



NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Distr.
LIMITÉE

E/CN.14/784
E/CN.14/ECU/4/Rev.1
21 octobre 1980

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

66719

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Deuxième réunion du Comité technique
préparatoire plénier

Freetown (Sierra-Leone) 24 mars - 2 avril 1981

RAPPORT DU SEMINAIRE DE JURISTES
SUR L'ELABORATION D'UNE LEGISLATION RELATIVE
A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA REGION DE LA CEA
(Addis-Abéba, 29 septembre - 3 octobre 1980)

A. ORGANISATION ET PARTICIPATION

1. Le séminaire a été convoqué par la CEA dans le cadre d'un projet commun CEA/Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) [projet CEA/PNUE EP/1002-79-01 (2000)]. La décision à l'origine de l'organisation du séminaire fait suite à la décision 35(III) adoptée par le Conseil d'administration du PNUE à sa troisième session, en 1975.
2. Le séminaire avait été préparé par l'organisation de missions d'enquête conduites par des consultants qui s'étaient rendus dans 15 pays africains sélectionnés, suivie de la réunion d'un groupe de travail d'experts CEA/PNUE sur la législation relative à la protection de l'environnement, tenue au siège de la CEA en mars 1980. Il servira de référence en matière de législation relative à la protection de l'environnement pour la réunion que tiendra en 1981 à la CEA le Comité régional intergouvernemental des établissements humains et des questions d'environnement.
3. Le séminaire de juristes sur l'élaboration d'une législation relative à la protection de l'environnement dans la région de la CEA s'est tenu au siège de la Commission économique pour l'Afrique du 29 septembre au 3 octobre 1980.
4. Ont participé au séminaire des experts originaires des pays africains suivants : Botswana, Côte d'Ivoire, Egypte, Ethiopie, Ghana, Maroc, Swaziland et Tunisie.
5. Etaient également représentés les organismes et organisations des Nations Unies ci-après : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation mondiale de la santé (OMS), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).
6. Ont participé à titre d'observateurs les organisations intergouvernementales suivantes : Organisation régionale africaine de normalisation (ORAN) et Organisation de l'unité africaine (OUA). Etaient également présents des représentants des organismes internationaux suivants : Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) et Institut international pour l'environnement et le développement.
7. Le secrétariat a reçu l'assistance de consultants détachés des institutions suivantes : Ministère des affaires étrangères de la République-Unie du Cameroun et universités de la Sierra Leone, de Cotonou (Bénin), du Ghana (Legon), de Nairobi (Kenya) et de Dar es-Salaam (République-Unie de Tanzanie).
8. Le séminaire a été ouvert par le Secrétaire exécutif de la CEA, M. Adebayo Adedeji. Dans son discours d'ouverture, celui-ci a rappelé l'objectif principal du séminaire, à savoir, utiliser les mécanismes juridiques en matière de protection de l'environnement en tant qu'instruments de gestion pour la planification de la protection de l'environnement et la maîtrise du processus de développement du continent. Un accent particulier a été mis sur l'élaboration d'une législation sectorielle relative à la protection de l'environnement concernant les domaines prioritaires arrêtés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Organisation de l'unité africaine lors du premier sommet économique de l'OUA tenu à Lagos en avril 1980.

Etai~~ent~~ indiqués dans le Plan d'acti~~on~~ de Lagos les domaines suivants : santé et hygiène du milieu ainsi qu'~~approvisionnement~~ en eau potable; déboisement et dégradation des sols; désertification et sécheresse; pollution des mers et conservation des ressources marines; environnement dans le contexte de la planification des établissements humains; exploitation des ressources minérales et lutte contre la pollution de l'air et de l'eau; et éducation, formation, législation et diffusion d'informations relatives à l'environnement. Le Secrétaire exécutif a fait remarquer que l'un des objectifs principaux du séminaire était de contribuer à la mise au point de lignes directrices pour l'élaboration d'une législation relative à la protection de l'environnement en Afrique. Ces lignes directrices devraient être considérées comme un ensemble de principes dont il faudrait tenir compte pour la formulation d'une législation relative à l'environnement et non comme des principes directeurs types de valeur universelle qui, du fait de la diversité socio-culturelle des populations et des priorités gouvernementales, auraient quelque peine à s'imposer.

9. Dans son discours, le représentant du Directeur exécutif du PNUE a situé la législation relative à la protection de l'environnement dans le contexte de la gestion de l'environnement. Cette législation ajoutait une nouvelle dimension aux législations nationales et internationales. Le représentant du Directeur exécutif du PNUE a noté que le séminaire pourrait, si des fonds étaient disponibles à cette fin, constituer le point de départ d'un important programme à long terme sur la législation relative à la protection de l'environnement en Afrique.

10. M. Paul Bamela Engo, du Ministère des affaires étrangères de la République-Unie du Cameroun, a été élu Président. M. Dominique Alhérière, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), a été élu Rapporteur.

B. ORDRE DU JOUR

11. L'ordre du jour provisoire, tel qu'il figure dans le document ECA/ECU/CO/1, a été adopté.

12. Au cours de la présentation de l'ordre du jour, le Président a rappelé que les principaux objectifs du séminaire étaient les suivants :

a) Passer en revue la législation existante en matière de protection de l'environnement en Afrique;

b) Examiner les perspectives d'élaboration d'une législation relative à la protection de l'environnement par secteurs;

c) Contribuer à la mise au point de lignes directrices pour l'élaboration d'une législation relative à la protection de l'environnement en Afrique.

