

Programme d'appui à la gestion concertée des aires protégées et écosystèmes fragiles du Tchad

Assistance technique d'appui à la mise en œuvre du programme APEF

Contrat N° FED/2019/406-764

Appui à la révision du corpus législatif et réglementaire relatif à la conservation au Tchad

Etat des lieux et recommandations

Rapport de mission 1 et 2

Novembre 2020



@ Nuria Ortega



en partenariat avec



et



Table des matières

Table des matières	2
Acronymes	5
Remerciements	6
Résumé.....	6
1. Introduction	8
1.1. Contexte.....	9
1.2. Rappel des TdRs	9
1.2.1. Présentation de la mission d’expertise.....	9
1.2.2. Mission 1	10
1.2.3. Mission 2	10
1.3. Méthodologie et difficultés rencontrées	10
1.3.1. Difficultés	10
1.3.2. Méthodologie.....	11
2. Etat des lieux.....	11
2.1. État des lieux formel du cadre juridique relatif à la conservation	12
2.1.1. Conventions internationales et régionales.....	12
2.1.2. Textes sectoriels ayant un impact sur les forêts, la faune et les ressources halieutiques	13
2.1.3. Documents politiques et stratégiques pertinents	14
2.2. Analyse du cadre juridique	15
2.2.1. Analyse des principes généraux et de l’économie générale de la loi 14/2008	16
A. Champ d’application :.....	16
a. Un texte global mais segmenté	16
b. Extension du champ d’application de la loi de 2008 ?	18
B. Les objectifs poursuivis par la loi	19
C. Principes directeurs devant être étendus et cohérents.....	20
D. Une nécessaire extension des définitions.....	22
2.2.2. Dispositif institutionnel et financier	22
2.2.3. Analyse du régime des forêts.....	23
A. Domaine forestier et classement	24
a. Forêts classées et aires protégées.....	25

b.	Forêts communautaires.....	25
c.	Forêts sacrées.....	27
B.	Protection des forêts.....	27
a.	Principes généraux (art.44 à 52)	27
b.	Défrichement (art.53 à 55).....	27
c.	Feux de brousse (art.56 à 60).....	28
C.	Gestion des forêts :	29
a.	Principes généraux	29
b.	Exploitation (domestique et commerciale).....	29
c.	Reboisement et exploitation	30
2.2.4.	Analyse du régime de la faune : de nouveaux enjeux à prendre en compte	30
A.	Les principes généraux de gestion et conservation :	31
a.	Des principes limités.....	31
b.	Une approche devant s’intégrer dans un réseau national et régional et dans un territoire	31
B.	La nécessaire réforme du régime juridique des aires protégées :	33
a.	Qu’est-ce qu’une aire protégée ?	33
b.	Une classification/typologie des catégories d’aires protégées à repenser	34
c.	Des modalités de création des aires protégées à élargir	37
d.	Des modes de gouvernance des aires protégées insuffisants et à diversifier	37
e.	La gestion des aires protégées	39
C.	La protection des espèces de faune : des listes d’espèces à adapter pour tenir compte de l’évolution écologique et juridique et leur régime.....	39
D.	L’exploitation de la faune : encourager la valorisation et l’utilisation durable de la biodiversité.....	41
a.	La place de la chasse	42
b.	Le Ranching et l’élevage	43
c.	Le tourisme de vision	44
d.	La réintroduction d’espèces	44
E.	Sécurité des personnes et des biens : conflit homme/faune sauvage	44
2.2.5.	Analyse du régime des ressources aquatiques.....	45
2.2.6.	Analyse du régime de la répression des infractions	47
3.	Préconisations et recommandations sur la suite du processus : un renouvellement majeur du cadre juridique en adéquation avec les enjeux nationaux et internationaux	48
3.1.	Constats	49
3.2.	Recommandations.....	50

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées	53
Annexe 2 : Inventaire des textes.....	55
Annexe 3 : Etat des lieux des législations pertinentes en Afrique.....	60
Annexe 4 : Proposition de nouvelle structure législative plus cohérente avec sa finalité	62
Annexe 5 : Liste des participants, atelier de restitution mission juridique, 13 février 2020.....	65

Acronymes

APEF	Aires protégées Ecosystèmes fragiles (programme)
AEWA	Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie
AP	Aire protégée
APN	African Parks Network
Art.	article
CDB	Convention sur la diversité biologique
CEM CMS	Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention on Migratory Species)
CITES	Convention sur le commerce des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
CTD	Collectivités territoriales décentralisées
DCFAP	Direction de la conservation de la faune et des aires protégées
FC	Forêt communautaire
GEFZ	Grand Ecosystème Fonctionnel de Zakouma
LAB	Lutte anti-braconnage
MAB (programme)	Programme Man and Biosphere
MEP	Ministère de l'environnement-et de la pêche
PANE	Plan d'action national pour l'éléphant
PFNL	Produits forestiers non ligneux
PN	Parc national
PNSO	Parc national de Sena Oura
PNZ	Parc national de Zakouma
PPP	Partenariat Public-Privé
PSG	Plan simple de gestion
RNCE	Réserve naturelle et culturelle de l'Ennedi
RF	Réserve de faune
RFOROA	Réserve de faune de Ouadi Rami Ouadi Achim
SNPADB	Stratégie nationale et plan d'action pour la diversité biologique
TdR	Termes de référence
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
ZGCF	Zone de gestion concertée de la faune

Remerciements

L'équipe de consultants tient à remercier toute l'équipe de l'APEF, l'ensemble des personnes rencontrées lors de ces deux missions, ainsi que les experts de la mission institutionnelle, qui ont partagé leurs connaissances, expériences et idées.

