. Il peut se poser aussi en termes d'interférences avec d'autres ressources naturelles. « Les états contractants institueront des politiques de conservation, d'utilisation et de développement des eaux souterraines et superficielles ». Pour ce faire, la Convention prévoit des mesures concernant « l'inventaire des ressources, la planification et la coordination des projets de développement des ressources en eaux ». Lorsqu'il existe des interférences, une coopération régionale est nécessaire: « Lorsque les ressources en eaux superficielles ou souterraines intéressent deux ou plusieurs états contractants, ceux-ci se consulteront et, le cas échéant, constitueront des commissions interétatiques pour étudier et résoudre les problèmes nés de l'utilisation et de la conservation de celles-ci »¹². Les Conventions de Bassin du Lac Tchad, des fleuves Niger et Sénégal, constituent d'excellentes illustrations de cette disposition de la Convention d'Alger¹³.

Les dispositions concernant les sols et les eaux, ressources naturelles renouvelables, sont courtes. Elles mettent en évidence les problèmes posés au niveau du continent. Elles établissent des principes de solution générale. En cela, elles laissent toute latitude au législateur ou au gouvernement pour prendre les mesures appropriées aux circonstances spéciales du pays.

- b) — les ressources naturelles qui ont déjà été envisagées dans la Convention de Londres de 1933:
 - En ce qui concerne la flore: « Les états prendront les mesures nécessaires pour protéger la flore et assurer sa meilleure utilisation et son meilleur développement ». Trois objectifs sont considérés:
 - la protection,
 - l'utilisation,
 - et le développement.

Deux catégories de mesures s'imposent: les mesures de protection générale, « Tenant compte des besoins économiques du pays » et afin de maintenir « l'équilibre hydrologique d'une région, pour la productivité des sols et pour conserver les habitats de la faune », il faut lutter contre les feux de brousse, contre l'exploitation non rationnelle des forêts, contre le défrichement et le surpâturage par les animaux domestiques ou sauvages; et les mesures plus particulières de conservation, il faut créer des réserves forestières et des programmes de réafforestation, des jardins botaniques, intégrer la protection des espèces de flore dans les réserves naturelles¹⁴.

Les états contractants s'engagent à adopter des principes de gestion et d'aménagement. La préservation des espèces implique des dispositions plus concrètes. En effet, les parties contractantes s'engagent à créer des parcs botaniques ainsi qu'à intégrer la flore dans les réserves naturelles en bénéficiant du même statut de protection que les espèces de faune.

- En ce qui concerne la faune, on peut constater les mêmes préoccupations:
 - « Les états contractants assureront la conservation, l'utilisation rationnelle et le développement de leurs ressources en faune et de leur environnement

¹² Article 5 de la Convention d'Alger.

¹³ Acte concernant la coopération entre les Etats du Bassin du Niger adopté à la Conférence des Etats riverains du fleuve Niger et de ses affluents, octobre 1963, Niamey. Accord concernant la commission du fleuve Niger, novembre 1964, Niamey. Convention et statut relatifs à la mise en valeur du Bassin du Tchad, mai et octobre 1964, Fort-Lamy, Tchad.

¹⁴ Article VI de la Convention.

dans le cadre d'un plan d'utilisation des terres et du développement économique et social »¹⁵.

Dans un but précis de préservation, la faune sera protégée à l'intérieur d'espaces spécialement aménagés. Dans un but général d'exploitation rationnelle, l'aménagement de la faune devra satisfaire « un rendement maximum soutenu, compatible avec les autres utilisations des terres et complémentaires à celles-ci ».

L'aménagement de la faune terrestre et aquatique s'intègre dans un processus de planification du développement. Des mesures législatives de conservation s'imposent. Les états contractants s'engagent à adopter une législation concernant la chasse, la pêche et la capture. Cette politique législative est déterminée précisément dans la Convention (énumération des méthodes de chasse interdites par exemple). Elle est contraignante vis-à-vis des parties contractantes à la Convention.

Ainsi, le problème de l'aménagement de la faune « marque la tendance actuelle qui place la conservation et l'aménagement de la faune sur le même plan que l'exploitation des autres ressources naturelles d'un pays ».

Le principe de la préservation est toujours affirmé, tout comme dans la Convention de Londres, mais avec une optique pluridisciplinaire. « Les états contractants reconnaissent qu'il est important et urgent d'accorder une protection particulière aux espèces animales et végétales menacées d'extinction . . . ainsi qu'à l'habitat nécessaire à leur survie ». Chaque partie contractante est responsable de la survie de ces espèces vis-à-vis de l'humanité.

Il faut ajouter que la Convention d'Alger comprend une liste d'espèces animales en annexe. Ces espèces, suivant leur appartenance à une catégorie, bénéficient d'un régime de protection différent. Cette liste n'est pas limitative et peut être révisée.

