



55470

NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



Distr. LIMITEE

E/CN.14/ECU/2

ECU/530/L

18 septembre 1980

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Séminaire de juristes sur l'élaboration de la
législation relative à la protection de
l'environnement **dans la région de la CEA**

Addis-Abéba, 29 septembre - 3 octobre 1980

ETUDE ET ANALYSE DE LA LEGISLATION RELATIVE A LA PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT EN VIGUEUR DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS
(Résumé des rapports de mission des consultants)

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

I. INTRODUCTION

1. La législation concernant l'environnement est un instrument important de gestion dans le domaine de la planification de l'environnement et de la maîtrise du développement. Pour aider les Etats membres de la région à élaborer une législation nationale en matière d'environnement, le projet (FP/1002-79-01(2000)) a été lancé conjointement en septembre 1979 par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), chargée de son exécution, et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

2. Les principaux objectifs du projet sur l'élaboration d'une législation visant à protéger l'environnement dans les Etats membres de la CEA peuvent être résumés comme suit :

- a) Etudier et analyser la législation existante en matière d'environnement dans la région, aux fins de protection et de revalorisation de l'environnement;
- b) Définir les grandes lignes de l'élaboration d'une législation pour la protection de l'environnement qui soit adaptée aux caractéristiques spécifiques de l'environnement dans la région;
- c) Informer les législateurs et les juristes des problèmes propres à l'environnement afin d'assurer la promotion et la mise en oeuvre des législations existantes et d'élaborer de nouvelles dispositions législatives;
- d) Renforcer les organes nationaux chargés de la protection de l'environnement en vue de faciliter l'élaboration et l'application des législations et réglementations existantes dans le domaine de l'environnement.

3. Pour atteindre les objectifs énumérés ci-dessus, on a eu recours à l'assistance technique pour une mission d'étude dans 15 pays africains donnés suivie d'un séminaire de juristes. Ces juristes ont ainsi pu se familiariser avec les problèmes de l'environnement grâce à un échange d'idées et d'informations pertinentes, qui leur a permis de faire des recommandations pour tous les secteurs de l'environnement où des mesures s'imposent et de fixer les grandes lignes d'une législation en matière d'environnement.

II. APPORTS : EXECUTION DU PROJET

4. Dans cette étude de la législation relative à la protection de l'environnement dans les quinze pays africains retenus, on a adopté la méthode du questionnaire. Le questionnaire utilisé était une version modifiée du questionnaire utilisé pour un projet similaire dans la région de la CESAP (Asie et Pacifique) en 1977. Les modifications portaient essentiellement sur des questions relatives à la législation régissant des secteurs particuliers de l'environnement afin de souligner leur importance dans le contexte africain. Le questionnaire a été envoyé aux pays bien avant les missions des consultants.

5. Quatre juristes ont effectué, chacun à titre de consultant, une étude de six semaines dans l'un des groupes de pays africains suivants, entre décembre 1979 et février 1980.

- a) Ethiopie, Gambie, Ghana, Ouganda;
- b) Burundi, Côte d'Ivoire, Sénégal et Zaïre;
- c) Botswana, Mozambique, Swaziland, Zambie;
- d) Egypte, Maroc, Tunisie

Les consultants sont restés de 10 à 14 jours dans chacun des deux pays soulignés dans un groupe pour une étude approfondie, puis ont effectué de brefs séjours de deux à trois jours dans les autres pays du groupe, pour rassembler les différents éléments du questionnaire rempli.

6. A l'issue de ces missions, une réunion d'un groupe de travail d'experts s'est tenue au siège de la CEA à laquelle ont participé les consultants et des représentants des organismes des Nations Unies (FAO, OMS; le PNUE et l'UNESCO s'étant excusés) du 3 au 7 mars 1980. Les projets de rapports de mission des consultants ont été discutés; et le groupe a recommandé qu'un rapport de mission détaillé soit soumis par chaque consultant en deux parties : la première partie sous forme d'étude s'appuyant sur les réponses au questionnaire fournies par tous les pays figurant dans un groupe, et la seconde partie sous forme de rapport exhaustif sur les deux pays étudiés par chaque consultant. 1/ Lors de la réunion, on a également pris des dispositions pour la tenue du Séminaire sur la législation relative à la protection de l'environnement. Des spécialistes ont été choisis pour diriger les discussions sur les sujets spécifiques suivants en matière de législation environnementale : zones maritimes et côtières; faune et flore sauvages; ressources naturelles biologiques; exploitation des minéraux; pollution; éducation en matière d'environnement; établissements humains, héritage culturel et utilisation des sols.

III. RESULTATS : RAPPORTS PAR PAYS

7. La présente étude a été réalisée par le secrétariat de la CEA à partir des réponses au questionnaire et des rapports de mission détaillés de chaque consultant sur la législation environnementale dans neuf pays 2/ pour servir de document de base au Séminaire sur la législation relative à la protection de l'environnement. Lorsque les rapports des consultants

1/ Les rapports par pays et les questionnaires remplis sont disponibles au secrétariat de la CEA.

2/ Ces pays sont : le Botswana, l'Ethiopie, le Ghana, le Maroc, le Mozambique, l'Ouganda, le Sénégal, le Swaziland et la Zambie. Aucune réponse au questionnaire et aucun rapport de consultants n'ont été reçus pour les pays suivants : Burundi, Côte d'Ivoire, Egypte, Gambie, Tunisie et Zaïre.

n'étaient pas disponibles, on a utilisé l'information contenue dans le questionnaire rempli et envoyé directement au secrétariat de la CEA par le pays, comme c'est le cas pour le Maroc et le Sénégal. L'analyse des résultats en ce qui concerne les divers secteurs de la législation de l'environnement suit étroitement le plan adopté dans la table des matières.

8. Il convient de noter que, bien que les pays africains retenus aient été rangés en quatre groupes ad hoc pour les missions d'étude, il existe une grande diversité de systèmes politiques, d'héritage culturel, de conditions économiques et de situation géographique entre tous les pays africains. C'est dans ce cadre varié qu'on a essayé d'analyser la situation environnementale d'un échantillon pris dans le continent. Ainsi, la majorité des pays africains ont obtenu leur indépendance politique des puissances coloniales anglaise et française il y a environ deux décennies, alors que le Mozambique ne s'est libéré de la domination portugaise qu'en juin 1975. De même, la structure de base de la législation relative à l'environnement dans les différents pays semble être un reflet des systèmes politiques passés. En outre, la nature de l'industrie dominante dans le pays, l'héritage socio-culturel en ce qui concerne le régime foncier et la situation géographique (pays côtiers/sans littoral), déterminent également les priorités en matière de législation environnementale dans un pays donné. Enfin, on doit faire remarquer que la dimension statistique de l'échantillon (nombre de pays étudiés : neuf sur cinquante) peut s'avérer insuffisante pour permettre une comparaison valable des situations actuelles, bien que l'échantillon soit représentatif de la région, si bien que l'évaluation des résultats et les recommandations qui en découlent ont été faites avec une certaine prudence.

Cadre constitutionnel et institutionnel

9. En général, les constitutions actuellement en vigueur dans la plupart des pays africains ne contiennent aucune disposition concernant la protection de l'environnement à l'exception du Ghana, où la nouvelle constitution promulguée en 1979 pour la Troisième République contient une déclaration sur une politique nationale de l'environnement dans son article 9(I)(e) afin de permettre au gouvernement d'adopter des mesures législatives adéquates pour la revalorisation de l'environnement. La Zambie est à mi-chemin entre le Ghana où existe une disposition expresse et le reste des pays africains, en ce sens que sa constitution donne des pouvoirs implicites au gouvernement pour assurer une utilisation rationnelle des ressources de l'environnement et formuler des politiques dans ce domaine. La Zambie donne également des pouvoirs limités aux autorités locales pour légiférer dans le domaine de la protection de l'environnement ou pour adopter des plans municipaux visant à combattre la pollution dans le cadre de la législation centrale. Il faut espérer qu'à mesure que les pays africains changeront leurs constitutions, soit à la suite de coups d'Etat militaires (Ethiopie, Ghana, Ouganda), soit pour d'autres raisons (Mozambique, Swaziland), des dispositions relatives à la gestion de l'environnement seront incorporées dans les nouvelles constitutions comme dans le cas du Ghana.

10. Deux sortes de situations existent en ce qui concerne la formulation et l'institution de politiques nationales concernant l'environnement. Le Maroc a créé en octobre 1977 son Ministère de l'habitat et de l'administration des terres ainsi qu'un Comité national de l'environnement chargé des questions environnementales. Ce ministère a des pouvoirs exécutifs et il coordonne les activités sectorielles en matière d'environnement avec d'autres ministères mentionnés ci-dessous. Ce ministère et le Comité national ont des représentants aux instances régionales, provinciales et locales qui s'occupent des questions environnementales, en consultation avec l'instance centrale. Une situation similaire existe au Sénégal où un ministère de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement a été créé par le Décret N° 75.724 du 30 juin 1975 (abrogé et remplacé par le Décret N° 79.417 du 12 mai 1979) ainsi qu'un Conseil national de l'urbanisme et de l'environnement ayant à sa tête le Président de la République.

11. L'autre situation, que l'on rencontre plus communément en Afrique, est celle où les problèmes liés à l'environnement sont traités secteur par secteur dans les différents ministères tels que ceux de la santé, du commerce et de l'industrie, de l'agriculture, des forêts, des ressources naturelles, des terres, de l'aménagement du territoire, etc., sans qu'il y ait un ministère central de coordination. Il peut y avoir un Comité ad hoc de coordination interministériel, doté uniquement de pouvoirs consultatifs. On a constaté que dans cette situation, c'est le Ministère des collectivités locales au Botswana, en Ouganda et au Swaziland, ou le Ministère de l'aménagement du territoire en Zambie, en coopération avec les conseils municipaux ou de quartiers, qui assument la responsabilité de la coordination des politiques environnementales au sein du gouvernement. En Ethiopie, le Ministère de l'aménagement du territoire créé en 1977 est l'organe national central de coordination des questions de l'environnement tant localement, qu'avec le PNUE. En outre, l'Ouganda planifie actuellement la création d'un Conseil national de l'environnement qui aura probablement un rôle consultatif. A mesure que l'intérêt pour les problèmes de l'environnement croît, les gouvernements africains prennent conscience de la nécessité de créer des organismes officiels nationaux pour s'occuper de ces questions.

12. La plupart des gouvernements africains exécutent actuellement leur troisième ou leur quatrième plan quinquennal de développement économique depuis l'indépendance et il apparaît que ces plans en cours d'exécution comportent des politiques en matière d'environnement à l'exception d'un ou deux pays (Botswana et Ouganda). L'Ethiopie et le Mozambique prévoient également des politiques en matière d'environnement dans leur plan annuel ou biennal de développement. Ces mêmes pays incluent des dispositions similaires visant à tenir compte des considérations écologiques dans les contrats ou les accords passés avec les investisseurs étrangers, mais aucune disposition juridique n'impose de procéder à des évaluations de routine des conséquences des activités de développement pour l'environnement.

Mécanisme législatif et rôle de la loi

13. D'après les conclusions de l'étude, la promulgation d'une nouvelle loi relative à la protection de l'environnement et la mise en application de la législation sur l'environnement dans un pays africain ne risque guère de causer des troubles sociaux. D'une façon

générale, les Africains respectent la loi et sont habitués à vivre dans une société régie par un système juridique. Même dans les sociétés traditionnelles, le droit et les pratiques coutumiers prévalent, le citoyen moyen étant une partie du mécanisme législatif et exécutif. En Ethiopie et en Ouganda, le droit coutumier et les règles de conduite traditionnelles sont encore en vigueur parmi la population rurale qui est majoritaire si bien qu'on ne voit pas quels obstacles pourraient s'opposer à la mise en application de la législation sur l'environnement. En Zambie, au contraire, où la population est davantage concentrée dans les zones urbaines que dans les zones rurales, un certain "affranchissement" par rapport au droit coutumier et aux règles de conduite traditionnelles peut entraver la mise en oeuvre de la législation sur l'environnement dans les zones urbaines surtout lorsqu'il s'agit de l'hygiène publique et de l'assainissement; d'où la nécessité d'organiser des campagnes sur le thème "Nettoyer c'est bien, ne pas salir c'est mieux", comme il en existe dans la plupart des villes de l'Afrique de l'Ouest. A l'autre extrême, certaines populations observent une soumission et une obéissance passives dues à des décennies de domination coloniale, une attitude que l'indépendance politique ne modifie pas aisément. Ainsi, après l'indépendance, les pays peuvent réagir contre les lois et règlements coloniaux en les abrogeant purement et simplement, comme l'a fait le Mozambique, à moins que la population ne soit encouragée à participer au processus législatif, pour réviser et passer en revue les lois, dans l'intérêt de la société nouvellement émancipée.