Résumé

Constat

La revue juridique de la conservation des aires protégées au Tchad ne porte pas seulement spécifiquement sur la loi 14/2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques. Elle porte aussi sur l'analyse des textes sectoriels et horizontaux, du droit régional et international, -mais également sur une analyse pragmatique de la mise en œuvre de la loi sur le terrain. Douze (12) ans se sont écoulés depuis l'adoption de la loi de 2008 et les retours d'expérience au travers des entretiens menés et de la littérature permettent de s'interroger sur son effectivité et son efficacité.

1.1. Constat sur le contenu de la loi :

Bien que la loi de 2008 ait rassemblé dans un unique texte la forêt, la faune et les ressources halieutiques, ce texte crée des régimes séparés. En utilisant les concepts « *faune/forêts/ressources halieutiques* », la loi de 2008 vise essentiellement à réglementer l'usage des ressources comme biens exploitables ayant une valeur économique. L'idée d'exploitation est toujours associée (faune/chasse-élevage ; ressources halieutiques/pêche ; forêts/exploitation-gestion), et la loi vise prioritairement à réglementer et gérer des activités économiques agricoles afin d'assurer la conservation et la gestion durable.

L'approche adoptée par la loi de 2008 combine à la fois la prise en compte des nouveautés issues des conventions internationales et régionales et le maintien d'une approche traditionnelle de gestion et d'exploitation des ressources naturelles. Or, l'équilibre et l'apport mutuel entre conservation et utilisation durable ne sont pas suffisamment pris en compte par les objectifs, les principes et la structure de la loi actuelle.

1.2. Constat sur la mise en œuvre de la loi :

La mise en œuvre de la loi de 2008 s'est faite dans un contexte d'exacerbation des menaces à la biodiversité (Désertification, changements climatiques ; Trafic international de faune et flore sauvages ; Pression de l'élevage/pâturage, bois-énergie, défrichement, conflits homme/faune (agriculture), augmentation de la pêche, perte de la biodiversité, dégradation des habitats, etc.). De plus, sa mise en œuvre a été entravée par plusieurs facteurs tant anthropiques que naturels. Elle fut limitée par le faible nombre de textes d'application adoptés, seuls deux principaux décrets ont été pris depuis l'adoption de la loi et relativement tard (6 ans de décalage). Elle a également souffert des difficultés structurelles propres au MEP (absence de budget de fonctionnement) et donc des difficultés de contrôle de son application sur le terrain.

Pour finir, malgré ce cadre juridique, des pratiques se sont développées sur le terrain, et des décisions politiques ont été prises, sans véritablement tenir compte des dispositions existantes, ou peut-être, pour pallier aux lacunes des textes. Dans tous les cas, les résultats en termes de conservation ont été effectifs :

- La multiplication des délégations de gestion des parcs nationaux, l'exemple de la diminution du braconnage à la suite de la délégation de gestion du PN de Zakouma est patent ;
- La réintroduction d'espèces disparues : la réintroduction des oryx et addax dans la RFOROA, et des rhinocéros dans le PNZ ;
- L'interdiction de la coupe de bois vert qui a entraîné une baisse de la déforestation ;
- La création de la garde faunique et forestière ;
- La création d'une nouvelle catégorie d'aires protégées.

Dès lors, la loi de 2008 s'est retrouvée à l'intersection entre deux évolutions parallèles : l'une au niveau international (interdépendances avec les enjeux internationaux, respect des obligations internationales et régionales issues de conventions) et l'autre au niveau national (des décisions politiques au plus haut niveau de l'Etat, des pratiques du terrain).

Recommandations

Au terme de l'analyse du texte, de sa mise en perspective par rapport à la réalité, la réforme doit à la fois :

- consolider les résultats qui ont démontré leur efficacité en termes de conservation,
- innover pour conforter la vision de conservation et de gestion durable de la biodiversité pour le XXIème siècle,
- donner/anticiper un cadre légal à la réforme qui est en train de se faire dans le domaine de l'environnement au Tchad (Tchad Nature etc.)

Par conséquent, il est nécessaire de changer le paradigme constitutif du texte et de passer d'une loi compartimentée basée sur une séparation des régimes des forêts/faune/ressources halieutiques à un nouveau texte basé sur l'équilibre entre la conservation et l'utilisation durable du patrimoine naturel national et des ressources.

Par conséquent, il est proposé de réformer la structure du texte de 2008 pour incarner le changement de paradigme. Cette option permet à la fois de consolider l'existant et d'innover. Elle permet de tenir compte des enjeux, de la réalité, des perspectives institutionnelles, des réformes en cours, d'être en adéquation avec le processus de décentralisation et d'aboutir à un texte adapté, cohérent, novateur.

1. Introduction

Dans un passé récent, et plus particulièrement au cours de ces vingt (20) dernières années, presque tous les pays africains ont entrepris des réformes législatives en vue de se doter d'un cadre juridique – loi ou code forestier, nouveau ou rénové – relatif à la gestion des aires protégées. Ces processus réformateurs ont suivi l'évolution des idées et des connaissances, des politiques et des réglementations, tant nationales qu'internationales, qui ont marqué le secteur de la faune, en particulier, et l'environnement global en général.