Par ailleurs, la Convention prévoit des mesures dans le domaine du trafic des spécimens et des trophées. La réglementation du transport, du commerce, de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces est laissée à la discrétion de l'état contractant. Cependant, dans le domaine des exportations d'espèces rares une coopération est recommandée. Celle-ci implique pour le transit et l'importation des trophées et spécimens, la présentation d'une autorisation délivrée par le pays d'exportation. Ces dispositions, dans leur insuffisance, illustrent parfaitement les difficultés rencontrées pour élaborer des mesures contraignantes.

Enfin, en ce qui concerne les réserves naturelles, la Convention harmonise par le moyen de définitions, les différentes institutions qui existaient préalablement, à savoir: la réserve naturelle intégrale, le parc national et la réserve spéciale. De plus, les états contractants ont l'obligation de maintenir et d'agrandir les réserves naturelles qui existent et d'en créer de nouvelles dans la mesure où cela est nécessaire. Les buts de la création de ces réserves naturelles sont « la protection des écosystèmes les plus représentatifs » et « la conservation des espèces figurant à l'annexe de la Convention ».

Les dispositions communes à toute ces ressources:

Les coutumes: le problème qui se pose en Afrique pour l'application d'une législation moderne est l'existence de droits coutumiers. Ceux-ci peuvent s'adapter aux impératifs de la législation moderne, mais bien souvent, ils se trouvent en opposition avec celle-ci. La Convention d'Alger soulève le problème en stipulant que « les états s'engagent à prendre les mesures législatives nécessaires pour mettre ces droits coutumiers en harmonie avec les dispositions de la présente Convention »¹⁶.

¹⁵ Article VII de la Convention.

¹⁶ Article XI de la Convention.

La recherche scientifique: les dispositions de cette Convention sont justifiées par des études scientifiques. Il est donc essentiel que les parties contractantes fassent un effort dans le domaine de la recherche. « Les états contractants veilleront à encourager et à promouvoir la recherche en matière de conservation, d'utilisation et d'aménagement des ressources naturelles, et porteront une attention particulière aux facteurs écologiques et sociaux »¹⁷.

L'éducation: les mesures d'éducation en matière de conservation sont fondamentales, « Les états contractants veilleront à ce que les populations prennent conscience de l'étroite dépendance dans laquelle elles se trouvent vis-à-vis des ressources naturelles et comprennent la nécessité et les règles de leur utilisation rationnelle ». Un moyen parmi tant d'autres de vulgarisation est cité par la Convention: « Les états contractants utiliseront au maximum la valeur éducative et culturelle des réserves naturelles »¹⁸.

La planification: «Les états contractants veilleront à ce que la conservation et l'aménagement des ressources naturelles soient considérés comme partie intégrante des plans de développement nationaux et régionaux »¹⁹.

L'organisation des services nationaux: La Convention d'Alger requiert un minimum quant à la mise en place des services administratifs des parties²⁰ contractantes. Deux critères dominent:

- la centralisation, c'est-à-dire la création d'une administration unique compétente en matière de ressources naturelles.
- la coordination, dans la mesure où la création d'un département autonome s'avère difficile, « un système sera établi en vue de coordonner les activités des différents départements compétents en ces matières ».

La Coopération régionale: la coopération interétatique s'impose entre les parties contractantes lorsque l'application de la Convention l'impose²¹. De même chaque fois « qu'une mesure nationale est susceptible d'affecter les ressources naturelles d'un autre état ».

La cooperation entre les états contractants et l'organisation dépositaire de la Convention s'établit dans le domaine de l'information soit par voie de communication, soit par voie de réunion. Les états membres adresseront à l'Organisation « le texte des lois, décrets, règlements, et instructions en vigueur dans leurs territoires ». « A la requête des états contractants l'OUA convoquera une réunion devant examiner les matières traitées par la présente Convention ».

La Convention d'Alger n'instaure pas, à proprement parler, une Commission chargée de suivre son application, mais elles permet, grâce à cette disposition, d'envisager une institution similaire et périodique.

La limitation de l'engagement des états vis-à-vis de la Convention²². « Les prescriptions de la présente Convention n'affecteront pas les pouvoirs des états contractants en ce qui concerne l'intérêt supérieur de l'Etat, la force majeure et la défense de la vie humaine ». Les dérogations sont définies très largement et permettent aux états contractants de prendre des « mesures législatives dérogatoires aux dispositions de la présente Convention, pourvu qu'elles soient délimitées quant à leur objet, leur date et leur lieu d'application ». Ces possibilités de déroger aux dispositions de

17 Article XII de la Convention.

18 Article XIII de la Convention.

19 Article XIV de la Convention.

20 Article XV de la Convention.

21 Article XVI de la Convention.

22 Article XVII de la Convention.

la Convention soulignent la faiblesse de l'accord international face à la souveraineté des états, en matière de conservation.