13. Le Président a également invité les participants à faire des observations sur les rapports de mission des consultants, les rapports par pays devant fournir les données de base pour les principaux points de l'ordre du jour ci-dessus mentionnés.

C. COMPTE RENDU DES TRAVAUX

14. Les participants étaient saisis du document E/CN.14/ECU/2 intitulé "Etude et analyse de la législation relative à la protection de l'environnement en vigueur dans certains pays africains (résumé des rapports de mission des consultants)", ainsi que de monographies nationales communiquées par les Etats suivants : Botswana, Burundi, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Ghana, Maroc, Swaziland et Tunisie.

15. Les participants ont présenté des amendements et apporté des précisions à l'étude ci-dessus mentionnée, qui, dans l'ensemble, a été jugée satisfaisante. Le secrétariat procédera à un réexamen approfondi de l'étude qui sera distribuée aux Etats et servira de document de base à une éventuelle réunion intergouvernementale sur la législation relative à la protection de l'environnement en Afrique.

16. Au cours du débat, il a été souligné que les lois et pratiques coutumières que l'on avait tendance à considérer comme étant favorables à l'application de la législation sur l'environnement constituaient aussi quelquefois un obstacle à cette application. Un des participants a souligné que l'étude avait correctement mis en lumière le problème sérieux que constituait l'évacuation des déchets solides et des substances spécifiques. Il a estimé cependant que l'on avait accordé trop peu d'attention à la pollution visuelle et esthétique, de même que l'on n'avait pas accordé suffisamment d'attention à l'environnement rural en comparaison de la quantité d'informations fournie sur les questions d'environnement urbain. En outre, les problèmes résultant de l'exode rural massif devraient être résolus au moyen d'une planification adéquate plutôt que par l'application de mesures coercitives.

17. Sur la base de l'étude, des rapports par pays, du document E/CN.14/ECU/1 intitulé "Besoins de l'Afrique en matière de législation relative à la protection de l'environnement" et du document E/CN.14/ECU/3 (a) - (g) intitulé "Documents annotés relatifs à la législation", des discussions ont été menées sur les points suivants :

18. Protection des zones marines et côtières : en introduisant le débat sur cette question, le consultant a fait remarquer que ce thème devait intéresser autant les pays sans littoral que les pays côtiers. Le nouveau droit de la mer en cours d'élaboration prévoyait, par la reconnaissance d'une zone économique exclusive, une extension des eaux territoriales dépendant de la juridiction nationale, ce qui accroîtrait les droits et obligations des pays côtiers et grèverait davantage encore leur capacité limitée de répondre aux besoins en matière de gestion dans les zones de juridiction nationale. Le nouveau droit de la mer prévoyait également certaines dispositions concernant le droit des pays sans littoral de participer à l'exploitation des ressources biologiques dans les nouvelles zones économiques exclusives. Ces pays étaient de ce fait partie prenante à la qualité de l'environnement dans les zones marines et côtières. Le consultant a également insisté sur le fait que certains principes de gestion des zones côtières maritimes pouvaient utilement être appliqués aux zones côtières de grands réservoirs naturels d'eaux intérieures tels que les lacs internationaux bordant plus d'un pays. En outre, les pays sans littoral tout comme les pays côtiers contribuaient à la pollution d'origine tellurique, qui était la principale source de pollution marine et côtière.

19. Les participants ont pris note du travail effectué par le PNUE et la FAO sur les aspects juridiques de la pollution marine dans le Golfe de Guinée et les régions avoisinantes. On a également parlé du travail du groupe d'experts du PNUE sur la législation relative à la protection de l'environnement, bien qu'on ait estimé que son programme de travail actuel sur les aspects juridiques de l'exploitation minière et des forages sous-marins ne présentait pas une importance fondamentale pour les pays africains, ne serait-ce que pour des raisons géophysiques. On a également mentionné la Convention de Barcelone et ses protocoles d'application relatifs à la protection de la Méditerranée contre la pollution.

20. Plusieurs participants ont exprimé leur préoccupation à propos de la négociation de contrats inégaux de création de co-entreprises avec les sociétés transnationales.

21. Un des participants a particulièrement insisté sur les problèmes d'établissements humains qui se posaient dans le cas de l'aménagement des zones côtières. Les villes portuaires connaissaient un développement rapide sans planification adéquate, ce qui se traduisait par un problème aigu de surpeuplement et un manque d'infrastructures urbaines. Le développement de l'arrière-pays était négligé et il était donc nécessaire d'aménager d'une façon globale et intégrée les villes portuaires et leurs zones d'influence.

22. De nombreux participants ont demandé l'instauration d'une coopération régionale en particulier pour a) spécifier les conditions et les modalités du droit d'accès à la mer des pays sans littoral; b) rassembler toutes les informations nécessaires à l'évaluation complète des ressources; c) échanger des renseignements sur les conditions fixées dans les contrats d'établissement de co-entreprises; d) contrôler la pollution marine et côtière; e) arrêter les contrevenants.

23. Législation relative à la protection des ressources biologiques naturelles : après l'introduction du sujet, les participants ont engagé un débat qui a mis en lumière les problèmes suivants :

a) Absence de règles de planification dans les législations des différents pays africains dans ce domaine;

b) Pénurie de personnel chargé d'accomplir les fonctions de protection prévues dans les diverses législations; et

c) Inefficacité dans l'application des lois en général.