Au Tchad, cette réforme a atteint son point culminant en 2008 avec l'adoption et la promulgation de la loi n°14/PR/2008 du 10 juin 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques. Cette loi, considérée à la date de son adoption comme étant un texte fondateur de gestion de ressources naturelles a connu l'usure du temps et n'a pas bénéficié de tous ses textes d'application. Cela la rend incomplète ; mais pire encore, elle n'intègre pas les nouvelles données de gestion des aires protégées. La dimension changement climatique n'était pas prise en compte. Les principes émergents du droit de l'environnement demeurent invisibles dans la loi. Pire, la criminalité environnementale, devenue un réel problème depuis le début du développement industriel n'est pas bien encadrée par ladite loi. Il demeure difficile pour le public d'appréhender la véritable nature de la criminalité ainsi que sa dangerosité.

Sur le terrain, plusieurs pressions sont identifiées : l'existence d'un contexte global défavorable à la conservation (notamment l'insécurité chronique), la pression pastorale, le braconnage (très répandu et de plus en plus organisé), la pêche, la pression démographique, l'utilisation non durable des ressources naturelles ligneuses et/ou non ligneuses, les feux de brousse mal utilisés et l'agriculture qui menace d'empiéter sur les parcs nationaux. Toutes les aires protégées sont facilement accessibles pour des activités illégales et la valeur marchande de leurs ressources est importante. Les aires protégées subissent les conséquences de l'agitation civile et de l'instabilité politique : l'application de la loi y est faible, ce à tous les niveaux. Très peu d'aires protégées ont des plans de gestion. Au niveau du Ministère de l'environnement, de l'eau et de la pêche, le financement de l'Etat se limite au versement des salaires depuis 2014. Le personnel en charge des aires protégées est d'ailleurs en général dispersé. Ne disposant que de très peu de moyens et faute de budget de fonctionnement, il n'est pas toujours en position d'être efficace.

Ce contexte a justifié l'appui technique et surtout financier de l'Union Européenne à travers le Projet APEF pour la révision du corpus législatif et réglementaire relatif à la conservation aires protégées au Tchad.

Ainsi, ce rapport a pour objectif de faire un état des lieux des textes relatifs à la conservation des aires protégées au Tchad, de leur mise en œuvre au niveau national et sur le terrain. Il débouchera sur la proposition d'une nouvelle structure législative.

1.1. Contexte

Le programme d'appui à la gestion concertée des aires protégées et écosystèmes fragiles du Tchad (APEF), financé par l'Union Européenne (UE), court de 2017 à 2023. Il s'agit de la continuité de l'appui donné par l'UE en vue de la conservation et à la gestion durable de la diversité biologique du Tchad, qui existe depuis plus de 25 ans.

« L'objectif global du programme APEF est de promouvoir la conservation durable et concertée de la faune sauvage, de la biodiversité et du patrimoine du Tchad au bénéfice des populations, de manière à ce que les capacités des institutions en charge de conservation de la biodiversité, des aires protégées et du patrimoine soient renforcées dans la perspective d'une meilleure durabilité institutionnelle, politique, technique et financière ».

Parmi les résultats attendus de ce programme, figure le renforcement des institutions de conservation de la biodiversité et des aires protégées, notamment par la révision du cadre juridique pertinent.

1.2. Rappel des TdRs

1.2.1. Présentation de la mission d'expertise

Dans le cadre de l'appui à la révision du corpus législatif et réglementaire relatif à la conservation au Tchad, une équipe de consultants a été recrutée. Elle se compose de Mme Armelle Guignier, Docteure en droit, experte française et M. Allah-Adoumbeye Djimadoumngar, Docteur en droit, expert tchadien.

L'objectif principal de cette mission d'expertise est de « venir en appui au Comité de révision des stratégies et des textes législatifs et réglementaires relatifs à la protection de l'environnement, de l'eau et de la pêche », créé par arrêté ministériel du 4 février 2019¹, afin de :

- « compléter en tant que de besoin le travail préliminaire effectué par le comité de révision du MEEP sur le répertoire des documents nationaux et internationaux relatifs à la protection des ressources naturelles, de la faune, de la flore, des forêts et des ressources halieutiques ;
- compléter également l'inventaire et l'analyse des lacunes, faiblesses et incohérences de la loi 14/2008 avec les autres textes visant les ressources naturelles et l'environnement ainsi que leurs textes d'application ;
- proposer des mesures correctives pour la révision des lois et leurs textes d'application ;
- réécrire la loi 14/2008 ainsi que des propositions de textes d'application ;
- appuyer le Comité dans la lecture et l'appropriation des documents d'étape et de révision ;
- animer des ateliers nationaux de débat et de validation des projets de documents révisés ou élaborés ».

La mission d'expertise se déroule sur une période de 8 mois (de décembre 2019 à juillet 2020) et se décompose en plusieurs missions de terrain au Tchad, sur la base d'un mode participatif.

¹ Arrêté n°023/PR/MEEP/DGM/2019

Il est attendu à l'issue de cette mission :

- un état des lieux des lacunes du corpus législatif et réglementaire,
- l'élaboration de propositions de révision et de réécriture du contenu des textes législatifs et réglementaires.

1.2.2. Mission 1

Une première mission s'est déroulée du 2 au 14 décembre 2019 à N'Djamena.