La solution des conflits²³: le défaut principal d'une convention en matière de conservation est l'absence de sanction. Si l'une des parties contractantes, n'exécute pas ses obligations, les autres parties se trouvent lésées d'un point de vue matériel et elles ne peuvent exercer aucune représaille contre la partie défaillante si ce n'est celle de l'imiter. Dans cette hypothèse, la Convention devient caduque. La Convention d'Alger prévoit une procédure de règlement des conflits d'interprétation ou d'application. « Tout différend entre les états contractants relatifs à l'interprétation ou à l'application de la présente Convention qui ne peuvent être réglés par voie de négociation sera, à la requête de l'une des parties, soumis à la Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage de l'OUA ».

Au 12 avril 1972, 9 états africains ont ratifié la Convention d'Alger. Celle-ci est entrée en vigueur 30 jours après le dépôt du quatrième instrument de ratification, le 17 juillet 1970. Ce maigre résultat ne semble pas être probant de l'intérêt que les états africains portent aux problèmes de la conservation. Cependant, on ne peut nier que certains états n'ont ni les moyens, ni même le désir de suivre une telle politique de conservation. Ce texte de Droit International Public et la procédure de mise en vigueur obéissent à des critères qui ne sont pas toujours bien compris par certaines communautés du continent. Lorsque l'on analyse un texte de cette importance, il ne faut pas oublier de le situer dans son contexte qui est l'Afrique. On peut donc conclure cette première partie de notre propos en soulignant qu'à travers cette Convention, les états africains ont reconnu la signification fondamentale pour l'économie d'un pays, de la conservation de la nature et des ressources naturelles. Le problème n'est plus de sauvegarder des espèces mais de les exploiter rationnellement. La faune et la flore ne sont plus les seules ressources concernées, les eaux et les sols jouent un rôle capital dans la détermination d'un équilibre naturel, les mesures de planification, d'éducation, de recherche, de lutte contre la désuétude et l'ignorance, tout cela constitue un merveilleux terrain d'entente sur le plan international. Deux conditions cependant doivent être remplies pour qu'une telle convention soit applicable, d'abord, respecter la souveraineté des pays dans le domaine économique et provoquer, ensuite, une harmonisation dans l'utilisation et la compréhension des concepts.

Kay Curry Lindhal écrivait à propos de la Convention d'Alger: « Elle représente un progrès important dans le domaine de la conservation de la nature en Afrique. Grâce à cette Convention, les états africains ont reconnu la signification fondamentale de la conservation de la nature et des ressources naturelles pour leur économie nationale »²⁴.

III. LA CONFERENCE DE STOCKHOLM

C'est dans la mesure où la Convention d'Alger implique une telle résolution que nous pouvons apprécier l'influence déterminante des pays en voie de développement sur la Conférence de Stockholm.

23 Article XVIII de la Convention.

24 Reports and Proceedings on the natural resources and conservation. Education Seminar held at the University of Zambia, Lusaka, 1970.

Ce qui a été prépondérant dans la qualité de cette Conférence, c'est certainement la minutie avec laquelle elle a été préparée. Stockholm constitue un aboutissement dans la mesure où tous les pays du monde ont pu y apporter leur contribution. Le rôle des pays en voie de développement n'a pas été des moindres. Leur présence au sein des Comités préparatoires, des Commissions intergouvernementales, leur participation à tous les niveaux de la Conférence a laissé une empreinte remarquable en ce qui concerne la définition de l'environnement et la détermination d'un programme d'action.

La Convention d'Alger dont le domaine est limité à la conservation des ressources naturelles sur un plan régional a des implications internationales dans la mesure où elles représentent clairement l'attitude et les intérêts des pays en voie de développement face aux problèmes de l'environnement. La participation récente des états africains aux travaux de la Conférence de Stockholm est intéressante car tous les travaux de cette Conférence ont été dominés par le souci de considérer l'environnement comme un problème relatif aux conditions de développement. On a voulu éviter de donner à la notion de protection de l'environnement une signification de frein à l'expansion économique. Les préoccupations des pays développés n'ont pas été mises au premier plan, et si la lutte contre la pollution prend une place importante on ne néglige pas pour autant la pauvreté qui est une source considérable et première de nuisance.

L'esprit de la Convention d'Alger s'est transmis à Stockholm. Le problème des pays sous-développés a été posé très nettement tant dans une phase préparatoire que dans la phase finale.

Le rôle des pays africains dans la préparation de la Conférence.

La Conférence de Stockholm a été remarquablement bien préparée dans la mesure où tous les intéressés ont pu y participer. Une documentation volumineuse, 4 sessions du Comité préparatoire, 4 séminaires régionaux, 2 réunions parallèles, c'est bien peu de mots pour décrire un travail aussi considérable.