14. En ce qui concerne le rôle joué par les juristes au sein d'un gouvernement, le Botswana, le Maroc et l'Ouganda demandent généralement le conseil de juristes pour régler ponctuellement des problèmes spécifiques. Le Swaziland, la Zambie, le Ghana, l'Ethiopie et le Sénégal ont pour pratique de s'assurer les services de conseillers juridiques dans le processus de prise de décision. Dans la plupart des cas, les juristes employés par le gouvernement relèvent du cabinet du Procureur général ou du ministère de la justice pour traiter de questions juridiques, notamment de la législation sur l'environnement. En majorité, les gouvernements africains n'ont pas de juristes spécialisés dans les questions d'environnement; et il n'y a qu'en Zambie que presque tous les autres ministères sont dotés d'un juriste ayant à connaître des problèmes juridiques. La situation au Ghana est également unique en ce que le conservateur des actes de l'état civil fait office de conseiller juridique officiel auprès du Conseil de la protection de l'environnement ainsi que de ses sous-comités sectoriels. Il ressort de l'étude que les jeunes juristes ne sont guère encouragés à rester pendant longtemps dans l'administration publique car leur traitement est bien inférieur aux rémunérations que leur offre le secteur privé. C'est ainsi qu'en Afrique il y a très peu de juristes dans la fonction publique et encore sont-ils des généralistes qui s'occupent de problèmes juridiques de toutes sortes; d'où la nécessité de leur adjoindre des juristes spécialisés pour rédiger les lois et conseiller les gouvernements sur les incidences juridiques des problèmes liés à l'environnement. C'est pourquoi on cherche à déterminer de meilleurs moyens d'encourager les juristes et à définir les besoins en matière de formation dans ce domaine en vue d'accroître le personnel juridique mis à la disposition des gouvernements.

15. En principe, la voie normale pour régler des conflits en matière d'environnement, est de recourir aux tribunaux, mais en Afrique la situation se complique lorsqu'il s'agit du droit qu'a le citoyen d'intenter une action contre des services administratifs pour dommages causés à l'environnement. Tout d'abord, la pratique de la common law anglaise, vestige de l'ère coloniale, dans des pays comme le Ghana et l'Ouganda, ne permet guère aux citoyens d'intenter un procès à l'Etat au motif de dommages causés par la détérioration de l'environnement, puisque "la Couronne ne peut rien faire de préjudiciable". En général, selon la common law, les tribunaux ne jugent pas les procès liés à l'environnement selon une procédure différente des autres procès civils. Le pouvoir judiciaire devrait être indépendant et impartial, mais il se trouve que dans la plupart des pays en développement d'Afrique, l'Etat détient des intérêts substantiels dans les entreprises industrielles et agricoles qui causent la pollution; les citoyens qui intentent une action en dommages - intérêts au motif de cette pollution n'obtiennent presque jamais du gouvernement une assistance juridique pour engager leur action. Cependant, la constitution de la majorité des pays africains prévoit des dispositions juridiques permettant de réviser les décisions administratives par l'organe le plus haut placé, comme la Cour Suprême au Maroc ce qui constitue un moyen de contrôle supplémentaire sur l'Etat pour préserver les droits de l'individu contre les dommages causés à l'environnement. Etant donné que les chances de succès d'un citoyen en procès avec des compagnies industrielles soutenues par l'Etat sur des questions d'environnement, sont faibles, il appartient au gouvernement de promouvoir l'élaboration d'une législation sur l'environnement efficace et d'assurer la mise en oeuvre des lois pour protéger l'environnement humain.

16. Le mécanisme législatif prévu pour réviser la loi et recommander des moyens de l'améliorer est apparenté dans tous les pays étudiés. Une commission de révision de la loi assure cette fonction au Swaziland, en Zambie, au Ghana et au Botswana, tandis que le parti au pouvoir, le ministère de la justice, le ministre ou conseil national responsables des questions d'environnement assurent cette révision avec de légères variations au Maroc, au Sénégal, en Ethiopie et en Ouganda. Dans ces derniers pays, ainsi qu'au Mozambique, le parti au pouvoir et l'assemblée nationale jouent un rôle important dans la conception de formules pour la nouvelle législation. L'élaboration de la législation régissant des domaines techniques tels que l'environnement, est faite par divers organismes professionnels en Zambie, mais ce sont généralement les ministères ou départements administratifs compétents qui préparent le cadre avant que le projet soit renvoyé au rédacteur juridique qui en fait un projet de loi que l'assemblée nationale étudiera en vue de sa promulgation.

17. Pour élaborer une législation de l'environnement il faut que les pouvoirs publics disposent d'une base de données scientifiques et technologiques sur le pays afin d'établir des normes de lutte contre la pollution, des règles de conservation des sols, et des règles en matière d'exploitation forestière et de modes de régénération. Ces données existent mais ne sont pas encore organisées au Swaziland, au Botswana et au Mozambique, alors qu'en Zambie et au Ghana le Conseil national de la recherche scientifique fournit tous les renseignements nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle législation sur l'environnement dans le pays.

- Législation sur l'environnement, secteurs à protéger
Analyse des incidences des activités sur l'environnement

18. Au Ghana, en Ethiopie et en Ouganda il existe des mécanismes adéquats pour analyser les incidences sur l'environnement des nouveaux projets de développement même avant l'exécution du projet. Cette tâche est facilitée par l'existence d'organismes de normalisation : le "National Standards Board" au Ghana ou la "Standards Institution" en Ethiopie. Bien qu'il ne soit pas fait mention d'un service national de normalisation en Ouganda, les détails fournis dans le questionnaire soumis par le Ministère de l'industrie sont suffisants. Dans la plupart des cas, le Ministère de l'industrie renforce le bureau de normalisation car il est habilité à condamner les contrevenants à des amendes et des impôts. Le Sénégal et la Zambie ne disposent apparemment pas d'un mécanisme coordonné, mais les analyses sur les incidences de projets pour l'environnement sont faites pour les grands projets tel que le projet de mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS).

19. Dans les pays en développement, les difficultés inhérentes à l'établissement d'un mécanisme d'analyse des incidences pour l'environnement des projets de développement peuvent tenir au manque de personnel qualifié dans le domaine de l'évaluation de l'environnement. En outre, et cette considération a de l'importance, le gouvernement peut vouloir promouvoir dans les meilleurs délais un développement économique qui donne des résultats visibles présentant un intérêt politique. Les projets industriels sont exécutés si la quantité de polluants (fumées des cimenteries ou des raffineries de pétrole par exemple) est considérée comme minimale. A mesure que les projets de développement industriel et agricole augmenteront les dommages causés à l'environnement, ces normes minimales devront être réévaluées par des mécanismes compétents, dont la presse et l'opinion publique.

Education et formation du public en matière d'environnement

20. Dans aucun des pays africains étudiés, un enseignement en matière de protection de l'environnement n'est dispensé dans les écoles primaires ou secondaires malgré les activités du Programme d'enseignement scientifique pour l'Afrique (PESA) qui crée depuis 20 ans du matériel pédagogique dans le domaine de l'environnement pour les écoles primaires et les instituts pédagogiques d'Afrique. Les sujets portant sur la protection de l'environnement (l'érosion des sols, la conservation des forêts, la santé et la pollution) sont enseignés dans les écoles à travers les sujets traditionnellement enseignés à l'école primaire : l'hygiène, la santé, l'étude de la nature, le jardinage, l'économie rurale, ou à travers la biologie et la géographie dans les écoles secondaires d'Afrique.

21. Bien qu'aucune loi n'oblige les grands moyens d'information à consacrer tant d'heures d'écoute ou tant de pages à l'éducation du public quant à l'importance de la protection de l'environnement, la presse quotidienne, la radio et la télévision traitent régulièrement de ce sujet, en particulier en utilisant de la documentation étrangère. Les pays en développement pourraient suivre l'exemple du Ghana qui a mis au point un programme complet

d'éducation du public, la journée mondiale de l'environnement au cours de laquelle les grands moyens d'information, sous la direction du Conseil pour la protection de l'environnement, diffusent des informations relatives à la protection de l'environnement par divers moyens : causeries en langues vernaculaires, retransmission de séminaires, films télévisés et débats radiodiffusés. Pour ce qui est des universités, le droit régissant la protection de l'environnement n'est pas encore enseigné dans les facultés de droit, du Ghana, du Maroc et du Sénégal; cependant quelques professeurs font de la recherche sur la législation de l'environnement et encouragent leurs étudiants candidats à un "honour's degree" à rédiger leur mémoire sur cette matière, dans le contexte africain.

Plan d'occupation des sols

22. Au Botswana, le "Town and Country Planning Act 1977" (Loi sur l'aménagement du territoire de 1977) stipule que toute occupation particulière des sols doit être précédée d'un plan de mise en valeur émanant du ministre. Le chapitre 6 de la loi comporte une gamme étendue d'éléments de planification tels que les routes, les édifices publics et autres, et les travaux publics, les terrains d'aviation, les parcs et terrains de loisir, les réserves naturelles qui peuvent faire l'objet d'un plan global d'occupation des sols pour une zone à mettre en valeur spécifique, alors que l'allocation des zones susceptibles d'être utilisées pour l'agriculture, l'exploitation forestière et minière, la protection des ressources en eau, l'industrie ou encore pour créer des zones résidentielles et commerciales et à d'autres fin peut s'appliquer à l'ensemble du pays. La situation est similaire et même beaucoup plus tranchée au Swaziland et en Zambie, où les lois coloniales britanniques régissent l'occupation des sols, avec diverses modifications, ont une influence prédominante. Au Swaziland, la loi foncière 45/1961 donne le domaine national Swazi (Swazi Nation Land) au roi (et aux chefs coutumiers par délégation de pouvoir) et par la même loi, le Conseil national Swazi est habilité à distribuer les terres aux populations pour des utilisations diverses. En Zambie, le Président a des pouvoirs similaires sur les terrains domaniaux et, dans les zones rurales les autorités locales sont responsables des plans d'occupation des sols. Toutefois, pour les zones urbaines, le ministère de l'administration locale est responsable des plans d'occupation des sols aux termes de la loi de 1961 sur l'urbanisme. En Zambie, le Département de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en coopération avec le ministère de la terre et des ressources naturelles, est responsable de l'application des plans d'occupation et de mise en valeur des sols (voir la loi zambienne sur l'agriculture et l'article 475 de la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire).

23. Dans le reste des pays visités, la loi n'exige de plan, plus ou moins détaillé, d'occupation des sols que pour l'aménagement des zones urbaines, les zones rurales étant à cet égard passablement négligées. Dans certains cas, il n'existe qu'un seul service responsable de l'établissement du plan d'occupation des sols en milieu urbain - Département de l'aménagement urbain et régional en Ouganda, Autorité administrative au Sénégal. Par contre, on

trouve au Maroc un directeur de l'urbanisme chargé de l'aménagement urbain et un ministère de l'habitat et de l'administration des terres pour les zones rurales. Au Ghana, plusieurs services s'occupent de l'établissement des plans d'occupation des sols et de la distribution des terres : Lands Commission pour les terrains domaniaux; Inter-Ministerial Site Advisory Committee qui s'occupe de la conformité des terrains privés aux normes d'aménagement et approuve les plans de construction en milieu urbain; et Ministère de l'aménagement des villes et du territoire, chargé de l'aménagement des zones de planification en milieu urbain ou rural définies aux termes du chapitre 84 du Town and Country Planning Ordinance.