Selon les termes de référence de cette première mission, celle-ci avait pour objectif :

- de compléter le travail de collecte, d'inventaire, d'analyse des textes (document interne) élaboré par le Comité de révision, par le recueil d'observations et de suggestions de différentes parties prenantes (MEEP, autres ministères, partenaires techniques et financiers, etc.),
- d'identifier les contraintes liées à l'application sur le terrain.

1.2.3. Mission 2

Une deuxième mission s'est déroulée du 2 au 14 février 2020 à N'Djamena. Elle avait pour objectif

- de compléter le travail de collecte de la mission 1,
- de travailler en collaboration avec les experts de la révision institutionnelle en mission à la même période,
- de faire une restitution des résultats préliminaires auprès des membres du Comité de révision des textes du Ministère.

1.3. Méthodologie et difficultés rencontrées

1.3.1. Difficultés

Contrairement à la méthodologie proposée par les TdRs, les consultants ont été confrontés à des difficultés liées à l'obtention des travaux réalisés par le Comité de révision (document interne). Malgré plusieurs sollicitations et rencontres avec la présidente et certains directeurs techniques du MEP, le document d'état des lieux n'a été mis à la disposition des consultants. L'argument présenté fut de ne pas influencer le travail des consultants, et ainsi de pouvoir confronter leur travail et le diagnostic réalisé par les consultants. Les consultants se sont par conséquent évertués à réaliser le travail de collecte, d'inventaire, d'analyse des textes sans le travail préliminaire du comité ministériel or, ces derniers doivent venir en appui du comité et non à titre principal. Dès lors, les deux premières missions de 12 jours chacune ont permis de recueillir de nombreuses données, mais le travail (qui aurait dû se limiter à des compléments) ne saurait correspondre au diagnostic qui aurait pu être réalisé en plusieurs mois par le Comité de révision.

L'urgence de la préparation de la première mission n'a pas permis à la consultante principale de faire des recherches préalables à cette mission et aucune documentation spécifique n'a été mise à

sa disposition avant la mission. Aussi un important travail de recherche bibliographique a été mené pendant et après les missions.

1.3.2. Méthodologie

La méthodologie utilisée pendant les missions de terrain visait à recueillir les avis des différentes parties prenantes et accéder à tout document pertinent en leur possession, afin de comprendre les dispositions de la loi 14 de 2008 et leur mise en œuvre.

Aussi, la principale méthode employée fut celle d'entretiens semi-directifs. Les questions ayant servi de fil directeur aux discussions sont présentées dans le tableau ci-après.

QUESTIONS
Pouvez-vous présenter brièvement votre poste et les actions que vous menez, ou que votre organisation mène (mandat de l'organisation) ?
Quels sont les enjeux auxquels vous êtes confrontés sur le terrain ? Comment ces enjeux ont-ils évolué au cours des dix dernières années ?
Comment le cadre juridique actuel répond/ ne répond pas à ces enjeux ?
Avez-vous eu à mettre en place des pratiques/stratégies/actions pour faire face à des difficultés/ répondre à certains problèmes, alors même que ces pratiques n'étaient pas prévues par les textes, voire étaient en dehors du cadre juridique ?
Quelles sont selon-vous les opportunités/menaces/conflits qui doivent être prises en compte pour que le futur cadre juridique soit effectif sur le terrain ?
Quelle évaluation des catégories de gestion/ mode de gouvernance actuellement prévues par les textes faites-vous ?

Les entretiens se sont déroulés à N'Djamena. Les parties prenantes ont englobé à la fois l'administration (ministère en charge de l'environnement essentiellement), les opérateurs (gestionnaires d'aires protégées) et certains bailleurs (voir liste en annexe 1).

2. Etat des lieux

L'état des lieux du corpus législatif et réglementaire se décompose en deux parties : d'une part un état des lieux formel permettant d'inventorier l'ensemble des textes pertinents au domaine des ressources naturelles, de la biodiversité et des aires protégées au Tchad. Cet état des lieux est un prérequis pour comprendre l'état actuel du droit et établir une liste des textes formant le régime juridique (2.1).

D'autre part, cet état des lieux formel est complété par une première analyse de la loi 14/2008, à travers non seulement une analyse textuelle de la loi, de sa place dans le corpus juridique et son articulation avec les autres textes, mais également à travers sa mise en œuvre et le discours des acteurs rencontrés lors des missions (2.2.).

2.1. État des lieux formel du cadre juridique relatif à la conservation²

Afin d'obtenir une vision exhaustive et transversale du cadre juridique relatif à la conservation, un état des lieux des textes des niveaux internationaux, régionaux et nationaux, complété par celui des politiques et stratégies, est décrit ci-après.

2.1.1. Conventions internationales et régionales

Le Tchad a signé et ratifié de nombreux accords et conventions internationales et régionales en matière d'environnement (voir tableau en annexe 2³). Seuls feront l'objet de développement, les textes méritant une plus grande attention pour la conservation et la gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité et leur mise en œuvre dans le cadre de la révision de la loi 14/2008.