24. Les participants ont estimé qu'il convenait :

a) De mettre davantage l'accent sur une utilisation et une gestion harmonieuses des ressources biologiques naturelles à la place des attitudes traditionnelles de préservation, et de façon plus spécifique, d'établir un équilibre entre, d'une part, l'utilisation et, d'autre part, la préservation, de façon à assurer une exploitation économique rationnelle de ces ressources en vue du développement du continent;

b) D'expliquer aux gouvernements que l'efficacité des mécanismes d'application des lois dans ce secteur dépendrait largement de la mesure dans laquelle les pays africains amélioreraient les conditions de vie des populations;

c) D'inclure des règles de planification dans la législation relative à ce secteur, en accordant une attention spéciale à l'élaboration de cadres institutionnels, à la collecte des données nécessaires aux fins d'évaluation et de conservation des ressources biologiques naturelles ainsi qu'à l'examen périodique de l'état de ces ressources.

25. On a beaucoup discuté de la question de savoir si la structure du régime foncier constituait ou non une question clé. Plusieurs participants ont estimé que le contrôle public de la propriété privée aux fins de conservation pourrait être réalisé en vertu d'un principe d'"obligation sociale de la propriété privée".

26. Législation relative à la protection de la faune et de la flore : lors de la présentation de ce thème, il a été indiqué que le document de référence avait expressément été rédigé en termes propres à susciter un débat. Ce document ne représentait pas nécessairement les conclusions finales de l'étude que la FAO préparait sur le sujet.

27. De nombreux participants ont fait valoir que, loin d'être opposées, la conservation et l'exploitation rationnelle étaient deux notions complémentaires. La protection de l'environnement en général et de la faune et de la flore en particulier était perçue comme formant la base d'un développement à long terme.

28. Selon plusieurs participants, la gestion rationnelle et la protection de la faune et de la flore devaient être replacées dans le contexte plus large de la planification de l'aménagement des terres, étant entendu que les choix ne pouvaient être arrêtés exclusivement en fonction de critères économiques lorsqu'il s'agissait de décider de l'affectation des terres à tel ou tel usage.

29. Il a été souligné que là encore, c'était au stade de la mise en oeuvre que l'on trouvait les goulets d'étranglement. Il fallait innover, par exemple en recrutant en tant que gardes-chasse non rémunérés du personnel local expérimenté. Toutefois, la qualité des résultats dépendait de la qualité de la formation et de l'éducation dans ce domaine et il a été estimé que l'éducation et la participation jouaient un rôle de premier plan en matière de protection de la faune et de la flore.

30. L'un des participants a indiqué que dans la plupart des pays, le législateur semblait s'être attaché à réglementer la chasse et la pêche commerciales, à grande échelle, tout en négligeant le même type d'activités entrepris au niveau individuel et privé, les destructions provoquées étant pourtant dans l'un et l'autre cas de même ampleur. Un autre participant a réclamé une réglementation plus stricte des techniques de chasse et de pêche (utilisation de poisons ou d'engins électriques ou explosifs).

31. Là encore, on a souligné la nécessité d'une coopération au niveau tant régional que mondial. On a mentionné à cet égard la stratégie mondiale de conservation de l'environnement, qui visait à la préservation des équilibres écologiques, au maintien de la diversité des ressources génétiques et à l'exploitation rationnelle des espèces de façon à en assurer la survie.

32. Législation relative à l'exploitation des ressources minérales : les participants ont noté avec satisfaction que dans le Plan d'action de Lagos relatif à la mise en oeuvre de la Stratégie de Monrovia pour le développement économique de l'Afrique adoptée par l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'OUA en avril 1980, il était prévu des principes directeurs de base pour l'exploitation future des ressources minérales et autres ressources naturelles dans la région africaine.

33. Ces principes directeurs stipulaient notamment que les ressources considérables de l'Afrique devaient principalement servir à répondre aux besoins et aux aspirations des populations africaines; que la dépendance quasi totale de l'Afrique à l'égard des exportations de matières premières vers les autres régions du monde devait cesser au profit d'une exploitation en faveur du développement de la région de façon à promouvoir un processus de développement socio-économique régional, autonome et endogène; et que les pays africains devaient intensifier la coopération multinationale à différents niveaux, notamment en mettant en commun leurs ressources humaines et physiques aux fins du développement de l'Afrique.

34. Compte tenu de ce qui vient d'être mentionné, les participants au séminaire ont noté qu'il était nécessaire de procéder d'urgence à un examen des législations existantes en matière d'exploitation des ressources minérales dans les pays africains, de façon à respecter les dispositions pertinentes du Plan d'action de Lagos. En particulier, il a été jugé important d'élaborer une nouvelle législation dans les principaux domaines suivants :

a) Modalités d'une coopération multinationale en matière d'exploitation des ressources minérales;

b) Rôle des sociétés transnationales dans le secteur de l'exploitation des ressources minérales et contrôle des activités de ces sociétés transnationales;

c) Rôle en matière d'exploitation des ressources minérales des 80 p. 100 ou plus de la population qui vit dans les zones rurales;

d) Contrôle des risques pour l'environnement que présentent les activités d'exploitation des ressources minérales;

e) Problèmes des travailleurs migrants ressortissants de certains pays africains indépendants qui travaillent dans les mines de la République d'Afrique du Sud.

35. Les participants ont souligné que la coopération à l'échelle du continent en matière d'exploitation des ressources minérales, y compris la mise en commun des ressources locales pour la production de biens et services au bénéfice de la majorité des populations africaines, constituait la pierre angulaire de l'amélioration de l'environnement en Afrique.

36. Les participants ont pris note du rôle actif que jouaient l'OIT et le PNUE en vue d'améliorer, par des programmes communs, la qualité des conditions de travail.

