

Burkina Faso

Ministère de l'Environnement, de l'Economie Verte
et du Changement Climatique

Note
Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements de
l'Union Africaine

LA CONVENTION DE MAPUTO SUR LA CONSERVATION
DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Août 2019

I. Origines et historique de la Convention : le cheminement vers Maputo 2003

1. Les conventions de Londres de 1900 et de 1933

La première initiative d'une convention régionale de protection de la nature et des ressources naturelles du continent africain a été prise par les puissances coloniales¹, qui ont adopté en 1900 la Convention sur la préservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique (Convention de Londres de 1900). Signée à Londres le 19 mai 1900, cette Convention visait à prévenir le massacre incontrôlé d'animaux vivant à l'état sauvage et à assurer la conservation de certaines espèces. Elle n'est jamais entrée en vigueur car la plupart de ses signataires ne l'ont pas ratifiée.

A la suite de l'échec de la Convention de Londres de 1900, un congrès international sur la protection de la nature s'est tenu à Paris en 1931 pour préparer l'organisation d'une conférence internationale en vue de l'adoption d'un nouveau texte. Le 8 novembre 1933, la Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel (Convention de Londres de 1933) a ainsi été adoptée. Entrée en vigueur le 14 janvier 1936, la Convention de Londres de 1933 a été le premier instrument juridiquement contraignant à prévoir la création d'aires protégées en Afrique, tels les parcs nationaux ou les réserves naturelles.

Après la seconde guerre mondiale, une conférence a été convoquée à Bukavu dans le but de réviser la Convention de 1933 à la lumière des expériences acquises. L'une des principales recommandations de cette conférence fut d'élaborer une autre convention qui fixerait les éléments essentiels d'une politique générale de protection de la nature en Afrique, en tenant compte des intérêts primordiaux des populations africaines. En 1957, un groupe d'experts s'est réuni pour étudier les modalités de mise en œuvre des ces recommandations. Cependant, ces efforts ont été interrompus par le processus de décolonisation du continent africain.

2. La Convention d'Alger de 1968

Les pays africains devenus indépendants, la nécessité d'un nouveau traité relatif à la conservation de la nature a d'abord été exprimée dans le manifeste d'Arusha de 1961. Puis en 1963 la Charte africaine de protection et de conservation de la nature fut adoptée. Ensuite, en 1964, la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies et l'UNESCO ont recommandé que la Convention de Londres de 1933 soit révisée et que l'Organisation de l'unité africaine (OUA) demande l'assistance de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) pour préparer un projet de texte en collaboration avec la FAO et l'UNESCO. L'OUA en chargea l'UICN et, après plusieurs réunions d'experts et d'examen d'un projet de texte par les États membres de l'OUA, la Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles fut adoptée à Alger par l'OUA le 15 septembre 1968.

3. La nécessité de réviser la Convention d'Alger

La Convention d'Alger a été signée par 45 États africains et ratifiée par 32 d'entre eux. Elle a incité les États africains nouvellement indépendants à réaliser des progrès dans le domaine de la conservation des ressources naturelles.

Toutefois, la Convention n'a pas établi les structures institutionnelles qui auraient facilité sa mise en œuvre de manière efficace. Elle n'a pas non plus créé les mécanismes permettant d'assurer que les Parties s'y conforment et l'appliquent. Par ailleurs, la décennie qui a suivi

¹Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Portugal et Royaume-Uni.

son adoption fut une phase féconde d'épanouissement du droit international de l'environnement, avec l'adoption de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement.

Pour l'ensemble de ces raisons, auxquelles s'ajoutent le progrès rapide des connaissances scientifiques en matière d'environnement et les évolutions subséquentes du droit, il s'est avéré nécessaire de réviser la Convention d'Alger.