Au niveau international, il s'agit de :

- la convention sur la diversité biologique, le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, et le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (protocole de Cartagena sur la biosécurité) Peuvent également être mentionnés des documents adoptés dans le cadre des conférences des Parties et permettant aux Etats de mettre en œuvre leurs obligations comme le plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique incluant les objectifs d'Aichi pour la biodiversité,
- la convention sur les zones humides d'importance internationale (dite Convention Ramsar),
- la convention sur le patrimoine mondial de l'UNESCO,
- La convention sur la lutte contre la désertification ;
- La convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ;
- la convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CEM) ainsi que les accords qui sont attachés (notamment l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) ; le mémorandum d'accord sur les la conservation des oiseaux de proie migrateurs d'Afrique et D'Eurasie),
- la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).
- La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, entrée en vigueur en 1994, mérite d'être mobilisé à l'appui de cette étude même si le Tchad n'est un pays côtier car elle a jeté les bases de la gestion classique et du développement de la pêche. La section qu'elle contient sur la pêche fait référence au rendement constant maximum, qui correspond au niveau auquel la production biologique (c'est-à-dire le taux de croissance et la capacité de renouvellement) est maximale, reconnaissant qu'il était influencé par des facteurs environnementaux.

² Voir annexe 2. Inventaire des textes

³ Toutes les conventions internationales et régionales ont des conséquences bénéfiques pour la biodiversité, qu'il s'agisse de la lutte contre les polluants organiques persistants, les mouvements transfrontaliers de déchets, etc. mais leur mise en œuvre ne relève ni de la loi de 2008 ni de sa réforme.

- Le Code de Conduite pour une Pêche Responsable adopté en 1995 est d'une importance capitale. En effet, on s'accorde généralement à reconnaître le Code de conduite comme la référence opérationnelle la plus complète pour la gestion des pêches car il combine de nombreux aspects de la pêche avec les dispositions de conventions et instruments concernant l'environnement. Il contient un certain nombre de dispositions qui, prises ensemble, donnent une bonne indication des principes écosystémiques, des préoccupations et des conseils en matière de politiques qui peuvent être utilisés pour élaborer une approche écosystémique de la pêche.

Au niveau régional, peuvent être mentionnés :

- la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (dite Convention de Maputo, entrée en vigueur en 2016),
- le traité de la COMIFAC ainsi que le plan de convergence 2015-2025,
- La convention relative à la mise en valeur du Lac Tchad (1964) et l'accord sur les règlements conjoints de la faune et de la flore de 1977 (Tchad, Cameroun, Niger, Nigeria).
- Charte de l'Eau du Bassin du Lac Tchad, 2012.

Des accords bi ou plurilatéraux, comme :

- l'accord tripartite entre le Tchad, le Cameroun et la RCA en matière de lutte anti-braconnage (2013)
- l'accord de coopération entre le Cameroun et le Tchad relatif à la création et à la gestion concertée du complexe transfrontalier des aires protégées Bouba Ndjidda et Sena Oura (2011).
- Accord de Moundou signé le 21 août 1970 entre le Cameroun et le Tchad relatif au prélèvement d'eau dans le Logone aux fins agricoles.

Les dispositions de ces différents accords, permettront de servir de grille de lecture de la loi 14/2008, car bien que la plupart des accords et leur ratification soient antérieures à 2008, leurs dispositions n'ont pas été automatiquement transposées lors de l'élaboration de celle-ci.

2.1.2. Textes sectoriels ayant un impact sur les forêts, la faune et les ressources halieutiques

L'annexe 2 reprend les textes sectoriels pouvant avoir des interactions avec la loi de 2008.

La loi 14/1998 posant les principes généraux de protection de l'environnement : son objectif principal est d'établir les principes pour la gestion durable de l'environnement et sa protection contre toutes les formes de dégradation, afin de sauvegarder, de valoriser les ressources naturelles et d'améliorer les conditions de vie de la population. Les aires protégées sont prises en compte dans le chapitre 6 du titre IV intitulé protection du patrimoine et du milieu. L'ensemble des principes posés par cette loi-cadre, devront être pris en compte par les autres textes.

2.1.3. Documents politiques et stratégiques pertinents

Toute loi traduit des objectifs politiques et la vision d'un Etat. Bien que prévue par le chapitre 3 de la loi 14/2008, aucune politique nationale en matière de forêts, de la faune et des ressources halieutiques, n'a été développée. Néanmoins, d'autres politiques nationales adoptées ou en cours sont pertinentes et montrent la convergence des finalités attendues et de la vision politique.

Le document « *Vision 2030, le Tchad que nous voulons* », adopté en 2017, premier document de planification à long-terme du développement, vise à faire du Tchad un pays émergent d'ici 2030, en renforçant la gouvernance, l'état de droit, le développement économique diversifié, l'amélioration des conditions de vie des populations notamment en mettant en œuvre « une politique participative et inclusive pour la lutte contre les changements climatiques, la maîtrise et la gestion des ressources naturelles... ». ⁴

La *politique nationale de l'environnement* est en cours de finalisation (draft 2016). L'objectif est « [d]’ici à l’horizon 2030 [...] de contribuer au développement durable à travers une gestion rationnelle des ressources naturelles à travers trois objectifs spécifiques comme ci-après :

1. La lutte efficace contre tous les facteurs de dégradation de l'environnement (changement climatique, désertification et toutes les formes des pollutions écologiques et catastrophes naturelles) ;
2. La conservation et l'utilisation rationnelle du patrimoine biologique national ;
3. la garantie d'un accès pour tous, aux ressources naturelles, aux écosystèmes en général, y compris le foncier, les ressources génétiques et les connaissances y relatives. »

Le Tchad subit de plein fouet les effets des changements climatiques, par une exacerbation des sécheresses, de la désertification, de la variabilité des pluies. Face à ces enjeux, le pays a adopté la *stratégie nationale de lutte contre les changements climatiques*, en 2017. Celle-ci vise notamment à renforcer la résilience des systèmes, promouvoir les actions d'atténuation. Parmi les actions prioritaires figurent le renforcement de la protection et de la préservation de la biodiversité et des écosystèmes locaux des changements de milieu induits par les changements climatiques (Action prioritaire 1.2) ; la promotion d'une gestion durable des terres et des forêts en vue de la réduction des émissions dues à la dégradation et à la déforestation (action prioritaire 2.1).