L'Afrique, en tant qu'entité régionale a eu par l'intermédiaire de ses représentants la possibilité de participer activement au débat sur « L'environnement et le développement » qui posait de très graves problèmes. Dans sa résolution 1536 (XLIX) du 27 juillet 1970, le Conseil Economique et Social estimait « indispensable qu'en établissant l'ordre du jour de la Conférence on tienne dûment compte des problèmes de l'environnement qui ont une acuité particulière dans les pays en voie de développement et qui sont liés à leurs besoins ».

Pour ce faire, le Secrétaire Général de l'Assemblé déclarait qu'« Afin d'obtenir la participation des pays en voie de développement aux travaux préparatoires à la Conférence, quatre réunions régionales d'experts auraient lieu ». La Commission Economique pour l'Afrique était chargée d'organiser l'une de ces réunions.

Le premier Séminaire Africain sur l'Environnement, Addis Abeba, 23—28 août 1971 Lors de ce séminaire, les états africains devaient discuter les conclusions du rapport d'un groupe d'experts du développement et de l'environnement, réuni à FOUNEX (4—12 juin 1971)²⁵. Cette réunion de Founex devait permettre de résoudre l'opposition apparente entre développement et environnement, et de déterminer dans quel

²⁵ Rapport présenté par un groupe d'experts convoqué par le Secrétaire Général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement. CHE/WPl. Rapport de Founex, Juin 1971.

cadre toute politique de l'environnement devait s'inscrire. Le rapport, selon le Secrétaire Général de la Conférence, « correspond à un virage historique du dialogue entre le développement et l'environnement ».

Les pays en voie de développement ont intérêt à pratiquer une politique de conservation pour parer aux effets des mesures prises par les pays développés en matière d'environnement. De même, ils ont des problèmes internes tels que la pauvreté, la misère qui sont une cause de nuisance à l'environnement. Enfin, ils doivent prendre conscience de la valeur du patrimoine universel et, à ce titre, le conserver.

Ces motivations ont eu pour effet d'annuler les contestations sur l'opportunité d'une telle politique de l'environnement au sein du continent africain.

Lors de la discussion générale portant sur le problème de l'environnement, et du développement, les participants ont rappelé ces motifs. Leur conclusion était la suivante: « Les gouvernements de la région doivent mettre au point une doctrine collective afin que l'Afrique puisse apporter à la Conférence de Stockholm une contribution effective par une présentation . . . de ses propres besoins et ordre de priorité »²⁶. Pour ce faire, le séminaire recommandait: au niveau national, d'entreprendre des actions d'information et de coordination (planification, réunions), au niveau international, d'élaborer un programme international de développement prévoyant l'assistance technique et financière, la formation d'experts et l'information. Le séminaire s'organisait autour de 4 thèmes: établissements humains, aménagement des ressources naturelles, développement et industrialisation et, enfin, main-d'œuvre et environnement. Nous retiendrons plus particulièrement ici les recommandations portant sur l'aménagement des ressources naturelles et, notamment, celles qui sont d'ordre institutionnel aux niveaux national, régional et international.

Le séminaire recommande au niveau national le renforcement des structures en ce qui concerne la recherche et l'action gouvernementale. Au niveau régional, le rôle de l'OUA est souligné en ce qui concerne la coopération; le rôle de la Convention d'Alger doit également être important. Le séminaire recommande la « Ratification par tous les états africains de la Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ». Enfin, au niveau international, les institutions concernées sont celles des Nations Unies en matière d'assistance aux pays africains. On recommande la création d'une mission d'information et la conclusion d'une convention relative à la pêche au large des côtes africaines. L'ensemble des recommandations de ce séminaire est fortement marqué par les besoins spécifiques aux pays du continent africain.

La meilleure illustration de cet aspect spécifique de l'environnement nous est donné tout d'abord par deux résolutions du Conseil des Ministres de l'OUA:

- 1) — La souveraineté permanente des états africains sur leurs ressources naturelles: « Le Conseil réaffirme le droit inaliénable de tout pays et des pays africains en particulier, d'exercer une souveraineté permanente sur les ressources naturelles dans l'intérêt de leur développement national », « Réaffirme que l'exploitation des ressources naturelles dans un tel pays devra toujours être dirigé en accord avec les lois et règlements nationaux ».
- 2) — En ce qui concerne la préparation de la Conférence de Stockholm, le Conseil des Ministres de l'OUA prenait une résolution²⁷ beaucoup plus précise en matière d'environnement: « Considérant que la Conférence des Na-

26 Rapport du Premier Séminaire Africain sur l'environnement, Addis Abeba, 1971, Doc. E/CN.14/532, 28 octobre 1971.

27 (CM/Rés 262, XVIII).

tions Unies sur l'Environnement aura lieu à Stockholm en juin 1972, . . . invite le Secrétaire Général Administratif de l'OUA, en étroite collaboration avec le Secrétaire Exécutif de la CEA, à approfondir l'examen de ce problème en prévision de la Conférence de Stockholm, afin d'aboutir à « Une position africaine commune » en ce qui concerne « la conservation et l'utilisation des ressources naturelles de l'Afrique dans l'intérêt du continent, dans le domaine de l'environnement »²⁸.