24. La situation en Ethiopie et au Mozambique montre une certaine identité en ce sens qu'après la révolution en Ethiopie et l'indépendance au Mozambique, l'accent a été mis sur la libéralisation et l'accès à la propriété foncière pour tous. En 1979, le Mozambique a publié dans son journal officiel (Boletim du Republica) la loi n° 6/79 et la loi n° 8/79 relatives à l'utilisation des sols à des fins agricoles, d'exploitation des ressources en eau, d'aménagement immobilier, et d'exploitation industrielle et commerciale. De même, en Ethiopie, par la proclamation n° 31 de 1975, le gouvernement a aboli le régime foncier féodal au profit d'une nationalisation de toutes les terres rurales et a institué des associations de paysans chargées de gérer les terres selon les directives du gouvernement et de veiller à la conservation des sols, des ressources en eau, des forêts, etc., sur les terres nationalisées. En outre, la proclamation n° 47 de 1975 sur la nationalisation des terrains urbains et des résidences secondaires recommandait notamment une distribution équitable des terrains urbains de façon qu'aucun particulier ni aucune famille ne possède plus de 500 m². Ces deux proclamations ne concernaient pas directement la gestion effective des terres en vue de remédier aux problèmes environnementaux les plus courants tels que taudis, évacuation des déchets et pollution des cours d'eau. Cependant, la proclamation n° 127 de 1977 (article 18), si elle est appliquée par le Ministère de l'urbanisme et du logement, peut fournir un plan efficace d'occupation des sols dans les zones urbaines, tandis que le plan directeur d'occupation des sols en cours de préparation, avec l'assistance du PNUD, au Département responsable de la planification de l'occupation des sols au Ministère de l'agriculture peut contribuer à résoudre les problèmes d'environnement liés à la sécheresse dans les zones rurales en cours de redressement.

25. Au Botswana, en Ouganda, au Sénégal et en Zambie, les autres départements et services gouvernementaux intéressés, ainsi que la population dans certains cas, sont invités à donner leur avis sur le plan d'occupation des sols; après quoi, les pouvoirs publics autorisent l'élaboration du plan, dont l'exécution est soigneusement contrôlée dans des pays tels que le Ghana, afin d'éviter les infractions et les violations.

26. Il convient de souligner qu'une planification spatiale d'ensemble en tant que préalable à l'aménagement du territoire, surtout dans les zones urbaines fortement peuplées, permet de tenir compte des dommages causés à l'environnement et de la détérioration du niveau de vie des habitants imputables à l'existence de taudis, à la surpopulation, à l'insalubrité

et au manque de moyens de transport et de communications. Les révisions périodiques effectuées par les services gouvernementaux et les débats publics concernant les plans d'aménagement des terres constituent donc autant d'occasions de soulever des questions relatives à l'environnement dans le souci d'assurer un développement économique rationnel. Une fois le plan approuvé, il est également nécessaire de veiller à sa bonne exécution en procédant à des inspections administratives régulières du site d'aménagement, en surveillant le déroulement des activités dans les lieux de zonage, afin de contrôler l'aménagement des terres et de pouvoir infliger des amendes en cas d'infraction au plan, ou de toute violation éventuelle des contrats établis en vue du respect des normes arrêtées pour la protection de l'environnement dans les nouveaux complexes industriels ou autres.

27. Il ressort de l'étude que la méthode du zonage, en particulier en milieu urbain, est pratiquée dans la plupart des pays africains. En Zambie, où la population est peu nombreuse par rapport à la superficie du pays et où la population urbaine est plus importante que la population rurale, le zonage urbain permet de contrôler efficacement les colonies de squatters vivant dans les taudis. Au Botswana, en Ethiopie, en Ouganda et en Zambie, des sanctions sont infligées en cas de violation du plan d'occupation des sols et surtout au Ghana où le chapitre 84 du Town and Country Planning Ordinance prévoit dans le détail les amendes et condamnations à infliger en cas de délits concernant la modification des plans de construction déjà approuvés, la création de nuisances écologiques, la violation des normes d'hygiène et d'assainissement, la destruction des forêts et la pollution du paysage par les dépôts de morts-terrains, de résidus et de déchets produits par les industries extractives.

28. On constate que la législation en matière d'aménagement des terres en Afrique ne prévoit pas de dispositions appropriées en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur le milieu en vue d'éviter une mauvaise gestion des sols, leur érosion et leur dégradation ou d'en favoriser la restauration après l'exploitation de leurs ressources naturelles (industries extractives, déboisement, agriculture, etc.).

Conservation des forêts

29. Au Botswana, au Swaziland, en Ouganda et en Zambie, c'est le Département de la foreste du Ministère de l'agriculture qui est chargé de réglementer l'exploitation des ressources forestières. Ce département est placé sous l'autorité d'un conservateur en chef des forêts responsable de la politique forestière, et de la conservation et de la gestion des ressources forestières. Celui-ci est secondé par un adjoint et plusieurs conservateurs assistants, ainsi que par quelques fonctionnaires spécialistes de la faune et de la flore sauvages et gardes forestiers au niveau du personnel professionnel sur le terrain. Les brigadiers forestiers (niveau intermédiaire) supervisent le personnel subalterne employé sur le terrain : gardes-chasses, préposés à la surveillance des forêts et gardes forestiers. C'est là un héritage de l'administration coloniale britannique. Le Département de la foresterie au Ghana se caractérise par une structure et des fonctions similaires, mais il dépend du Ministère des terres, des ressources naturelles, des combustibles et de l'énergie.

30. Au Maroc et au Sénégal, pays d'expression française, un secrétariat ou direction des eaux et forêts est chargé de réglementer l'exploitation des ressources forestières. Peu de renseignements ont été fournis sur la structure de ce service au Sénégal; celui du Maroc, par contre, comprend cinq divisions : la Division des services forestiers; la Division de l'économie forestière; la Division de la chasse, de la pêche et de la protection de la nature; la Division du reboisement et de la conservation des sols; et la Division de la recherche forestière. Le directeur du Service des eaux et forêts coordonne les activités forestières de ces divisions et fait rapport au Ministre de l'agriculture et de la réforme agraire qui est responsable de ce département. Il semble qu'une organisation similaire existe au Mozambique, où a été créée une direction nationale des forêts et de la conservation de la faune, mais on ne dispose pas d'informations suffisantes en ce qui concerne sa structure et ses fonctions.

31. L'organisation des services compétents en Ethiopie tient à la fois du mode d'organisation en vigueur dans les pays anglophones et de celui en vigueur dans les pays francophones; il existe une organisation de la foresterie et de la conservation de la faune et de la flore sauvages, qui dépend du Ministère de l'agriculture et est subdivisée en deux départements : un département de la foresterie, et un département de la conservation de la faune et de la flore sauvages. Le Département de la foresterie est divisé en un service de recensement des forêts et un service d'exploitation des forêts. L'Organisation de la foresterie et de la conservation de la faune et de la flore sauvages déploie une très large gamme d'activités, allant de la formulation de politiques en matière de conservation et de l'élaboration de la législation sur l'environnement à la recherche dans le domaine de la sylviculture pour le reboisement des zones écologiques en Ethiopie.

32. Dans la plupart des pays, des normes de planification en matière de gestion forestière figurent dans les dispositions des lois, ordonnances et réglementations forestières, qui s'appliquent généralement aussi bien aux forêts domaniales ou nationales qu'aux forêts sous administration locale. Le cadre législatif de base en matière de gestion forestière a été généralement établi avant l'indépendance, mais la plupart des ordonnances sur les forêts ont récemment été amendées et complétées (voir par exemple, au Maroc, l'Ordonnance forestière de 1917 relative à la conservation et à l'exploitation des forêts et en Ouganda, le Forests Act de 1947). Cela a par la suite abouti dans certains pays à une révision complète des textes législatifs et à la promulgation d'une nouvelle législation forestière, par exemple, en Zambie avec les Forests Acts de 1973 et au Ghana, avec l'Ordonnance forestière (chapitre 157) et le Décret relatif à la protection des forêts (NCRD 243) de 1974.

33. En Ethiopie, le cadre juridique pour la gestion des forêts a été défini par les proclamations sur les forêts domaniales de 1965, complétées par plusieurs avis (n° 343 à 351) parus au journal officiel (Negarit Gazeta) en 1968 relatifs à la réglementation de la protection et de l'exploitation des forêts privées et des forêts domaniales. Cependant,

ces diverses dispositions ont été amendées eu égard à la Proclamation n° 31 de 1975 qui a aboli la propriété privée des terres rurales, y compris les forêts. Au Botswana, bien que la gestion des forêts soit du ressort du Département de la foresterie, le cadre juridique en est défini dans le Town and Country Planning Act de 1977. Au Mozambique, on s'emploie actuellement à élaborer un nouveau texte législatif qui remplacera la législation forestière antérieure à l'indépendance du pays.

34. Les sanctions prévues en cas d'infraction aux lois relatives aux forêts sont généralement définies dans la législation et la réglementation concernant l'application des textes. Les délits vont de l'abattage des arbres et du ramassage d'autres produits forestiers, la violation des interdictions de chasse, aux incendies de forêt et au défrichage des forêts protégées à des fins de mise en culture. Les sanctions vont de la simple amende (autrefois insuffisante pour dissuader les contrevenants, voir le Décret sur la protection des forêts de 1974, au Ghana), à des peines de prison (à la place ou en sus des amendes), à la confiscation des produits forestiers, à la saisie des licences et jusqu'au versement de dommages-intérêts (en Zambie).

35. Les difficultés rencontrées dans l'application effective de la législation forestière varient d'un pays à l'autre. En Ethiopie et au Maroc, le fait est qu'une proportion importante de la population rurale vit et travaille pour vivre dans les réserves forestières et les forêts protégées ou privées. Il n'est guère aisé de persuader cette population d'abandonner ses moyens traditionnels de subsistance et il faut donc l'initier aux méthodes de conservation afin d'assurer une exploitation durable des forêts. Parmi les autres obstacles pratiques, on peut citer une pénurie de personnel tel que gardes forestiers et vigiles chargés de la surveillance des réserves forestières. Au Ghana et en Ouganda, les pressions économiques (inflation, coût élevé de la vie) et les graves difficultés que connaissent les populations rurales pour gagner leur vie, les incitent à rechercher les profits immédiats que procurent le braconnage et le commerce de contrebande de bois et de produits animaux (peaux, fourrures, ivoire, etc.) avec les pays voisins. La situation est d'autant plus complexe au Ghana que dans ce pays, c'est une Commission des terres (Lands Commission) et non le Département de la foresterie qui accorde les concessions d'exploitation aux compagnies forestières, ce qui a pour effet de saper les efforts en matière de conservation du Département de la foresterie.

Parcs, faune et flore

36. Tous les pays qui ont fait l'objet de l'étude possèdent des parcs nationaux et des réserves d'animaux où la faune et la flore sauvages sont protégées par la législation. Outre les parcs nationaux, les réserves d'animaux au Botswana, en Ethiopie, au Ghana, au Maroc, en Ouganda et en Zambie sont classées en réserves zoologiques, réserves naturelles, zones de chasse contrôlée, et jardins zoologiques et botaniques, qui sont tous définis de par la

loi. La législation contient généralement des dispositions permettant de modifier les limites de ces zones de protection de la faune et de la flore ou même d'en supprimer certaines. Cela se fait généralement par l'adoption d'un amendement au sein de l'organe législatif national ou par une proclamation du chef de l'Etat ou du ministre responsable des parcs et de la faune et de la flore sauvages.