4. La Convention révisée adoptée à Maputo en 2003

Les gouvernements du Nigeria et du Cameroun ont demandé à l'OUA de procéder à la révision et à l'actualisation de la Convention d'Alger. En 1981, à la demande de l'OUA, l'UICN soumit un projet de révision de la Convention. Des réunions et consultations eurent lieu jusqu'en 1986, mais sans que le processus de révision puisse aboutir.

En 1986, le gouvernement du Burkina Faso demanda à l'OUA de reprendre le processus de révision. En 1999, l'OUA sollicite la collaboration de l'UICN, du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique pour la préparation d'un nouveau texte qui soit adapté à l'état actuel du droit international de l'environnement ainsi qu'aux concepts et approches scientifiques et politiques contemporains. En 2000, un processus inter-agences fut initié. L'année suivante, un projet de révision fut élaboré. Une consultation des ministres africains de l'Environnement et des Affaires étrangères eut ensuite lieu, puis ses résultats furent considérés lors d'une réunion d'experts gouvernementaux organisée par l'OUA à Nairobi en 2002. A cette occasion, le projet fut débattu, commenté et amendé.

Le projet ainsi révisé fut ensuite transmis par l'OUA à la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE) en 2002. La CMAE recommanda l'achèvement du processus de révision dans les plus brefs délais possibles. Dès lors, la Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles fut adoptée une année plus tard à Maputo, le 11 juillet 2003, par les Chefs d'Etats et de gouvernement lors du second Sommet de l'Union africaine.

Le développement de la Convention de Maputo a bénéficié d'un soutien et d'une assistance techniques solides de la part du PNUE – représenté par son Programme sur le développement du droit et des institutions en Afrique (PADELIA) – de l'UICN – représentée par son Programme du droit de l'environnement – et de l'Union africaine.

II. Entrée en vigueur de la Convention de Maputo

Après l'adoption de la Convention en 2003, il a fallu attendre pas moins de 13 ans pour qu'elle entre en vigueur, le 10 juillet 2016, après le dépôt du 15^{ème} instrument de ratification requis à cet effet. Par comparaison, la Convention initiale d'Alger était rapidement entrée en vigueur, dès 1969, soit un an après son adoption.

Cette entrée en vigueur tardive de la Convention de Maputo tient à la lenteur de sa ratification, pour ainsi dire au compte-gouttes. Elle n'a en effet été ratifiée jusqu'ici que par 17 Etats africains – moins du tiers des pays du continent – et de façon assez sporadique, comme le montre le tableau suivant. Là encore, la comparaison avec la Convention d'Alger est édifiante : celle-ci compte 32 Etats parties, soit près du double de ceux qui ont souscrit à la Convention de Maputo.

Chronologie des ratifications de la Convention de Maputo

1	Comores	2004
2	Lesotho	2004
3	Rwanda	2004
4	Mali	2005
5	Lybie	2006
6	Niger	2006
7	Burundi	2007
8	Ghana	2007
9	Afrique du Sud	2013
10	Côte d'Ivoire	2013
11	Angola	2014
12	Libéria	2014
13	République du Congo	2014
14	Tchad	2015
15	Bénin	2016
16	Burkina Faso	2016
17	Gambie	2019

III. Mise en œuvre de la Convention

La Convention de Maputo étant désormais en vigueur, encore faut-il qu'elle devienne pleinement opérationnelle afin d'assurer son application effective. A cette fin, il importe de convoquer le plus tôt possible **la première réunion de la Conférence des Parties (CdP-1)**, sans laquelle les rouages institutionnels d'appui à la mise en œuvre de la Convention ne peuvent être enclenchés.

Organe décisionnel vital, la CdP devra adopter son règlement intérieur, veiller à l'application de la Convention et fixer les contributions des Parties au budget de la Convention, entre autres fonctions essentielles (art. XXVI de la Convention). Lors de sa première réunion, la CdP aura aussi à faire un choix important concernant les fonctions de Secrétariat de la Convention : soit désigner une organisation existante pour les exercer, soit établir un Secrétariat propre à la Convention (art. XXVII-2). C'est dire combien la convocation de la CdP-1 est aussi indispensable qu'urgente.