La stratégie nationale et le plan d'action (2010-2020) sur la diversité biologique ont été révisés et adoptés en 2014 (2016-2020).

La stratégie nationale en matière d'accès aux ressources et partage juste et équitable des avantages (APA) dans le cadre du Protocole de Nagoya de la Convention sur la diversité biologique (CDB) a également été adoptée.

Par rapport à la faune, une *stratégie nationale de protection et de gestion des éléphants au Tchad* (2016-2025) a également vu le jour. Elle a pour objectif de « maintenir ou accroître les effectifs d'éléphants et leur répartition dans des zones appropriées, améliorer la sécurité pour les éléphants, réduire le trafic illégal d'ivoire, réduire les conflits homme-éléphant et faire augmenter

⁴ *Vision 2030, le Tchad que nous voulons*, 2017, p.30.

la valeur des éléphants pour les humains, leur habitat et le développement national »⁵. Cette stratégie a été révisée en 2018 et est devenue « Plan d'Action National pour l'éléphant (PANE) du Tchad (2018-2027) ».

Un *plan d'action national pour la conservation du guépard et du lycaon* a été adopté en 2016⁶. L'un des objectifs de ce plan est « promouvoir la mise en œuvre des politiques et des législations favorables aux écosystèmes, adaptées, là où c'est nécessaire, afin d'optimiser le rétablissement des populations de guépards et de lycaons » (objectif 4).

Au niveau sectoriel, peuvent également être mentionnées :

- la Stratégie Nationale et Plan d'Action pour le Développement des Produits Forestiers Non Ligneux (SNPA/PFNL) adopté en 2015.
- La stratégie Nationale de Gestion des feux de brousse au Tchad adoptée en 2011.

La réforme de la loi 14/2008 doit prendre ainsi en compte les orientations de ces différentes politiques.

2.2. Analyse du cadre juridique

Le corpus juridique et politique ayant été identifié et présenté, il convient dans un second temps d'apporter une première analyse de la loi 14/2008 qui fait l'objet du mandat de révision.

Jusqu'à l'adoption de la loi de 2008, la gestion des ressources naturelles relevait de plusieurs textes : le décret 55-58 de 1958 portant régime forestier, l'ordonnance 14/63 du 23 mars 1963 réglementant la chasse et la protection de la nature, l'ordonnance 10/PR/EFPC/PNRF du 4 avril 1975 réglementant l'exercice de la pêche. En 1998 est adoptée la loi sur les principes généraux de l'environnement, qui s'intègre dans la tendance des pays d'Afrique francophone à adopter des lois-cadre sur l'environnement⁷.

La loi de 2008 vient réformer et unifier les différents régimes de gestion et conservation des ressources naturelles, englobant à la fois les forêts, la faune et les ressources halieutiques, réglementant ainsi, les activités humaines telles que l'exploitation forestière, la chasse et la pêche. L'élaboration de la loi de 2008 fit l'objet d'une vaste consultation au niveau national⁸ et a permis de prendre en compte dans une certaine mesure les accords internationaux environnementaux ratifiés par le Tchad.

Cette première analyse du cadre juridique se basera à la fois sur l'analyse textuelle du contenu de la loi au regard du droit tchadien et du droit international, mais également par une analyse pragmatique de la mise en œuvre de la loi sur le terrain. 12 ans se sont écoulés depuis l'adoption de ce texte et les retours d'expérience au travers des entretiens menés et de la littérature permettent de s'interroger sur son effectivité et son efficience.

⁵ L'objectif spécifique 1, vise à faire baisser le braconnage...par un renforcement de l'application de la loi.

⁶ DCFAP 2016 Plan d'Action National pour la Conservation du Guépard et du Lycaon en République du Tchad. MEP, 44p.

⁷ MOUTONDO (E.G.), « Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique », p.57 in Granier (coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN : Gland, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008.

⁸ Entretien Dr. Sitack Yombatina Béni, N'Djaména, 4 décembre 2019.

Nous ouvrons une parenthèse terminologique permettant de définir certains concepts et ainsi circonscrire le champ de l'analyse. En effet, s'agissant d'une évaluation de fait et de droit de la loi 2008, il convient de comprendre quels sont les critères d'évaluation.

L'évaluation préalable de la réforme envisagée doit ainsi être « aussi complète, objective et factuelle que possible. Elle ne doit être ni un exercice formel de justification *a posteriori* d'une solution prédéterminée, ni une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui viendrait se substituer à la décision politique »⁹.

Les TdRs de la mission d'expertise relevaient différents points pouvant servir de fil conducteur à l'analyse : faiblesses, lacunes, incohérences de la loi, auxquels peuvent être ajoutés ambiguïtés, imprécisions sémantiques, complexité des procédures, inadaptation avec la réalité (écologique, économique, sociale, humaine), différence d'interprétation, absence de textes d'application, etc. L'identification de ces différents indicateurs permet ainsi d'évaluer au final l'effectivité et l'efficacité de la loi :

- En évaluant l'effectivité de la loi, on se demande comment et si les dispositions de la loi ont bien été mises en œuvre, sinon pourquoi, notamment en identifiant les différents facteurs internes et externes à la loi (faiblesses, lacunes, etc.).
- En évaluant l'efficacité de la loi, on s'interroge sur la manière dont la loi est parvenue à encadrer, à modifier les comportements, à assurer une sécurité juridique et est parvenue à remplir les objectifs qui lui avaient été assignés à savoir :
« assurer la protection de l'environnement, la conservation de la biodiversité et la lutte contre la désertification ; [...] satisfaire les besoins socio-économiques actuels et futurs du pays, dans l'intérêt et avec l'implication et la participation active de la population » conformément à son article 3.