37. Le premier texte de loi portant création de parcs nationaux et de réserves d'animaux en Afrique est à l'Ordonnance sur les parcs nationaux de 1934, au Maroc. Les textes les plus récents sont le Wildlife Preservation Act de 1961 (loi sur la préservation de la faune et de la flore) et le Wildlife Reserves Regulation de 1971 (réglementation concernant les réserves zoologiques) au Ghana; le Parks and Wildlife Act de 1968 (loi sur les parcs et les réserves zoologiques) (titre 316) en Zambie; l'avis n° 416 de 1972, sur la réglementation de la conservation de la faune et de la flore en Ethiopie; et le Town and Country Planning Act de 1977 (loi sur la planification urbaine et régionale), le National Parks Act (loi sur les parcs nationaux) (titre 38.03), l'Herbage Preservation Act (loi sur la préservation des herbages) (titre 38.02) et le Fauna Conservation Amendment Act de 1979 (amendement à la loi sur la conservation de la faune), au Botswana. Dans la plupart des cas, le service gouvernemental responsable de l'administration des zones protégées mentionnées ci-dessus est le Département de la foresterie ou un Département des réserves zoologiques dépendant du premier au sein du Ministère de l'agriculture ou de tout autre ministère chargé de la gestion des forêts et des réserves zoologiques. Ces services réglementent les activités dans les divers types de zone de protection de la faune et de la flore, selon la catégorie juridique de chaque zone; par exemple, les zones de chasse contrôlée sont les seules zones de protection de la faune et de la flore où la chasse est légalement permise. Outre la chasse, le tourisme est une autre activité de développement permise dans les zones réservées. Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Est, on trouve une infrastructure hôtelière pour les safaris, des programmes d'excursion avec guides et des tours d'observation à l'intérieur des parcs nationaux à l'intention des touristes, qui viennent essentiellement d'Europe, afin de satisfaire leur curiosité de la vie de la faune et de la flore africaines dans leur environnement naturel. Une autre activité permise par la loi à l'intérieur des réserves est l'établissement de centres d'étude sur le terrain de la faune et de la flore africaines à des fins scientifiques et éducatives.

38. Si des mécanismes législatifs permettant de définir et de créer des réserves naturelles et des zones protégées existent dans environ la moitié des pays africains étudiés, la protection des espèces végétales ou animales indispensables au maintien des écosystèmes ou menacées constitue une innovation. Cependant, il convient de noter que le décret marocain de 1934 sur les parcs nationaux protège les oiseaux migrateurs et les régions où ils font leurs nids d'hiver ainsi que les gazelles et les coqs. De même, la réglementation (amendement) éthiopienne de 1974 protège le rexard semien endémique et le bouquetin walia ainsi que 26 autres espèces menacées. Les législations ghanéenne et ougandaise comportent également une liste d'espèces animales dont la protection s'impose. C'est là, à l'évidence, un domaine où les gouvernements africains doivent améliorer leur législation en procédant à la ratification de la convention internationale sur les espèces en danger et menacées.

39. La législation relative aux parcs et à la faune et la flore dans ces pays africains spécifie les divers modes de réglementation de la chasse dans les zones de chasse contrôlée : interdiction d'allumer des feux pour chasser, spécifications concernant la taille minimum et le nombre des pièces de gibier pouvant être abattues, obligation de posséder un permis de chasse pour certaines catégories de gibier et réglementation de la détention et du port d'armes à feu. Mais l'application inefficace de la loi dans ces zones en raison de la pénurie de personnel de surveillance compétent constitue l'obstacle le plus important à la lutte contre le braconnage. La situation est devenue si critique en Afrique de l'Est que l'exportation et l'importation ainsi que le commerce local de trophées de chasse et autres produits animaux sont actuellement interdits par la loi, surtout en Ouganda après les troubles qu'a connus ce pays. En Ethiopie et en Zambie, on a essayé de résorber cette pénurie de personnel de surveillance des réserves d'animaux en recrutant au niveau local des personnes suffisamment expérimentées en tant que gardes-chasses non rétribués, mais dans la mesure où ces personnes, précisément, ne sont pas rémunérées l'efficacité d'une telle initiative reste à prouver.

Gestion des zones côtières

40. Comme le Botswana, le Swaziland et la Zambie, l'Ouganda est un pays sans littoral maritime; il possède toutefois des centaines de kilomètres de côtes, avec des établissements urbains éparpillés, le long du Lac Victoria. Bien que l'on trouve au Lac Victoria de grandes étendues marécageuses recélant des ressources naturelles potentielles (tourbe), l'Ouganda n'a pas encore institué de législation relative à la protection de la faune et de la flore des marécages ou au contrôle de l'exploitation offshore des ressources minérales.

41. Les pays africains côtiers qui ont fait l'objet de l'étude possèdent tous une réglementation relative au développement des activités côtières, mais les services gouvernementaux responsables de ces activités varient d'un pays à l'autre. Au Ghana, le Railways and Port Authority (Administration des chemins de fer et des ports) et le Navy and Fisheries Department (Département de la marine et des pêches) du Ministère de l'agriculture coordonnent les activités de développement des côtes. Au Maroc, ces responsabilités incombent au Ministère des travaux publics et au Ministère du commerce et de l'industrie, alors qu'en Ethiopie, ce rôle revient à la Commission des ressources hydrauliques et à la Direction des transports maritimes qui ont l'une et l'autre des pouvoirs plus étendus que le simple contrôle des zones côtières puisqu'elles coordonnent les activités de lutte contre l'érosion des sols, la gestion des bassins hydrographiques, la pêche intérieure ainsi que la mise en valeur des terres. Cette dernière activité implique que les terres marécageuses sont également protégées et administrées en Ethiopie. Au Ghana, la législation protège les marécages intercotidaux, mais rien n'est encore prévu pour la protection des marécages intérieurs. Il convient également de noter que si certains pays ne possèdent pas de littoral, on y trouve toutefois près des fleuves des marécages intérieurs, qui assurent la protection de la faune et de la flore abondantes de ces régions et la régularisation des crues des fleuves en jouant le même rôle qu'un bassin de retenue.

42. En ce qui concerne les industries extractives et l'exploitation des minéraux au large des côtes, le Mozambique envisage le problème au coup par coup et ne dispose d'aucune législation spécifique dans ce domaine. En Ethiopie, la proclamation 282 de 1971 relative aux industries extractives régit l'exploitation des minéraux non seulement sur terre, mais également sur les fonds marins relevant de la juridiction de ce pays. Au Ghana, un texte spécifique, à savoir le Offshore Mining Regulation n° 257, de 1963, traite de la délivrance des permis d'exploitation, du contrôle de la pollution au cours des opérations et de la sécurité et de l'entretien des installations de forage. Le Maroc, quant à lui, a ratifié les conventions internationales de 1954, 1966 et 1969 sur la question et publié des textes nationaux régissant l'action gouvernementale.

43. Dans les pays africains côtiers qui ont fait l'objet de l'étude, il ne semble y avoir aucune législation en ce qui concerne le déversement au large des côtes des déchets ou des ordures municipales. Avec la prolifération des agglomérations urbaines et des complexes industriels le long des côtes, surtout en Afrique de l'Ouest et de l'Est, il devient impératif de promulguer une législation visant à réglementer ces dépôts, en raison surtout des dangers pour la santé que présente le déversement sur les plages des eaux usées non traitées et autres déchets. En outre, le déversement de déchets industriels dans les eaux côtières pollue la mer et contamine la faune marine du plateau continental, c'est-à-dire les coquillages, les crustacés et les poissons, ce qui les rend impropres à la consommation humaine, même s'ils conservent une belle apparence.

44. En ce qui concerne l'établissement d'une zone économique exclusive au-delà des eaux territoriales nationales, le Ghana, le Sénégal et le Mozambique ont porté à 200 milles les limites de leur juridiction (voir NRCD 165 (1973) et SMCD 109 (1977) au Ghana). La législation marocaine qui avait établi en 1973 les limites d'une zone exclusive de pêche de 70 km est actuellement révisée en vue de porter cette limite à 200 milles. La proclamation n° 137 de 1953 relative aux questions maritimes avait fixé la limite des eaux territoriales de l'Ethiopie à 100 km, ce qui pourrait bien définir une zone économique exclusive dont il n'est pas fait expressément mention.

Pollution des mers

45. Il va sans dire qu'il ne saurait être question de pollution des mers dans le cas du Botswana et du Swaziland, pays sans littoral, mais en Ouganda et en Zambie, pays également sans littoral, mais où l'on trouve de grands lacs navigables, la pollution de l'eau peut en l'occurrence constituer un problème, comme précédemment indiqué. Il n'existe pas encore de cadre juridique régissant la prévention de la pollution du milieu marin au Mozambique, mais le Sénégal a prévu certaines dispositions dans ce domaine dans son projet de code de protection de l'environnement. En Ethiopie, c'est la proclamation 139 de 1978 relative à l'organisation des services de transport maritime qui régit la lutte contre la pollution des mers et sa prévention, et de nouveaux projets de loi sont actuellement en cours de rédaction avec l'aide de l'OMCI en vue de réglementer le déversement en haute mer de déchets par les bateaux et les aéronefs et de déterminer les responsabilités en cas de dommages causés à l'environnement imputables à la pollution par les hydrocarbures.

46. Au Ghana, la lutte contre la pollution marine est régie par l'Oil in Navigable Waters Act n° 235 de 1964, adopté après la ratification de la Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures de 1964. Le Maroc a également ratifié cette convention en 1962 et l'amendement à la convention en 1969; le Ministère du commerce et de l'industrie et le Ministère des travaux publics sont responsables de l'application des dispositions de la convention. Aucun de ces pays ne dispose de plans d'urgence prévoyant un dispositif d'intervention en cas de fuites d'hydrocarbures ayant pour origine un accident de pétroliers, une fuite à bord d'un navire à quai ou l'explosion d'un puits de forage sous-marin. Cependant, le ministère marocain de l'urbanisme et de l'utilisation des sols a prévu la création d'un centre de lutte contre de telles fuites d'hydrocarbures.

Développement de l'exploitation minière

47. Dans tous les cas, le Ministère des mines réglemente les techniques d'exploitation minière, délivre les permis et établit la réglementation relative à l'application de la législation minière. Au Swaziland, ce ministère réglemente les activités des industries extractives, qui sont encore de petites entreprises privées, aux termes du Mines, Works and Factories Act de 1958 et des Mining Regulations de 1958. Au Botswana, les activités minières sont similairement réglementées par le Mines and Mineral Act de 1976 et le Pollution Act, ce dernier concernant les problèmes d'environnement.

48. Au Ghana, en Ouganda et en Zambie, les activités minières occupent une place importante dans l'économie nationale et contribuent notablement aux recettes en devises. Dans ces pays, la législation minière traite également des problèmes d'environnement, une attention particulière étant accordée aux dangers pour la santé. Par exemple, le Mines and Minerals Act No. 32 de 1976 de la Zambie traite du déversement des eaux usées, de l'évacuation des déchets, des résidus et des morts-terrains au cours de l'exploitation et de l'extraction minières ainsi que des dangers pour la santé liés au manque d'entretien des équipements. Au Ghana, les Mining Rights Regulation Ordinances (NRCD 165 de 1973 et SMCD 109 de 1977) traitent de la protection de l'environnement physique contre la pollution, de la protection des travailleurs et de la qualité de l'air dans le cas des activités d'extraction souterraine. En outre l'ordonnance intitulée Mining Health Areas Ordinance (titre 150) prévoit les normes de santé et d'hygiène à respecter dans les zones minières.

49. En Ethiopie comme en Zambie, la prospection et l'extraction à grande échelle de certains minéraux (métaux précieux, matériaux radioactifs, pétrole, gaz et charbon) sont contrôlées par le gouvernement soit en totalité soit conjointement avec une société étrangère sous l'autorité du Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau. En Ethiopie, la Mining Proclamation 282 de 1974 traite des droits et permis d'exploitation minière, tandis que la Proclamation 39 de 1975 traite d'activités spécifiques d'exploitation minière et définit les types de minéraux qui peuvent être exploités par le gouvernement, des sociétés étrangères ou des ressortissants à titre privé. Ces derniers ne peuvent exploiter que le marbre, l'argile, le sable et le gravier, vraisemblablement à des fins de construction ou pour la fabrication de poteries.