Une réunion d'experts s'est déroulée à Dakar au mois d'avril 1972. A l'issue de celle-ci un document intitulé « Pour une position africaine commune » a été publié. D'emblée, le texte dénonce la plupart des documents de la Conférence de Stockholm car « ils reflètent beaucoup plus les préoccupations des pays industrialisés que celles, plus fondamentales, des pays en voie de développement » et le ton vigoureux du texte se confirme lorsque les experts « estiment que tous les pays africains devraient réclamer la remise en cause des règles, des méthodes, et des modèles imposés de l'extérieur qui ont prévalu jusqu'ici aux droits économiques dans certains pays d'Afrique et qui ont conduit à une exploitation ruineuse et à un gaspillage de leurs ressources naturelles ».

Les experts « estiment, au contraire, que dans leur situation actuelle, la sauvegarde et la valorisation de l'environnement doivent s'intégrer à leur politique générale de développement . . . Cette politique doit se fonder sur leurs préoccupations de croissance harmonieuse et leurs valeurs spécifiques, culturelles notamment, doit, par ailleurs, procéder autant de l'analyse économique et sociale que des recherches écologiques, dans le cadre d'un modèle spécifique planifié au service des populations africaines ». La conclusion de ce groupe d'experts est importante car elle confirme celle des experts de Founex, « ils constatent qu'il ne devrait pas y avoir de conflit dans les pays africains entre le développement et l'environnement ».

La Conférence de Stockholm et la position africaine vis-à-vis de l'environnement. La Conférence de Stockholm a été une conférence d'action et non pas simplement de contemplation²⁹. Elle comporte une Déclaration sur l'Environnement que nous examinerons en premier lieu, un plan d'action, des résolutions concernant les institutions et un fonds international.

La Déclaration sur l'environnement n'a pas de force juridique du point de vue du droit international, mais c'est une déclaration de principes issue d'une assemblée internationale hautement représentative. La part faite aux pays en voie de développement est assez considérable. Dans la Proclamation, le 4ème point reconnaît que, « Dans les pays en voie de développement, la plupart des problèmes de l'environnement sont causés par le sous-développement . . . En conséquence, les pays en voie de développement doivent orienter leurs efforts vers le développement en tenant compte de leurs priorités et de la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement ».

On peut retenir, parmi les 26 principes de cette Déclaration, le premier principe qui proclame les droits de l'homme à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes. Il condamne, en conséquence, « les politiques qui encouragent l'apartheid, la ségrégation raciale, la discrimination, les formes coloniales et autres d'oppression et de domination étrangères ».

28 Pour une position africaine commune. (Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5—16 juin 1972).

29 Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement. A/Conf. 48/14 3 juillet 1972.

Le principe 9 est tout aussi important dans la mesure où il reconnaît que la solution aux conséquences du sous-développement sur l'environnement est d'« accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle pour compléter l'effort national des pays en voie de développement ».

Le principe 10 insiste sur la nécessité de ne pas détériorer les termes de l'échange, « les facteurs économiques devant être retenus au même titre que les processus écologiques ».

Les principes 11 et 12 insistent sur le fait, d'une part que toute politique d'environnement « doit renforcer le potentiel de progrès actuel et futur des pays en voie de développement » et, d'autre part que des « ressources pour préserver et améliorer l'environnement soient allouées aux pays en voie de développement sur leur demande ».

La politique d'environnement au niveau national et international ne doit pas avoir d'influence néfaste sur l'économie des pays en voie de développement. Les nécessités techniques et financières impliquées par une politique d'environnement devraient être satisfaites par une aide internationale. Le principe d'égalité entre tous les pays est retenu en ce qui concerne les problèmes de la protection et de l'amélioration de l'environnement envisagés au niveau international. « Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux, ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines et ce, dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les états ».

Cette Déclaration sur l'Environnement consacre le problème au niveau international. Elle affirme que toute entreprise dans le domaine de l'environnement ne peut être valable que dans la mesure où tous les intérêts sont concernés.

On retrouve le même souci dans les recommandations qui sont au nombre de 109. Il est hors de propos de vouloir les examiner en détail dans le cadre de cet article mais nous retiendrons cependant la structure de leur présentation. Cinq grands thèmes sont abordés. Ils ont été définis d'un commun accord lors des travaux préparatoires de la Conférence.

- 1 — Aménagement et gestion des établissements humains,
- 2 — Gestion des ressources naturelles du point de vue de l'environnement,
- 3 — Détermination des polluants d'importance mondiale et lutte contre ces polluants,
- 4 — Aspects éducatifs, sociaux et culturels des problèmes de l'environnement et question de l'information,
- 5 — Développement en environnement.