L'effectivité et l'efficacité du droit peuvent également être mesurées à l'aune d'autres facteurs que juridiques, notamment socio-économiques, institutionnels et il est important de les garder à l'esprit pour ne pas croire que l'ineffectivité et l'inefficacité d'une norme ne sauraient résulter que de défaillances juridiques. Dès lors, l'opportunité d'engager ou non une réforme juridique, ainsi que sa forme peuvent également être évaluée par rapport à ces critères non juridiques.

Par souci de cohérence avec la structure actuelle du texte, l'analyse se fera par régime.

2.2.1. *Analyse des principes généraux et de l'économie générale de la loi 14/2008*

A. Champ d'application :

a. Un texte global mais segmenté

Le titre même de la loi définit son champ d'application. Ainsi, le choix opéré par le législateur en 2008 fut d'englober dans un seul et même texte « la forêt, la faune et les ressources halieutiques », se démarquant des options législatives majoritairement adoptées par les pays africains qui traitent la plupart du temps ces thématiques dans des lois sectorielles (voir annexe 3), notamment en séparant le régime forestier du régime halieutique, en adoptant des législations

⁹ *Guide de légistique*, 3^{ème} édition, Paris : La Documentation française, 2017, p.14.

spécifiques aux aires protégées ou en les intégrant au régime forestier. Une multitude d'options existe en Afrique, et le choix opéré doit correspondre non seulement à une réalité écologique, humaine, économique, mais également à un souci d'effectivité, d'efficacité, et de cohérence (en particulier dans le système juridique interne et par rapport aux valeurs qu'elle entend protéger).

Le régime juridique précédant la loi de 2008 était plus sectoriel. Ainsi, l'ordonnance de 1963 réglementait essentiellement la chasse sur le territoire et posait les bases de la conservation par la création d'aires protégées (conformément à la convention de Londres de 1933). Elle complétait une ordonnance de 1962 qui réglementait l'exercice de la pêche ainsi qu'un décret de 1958 portant régime forestier.

La loi de 2008 établit le statut juridique des forêts, de la faune sauvage et des ressources halieutiques comme « patrimoine biologique national » (art.2). Leur préservation et leur gestion durable sont d'intérêt général.

Néanmoins, en utilisant les concepts « faune/forêts/ressources halieutiques », la loi de 2008 vise essentiellement à réglementer l'usage des ressources comme biens exploitables ayant une valeur économique. L'idée d'exploitation est toujours associée (faune/chasse-élevage ; ressources halieutiques/pêche¹⁰ ; forêts/exploitation-gestion), et la loi vise prioritairement à réglementer et gérer des activités économiques agricoles¹¹ afin d'assurer la conservation et la gestion durable.

En limitant le champ d'application à ces trois domaines, d'autres éléments naturels ne sont pas envisagés. Il en est ainsi de la flore sauvage, dont la conservation découle principalement dans le texte, de la constitution d'aires protégées (cf. infra) et de quelques dispositions spécifiques à la forêt et aux ressources aquatiques. On peut comprendre ce choix de deux manières, d'une part, par la tradition des lois africaines de s'intéresser en priorité à la faune (et à la chasse), car l'objectif sous-jacent à la création des AP était de « protéger la faune de la pression de la chasse et non de protéger un écosystème »¹² ; et également parce que la loi de 1998 consacre son chapitre 3 à la faune et à la flore. Si ce chapitre est essentiel dans une loi relative aux principes généraux de l'environnement, la réforme de la loi de 2008 pourrait également être l'occasion d'intégrer et de préciser les modalités de conservation et de gestion de la flore et de la biodiversité en général, dans un texte législatif sectoriel. En effet, la loi de 1998 renvoie simplement aux textes d'application de sa loi pour organiser cette conservation. Or si effectivement des listes peuvent relever du niveau réglementaire, le régime de conservation et de gestion de la flore, doit également relever du domaine législatif (comme celui de la faune).

De même, les écosystèmes en dehors des forêts et des habitats à l'intérieur des aires protégées, ne sont pas explicitement mentionnés. C'est notamment le cas des zones humides, des savanes (tout en tenant compte de la définition des forêts), et des autres écosystèmes spécifiques au Tchad.

¹⁰ Il existe 135 espèces de poissons dont une vingtaine d'importance commerciale. La pêche commerciale représente une potentialité économique importante, *Rapport du Tchad contribuant à l'état de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde*, FAO, 2016, p.6

¹¹ Ce statut de ressources économiques est confirmée par l'ordonnance agro-sylvo-pastorale de 2018 qui s'applique à l'ensemble des activités économiques du secteur agricole, notamment l'agriculture, l'élevage, la pêche, la pisciculture, l'aquaculture, l'apiculture, la chasse, la foresterie, la cueillette ainsi qu'à leurs fonctions sociales et environnementales (art.4).