37. Un participant a souligné que la législation restait insuffisante pour ce qui était du choix du matériel à utiliser pour les activités d'extraction minière à ciel ouvert. Les possibilités futures de rénovation des terres pouvaient dépendre du type de matériel utilisé. Le fait qu'il soit possible d'imposer des choix sur ce chapitre au terme des contrats passés entre les gouvernements et les sociétés multinationales ne devrait pas, dans l'absolu, dispenser les autorités compétentes d'élaborer en la matière une législation nationale appropriée.

38. Législation relative à la lutte contre la pollution : en présentant ce sujet, le directeur des débats a insisté sur les points ci-après. Dans chaque pays, les propositions visant à assurer la lutte contre la pollution devaient s'inscrire dans une politique globale de protection de l'environnement. Celle-ci devrait tenir compte de la préoccupation essentielle de l'Afrique, à savoir la promotion d'un développement rapide. En résumé, les efforts de développement devaient être faits de façon à éviter les problèmes que les pays industrialisés avaient créés dans le domaine de l'environnement; nul n'ignorait en effet que le coût de l'assainissement d'un environnement pollué pouvait être plus élevé que celui de la prévention de la pollution.

39. D'une façon très générale, pour qu'un système de lutte contre la pollution soit efficace, il devait comporter deux types de programmation :

a) Une programmation tendant à choisir judicieusement les techniques de développement. Qu'elles soient importées ou de conception locale, celles-ci devaient i) être adaptées à la réalité africaine; ii) être non polluantes sans être coûteuses et iii) pouvoir être transmises au grand public qui était, en dernier ressort, le principal agent du développement.

b) Une programmation visant à établir un système intégré de gestion. Les méthodes de gestion pouvaient reposer sur une ou deux des trois options suivantes :

i) L'option axée sur la définition de normes minimales de conduite applicables aux activités qui pouvaient, d'une façon ou d'une autre, causer des dommages à l'environnement. Ainsi, par exemple, avant d'adopter une technique industrielle, il faudrait évaluer son innocuité en fonction de normes et de critères de qualité arrêtés dans une politique générale nationale de protection de l'environnement. De même, les activités courantes de l'homme devraient être soumises à une évaluation et, si nécessaire, des sanctions devraient être prévues dans le cas de dommages causés intentionnellement à l'environnement;

- ii) L'option axée sur la surveillance de la production et les normes d'activités. Le plus souvent retenue en Afrique, cette option était à la base des lois et règlements de normes contre la pollution de la plupart des pays. Cette surveillance portant principalement sur les émissions de polluants, l'évacuation des résidus ou la qualité des biens de consommation, elle portait généralement sur la première source de pollution, c'est-à-dire le processus de production;
- iii) L'option axée sur l'intervention structurelle par l'intermédiaire d'institutions habilitées à prescrire et à faire appliquer des normes établies dans le cadre d'une politique nationale générale de protection de l'environnement. Nombre de pays africains avaient évité cette intervention structurelle en raison de son impopularité auprès des investisseurs et aussi du risque que ces institutions n'aient trop de pouvoirs pour se soumettre à une autorité politique. A terme toutefois, l'Afrique n'avait d'autre choix que d'adopter progressivement cette solution.

40. Néanmoins, quelle que soit l'option choisie, toute politique, aussi rationnelle soit-elle en théorie, ne saurait être efficace en dernière analyse que si les politiciens s'engageaient suffisamment à n'épargner aucun effort pour la mettre en oeuvre. Or, force était de constater que cette volonté politique faisait défaut dans la plupart des pays africains.

41. Au cours des débats, il est apparu que les participants s'accordaient à penser que l'objectif final de la législation ne devait pas, en la matière, être de prohiber et de sanctionner les contrevenants, mais essentiellement de faciliter une prise de décisions de nature à assurer la bonne gestion de l'environnement. Elle devrait se fixer des objectifs qu'il soit possible d'atteindre et prévoir un plan d'incitations de toutes sortes à cette fin. Les participants ont notamment proposé les incitations suivantes :

- dégrèvements fiscaux aux industriels manifestant leur volonté de tenir compte des normes de protection de l'environnement;
- déductions fiscales sur l'importation ou la fabrication de matériel antipollution;
- autres formes de subventions de l'Etat, en particulier en faveur des industriels désireux de modifier leurs installations pour les rendre conformes aux règles de protection de l'environnement;
- incitation à recycler les déchets qui constituaient une source très importante d'investissements pour l'industrie.

42. Les participants se sont accordés à penser que la surveillance continue de la pollution, avant et après l'exécution d'une activité de développement, était certes très importante mais risquait de rester sans effet à moins que :

- Les pays ne puissent compter sur des conseils scientifiques honnêtes portant sur tous les aspects de l'environnement;
- Les agents économiques, en particulier les industries, ne soient encouragés à mettre en place des dispositifs de surveillance de la pollution dont le fonctionnement pouvait être soumis à une vérification indépendante;
- Des groupes régionaux de surveillance ne soient établis pour s'occuper de la lutte contre la pollution trans-frontières.

43. Les participants ont toutefois été mis en garde contre le danger de voir des considérations politiques entraver l'efficacité des programmes de surveillance.

44. Il a été signalé qu'aucune mesure de lutte contre la pollution ne pouvait donner les résultats escomptés sans une infrastructure de protection sociale garantie par une politique et une législation sociales. Celles-ci devaient tenir compte des différences culturelles et, en observant une méthode interdisciplinaire, considérer le milieu dans lequel se déroulaient les activités humaines comme un tout.

45. Les participants ont en outre insisté sur le fait que si la pollution commençait à devenir un problème sérieux en Afrique, il fallait bien voir que l'industrie n'était pas en soi la source principale de pollution sur le continent.