50. La restauration des sites d'extraction épuisés est obligatoire dans la plupart des pays africains de par la loi, bien qu'aucune disposition dans ce sens n'existe encore au Swaziland. Si les sociétés d'extraction minière sont bel et bien tenues de prendre des mesures en vue de la restauration des sites arrivés en fin d'exploitation, ces mesures peuvent n'être que très superficielles. En Ethiopie, on exige uniquement la restauration des terres en vue de préserver la vie, la santé et les biens des populations, tandis qu'en Zambie, dans la mesure où les mines appartiennent au gouvernement, c'est un autre service administratif qui assume cette responsabilité, probablement le Ministère des travaux publics c'est là, à l'évidence, une lacune juridique. Les gouvernements africains devraient imposer une restauration des sites épuisés qui ne se limite pas uniquement à l'évacuation des résidus et au nivellement du sol, mais concerne également la reconstitution de la couche arable et le reboisement du site.

Qualité de l'eau

51. Dans les pays africains anglophones étudiés, le Ministère de la santé joue un rôle important en matière de réglementation de la pollution de l'eau. En Zambie, le personnel sanitaire du Département des ressources en eau formule des politiques qui sont appliquées par les autorités locales. Au Botswana, des inspecteurs sanitaires s'occupent de la réglementation en matière de pollution de l'eau, tandis qu'en Ouganda, ce sont des médecins qui sont responsables du contrôle de la pollution de l'eau. Au Ghana, le Water and Sewerage Corporation Act de 1965 confie à une société le contrôle des réseaux d'alimentation en eau d'assainissement, tandis que les questions de pollution de l'eau sont du ressort du Conseil de protection de l'environnement et du Bureau de normalisation du Ghana, qui ont tous deux plus un rôle consultatif qu'une autorité juridique.

52. En Ethiopie, au Maroc et au Sénégal, comme au Ghana, la responsabilité principale en matière de lutte contre la pollution de l'eau est passée du Ministère de la santé aux divers ministères et organismes s'occupant des problèmes d'environnement. Au Sénégal, il s'agit du Ministère des travaux publics et du Ministère de l'environnement; au Maroc, il s'agit du Service national de contrôle de l'eau potable au sein du Service des eaux et forêts et du Ministère du commerce et de l'industrie, tandis qu'en Ethiopie, c'est le Ministère de la santé ainsi que le Ministère des mines, de l'énergie et des ressources en eau. Au Swaziland, il existe un Comité des ressources en eau chargé de la réglementation de la qualité de l'eau et de la lutte contre la pollution des cours d'eau et des fleuves.

53. Dans la plupart des pays, on ne trouve pas de programme précis et détaillé de contrôle de la qualité de l'eau. Au Ghana, un projet de loi a été rédigé et au Sénégal le projet de code de protection de l'environnement devait comporter des normes chiffrées en matière de contrôle de la qualité de l'eau et prévoir des dispositions relatives à la délivrance de permis de décharge et à l'imposition de taxes sur les effluents. En Ethiopie, en Ouganda

et en Zambie, où le Ministère de la santé contrôle à l'aide de tests la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, on utilise les normes de l'Organisation mondiale de la santé ou d'autres normes internationales. Par ailleurs, seule la Zambie dispose d'un programme systématique de contrôle des effluents provenant des usines, des industries extractives, des industries textiles et des conserveries. On exige des entreprises qu'elles procèdent à un prétraitement de leurs déchets avant de les faire passer par les stations d'épuration des municipalités. Au Sénégal, les entreprises sont obligées de contrôler leurs propres effluents et de rendre compte au gouvernement, mais cette dernière obligation n'a pas cours au Maroc. Le Ghana dispose de personnel qualifié, de matériel de laboratoire et autres ressources en nombre suffisant, qui lui permettent de maintenir un niveau approprié de lutte contre la pollution, mais les lois sont déficientes. Même avec le système de contrôle établi en Zambie, les ressources s'avèrent insuffisantes dans ce pays pour répondre de façon voulue aux nécessités de la lutte contre la pollution. Il s'agit là de besoins évidents, en Afrique, qui doivent amener les gouvernements à prendre les mesures qui s'imposent.

54. Au Ghana, les lois prévoient des mesures administratives en ce qui concerne la réglementation de la qualité de l'eau et des sanctions à appliquer en cas d'infraction, ainsi qu'il est indiqué dans les sections ayant trait aux eaux insalubres en vue d'assurer la protection de la population dans le Town Ordinance, le River Ordinance (titre 226) et le Oil in Navigable Waters Act de 1964 (titre 235). En Ethiopie, la Commission nationale des ressources en eau est habilitée à interdire l'utilisation de l'eau polluée aux termes de l'ordonnance 71 de 1971. L'Ouganda a suspendu l'application de toutes les sanctions relatives aux délits liés à la qualité de l'eau parce qu'il n'a aucune politique de gestion de l'eau. Aucun pays ne possède de système d'encouragement non pénal en vue de promouvoir le contrôle de la qualité de l'eau.

Contrôle de la qualité de l'air

55. Dans la plupart des pays africains, il n'existe pas de législation relative au contrôle de la qualité de l'air tant pour les sources fixes que pour les sources mobiles. La législation varie selon les pays : au Botswana, l'Atmosphéric Pollution (Prévention) Act (titre 65.04) vise à réduire les agents de pollution dans les zones contrôlées, en Ethiopie, la réglementation sur les transports no. 14 régit le contrôle des émissions de gaz de combustion des véhicules, tandis qu'au Ghana, plusieurs ordonnances traitent séparément des sources d'émission fixes et mobiles, ainsi que le montre le Factories, Offices and Shops Act de 1970, les Mining Regulations de 1970 et le Local Government Act de 1971. La réglementation concernant le contrôle des gaz d'échappement des véhicules est déterminée au Ghana par le Road Traffic Ordinance de 1952 et par le Road Traffic Offence Regulation de 1974; cependant, aucune mesure de lutte contre la pollution de l'air n'est mentionnée dans les décrets suivants : International Iron and Steel Commission Decree de 1976, Railway Decree de 1977 et Port Authority Decree de 1977. Le Sénégal a pris des dispositions

concernant le contrôle de la qualité de l'air dans son nouveau code de protection de l'environnement, tandis que le Maroc a prévu une législation nationale stricte en ce qui concerne le contrôle de la qualité de l'air après avoir ratifié les conventions internationales pertinentes. La situation en Afrique montre donc que la législation relative au contrôle de la qualité de l'air en est encore à un stade embryonnaire; il convient de veiller de très près à ce que cette législation évolue de pair avec le progrès de l'industrialisation en Afrique.

Déchets solides et substances spécifiques

56. Le questionnaire d'enquête indique que les déchets solides comprenaient les déchets physiologiques des particuliers, les ordures ménagères (détritus et immondices des collectivités) et les déchets industriels (produits chimiques toxiques en général). La plupart des pays réglementent l'évacuation des déchets physiologiques et urbains aux termes de lois sur la santé publique, comme c'est le cas en Ouganda, en Ethiopie, aux termes de la réglementation municipale sur la santé publique de 1950 (Avis n° 146 à 148) et au Ghana, aux termes du Criminal Code de 1960 (section 296). Bien que le Ministère de la santé soit responsable de l'évacuation des déchets solides au niveau national, des dispositions existent qui permettent aux autorités municipales ou locales d'assumer cette responsabilité comme c'est le cas en Gambie et au Botswana aux termes d'une révision du Town and Country Planning Act, et au Ghana, aux termes du Local Government Act de 1971. La plupart des pays ne semblent pas avoir de législation concernant l'évacuation des déchets industriels solides provenant des entreprises, des mines et des agro-industries à l'exception de l'Ouganda, où cette responsabilité incombe aux industriels, et du Maroc, où le Ministère de l'intérieur assume cette responsabilité.

57. Au Botswana, en Mozambique et au Swaziland, il n'existe ni dispositions législatives, ni arrangements administratifs concernant la réglementation de substances spécifiques telles que les pesticides, les engrais, les substances toxiques et les matériaux radioactifs, mais en Ethiopie, l'utilisation de ces substances est réglementée par le Département de pharmacologie du Ministère de la santé et en Zambie, d'après les normes de l'OMS. Le Sénégal a incorporé des dispositions législatives concernant ces substances spécifiques dans son projet de code de protection de l'environnement. Au Maroc et en Ouganda, il existe une législation (non citée) relative à ces substances et ayant trait à la santé et à la sécurité de la population. Le Ghana possède une législation spécifique pour chacune de ces substances, une exception étant le contrôle des engrais; par exemple l'ordonnance intitulée Mosquito and Tsetse Fly Ordinance N° 34 de 1955 réglemente l'utilisation des insecticides et des pesticides, le Poison Ordinance contrôle l'utilisation des substances toxiques, le Radio-active Minerals Ordinance (titre 151), la prospection et l'extraction de ces minéraux et l'Atomic Energy Commissions Act N° 204 de 1963, la sécurité et la santé des travailleurs et l'utilisation scientifique des radio-isotopes et prévoit des dispositions en matière de conseils à donner au gouvernement sur ces questions. La qualité de l'environnement n'est en aucun cas le souci majeur; la législation et les réglementations ne concernent que la santé et la sécurité de la population.

Environnement culturel et bruit

58. Le Botswana, le Mozambique, l'Ouganda, le Swaziland et la Zambie n'ont aucune législation spécifique en matière de lutte contre le bruit provoqué par le trafic des véhicules, les travaux de construction ou les entreprises, bien que les lois sur la santé publique fassent quelquefois de la pollution par le bruit l'une des nuisances publiques qui relèvent de leur juridiction (en Ouganda). Au Maroc, le Ministère des transports, de l'intérieur et des travaux publics réglemente les niveaux de bruit autorisés selon certaines normes qui ne sont pas mentionnées. En Ethiopie, la police de la circulation routière réglemente le bruit excessif provoqué par n'importe quel véhicule, aux termes de la Traffic Regulation de 1963 (Avis n° 279). Le Sénégal a déclaré qu'une réglementation sur le bruit serait incorporée dans le projet de code de protection de l'environnement.

59. Le code pénal du Ghana (section 296) réprime le tapage public, comme la musique et la danse la nuit à moins de posséder une autorisation. La loi sur les usines, les bureaux et les magasins (Factories, Offices and Shops Act) de 1970 (section 26) interdit aussi les bruits excessifs et les vibrations dans les entreprises, pour préserver le bien-être des travailleurs. Le bruit provoqué par les véhicules est réglementé par le Règlement de la circulation routière (Road Traffic Regulation) de 1974 et le bruit et les vibrations des aéronefs est réglementé par le Règlement de l'aviation civile (Civil Aviation Regulation) de 1970 (Instrument légal 674).

60. Il est maintenant évident que la législation réglementant les bruits et des vibrations provoqués par diverses sources à l'exception de la circulation des véhicules est pour ainsi dire inexistante en Afrique et que les dispositions relatives au contrôle de l'intensité du bruit sont assez arbitraires en l'absence de normes scientifiques. Pour appliquer les réglementations sur le bruit et les sanctions en cas d'infraction, les pays africains devraient adopter des normes internationales sur l'intensité du bruit. Le seuil de l'ouïe, humaine indiqué par le calme d'une forêt est d'environ 15 décibels; dans une bibliothèque calme, il est de 35 décibels, mais dans un bureau très actif il est d'environ 65 décibels; le bruit provoqué par une circulation intense et par les chantiers de construction dépasse 85 décibels, la musique rock atteint environ 112 décibels et le bruit des avions à réaction atteignant 127 décibels cause une vive douleur à l'oreille humaine.

61. La situation concernant les lois et les arrangements administratifs visant à préserver l'environnement culturel ne diffère guère de celle qui touche à la réglementation du bruit. La classification des sites historiques à protéger figure dans une nomenclature intitulée "conservation des antiquités" publiée par le Ministère de la culture et du développement des collectivités en Ouganda et par le ministère d'Etat (Département des affaires culturelles) au Maroc. Le ministère éthiopien de la culture et des sports s'occupe de la préhistoire éthiopienne, des monuments anciens et des reliques, de l'enregistrement et de la protection

des antiquités, de la restauration et de la reconstruction des sites et édifices historiques, conformément aux articles publiés dans le *Negarit Gazeta* (no. 29) de 1977. Au Ghana, le Décret relatif aux musées nationaux (*National Museum Decree*) de 1969 (NLCD 387) et la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (*Town and Country Planning Act*) (article 84) permettent au Conseil ghanéen des musées et des monuments de recommander au Ministre de l'éducation, la préservation et la sauvegarde de certains monuments et antiquités. Le Conseil délivre également des permis de fouille des sites historiques, mais toutes les oeuvres d'art doivent être déclarées sous peine de sanctions. En ce qui concerne la réglementation de l'esthétique architecturale des nouveaux bâtiments, seul le Maroc a créé une commission locale spécialement chargée de cette question.