Ces thèmes s'articulent autour d'un plan d'action qui comporte:

- Un programme mondial d'évaluation de l'environnement qui comprend:
 - une phase d'évaluation et d'analyse,
 - une phase de recherche,
 - une phase de surveillance,
 - et, enfin, une phase d'échange d'information dans chacun des thèmes traités.
- Les activités de gestion de l'environnement. Elles sont au nombre de deux:
 - fixation d'objectifs et planification,
 - consultation et accords internationaux.

Les mesures internationales visant à étayer les activités d'évaluation et de gestion menées aux niveaux national et international. Ce sont successivement,

l'éducation et la formation professionnelle, l'information, l'organisation, le financement et la coopération technique.

Ces recommandations n'ont évidemment pas, du point de vue juridique, une force contraignante, mais elles permettent de fixer au plus haut niveau les solutions aux multiples problèmes de l'environnement. On peut retenir des permanences dans les recommandations, du point de vue du Droit International.

- Le principe des consultations bilatérales est mis en évidence, par exemple, par la Recommandation 3, « Il est recommandé d'appeler l'attention des gouvernements sur la nécessité d'organiser des consultations bilatérales ou régionales, chaque fois que les conditions d'environnement d'un pays, ou ses plans de développement peuvent avoir des répercussions dans un ou plusieurs pays ».
- Le principe de la participation des agences internationales de l'ONU, sous la forme d'assistance particulière (intégration des principes de l'environnement dans l'activité des organisations internationales).
- L'établissement de normes internationales et la poursuite de la préparation de conventions de portée universelle.
- Enfin, le principe très important de l'assistance technique et financière.

Nous retiendrons pour conclure que ces recommandations déterminent, du point de vue juridique, des perspectives très intéressantes: le problème de la responsabilité internationale en matière d'environnement et le rôle de la communauté internationale vis-à-vis des pays en voie de développement.

Les dispositions institutionnelles et financières:

La Conférence de Stockholm établit par ailleurs des dispositions institutionnelles. Ces mesures prises par la Conférence sont intéressantes car elles impliquent la volonté des participants de poser les premiers jalons d'une institutionnalisation à long terme. Les organes institutionnels mis en place sont:

- le Conseil d'Administration, organe de délibération,
- le Secrétariat de l'Environnement, organe exécutif,
- le Fonds pour l'Environnement et le Comité de Coordination.

Ces dispositions présentent un caractère général, elles sont suffisamment souples pour ne pas compromettre l'avenir et elles s'intègrent au système des Nations Unies. Sur ce second point, on peut dire que le but de la création de telles institutions n'était pas de favoriser l'implantation d'un système parallèle à celui des Nations Unies mais bien plutôt de mettre à la disposition du programme d'action de la Conférence, un appareil administratif intégré.

On peut noter, dans l'introduction à ces mesures institutionnelles: « La nécessité d'une mise en œuvre rapide et efficace des mesures conçues pour sauvegarder et améliorer l'environnement »,

« Les problèmes de grande importance internationale relèvent de la compétence des organismes des Nations Unies »,

« Les programmes doivent être entrepris en respectant les droits souverains des états »,

Il est nécessaire « d'appliquer dans le cadre des organismes des Nations Unies, des procédures qui permettent d'aider efficacement les pays en voie de développement, à mettre en œuvre des politiques et des programmes d'environnement compatibles avec leurs plans de développement et à apporter une contribution utile aux programmes internationaux relatifs à l'environnement ».

La Conférence a recommandé que l'Assemblée Générale des Nations Unies crée un Conseil d'Administration. Ce Conseil d'Administration constitue en quelque sorte l'organe délibératif. Il est de par sa création rattaché à l'Assemblée Générale. Lors des travaux préparatoires, il avait été question de le rattacher au Conseil Economique et Social, mais le souci de représentativité a consacré son rattachement à l'Assemblée Générale. Sa composition est large: 54 membres sont élus pour 3 ans « Sur la base d'une répartition géographique équitable ». Sa compétence est la suivante: d'un point de vue général, ce Conseil est chargé de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement, d'un point de vue plus spécifique, il est chargé de contrôler les activités de l'organe exécutif à savoir le Secrétariat de l'Environnement. Il doit examiner et approuver le programme d'utilisation des ressources du Fonds pour l'Environnement. Enfin, nous citerons une de ses fonctions qui illustre une fois de plus la position particulière du développement vis-à-vis de l'environnement. Il doit suivre systématiquement les incidences sur les pays en voie de développement des politiques et des mesures nationales et internationales en matière d'environnement ainsi que le problème des coûts supplémentaires qui pourraient en résulter pour les pays en voie de développement, de l'exécution de programmes et de projets concernant l'environnement pour veiller à ce que ces programmes et projets soient compatibles avec les plans et les priorités de développement de ces pays.