46. On a également souligné que la capacité limite de l'environnement devait aussi être perçue comme une ressource. Les critères de qualité de l'environnement devaient donc être arrêtés en fonction de normes souples pour le seuil d'effluents acceptable plutôt que de normes strictes et uniformes de rejets et d'émissions.

47. Législation relative à la promotion de l'éducation en matière d'enseignement : le directeur des débats a souligné l'absence de législation spécifique sur l'éducation en matière d'environnement. Cependant, les participants ont pris note des initiatives encourageantes prises dans toute l'Afrique dans le domaine de l'enseignement de type classique, par exemple l'inscription aux programmes universitaires de cours sur l'écologie, la préservation de l'environnement et d'autres sujets relatifs à l'environnement. Un participant a ajouté que la création d'un institut régional pour un programme intégré sur l'environnement pourrait être une heureuse initiative.

48. Le représentant du PNUE a rappelé la Conférence de Tbilissi sur l'éducation en matière d'environnement, organisée en 1977 par le PNUE et l'UNESCO. Il a également rappelé les efforts entrepris par l'Organisation des Nations Unies pour promouvoir l'éducation en matière d'environnement en Afrique. L'attention des participants a été attirée sur l'Article XIII de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (1968) par lequel les parties contractantes étaient priées de mettre au point des programmes d'éducation en matière de préservation de l'environnement et d'organiser des campagnes d'information. La ratification de cette convention par tous les Etats de la région permettrait de promouvoir ces aspects importants.

49. De nombreux participants ont insisté sur le fait que, bien que de nombreux pays aient des programmes d'éducation et d'information diffusés par la radio et la télévision, et même par les journaux, ceux-ci se sont révélés, d'une façon générale, très inefficaces, car ces moyens d'information n'atteignaient qu'un très faible pourcentage de la population. On a donc pensé qu'il serait plus efficace de sensibiliser davantage le public aux problèmes de l'environnement, en recourant à des programmes d'éducation extra-scolaire et de façon novatrice aux institutions existantes et aux fonctionnaires du gouvernement. La possibilité d'organiser des campagnes d'information avant l'élaboration ou l'application des lois et réglementations relatives à l'environnement a été suggérée. Un participant a également demandé qu'une journée ou une semaine de l'environnement soit organisée.

50. De nombreux participants ont insisté sur la très grande importance des campagnes de lutte contre l'analphabétisme si l'on voulait que le programme d'éducation en matière d'environnement porte ses fruits. Un certain nombre de participants ont également mentionné la possibilité d'organiser des programmes en langues locales.

Etablissements humains, héritage culturel et législation sur l'utilisation du sol en Afrique

51. En introduisant son document, le meneur du débat a mis en relief les points suivants :

- a) L'objectif final de tous les efforts de développement était d'améliorer la qualité de vie et l'environnement de l'homme;
- b) Le développement des villes africaines contemporaines n'avait pas suivi l'urbanisation massive;
- c) L'Afrique possédait des héritages culturels ruraux et urbains très riches et très anciens;
- d) La terre constituant un patrimoine précieux elle devait être exploitée de façon rationnelle et être utilisée convenablement, et il était nécessaire d'avoir une politique foncière, un programme et une législation en matière d'utilisation des terres unifiés;
- e) La planification globale de l'utilisation des terres constituait un préalable à la mise en valeur des terres tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

52. Il a identifié les lacunes inhérentes à la législation relative à l'utilisation des terres dans certains pays africains et plaidé en faveur :

- a) De la révision et de l'actualisation de la législation existante en matière d'utilisation des terres;
- b) De l'incorporation de règlements de construction, de réglementations relatives aux subdivisions, d'ordonnances de zonage, de codes sanitaires, etc., dans les plans de développement d'ensemble des zones urbaines.

53. Un des participants a proposé que le travail cadastral soit entrepris avant que l'on ne décide de la classification et de l'utilisation des terres. Un consensus s'est dégagé en ce sens que dans le développement des établissements humains, il convenait de déployer tous les efforts nécessaires pour conserver les zones et édifices qui présentaient une importance culturelle, historique et architecturale.

54. Il a été reconnu que plusieurs plans de développement urbain avaient été préparés, mais qu'en raison de contraintes financières, techniques et juridiques, et d'un manque de personnel, leur mise en œuvre n'avait pu être effectuée de façon satisfaisante. C'est pourquoi, il a été suggéré que les instruments de leur application soient incorporés dans le plan directeur même. On a également fait remarquer qu'il convenait de préparer des plans de structure ou des esquisses de plan de développement réalistes et financièrement réalisables.

55. Un des participants a fait remarquer que la planification physique et les efforts en matière de construction de logements actuellement entrepris avaient une orientation urbaine et qu'il convenait plutôt de favoriser les zones rurales. Il a demandé l'élaboration de programmes rationnels de distribution des terres, en plus d'une politique agraire visant à promouvoir une distribution équitable des terres. Les participants ont été généralement d'avis que le concept de "voisinage" ne constituait pas une base appropriée pour le développement des zones résidentielles. Un autre participant a souligné le fait qu'il n'était pas possible d'appliquer une politique effective d'utilisation des terres en l'absence d'un régime foncier adéquat.

56. Il a été généralement admis que la planification et la législation relatives à l'utilisation des terres devaient avoir pour objectif fondamental d'assurer le bien-être de l'homme. On a cité plusieurs exemples d'utilisation irrationnelle et de gaspillage de terres en milieu urbain ayant entraîné de lourds investissements en ressources financières déjà peu abondantes. Cela a été attribué au désir de mettre davantage l'accent sur le prestige national, à la définition de fausses priorités nationales, et à la volonté d'imposer des méthodes et des idées étrangères aux collectivités locales.