Population et urbanisation

62. Le Ministère de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire réglemente l'urbanisation pour empêcher les taudis et pour améliorer les bidonvilles aux termes du *Town and Country Planning Act* (Loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire) au Botswana, au Ghana, en Ouganda, au Swaziland et en Zambie (art. 475). En Ouganda, l'urbanisation est également contrôlée par l'*Urban Authority Act* (Loi sur les pouvoirs des municipalités) et au Ghana par le *Towns Ordinance* (Décret d'urbanisme). Au Maroc, l'urbanisation est contrôlée par la loi sur l'aménagement urbain de 1952 et la loi relative à l'allocation des terres de 1953. La situation est similaire en Ethiopie où le Ministère de l'urbanisme et du logement est habilité, aux termes de la proclamation n° 127 (1977), à protéger et à administrer tous les édifices, maisons, terrains et routes urbains d'Etat, à délivrer les permis de construire pour les maisons privées et les autorisations aux entrepreneurs, à enregistrer les géomètres, les ingénieurs et les architectes, à maintenir les normes de construction et à mener des recherches socio-économiques sur tous les problèmes liés à l'urbanisation.

63. Aucun pays n'a promulgué de législation interdisant la migration des zones rurales vers les zones urbaines. Le Botswana, le Ghana et l'Ouganda encouragent l'expansion des zones rurales, et l'Ethiopie a mis en place des coopératives de production et des industries artisanales dans les zones rurales, aux termes de sa proclamation no. 31; la Zambie a déjà élaboré des plans bien définis de développement rural dans son troisième plan de développement national. De même, il n'existe aucune disposition juridique permettant de déplacer la population des zones urbaines vers les zones rurales même pour travailler dans des fermes d'Etat lorsqu'elles existent. Rares sont les pays qui ont institué une sorte de sécurité sociale en cas de chômage. Au Ghana, le *Social Security Decree* (Décret sur la sécurité sociale) de 1972 (NRCD 127) protège les employés en cas de chômage menant à l'invalidité, et en Zambie le *Workers Compensation Act* (Loi de compensation en faveur des travailleurs) et le *National Provident Fund Act* (Loi sur le fonds national de prévoyance) fonctionnent comme une sorte de sécurité sociale, bien que les dispositions soient différentes de celles du système britannique.

Produits alimentaires

64. Dans tous les pays africains étudiés, le Ministère de la santé publique est responsable du maintien de la qualité de l'alimentation et des médicaments. Il existe cependant des dispositions supplémentaires en Zambie, au Ghana et en Ethiopie. En Zambie, le Food and Drug Act (Loi sur l'alimentation et les médicaments) de 1972 a établi le Food and Drug Board (Conseil de contrôle des produits alimentaires et médicamenteux) pour conseiller le Ministre de la santé en matière d'élaboration de réglementations destinées aux inspecteurs sanitaires, et le Public Health Act (Loi sur la santé publique) réglemente les normes de qualité des produits alimentaires et des médicaments. Il existe un programme FAO/PNUF visant à surveiller la contamination des produits alimentaires. Au Ghana, les médicaments sont contrôlés par le Ministère de la santé, et la qualité des produits alimentaires par le Ghana Board of Standards (Conseil ghanéen de normalisation) aux termes du Standards Decree (Décret sur les normes) (NRCD 193) de 1973, qui autorise le Conseil à tester les aliments et à mener des recherches sur les spécifications afin que les normes soient respectées. En Ethiopie, la Division des services pharmaceutiques du Ministère de la santé, est chargée par les dispositions de la réglementation des pharmacies de 1964 (Notice légale 288) de contrôler la qualité des médicaments en se fondant sur la dernière édition de la pharmacopée internationale. Les vertus thérapeutiques et l'innocuité des médicaments sont éprouvées avant qu'ils ne soient mis sur le marché. Cependant il n'existe aucune législation relative à la qualité des produits alimentaires en Ethiopie, bien que les normes de l'OMS soient utilisées par la section de contrôle de la qualité des aliments de la Division de l'hygiène du milieu du même ministère, qui vérifie la qualité en coopération avec l'Institut de normalisation éthiopien.

65. Le Botswana et le Swaziland n'ont ni programme de surveillance ni normes réglementaires pour garantir la qualité des produits alimentaires et pharmaceutiques fabriqués sur place ou importés. Les pays qui ont un programme de contrôle manquent de personnel qualifié, de laboratoires et de matériel pour s'acquitter de ces fonctions au niveau national, bien que le laboratoire central puisse exécuter les travaux de routine. Chaque pays prévoit des sanctions en cas de violation des dispositions légales régissant la qualité des produits alimentaires et pharmaceutiques; il peut s'agir d'amendes (Ouganda, Ghana) peines prison (Ghana) ou les deux à la fois (Zambie). Au Mozambique, il existe des peines non judiciaires, des sanctions populaires infligées aux commerçants de produits alimentaires coupables de n'avoir pas préservé la santé publique. En Ethiopie, s'il n'existe aucune sanction spécifique pour des délits relatifs à la qualité des produits alimentaires, tout contrevenant aux réglementations pharmaceutiques en ce qui concerne la qualité des médicaments est punissable en vertu du code pénal ou de la proclamation no. 100 de 1948 relative à la réglementation de la médecine. Bien que des efforts notables aient été faits en matière de contrôle de la qualité des produits alimentaires et pharmaceutiques, il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de l'instauration de programmes de contrôle, de la formation du personnel et de l'élaboration d'une législation appropriée établissant des normes de contrôle de qualité des produits alimentaires et pharmaceutiques fabriqués sur place et importés.

IV. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX MESURES A PRENDRE

66. En conclusion de cette étude et analyse de la législation régissant la protection de l'environnement dans certains pays africains, il est recommandé de prendre les mesures immédiates suivantes pour améliorer la gestion de l'environnement en Afrique, à l'aide d'une législation judicieuse et de l'application des lois :

a) Cadre institutionnel : Bien que la plupart des pays africains disposent maintenant d'un mécanisme national responsable des questions d'environnement, il est nécessaire de coordonner les activités pour éviter les chevauchements et de promouvoir l'utilisation optimale de ressources peu abondantes. Comme les gouvernements africains ont des raisons de modifier leur constitution et que leurs plans de développement à moyen terme se succèdent, ils doivent s'efforcer d'intégrer à ces documents nationaux des politiques relatives à l'environnement.

b) Législation et rôle de la loi : Dans la plupart des pays africains, le droit coutumier ainsi que les règles de conduite traditionnelles ont été intégrés aux rouages administratifs; aucun obstacle ne devrait donc entraver l'introduction d'une législation de l'environnement ni l'application des lois existantes. Il faut que les gouvernements africains améliorent leur dispositif législatif en incitant efficacement les juristes à occuper un emploi dans les ministères et en encourageant ceux qui s'occupent de problèmes touchant l'environnement à se spécialiser, de façon à mieux conseiller les gouvernements dans chaque domaine sectoriel de l'environnement. Pour améliorer davantage la procédure législative, l'efficacité des mécanismes d'application de la loi devrait être accrue grâce à une volonté politique de prendre des mesures plus efficaces en ce qui concerne la législation actuelle sur l'environnement et d'appliquer des sanctions en cas de violation de la loi.

c) Analyse des effets des activités humaines sur l'environnement : En vue de faire une évaluation rationnelle de l'environnement à l'aide de techniques d'analyse des effets des activités humaines sur l'environnement, les gouvernements africains doivent mettre en place des offices nationaux de normalisation pour contrôler les niveaux de polluants de l'air, de l'eau, des sols et de la mer et arrêter des normes de contrôle de la qualité de l'environnement de façon à préserver de la contamination les produits alimentaires destinés à la consommation humaine, les aliments pour animaux ainsi que les médicaments. Il convient de faire remarquer que seuls 19 pays africains sont membres de l'Organisation africaine régionale de normalisation (ORAN). En outre, des conseils de recherche nationaux doivent être créés ou renforcés pour fournir une base suffisante de données scientifiques et techniques de façon à faciliter l'élaboration de normes nationales régissant la qualité de l'environnement.

d) Education et formation en matière d'environnement : La majorité des gouvernements africains ont besoin d'une législation pour développer l'éducation du public, complément indispensable à la bonne gestion de l'environnement, de façon que l'éducation en matière d'environnement puisse être généralisée à tous les niveaux de l'enseignement. Ils devraient aussi prendre des dispositions pour permettre aux grands moyens d'information de sensibiliser le public, grâce à une bonne documentation, de façon à obtenir une participation plus active à la protection de l'environnement.

e) Occupation des sols : En Afrique, une législation portant sur les plans d'occupation des sols a en général pour objet l'aménagement des zones urbaines au détriment des zones rurales. Bien que dans quelques pays africains, il soit possible, au cours de débats publics sur les plans d'occupation des sols, d'intégrer aux projets de développement des considérations relatives à l'environnement, il faut encore améliorer la législation en vigueur pour éviter la mauvaise gestion des terres pendant l'exploitation de ressources naturelles et assurer leur régénération après l'exploitation.

f) Préservation des forêts : Les gouvernements africains sont instamment priés de mettre à jour les lois, arrêtés et règlements relatifs à la foresterie de façon à satisfaire les exigences de l'exploitation moderne tout en combattant les pratiques illicites (destruction de la faune et de la flore, abattage excessif, trafic de bois d'œuvre et déboisement excessif dû à la production de bois de chauffage et de charbon de bois). Le secteur de l'application des lois devrait être renforcé en augmentant les effectifs des gardes forestiers, en élaborant des programmes de formation relatifs à la conservation des forêts et en imposant des peines plus lourdes aux sociétés d'exploitation de bois qui contreviennent à la réglementation.

g) Parcs, faune et flore sauvages : C'est aux gouvernements africains qu'il revient de revoir la législation sur la préservation de la faune et de la flore afin de trouver une solution au braconnage et au trafic d'animaux vivants et de produits d'origine animale. Les gouvernements sont priés de ratifier la convention internationale sur le commerce des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, de même que les autres conventions et protocoles pertinents. La répression dans le domaine de la conservation de la faune sauvage devrait être renforcée, à l'aide éventuellement des revenus (impôts) tirés du développement de l'infrastructure hôtelière, des excursions, des stations d'observation scientifique installées dans les parcs nationaux et les réserves d'animaux.

h) Pollution des zones côtières et pollution marine : La législation visant à protéger les zones côtières en Afrique (par exemple les marais intercotidaux et le plateau continental) de la pollution des déchets des industries implantées sur la côte comporte des lacunes. Presque tous les pays africains ont maintenant une zone économique exclusive de 200 milles (ZEE) pour l'exploitation des ressources marines (poissons, gaz naturel et pétrole ainsi

que minéraux du fond des mers. Il faudrait cependant renforcer la surveillance de la zone, afin de prévenir la pollution des mers par les hydrocarbures et les déchets chimiques dangereux déversés par les navires. Il est instamment demandé aux gouvernements africains de ratifier les conventions internationales et les protocoles pertinents, en élaborant une législation et en établissant les mécanismes nationaux appropriés pour protéger les zones côtières de la pollution marine, en vue de lutter contre les nappes de pétrole en mer et d'empêcher l'épuisement des ressources halieutiques. Les pays africains sans littoral ayant de grands lacs navigables doivent également promulguer une législation analogue afin de protéger les terrains marécageux et les ressources naturelles des lacs.

i) Exploitation des minéraux : La plupart des pays africains dont l'économie repose sur l'extraction des minéraux et sur l'exploitation du pétrole et du gaz, disposent d'une législation appropriée pour protéger la santé des travailleurs lors de l'élimination des déchets des carrières (morts-terrains et stériles) et des déchets d'extraction minière (eaux usagées et résidus). Cependant la législation relative à la restauration des sites épuisés fait cruellement défaut ou est inadéquate. Il faut promulguer une législation sur la revalorisation des terres de façon à veiller à la régénération de la terre végétale après nivellement du site, enlèvement des métaux lourds toxiques non extraits qui se sont accumulés dans les résidus et qui peuvent être absorbés par les cultures pratiquées sur le site et reboisement pour rendre à ces zones leur valeur esthétique et économique.