Le Secrétariat est l'organe exécutif de l'environnement. C'est une structure réduite d'exécution et de coordination. Le Secrétariat a à sa tête un directeur exécutif élu par l'Assemblée Générale sur proposition du Secrétaire Général. Ses fonctions sont multiples mais parmi celles-ci, nous retiendrons « qu'il doit gérer, sous le contrôle et la direction du Conseil d'Administration, le Fonds pour l'environnement ». Il doit en tant qu'agent d'exécution « s'acquitter de toute autre tâche que le Conseil d'Administration pourrait lui confier ».

Enfin il y a la création d'un Fonds pour l'Environnement. Son rôle n'est pas de se substituer aux programmes des Nations Unies pour le Développement. Il est créé pour « assurer le financement additionnel des programmes en matière d'environnement ». A ce titre, il faut rappeler la Recommandation 107 de la Conférence qui oblige le Secrétaire Général à entreprendre « en collaboration avec les organismes internationaux compétents, une étude des mécanismes qui permettraient de financer l'action internationale en matière d'environnement, en tenant compte de la Résolution 2844 (XXVI) de l'Assemblée Générale ».

Le Fonds pour l'Environnement est un fonds de contributions volontaires. Il doit financer les programmes d'intérêt général. « Le coût des initiatives nouvelles prises en matière d'environnement dans le cadre des Organisations des Nations Unies ». Les initiatives nouvelles sont comprises comme étant les propositions d'action (Recommandations internationales de la Conférence). Dans toute opération de financement, « on tiendra dûment compte des besoins particuliers des pays en voie de développement ». Ici encore, les pays en voie de développement sont vraiment concernés par les mesures institutionnelles préconisées et, notamment par les moyens de financement.

Enfin, la 4ème institution importante est celle concernant la coordination³⁰. Lors des travaux préparatoires de la Conférence, le Comité Administratif de Coordination (CAC) de l'ONU avait accompli une étude sur l'Organisation des Nations

³⁰ The UN system and the human environment. A/Conf. 48/12.

Unies et l'Environnement. Le Comité préconisait, au terme de son rapport, un effort de coordination entre les différentes agences et les différents organismes des Nations Unies.

On retrouve, lors de la Conférence de Stockholm, la même préoccupation: « Pour assurer une coordination aussi efficace que possible entre les programmes des Nations Unies en matière d'environnement », il convient de créer « sous les auspices et dans le cadre du Comité Administratif de coordination, un Conseil de Coordination pour l'environnement ». Ce Conseil se trouverait sous la présidence du Directeur Exécutif du Secrétariat.

Ce rapide examen des aspects institutionnels de la Conférence nous permet de conclure que des structures souples et légères ont été mises en place. Les fonctions des différents organismes concernés sont générales et indicatives. Il est certain, cependant, qu'elles tendent, avant tout, à intégrer le problème de l'environnement dans la communauté internationale.

La Conférence de Stockholm a institutionnalisé le problème de l'environnement sur le plan international et universel. La Convention d'Alger avait, auparavant, posé le problème de façon partielle, sur un plan régional. Ce que nous pouvons retenir de ces deux efforts situés sur un plan différent, c'est le souci d'intégrer des problèmes spécifiques dans un contexte général. Ces deux évènements du Droit International nous intéressent dans la mesure où ils établissent une sorte de continuité. L'initiative en matière d'environnement se situe au niveau national, mais les efforts de coordination, de prise de conscience et de mise en commun des moyens techniques et financiers ne peuvent être concrétisés qu'au niveau régional ou universel. Le problème qui se pose, dès lors, est celui de réduire les antagonismes. La place faite aux pays en voie de développement dans le cadre de la Conférence de Stockholm est significative. L'antagonisme apparent développement-environnement a été résolu en relativisant les problèmes.

Le modeste appareil institutionnel mis en place lors de la Conférence de Stockholm a déjà pris forme. Un secrétariat permanent devrait siéger sous peu à Nairobi. Cela nous laisse à penser que d'autres moyens juridiques seront mis à la disposition des problèmes de l'environnement et, notamment, sur un plan international, à savoir, selon Monsieur STRONG³¹, « L'apparition de nouveaux concepts de souveraineté fondés non pas sur l'abandon des souverainetés nationales, mais sur un meilleur moyen d'exercer ces souverainetés collectivement » et surtout « L'adoption des nouveaux codes de droit international qu'exige le souci actuel de l'environnement ainsi que de nouveaux moyens de régler les différends relatifs à l'environnement ». Cette dernière perspective constituera probablement l'achèvement de cet effort entrepris vers la conciliation des points de vue. Cette détermination de nouveaux critères de droit international public, « le recours à de nouveaux moyens internationaux pour gérer plus judicieusement les ressources appartenant au domaine public mondial ». L'adaptation des moyens juridiques aux problèmes de l'environnement se réalise au niveau d'Alger comme à celui de Stockholm dans la mesure où les différentes communautés concernées débouchent sur un accord fondamental.