57. Les participants au séminaire ont estimé qu'il convenait d'adopter de nouveaux concepts et une approche plus rationnelle en matière de programmes de construction, de services et de restauration. Il était également nécessaire d'assurer le bien-être des collectivités lésées au moyen de programmes de réinstallation et de réadaptation.

58. En raison de l'importance et de la portée des trois sujets suivants, les participants ont décidé de leur consacrer un débat indépendant de la discussion d'une recommandation spécifique, dont le résumé figure dans la deuxième partie du présent rapport. La discussion a permis de dégager les points ci-après.

59. Cadre institutionnel : plusieurs participants ont fait remarquer que de nombreux pays avaient ressenti le besoin de créer des organes centraux en matière de protection de l'environnement. Il s'agissait soit d'organes investis de pouvoirs exécutifs (agence, ministère ou département), soit d'organes essentiellement consultatifs, soit d'organismes chargés de la coordination (du type "conseil pour la protection de l'environnement"). Il a été mentionné que la création de nouveaux organes pouvait fournir une occasion de rationaliser l'administration publique.

60. Un certain nombre de participants ont estimé que toutes les précautions voulues devaient être prises avant de proposer la création de nouveaux organes, particulièrement lorsqu'il s'agissait de créer des organes centraux pour la protection de l'environnement dotés de pouvoirs exécutifs. Il importait avant tout que les questions d'environnement soient dûment prises en considération par les différents services sectoriels intéressés. En tout état de cause, il fallait, avant d'envisager la création de nouveaux organes ou l'adoption de nouvelles lois, chercher à utiliser au mieux les organes existants.

61. Plusieurs participants ont fait état de la nécessité d'élargir le cadre institutionnel au niveau régional, de nombreux problèmes relatifs à l'environnement dépassant le cadre des frontières nationales. Un certain degré de décentralisation serait peut-être également nécessaire.

62. Confection et rôle des lois : un participant a rappelé ce qui avait été dit précédemment à propos des liens étroits qui existaient entre les pratiques coutumières et l'application d'une législation efficace en matière de protection de l'environnement. Un autre participant a souligné qu'il était important de dresser un inventaire détaillé des règles traditionnelles qui étaient encore observées et des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, afin de procéder à une analyse approfondie des instruments juridiques disponibles dans tous les pays intéressés.

63. Plusieurs participants ont insisté sur la nécessité d'un strict respect de la loi (notion de légalité) en faisant remarquer que les gouvernements et les autorités publiques ne respectaient pas toujours les lois et les dispositions réglementaires qu'ils avaient eux-mêmes élaborées.

64. Evaluation des incidences sur l'environnement : les participants ont fait remarquer qu'il était nécessaire d'établir une distinction entre deux domaines différents, bien que connexes. Ils ont tout d'abord examiné le concept d'évaluation des incidences sur l'environnement, qui est une évaluation préalable des effets possibles d'un futur projet, et de ses variantes, sur l'environnement. Ensuite, ils ont évoqué les techniques nécessaires à une telle évaluation : prélèvements, institution de normes, définition de critères permettant de mesurer et de suivre les incidences sur l'environnement. Sur ce dernier point, les participants ont entendu un bref exposé sur les activités menées par l'Organisation régionale africaine de normalisation (ORAN) et sur les moyens dont cette organisation et le PNUE disposent pour répondre aux demandes d'assistance qui leur sont adressées par les gouvernements africains intéressés.

65. Les participants ont examiné et remanié pour adoption les recommandations spécifiques présentées par le secrétariat dans le document de base E/CN.14/ECU/2.

D. RECOMMANDATIONS ET DIRECTIVES

66. a) Cadre institutionnel : de nombreux pays africains disposent aujourd'hui de rouages administratifs pour traiter des problèmes d'environnement soit au niveau national, soit au niveau local. Cependant, il reste nécessaire de renforcer ou de créer des institutions pour ce qui est de :

- i) L'évaluation précise des ressources naturelles et humaines;
- ii) L'élaboration, la promotion de la planification, l'exécution, la coordination et le suivi des politiques relatives à l'environnement;
- iii) L'examen et l'évaluation des résultats de ces politiques.

Les gouvernements devraient inclure dans leurs plans de développement des dispositions et des politiques relatives à la protection de l'environnement. Par conséquent, il est recommandé aux pays de recenser les organisations qui s'occupent actuellement de questions relatives à l'environnement, de les renforcer et de créer un cadre institutionnel adéquat dans le cas où ce dernier n'existe pas encore.

Il est également recommandé aux gouvernements africains d'accorder leur soutien au Comité régional intergouvernemental des établissements humains et des questions d'environnement dans la mise en oeuvre des recommandations susmentionnées au niveau régional, dans tous les cas où cela s'avérera nécessaire.

b) Processus législatif et rôle de la loi

- i) Les tendances observées sont que les lois en vigueur ont un caractère plutôt normatif si bien qu'en dépit de leur existence, les dommages causés à l'environnement sont courants. C'est pourquoi il est recommandé aux gouvernements d'axer ces législations sur la gestion pour les rendre complètes et efficaces;
- ii) Ces législations devraient être conçues de manière à :
 - a) faciliter leur harmonisation avec les normes de gestion de l'environnement;
 - b) harmoniser les réglementations nationales pour les rendre conformes aux normes et critères régionaux requis en matière de contrôle de la qualité de l'environnement;
 - c) faire prendre davantage conscience au public de la nécessité de préserver l'environnement et le sensibiliser sur ce sujet;