j) Qualité de l'eau et de l'air : Dans les quelques pays qui possèdent une législation sur la qualité de l'eau, il faut doter les organismes responsables d'un pouvoir de coercition pour leur permettre de faire respecter les lois relatives à la pollution de l'eau particulièrement en ce qui concerne les effluents déversés par les usines dans les cours d'eau ou dans les égouts municipaux. La plupart des pays africains ont besoin, d'une part, de la législation qui leur permettrait de mettre en place des programmes de contrôle de la qualité de l'eau, de s'assurer que la quantité de déchets et polluants présents dans les cours d'eau n'est pas supérieure aux normes fixées par un office ou un bureau, et d'autre part, d'une législation destinée à fournir le personnel qualifié et les laboratoires et le matériel indispensables pour assurer le contrôle de la qualité de l'eau et de l'air. Le nombre de pays africains qui disposent de la législation nécessaire pour lutter contre la pollution de l'air causée par les installations fixes (usines, puits de mines) ou par les véhicules est si réduit qu'il faut agir d'urgence pour élaborer cette législation.

k) Déchets solides et autres substances spécifiques : La majorité des pays africains ont besoin d'une législation relative aux déchets industriels solides et effluents provenant des usines. Actuellement, ces déchets et effluents sont déchargés dans les cours d'eau, causant ainsi une sérieuse pollution, particulièrement lorsqu'ils proviennent des agro-industries. Il est également nécessaire de réglementer l'utilisation des pesticides, des insecticides, des engrais, des métaux lourds toxiques, des composés organiques et des matières radioactives. Dans les quelques pays où elle existe, cette législation devrait porter non seulement sur la sécurité et la santé des personnes, mais aussi sur la qualité de l'environnement.

l) Environnement culture et bruit : La plupart des pays africains disposent d'une législation relative au bruit causé par les véhicules, cependant, il n'existe pas de dispositions sur la lutte contre le bruit provenant d'autres sources comme les machines dans les usines, les marteaux pneumatiques utilisés lors de travaux routiers et dans divers chantiers de construction. Il est nécessaire de réglementer les niveaux sonores sur une base scientifique de façon à protéger la santé des travailleurs et de la population. Il en est de même pour la préservation de l'environnement culturel. Seul un petit nombre de pays africains disposent d'une législation portant sur la préservation des sites historiques, monuments anciens, vestiges historiques et antiquités. Il faudrait que les pays africains adoptent d'urgence une législation sur la préservation, la restauration, la réfection des antiquités, monuments, vestiges du passé et édifices historiques. De même, les fouilles archéologiques doivent être soumises à autorisation et la loi doit rendre obligatoire la déclaration de tout objet d'art inventé.

m) Population et développement urbain : La majorité des pays africains ont une législation sur l'urbanisme et sur l'aménagement du territoire destinée à réglementer l'urbanisation et à prévenir la prolifération des taudis et bidonvilles. Cependant, une législation pour la promotion du développement rural fait cruellement défaut; aussi, il faudrait que les gouvernements prennent des mesures d'incitation de façon à empêcher l'exode rural. De même, les travailleurs africains devraient bénéficier d'un système de sécurité sociale garanti par la loi, assurant non seulement une protection en cas d'invalidité consécutive à un accident du travail mais également le versement de pensions de vieillesse et de retraite.

n) Qualité des aliments et des médicaments : Quelques pays africains possèdent déjà une législation destinée à contrôler la qualité des aliments ou des médicaments, qui est du ressort du Ministère de la santé publique et de divers offices et organismes. En général, la législation fait défaut en ce qui concerne le rôle des laboratoires d'analyse et des offices de normalisation, quand ils existent, et le contrôle de la qualité des aliments et médicaments produits localement. Il revient aux gouvernements africains de promulguer une législation visant à créer des offices de normalisation et de laboratoires d'analyse ou à renforcer ceux qui existent, à assurer la formation du personnel nécessaire et à fournir le matériel de laboratoire et les installations appropriés.

67. En conclusion, il se pourrait que les Etats membres de la Commission souhaitent accorder la priorité à l'évaluation de leur législation nationale en matière de protection de l'environnement, de façon à revoir cette législation et à en combler les lacunes pour la rendre plus efficace. Il conviendrait de mettre l'accent sur la mise en place de moyens de répression renforcés et de services techniques : office de normalisation, conseil national de recherche et laboratoires d'analyse dotés du matériel adéquat pour effectuer les contrôles et les mesures. Il faut également mettre sur pied un programme de formation en matière d'environnement pour mettre à la disposition des activités envisagées le personnel indispensable à leur exécution.

217980

Distr.:
LIMITEE

ECA/NRD/MIN.80/INF.2
18 décembre 1980

FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Conférence régionale sur la mise en valeur
et l'utilisation des ressources minérales
en Afrique

Arusha, 2-6 février 1980

L'ENVIRONNEMENT ET L'INFLUENCE
DES ACTIVITES MINIERES

L.N. AKSIOUK
Institut de l'Afrique de l'A.S. de l'URSS

L'ENVIRONNEMENT ET L'INFLUENCE DES ACTIVITES MINIERES

L'effet négatif que l'homme exerce sur la nature lors de l'exploitation du sous-sol présente deux aspects. Premièrement, l'extraction et surtout le traitement de minéraux provoque la pollution de l'air et des eaux. En outre, lors de l'exploitation en carrière, d'importantes aires, souvent précieuses, sont désaffectées au détriment de l'agriculture. Seuls, les terrains utilisés pour le dépôt de déblais peuvent être récupérés pour la culture; ceux occupés par les bassins de carrière, qui sont parfois géantes, comme, par exemple, les exploitations de cuivre en Zambie, sont perdus à jamais. D'immenses aires sont également affectées aux complexes métallurgiques, miniers et pétrochimiques.

Le second aspect réside dans l'impact nocif sur les gisements de minéraux d'une exploitation irrationnelle et parfois destructive. Aussi, tant l'environnement que le sous-sol africains nécessitent des mesures de protection à prendre lors de l'exploitation des ressources minérales, et l'essor intensif des secteurs minier, pétrolier, métallurgique et pétrochimique.

Le milieu pollué (aérien ou aquatique) peut exercer une influence négative sur l'homme et sur les biens publics et biens individuels. Cet effet négatif se manifeste principalement par une plus grande vulnérabilité aux maladies, par la dégradation de la condition de la vie, par la diminution de la productivité des ressources naturelles et par la croissance des fonds nécessaires pour le contrôle de la pollution. En plus de la population, la pollution de l'environnement porte un préjudice grave et, parfois, irréparable, aux oeuvres d'arts, aux services publics, terres cultivables, forêts, pêche etc.. La pollution des mers et des océans a, quant à elle, des conséquences à caractère globale.

La protection de l'environnement est un problème mondial, mais sa résolution exige, en premier lieu, un effort au niveau national. Depuis la Révolution d'Octobre, l'Union soviétique a mis au point une législation appropriée portant sur l'exploitation des ressources naturelles dans l'intérêt de la société. L'article 18 de la nouvelle Constitution de l'U.R.S.S. ainsi que les crédits alloués (d'un montant de 11 millions de roubles) à la protection de l'environnement par le Xe plan quinquennal, témoignent de l'importance que l'Etat et le Parti accordent à la résolution de ce problème.

Vu la portée internationale de la protection de l'environnement, les pays socialistes ont mis sur pied une large coopération scientifique dans ce domaine, particulièrement, dans le cadre du C.A.E.M.. Le Comité exécutif de cet organisme a approuvé

un vaste programme commun de collaboration des pays membres du C.A.E.M. et la Yougoslavie dans le domaine de la protection et de l'amélioration du milieu ambiant et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles (programme qui prévoit l'étude de quelque 160 sujets différents). En se basant sur les recommandations adoptées à la 27e séance du Conseil, les Etats membres du C.A.E.M. et son secrétariat cherchent à encourager l'élargissement de la coopération avec tous les pays et organisations internationales intéressés, en particulier, dans le domaine du contrôle sur la pollution de l'environnement, de la protection des eaux, de l'étude des conséquences de la prolifération dans l'air de l'anhydride sulfureux etc..

L'anhydride sulfureux, serait le polluant le plus nocif, pour l'environnement à travers les résidus industriels (essentiellement métallurgique et ceux des centrales thermiques) qui sont très répandus. Etant donné que l'anhydride sulfureux est par sa fréquence et son agressivité chimique, l'un des produits les plus polluants lors du traitement pyrométallurgique des minerais contenant des sulfures, ce qui caractérise la plupart des minerais africains de cuivre, de plomb et de zinc, on est en droit de supposer que la coopération internationale lancée sous l'égide du C.A.E.M. (v. supra) revêtirait une grande importance pour certains pays de ce continent, en particulier, la Zambie et le Zaïre.

D'autres rejets gazeiformes et solides du traitement métallurgique et chimique des minéraux polluant l'air ambiant, sont nuisibles à l'homme, aux animaux et aux plantes. Parmi eux, il convient de citer oxydes d'azote, éthylène, phénols, sulfure d'hydrogène, acide sulfurique, combinés de fluor, poussière industrielle composée de particules de métaux, de charbon, de cendre, de suies, de ciment, de sels, etc..

D'ores et déjà, on voit sur le continent africain des régions industrielles et chimiques où le niveau de pollution de l'environnement est proche à celui des pays industrialisés. Il s'agit, avant tout, des complexes miniers de la zone cuprifère en Zambie et au Zaïre, des tronçons assez longs du littoral méditerranéen en Afrique du Nord, particulièrement en Algérie: la zone industrielle d'Annaba par exemple, et le long des côtes du golfe de Guinée. Ces dernières années, c'était le tour des Etats ouest-africains de se heurter au problème, inconnu pour eux, de la pollution de l'océan qui devient de plus en plus grave. On y assiste à un essor rapide de l'industrie pétrolière dans les régions côtières, tel qu'au Nigéria, en Angola, au Gabon et au Congo. Cependant, bien souvent, les raffineries, cimenteries, entreprises chimiques et minières ne sont pas dotées d'installations d'épuration. A Buchanan (Libéria) où existe une importante usine de concentration de minerais de fer et de production de pellets

qui rejette ses déchets dans l'océan, les eaux sont polluées dans un rayon de 13 km. Une forte pollution des eaux aux environs du cap Lopez (Gabon) a provoqué la disparition quasi totale du thon. Le naufrage d'un pétrolier au large du Sénégal a été responsable de la destruction de riches bancs d'huîtres.

Le résultat de l'étude des raffineries en Egypte, au Nigéria, en Mauritanie ainsi que des complexes pétrochimiques en Algérie et au Sénégal a démontré que ces entreprises sont des sources dangereuses de pollution de l'environnement.

L'industrialisation rapide des pays d'Afrique et la tendance observée de transférer les branches d'industries polluantes à forte capacité d'absorption de matières premières et d'énergie à l'extérieur des pays capitalistes développés, posent de nouveaux problèmes. Selon les économistes occidentaux, sont appelées à être transférées en priorité, dans les pays en voie de développement, l'industrie métallurgique ferreuse et non ferreuse, la transformation du pétrole, les industries chimiques, les industries de verre et de papier qui sont pour la plupart des industries très polluantes.

Au dire des experts qui, en 1978, ont préparé un rapport fondamental pour l'UNEP "L'environnement et le développement en Afrique", d'ici l'an 2000, la question cruciale dans ce domaine est la suivante: "L'histoire va-t-elle se répéter ou entrer dans une nouvelle phase?" Ils ont présenté aussi la réponse: "Un nombre impressionnant de prévisions concernant l'Afrique partent de l'hypothèse indiscutable que ce continent répéterait pour son compte l'histoire du développement en Europe et aux Etats-Unis avec toutes les conséquences désastreuses pour l'environnement qui s'en suivent". Cette thèse se trouve confirmée quelques lignes plus bas: "La majorité est d'avis que la modernisation à l'"européenne" du continent deviendrait réalité avant l'an 2000. Selon les statistiques de l'UNEP, à cette date, le niveau de pollution de l'environnement en Afrique serait octuplé, sinon décuplé, par rapport au niveau actuel. Or, les frais que nécessite le maintien du niveau de pollution dans les limites tolérables, ne devront pas dépasser 1,2% du produit national brut des pays africains.