31 V p 25 réf. doc. A/Conf. 48/14, page 84.

Legislation on the Judiciary in Africa: Fantasy Law or Programmed Expectations?

By T. G. VERHELST

In Africa it is generally recognized that a high quality of the judiciary is needed in order to achieve respect for constitutional freedoms and a harmonious development. Even régimes devoted to "African Socialism" share this view, though they may question the relevance of the classic theory of separation of powers. Reality, however, seldom meets the proclaimed ideals: ignorance, bias and corruption on the part of judges, reported throughout the continent, lead to a "crisis of Justice" in Africa. Without going further into these phenomena, this paper surveys the statutory provisions on the judiciary in all independent African States and asks whether they lack the guarantees necessary for the proper functioning of a good judiciary. It deals with the quality of legal training, appointment procedures, composition of the courts, irremovability of judges, rules of professional discipline and their sanctions. African States have seriously tried to implement in their statutes the lofty principles on the Rule of Law and the role of the judiciary by means of the above-mentioned standards and techniques. The standards are met to a much higher degree by ordinary courts. Members of courts with special competences (customary or administrative courts etc.) are often less well trained in law and less independent from other powers. But on the whole African legislation generally provides satisfactory standards. The gap between the laws in the books and reality is due to the scarcity of legal manpower, the (alleged or real) needs of nation-building, budgetary constraints etc. or, more generally, to the relative impotence of legislation to forcefully model reality. One should be weary about law as a ready instrument of social engineering. But not only developing countries produce pieces of mere "fantasy laws". Some African statutes on the judiciary, however, are closer to reality in that they merely reflect existing, even if distasteful conditions and do not attempt to change them, e. g. regarding some special criminal or political tribunals. Most of these African statutes, however, may look too ambitious at present but in fact are merely ahead of their time, and have a reasonable chance of being implemented some day. They have a programming function and may be considered, hopefully, as the embodiment of programmed expectations.

The International Law of Conservation of Natural Resources in Africa and the Stockholm Conference

By ALBERT CHEDAL

The purpose of this article is to identify the attitudes of the African continent regarding the conservation of natural resources. But also the economic interests involved must be protected. The Algiers Convention (Sept. 1968) secures these interests and determines the tasks of conservation in Africa. The evolution of the position of African countries regarding the problems of conservation of natural resources evolved slowly. The 1933 London Convention, the first international instrument of this kind concerning the African continent, provided only for the

preservation of some endangered species without solving the economic problems of the countries concerned. The policy of conservation was supported by statutes and regulations at the regional level, creation of protected areas and regulations providing for hunting and wildlife. — After independence, the African countries had to reconsider the problem on a regional level. After several intermediate steps the Bukavu Conference of 1953, followed by the Arusha Symposium, 1961, settled the problem of conservation in terms of ecology and rational use of natural resources. FAO, UNESCO and the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources performed valuable services. As a result, use and conservation seemed compatible. The economic needs of the developing countries were supposed to be automatically met in the process of conservation. The Algiers Convention is based on this concept. Until now it has been ratified by 9 African states. It settles the problems of conservation of renewable resources by means of general provisions without sanctions and leaves the essential burden to national regulation and legislation.

The second part of this article deals with cooperation between regional and international levels which was strengthened by the Stockholm Conference (June 1972). It was an effort to conciliate contradictory interests of developing and developed countries, i. e. the contradiction between the needs of development and conservation. Our focus is on the influence the developing countries had upon recommendations and institutions of this international conference. The conciliation of opposing interests and the establishment of international cooperation within the UN Organization may eventually create an international system related to the problems of environment for the international community as a whole.

African Socialism and Land Law — The Case of Tanzania

By HEINZ JOACHIM JACOBSON

The article deals with the development of land law in Tanzania. The government has committed itself to African Socialism ("Ujamaa"). In the field of land law this means that land should be held communally, that is to say, farmers should live and work together in so called "Ujamaa villages", sharing work and profit.

Although the colonial rulers did not interfere with indigenous land law, their policies in fact did promote the development of individual ownership of land, even in the traditional sector. Since independence, the government under the leadership of Julius Nyerere tries to persuade the farmers of the advantages of communal ownership, instead of forcing them to accept the policy. But up to now this has proved to be a difficult task. Despite the government's efforts, in the better-off parts of the country the development to individual ownership can still be traced. It was also shown that in Tanzania today there is hardly any chance of forcing the farmers to join the Ujamaa-Movement. In fact, no far-reaching land reform law can be found; the few existing ones only apply to very limited sectors.

The aim of the paper is to show that Tanzania's way of land reform is a peculiar one: it does provide for the basic requirements of land reform, but it