- iii) Il est en outre recommandé que les juristes et les instruments juridiques soient considérés comme faisant partie intégrante du processus d'élaboration des politiques en matière d'environnement et soient associés à chaque étape du processus;
 - iv) L'élaboration de la législation sur l'environnement doit reposer sur des principes scientifiques tels que l'identification des problèmes et la collecte de données, et doit être suivie de la définition d'options politiques permettant aux responsables de formuler les réglementations et leurs méthodes d'application.
- c) Analyse des effets des activités humaines sur l'environnement
- i) Les gouvernements des pays africains devraient établir des procédures adéquates leur permettant d'évaluer efficacement l'ampleur des effets que les activités de développement proposées pourraient avoir sur l'environnement;
 - ii) A cet effet, il conviendrait au préalable d'établir des normes d'activités propres au milieu africain, compte tenu de données scientifiques et technologiques adéquates. A cet égard, il faudrait établir dans chaque pays des institutions appropriées telles que des services nationaux de normalisation et des conseils nationaux de recherche afin d'arrêter des normes et des critères relatifs à l'environnement qui serviraient de base à la prise des décisions;
 - iii) Il est notable qu'à l'heure actuelle, seuls 21 pays africains sont membres de l'Organisation régionale africaine de normalisation (ORAN) et il est recommandé à tous les Etats membres de la CEA et de l'OUA d'adhérer à cette organisation en vue de parvenir à l'harmonisation des normes nationales dans la région.

d) Education et formation en matière d'environnement

Les gouvernements devraient accorder une grande importance à la promotion des activités officielles et non officielles d'éducation en vue de sensibiliser davantage le public à la nécessité de gérer l'environnement d'une façon rationnelle et de diffuser des renseignements sur les questions d'environnement.

A cet égard, il est recommandé aux gouvernements africains de tenir compte de l'Article XIII de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (1968) et d'examiner sérieusement les moyens d'appliquer cette disposition, notamment par l'élaboration de lois et règlements judiciaires dans ce domaine, tant au niveau national que local.

e) Utilisation des sols

La législation relative à la planification globale de l'utilisation des sols en Afrique, met généralement l'accent sur le développement des zones urbaines au détriment des zones rurales. Bien que dans certains pays africains, les débats publics sur les plans d'occupation des sols donnent l'occasion d'intégrer des considérations sur l'environnement dans les projets de développement, il conviendrait cependant d'améliorer les législations existantes pour y inclure des dispositions de nature à empêcher une mauvaise utilisation des sols au cours de l'exploitation des ressources naturelles ou pour favoriser leur régénération après cette exploitation.

f) Conservation des forêts

Les gouvernements des pays africains sont instamment priés de mettre à jour leurs lois et règlements sur la foresterie, de façon à prévoir la gestion rationnelle des produits et de l'habitat forestiers. La législation devrait aussi réglementer le commerce des produits forestiers et prévoir des dispositions en vue d'éliminer des pratiques telles que la destruction de la faune et de la flore sauvages, l'épuisement des forêts, la contrefaçon de bois et le déboisement général dû à la production de bois de chauffage et de charbon de bois, au moyen de politiques favorisant l'utilisation d'autres types de combustibles et de matériaux de construction.

Le secteur de l'application de la loi devrait être renforcé grâce à l'augmentation des effectifs du personnel chargé de la surveillance des ressources forestières, à l'instauration de programmes de formation concernant la conservation des forêts et à l'adoption de mesures de lutte contre la violation des lois et règlements en la matière.

En outre les politiques de conservation des forêts doivent garantir aux habitants des régions forestières une qualité de la vie satisfaisante.

g) Faune et flore sauvages

Les gouvernements des pays africains devraient élaborer progressivement une législation sur la conservation de la faune et de la flore sauvages en vue de réglementer le braconnage et le commerce d'animaux vivants et de produits d'origine animale, de façon à assurer la bonne gestion des réserves nationales et la protection de l'habitat.

Les gouvernements sont priés de ratifier la Convention internationale sur le commerce des espèces menacées d'extinction (1973) et tous autres conventions et protocoles pertinents.

Il convient de renforcer les mécanismes d'application de la loi dans ce domaine. A cette fin, les gouvernements pourraient utiliser les recettes qu'ils tirent des permis de chasse et des impôts prélevés sur les revenus des hôtels, les excursions touristiques, les stations d'observation scientifique situées dans les parcs nationaux et les réserves d'animaux.

h) Zones protégées

Les gouvernements des pays africains sont instamment priés d'élargir ou de déterminer dans le cadre de la planification des sols, des zones terrestres ou maritimes où des écosystèmes représentatifs doivent être protégés.

i) Zones côtières et gestion des ressources marines

En Afrique la législation relative à la protection des zones côtières contre la pollution marine causée par les industries implantées sur la côte présente des lacunes; ainsi, aucune disposition n'est prévue concernant les marais intercotidaux et le plateau continental. Comme en vertu de la Convention sur le droit de la mer, les gouvernements des pays africains pourront créer une nouvelle zone économique exclusive et qu'il faudra assurer une surveillance efficace de la zone afin de prévenir la pollution marine causée par les hydrocarbures et autres substances chimiques dangereuses déversées par les navires, les gouvernements des pays africains sont instamment priés de promouvoir la coopération régionale et ceux qui ne l'ont pas encore fait sont priés de ratifier les conventions et protocoles internationaux pertinents. Ils devraient en outre mettre au point une législation nationale et des mécanismes appropriés pour protéger les régions côtières de la pollution marine, notamment lutter contre les déversements d'hydrocarbures et prévenir l'épuisement des ressources halieutiques. Les pays sans littoral d'Afrique qui ont des lacs navigables devraient aussi promulguer des lois et règlements analogues pour protéger les terrains marécageux et les ressources naturelles qu'ils partagent, en accord avec les autres États riverains.