Dans de nombreux cas, le transfert des secteurs à forte capacité d'absorption de matières premières et d'énergie se base sur des données objectives. En effet, les pays en voie de développement riches en ressources minérales et énergétiques, sont intéressés à la mise en valeur rationnelle de celles-ci ainsi qu'à la transformation la plus complète et poussée des minéraux produits (comme nous l'avons soutenu dans notre rapport "Les réserves minérales du continent africain comme partie des ressources mondiales de matières premières"). Cependant, il faut dès à présent

procéder à une étude méticuleuse des conséquences éventuelles du développement de ces secteurs industriels pour l'environnement des pays africains aux conditions naturelles et climatiques diverses. Dans le cas du transfert dans les pays africains qui sont dépourvus de ressources de matières premières principales et qui voudraient établir des industries pour des raisons essentiellement écologiques, il faut faire une juste part aux avantages économiques procurés et les frais de protection de l'environnement entre les deux parties intéressées. Il semble absolument nécessaire, dans ces cas précis, de partir des principes préconisés par le savant économiste français Monsieur de Berny:

1. Le transfert des entreprises industrielles n'a rien à voir avec l'aide. Aussi, en ce qui concerne celles-ci, cela relève du régime fiscal ordinaire, et non pas de celui de faveur, et doit donc tenir compte de la pollution de l'environnement.

2. Lors du transfert des entreprises sur le territoire des pays en voie de développement, ces derniers doivent obtenir des paiements sous forme d'investissements supplémentaires qui permettront d'abaisser le niveau de pollution de l'environnement.

3. Le pays d'accueil doit, qu'il participe ou non à ces fonds de capitaux, exercer un droit de contrôle réel (allant jusqu'au droit de veto) sur les décisions globales qui définissent l'activité de l'entreprise.

Les revendications principales que les Etats africains ont tout lieu d'adresser aux sociétés étrangères qui exploitent les ressources minérales et le milieu naturel de leurs pays, doivent comprendre, à notre avis, les suivantes:

- intégralité de l'étude géologique comprenant un emploi complexe et rationnel et protection du sous-sol;
- assurer la sécurité des travaux ayant trait à l'exploitation du sous-sol pour le personnel et la population;
- protection de l'air, du sol, des bois, des eaux et autres phénomènes naturels, ainsi que celle des édifices et constructions contre les effets nocifs des travaux se rapportant à l'exploitation minière et les transformations;
- sauvegarder les réserves naturelles, et les oeuvres d'arts contre les effets nocifs des travaux se rapportant à l'exploitation minière;
- remise en état des terrains affectés par l'exploitation minière permettant leur récupération pour les besoins économiques.

Tels sont les devoirs qui s'imposent aux utilisateurs du sous-sol "Les fondements législatifs de l'U.R.S.S. et des républiques fédérées des ressources minérales" approuvés en 1975 par le Soviet suprême de l'U.R.S.S.

On distingue des mesures antipollution univalentes et polyvalentes. Les premières (construction et exploitation des installations d'épuration et de filtrage, etc.) visent exclusivement ou essentiellement la diminution de la pollution. Les secondes, quant à elles, prévoient tout autant l'abaissement du niveau de pollution que l'amélioration de l'utilisation des ressources naturelles (circuits fermés de distribution d'eau, récupération des matières précieuses des déchets nocifs, techniques à peu de déchets). Cette seconde solution est particulièrement efficace et joue un grand rôle lors de l'extraction et, principalement, de la transformation des minéraux, permettant de faire usage de toutes les composantes - souvent extrêmement précieuses, - contenues dans le sous-sol.

Ainsi, les techniques sans et à peu de déchets peuvent prendre une importance considérable pour les pays africains puisque, d'une part, elles permettent de mener à bien la tâche de la protection de l'environnement, et, en plus, présentent une solution au problème de l'utilisation rationnelle et complexe des ressources minérales.

A l'heure actuelle, les minéraux, qu'ils soient métalliques ou non métalliques, ne sont plus considérés comme source d'une seule composante utile. En règle générale, ils représentent une matière première complexe dont on peut dégager plusieurs éléments utiles. La révolution scientifique et technique ayant extrêmement élargi l'éventail des éléments chimiques et leurs composés utilisés dans divers secteurs économiques et considérablement augmenté les possibilités de leurs extractions depuis les minéraux très variés (minéraux proprement dits, minerais, roches) et les résidus industriels (dépôts de déblais, déchets de concentration, scories, eaux d'égoût, rejets solides et gazeux à fine dispersion, etc.), a rendu actuellement les matières premières monominérales aussi rare que l'étaient les matières complexes au XIXe siècle. On peut affirmer, avec un fort degré d'exactitude, que toutes les ressources minérales sont complexes, et il est donc possible, voire nécessaire, d'en dégager, moyennant de grosses dépenses, plusieurs composantes utiles.

Les techniques sans et à peu de déchets sont particulièrement rentables dans l'industrie métallurgique non ferreuse qui compte parmi les industries les plus développées en Afrique. Grâce à une transformation complexe des boues, écumes électrolytiques, gaz d'échappement, scories, poussières et autres, "déchets" de fabrication des métaux principaux et autres produits, on pourrait

obtenir, dans ces entreprises, une grande quantité de métaux précieux, rares et disséminés. Souvent, le coût de cette production secondaire couvre tous les frais de transformation des matières premières en vue de l'extraction du métal non ferreux principal.

Le Conseil des directeurs de l'UNEP a souligné, à sa 5e session, l'importance des techniques sans et à peu de déchets et recommandé la coopération avec le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle qui possède une grande expérience dans ce domaine. "Toutes les méthodes de coopération pratiquées par les pays membres du C.A.E.M. dans le cadre de cette organisation, peuvent être mises à contribution avec profit par d'autres organisations internationales et, notamment, par l'UNEP. Le C.A.E.M. est résolu à apporter sa contribution à cette coopération dans le cadre de sa compétence", a déclaré l'observateur du C.A.E.M. à la XXXIIe session de l'Assemblée Générale de l'ONU.

Là, nous touchons le second aspect de la protection de l'environnement dont il faut tenir compte lors de l'exploitation des ressources minérales: l'exploitation rationnelle et la sauvegarde des ressources.

L'industrie minière a ceci de particulier que les minéraux extraits sont non renouvelables et que les gisements explorés possédant des conditions minières et géologiques favorables et une concentration élevée du minéral sont en nombre limité. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'assurer une utilisation rationnelle du sous-sol, de réduire à un minimum économiquement rentable les pertes du minéral lors de son extraction, sa concentration et son affinage. L'économie des pays africains subit un préjudice particulièrement grave dans le cas de l'extraction sélective dans les aires particulièrement riches des gisements dans l'intérêt des sociétés étrangères, comme cela a eu lieu, notamment, en Zambie et en Mauritanie. Les tentatives des sociétés de justifier cette pratique par les impératifs de la compétitivité de leurs produits sur les marchés mondiaux semblent le plus souvent peu probantes. En réalité, l'extraction sélective dans les terrains les plus riches des gisements apportent aux sociétés des profits supplémentaires, tout en provoquant d'énormes pertes de minerais parfaitement utilisables. L'Afrique ignore pratiquement l'emploi d'une matière aussi précieuse que les gaz associés qui sont brûlés dans les chantiers pétroliers. Ses pertes particulièrement importantes qu'on observe au Nigéria, ont attiré l'attention du gouvernement de ce pays qui s'est assigné la tâche de rechercher une solution permettant de faire usage de cette richesse nationale non négligeable. En effet, de tels faits ne peuvent ne pas préoccuper les Etats africains.

Le sous-sol et les minéraux qu'il contient, constituent une partie importante du bien public dans les pays africains et, avec d'autres ressources naturelles, représentent un facteur qui définit, dans un degré inestimable, le développement de l'économie. La réussite économique et l'élévation du niveau de vie des Africains sont sensiblement fonction de la manière dont on fera emploi de ces richesses.

Au lendemain de la formation de l'Etat soviétique, son gouvernement et le parti communiste se préoccupaient déjà des richesses naturelles du pays, en veillant aussi bien à satisfaire les besoins du moment qu'à pourvoir à ceux des générations futures. Dans les premières années des Soviets, le décret de Lénine "Sur la terre", qui signifia la nationalisation des ressources naturelles, fut suivi par d'autres documents législatifs qui visaient l'organisation d'une exploitation rationnelle des richesses minérales. En 1975, le Soviet suprême de l'U.R.S.S. adopta "Les Fondements législatifs de l'U.R.S.S. et des Républiques fédérées des ressources minérales".

Les principaux impératifs dans le domaine de la protection des ressources naturelles sont les suivants:

- assurer une étude géologique complète et complexe des ressources naturelles;
- veiller à la conformité des travaux à l'ordre établi de la mise en exploitation des ressources naturelles et interdire toute possibilité d'un emploi arbitraire;
- assurer une extraction des ressources aussi complète que possible ainsi qu'une utilisation rationnelle des réserves des minéraux principaux et associés et leurs composantes;
- interdire la possibilité d'un effet nocif des travaux ayant trait à l'exploitation des richesses minérales et la sauvegarde des ressources naturelles;
- protéger les gisements de minéraux utiles contre les inondations, incendies et autres facteurs qui dégradent la qualité des minéraux et l'intérêt industriel des gisements ou perturbant leur exploitation;
- prévenir l'aménagement urbain ou industriel non justifié et arbitraire des aires ayant un intérêt géologique et veiller au respect de l'ordre établi de l'emploi de ces aires à d'autres fins utiles;

- prévenir l'effet nocif des travaux ayant trait à l'exploitation des ressources naturelles et la sécurité des mines, carrières et puits exploités ou mis en conservation.

Il est évident que nombre de ces impératifs sont également d'une grande actualité pour les pays africains, surtout si l'on tient compte du fait que, dans la plupart des cas, les utilisateurs des ressources naturelles en Afrique (c'est-à-dire, les concessionnaires qui se voient confier le sous-sol pour l'exploitation industrielle ou l'étude géologique) sont des sociétés étrangères dont les intérêts coïncident rarement avec ceux des peuples africains.

Etant donné que les jeunes Etats d'Afrique qui ont instauré leur souveraineté sur les ressources minérales nationales, ne sont pas toujours à même de les exploiter sans un concours de l'extérieur et recourent pour cela aux services des sociétés étrangères, la mission de l'inspection d'Etat appelée à exercer le contrôle sur une exploitation rationnelle et une utilisation justifiée des ressources minérales devient particulièrement actuelle. Dans cette optique, il serait souhaitable que les pays africains étudient les mesures législatives à prendre en vue de la protection des ressources naturelles. Et comme, à la différence de nombreux pays occidentaux, dans les pays africains, tout comme en Union Soviétique, les ressources naturelles sont nationalisées, nous estimons que l'expérience de l'U.R.S.S. en matière de législation concernant un usage rationnel et la protection de celui-ci pourrait être profitable aux Etats africains.

Pour conclure, il convient de souligner que la protection de l'environnement implique d'importants investissements et dépenses matérielles. Probablement, tous les pays africains sont loin de disposer de fonds nécessaires à une application complète des mesures de protection. Dans chaque cas concret, il faudra évaluer sans précipitation l'importance des frais pour la protection de l'environnement et celle du préjudice qu'on subirait en renonçant, entièrement ou partiellement, à ces dépenses. Quoi qu'il en soit, les gouvernements africains se doivent d'accorder une attention constante au problème de la pollution. Dès à présent, on ressent le manque d'études sérieuses sur l'effet nocif de l'industrialisation sur l'environnement dans le contexte africain. Cet effort pourrait être grandement encouragé par la coopération à l'échelle africaine et avec les organisations internationales, les pays socialistes et autres.