Du reste, la CdP-1 aurait déjà dû se tenir en 2017, puisqu'en vertu de la Convention elle doit être convoquée « un an au plus tard » après son entrée en vigueur par le Président de la Commission de l'Union africaine (art. XXVI-1). Comme la Convention est entrée en vigueur le 10 juillet 2016, la CdP-1 aurait dû avoir lieu avant le 10 juillet 2017.

Dès lors, il faut espérer vivement que la CdP-1 soit invitée à se réunir sans plus tarder.

IV. Plaidoyer en faveur de la Convention de Maputo à la CMAE 2018

A la 7^{ème} session extraordinaire de la CMAE tenue du 17 au 19 septembre 2018 à Nairobi, sur initiative et à la demande des gouvernements du Burkina Faso, de la Guinée et du

Tchad, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles-Convention de Maputo a été inscrite à l'ordre du jour.

Les gouvernements de ces trois pays, à travers leurs ministres en charge de l'environnement, ont conduit à cette occasion un plaidoyer de haut niveau, en formulant les recommandations ci-après :

Recommandations

1. Les Etats membres de l'Union africaine qui n'ont pas encore ratifié la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles sont instamment priés de le faire dans les meilleurs délais.

2. La Commission de l'Union africaine est invitée à organiser, le plus rapidement possible, la première Conférence des Parties (CdP-1) à la Convention de Maputo, ce qui permettra de mettre en place ses mécanismes opérationnels.

3. La Commission de l'Union africaine est invitée à engager des consultations de haut niveau avec l'Union internationale pour la conservation de la nature sur des perspectives et les modalités d'appui à la tenue de la CdP-1 et à l'exercice des fonctions de Secrétariat de la Convention de Maputo.

La Commission de l'Union africaine est également invitée à demander l'appui technique et financier d'ONU Environnement dans le processus de mise en œuvre de la Convention de Maputo.

4. La Commission de l'Union africaine est priée de présenter un bilan des recommandations ci-dessus à la session de 2019 de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement.

Cette initiative a été appuyée par la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN et par ONU Environnement.

La 7^{ème} session de la CMAE a accueilli favorablement les recommandations ci-dessus.

Il a alors été envisagé d'organiser la CdP-1 de la Convention de Maputo courant 2019. Dans cette perspective, l'ONU Environnement, qui assure le secrétariat de la CMAE, et la Commission de l'Union africaine ont considéré la possibilité de coupler la CdP-1 avec la session de 2019 de la CMAE.

V. Evènement parallèle sur la Convention de Maputo à la CMAE 2019

Cette option n'ayant pas pu être poursuivie, l'ONU Environnement et la Commission de l'Union africaine ont finalement suggéré d'organiser à la session de la CMAE de 2019, prévue en Afrique du Sud en novembre 2019, un évènement parallèle sur la Convention de Maputo en vue de faciliter la convocation de la CdP-1 dans les meilleurs délais. A cet effet, une feuille de route devrait être adoptée lors de l'évènement parallèle.

Sous le leadership du Burkina Faso, les gouvernements du Burkina Faso, de la Guinée et du Tchad préparent conjointement cet évènement parallèle, de concert avec ONU Environnement, la Commission de l'Union africaine et l'UICN.

VI. Attentes de la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union africaine

En vue de la prochaine Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union africaine, il est hautement souhaitable que :

1. Les Etats membres de l'Union africaine qui n'ont pas encore ratifié la Convention de Maputo le fassent dans les meilleurs délais.
2. La Commission de l'Union africaine engage rapidement des consultations de haut niveau avec l'ONU Environnement, l'UICN et d'autres partenaires en vue convoquer, courant 2020, la CdP-1 de la Convention de Maputo, qui mettra notamment en place ses organes opérationnels.