j) Mise en valeur des ressources minérales

La plupart des pays africains dont l'économie repose sur l'exploitation de minéraux, de pétrole ou de gaz naturel, ont une législation satisfaisante pour ce qui est de protéger la santé des ouvriers travaillant à l'évacuation des déchets miniers (terrains de couverture et déblais) et des déchets minéraux d'extraction (eaux d'exhaures polluées et résidus). Toutefois leur législation relative à la remise en état des sites miniers est généralement insuffisante ou inexistante. Il est nécessaire d'élaborer une législation en matière de restauration des sols concernant la rénovation de la couche arable après nivellement du site, l'évacuation des métaux toxiques qui n'ont pas été extraits, mais se sont accumulés dans les déchets et qui peuvent être assimilés par les cultures ensuite exploitée sur le site, ainsi que le reboisement des zones afin de leur rendre leur qualité esthétique et leur utilité économique originales.

k) Qualité de l'eau

Les pays africains qui disposent déjà d'une législation en matière de gestion des ressources en eau sont instamment priés de veiller à l'application et au respect de cette législation, de manière à prévenir le gaspillage et la pollution d'origine urbaine, agricole et industrielle des ressources en eau.

Les pays où une telle législation n'existe pas sont, quant à eux, priés d'élaborer, dans un délai raisonnable, une réglementation correspondant à leurs besoins, favorable à la conservation des ressources en eau et permettant d'assurer la meilleure qualité possible de l'eau.

Il faut dans ce domaine s'attacher plus particulièrement à réglementer la composition des effluents solides et liquides, en conformité avec les normes internationales acceptées par l'OMS.

1) Qualité de l'air

Compte tenu de l'aggravation de la pollution atmosphérique dans les pays africains, du fait de certaines activités agricoles et industrielles et de l'augmentation du trafic routier et aérien, les gouvernements africains devraient de toute urgence élaborer une législation nationale appropriée, afin de réglementer les émanations nocives d'origines diverses qui sont responsables de la pollution atmosphérique, de la destruction de la végétation, de l'enlaidissement des paysages et qui, d'une manière plus générale, portent atteinte à la qualité de la vie et à la santé.

m) Déchets solides et autres substances spécifiques

Dans la majorité des pays africains, il n'existe pas encore de législation réglementant l'évacuation des déchets solides et des effluents liquides d'origine industrielle. A l'heure actuelle, ces déchets et effluents, en particulier ceux provenant des agro-industries, sont déversés dans les rivières et les cours d'eau et sont ainsi responsables d'une importante pollution. Il est également grandement nécessaire de réglementer l'emploi des pesticides, des insecticides, des engrais, des métaux et composés organiques toxiques et des matériaux radioactifs. Dans les quelques pays où une telle réglementation existe, il faudrait non seulement s'intéresser à la sécurité et à la santé des populations, mais aussi à la qualité de l'environnement.

n) Bruit

Quelques pays africains possèdent une législation imposant des normes pour le bruit causé par les véhicules automobiles, mais il n'existe aucune réglementation concernant les bruits provenant d'autres sources (machines industrielles, travaux de terrassement, chantiers de construction). Il est nécessaire de prévoir une législation réglementant le niveau des bruits sur une base scientifique dans l'intérêt de la santé des travailleurs et de la population en général.

o) Environnement culturel

Etant donné que peu de pays africains possèdent une législation pour la préservation des sites historiques, des monuments anciens et des antiquités, les gouvernements africains doivent élaborer d'urgence une législation relative à la préservation, la restauration, la reconstruction et le recensement de ces sites et monuments historiques. En outre, il faudrait réglementer par l'octroi de permis les fouilles archéologiques et instituer la déclaration et l'enregistrement obligatoires de tous les objets mis à jour.

p) Population et urbanisme

La plupart des pays africains possèdent une législation en matière de planification de l'aménagement des villes et du territoire, visant à réglementer l'urbanisation et à prévenir l'implantation des taudis et des bidonvilles, mais cette législation ne semble pas avoir fait la preuve de son efficacité. Les gouvernements devraient donc renforcer ou, le cas échéant, modifier les lois en vigueur.

On note en général l'absence de toute législation relative à la promotion du développement rural; les gouvernements devraient donc favoriser un développement rural intégré en tant qu'instrument de prévention de l'exode des populations rurales vers les centres urbains. En outre, les travailleurs en Afrique devraient être légalement protégés par un système de sécurité sociale, non seulement dans les cas d'invalidité résultant d'un accident du travail, mais aussi du point de vue des prestations de retraite et des allocations versées à la population du troisième âge.

q) Alimentation et produits pharmaceutiques

De nombreux pays africains possèdent déjà une réglementation concernant la qualité des denrées alimentaires et/ou des produits pharmaceutiques. En général, ils manquent toutefois de moyens à mettre à la disposition des laboratoires d'analyse et des bureaux de normalisation, ainsi que des services chargés du contrôle des denrées alimentaires et des produits pharmaceutiques importés et produits localement. Les gouvernements africains doivent prendre les dispositions législatives au niveau national pour créer de nouveaux bureaux ou conseils de normalisation et laboratoires d'analyse, ou renforcer ceux qui existent déjà, former le personnel requis et fournir le matériel de laboratoire et les locaux nécessaires.