¹² Rapport UICN/PACO (2009). *La grande chasse en Afrique de l'Ouest : quelle contribution à la conservation ?* p.22.

Le patrimoine biologique national ne peut se limiter à la forêt, à la « grande » faune¹³ et aux ressources halieutiques. Il doit englober la diversité biologique, qui doit être conservée, gérée et utilisée durablement à l'intérieur et en dehors des aires protégées, conformément aux obligations découlant de la CDB.

Le champ d'application de la loi devrait donc comprendre explicitement l'ensemble des écosystèmes (y compris les forêts, les zones humides, etc.), les espèces (de faune et de flore, terrestre et aquatiques) et les ressources génétiques.

b. Extension du champ d'application de la loi de 2008 ?

Mention doit être faite de certaines obligations et régimes juridiques essentiels à la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles qui ne figurent ni dans la loi de 2008, ni dans celle de 1998 : il s'agit de la réglementation du commerce international de faune et flore sauvage en application de la CITES, la réglementation des risques biotechnologiques issue du protocole de Carthagène, et le partage des avantages et le régime lié aux ressources génétiques, issus du protocole de Nagoya.

La réforme du texte de 2008, doit-il les intégrer ?

Concernant la mise en œuvre du protocole de Carthagène, le Tchad avait bénéficié en 2009 d'un appui du PNUE-FEM pour réfléchir et élaborer un cadre national de biosécurité¹⁴, notamment pour venir en appui au projet de loi national sur la biosécurité, qui, selon le projet de politique nationale de l'environnement et de la SNDB¹⁵, est en voie de promulgation¹⁶. Mais ce projet n'a pour le moment pas abouti. Il n'existe aujourd'hui aucun texte spécifique réglementant cette question.

Il ne semble pas opportun d'inclure ces aspects dans la révision de la loi de 2008, car même si la réglementation des risques biotechnologiques peut avoir des répercussions sur la conservation de la biodiversité, les mécanismes de mise en œuvre sont trop spécifiques pour être englobés dans la loi sur la conservation de la nature. Dans le projet de loi datant de 2008 également, le choix d'intégrer ces enjeux dans la loi de 2008 n'a pas été évoqué à l'époque.

La mise en œuvre de la CITES a pour objectif de réglementer le commerce (exportation/importation) des espèces de faune et de flore sauvages en fonction de leur état de conservation (menacées d'extinction, susceptible de l'être, etc.), en demandant aux Etats d'instaurer un système d'autorisation sous la forme de permis. Le Tchad n'a pour le moment aucun texte spécifique, ni aucune disposition, mettant en œuvre les obligations de la CITES, bien qu'étant partie depuis 1989. Ainsi la loi ne prévoit même pas une disposition « habilitant le gouvernement à contrôler, à des fins de conservation, le commerce international (et le commerce, la possession et le transport sur le plan national) de toute espèce animale ou végétale inscrite aux annexes de la Convention. ¹⁷ ». La seule disposition concernant le commerce est la sanction prévue à l'article 328

¹³ Les lois et stratégies mises en place à l'époque coloniale et qui ont suivi en Afrique, se sont souvent limitées à la faune, entendue comme la faune pertinente pour la chasse et le tourisme, à savoir les grands mammifères, laissant de côté la conservation d'une grande partie des espèces de faune (petits mammifères, reptiles, amphibiens, insectes, etc.).

¹⁴ Tchad, PNUE, FEM, *Cadre national de biosécurité (document final)*, mai 2008, 72p.

¹⁵ SNPADB, Point 8.18.3, p.64.

¹⁶ Politique nationale de l'environnement, (version 2014 ?) p.23

¹⁷ Liste récapitulative pour l'examen des lois d'application de la CITES, basée sur les lignes directrices de mise en œuvre de la CITES (1999)

de la loi 14/2008. L'opportunité d'insérer des dispositions de mise en œuvre de la CITES doit être évaluée à l'aune de la réforme de la loi sur les principes généraux de l'environnement.

Concernant la mise en œuvre du protocole de Nagoya, il peut être opportun de prévoir des dispositions, tout en tenant compte des propositions de réforme de la loi de 1998.

B. Les objectifs poursuivis par la loi

L'objectif de la loi de 2008 est spécifié à l'article 3, « les forêts, la faune et les ressources halieutiques doivent être gérées de façon rationnelle, équilibrée et durable, de manière à permettre, à la fois : d'assurer la protection de l'environnement, la conservation de la biodiversité et la lutte contre la désertification ; de satisfaire les besoins socio-économiques actuels et futurs du pays, dans l'intérêt et avec l'implication et la participation active de la population ».

A l'aune des évolutions et des décisions politiques, cet objectif est-il toujours pertinent. Sinon comment peut-il être adapté pour répondre aux enjeux actuels et futurs ?

Selon cet objectif, la gestion rationnelle, équilibrée, et durable des forêts, de la faune et des ressources halieutiques doit assurer la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité. Une nouvelle fois, il y a une distinction entre la biodiversité et les forêts/faune/ RH, donnant l'impression que ces éléments ne sont pas des éléments constitutifs de la biodiversité.

Aux côtés de la conservation et de la gestion durable, devrait également figurer l'expression « utilisation durable »¹⁸, qui est sous-jacent à l'objectif « de satisfaire les besoins socio-économiques actuels et futurs du pays ». Devrait également constituer un objectif de la loi comme pendant de l'utilisation durable : « la valorisation ». La loi l'exprime sous la forme de l'exploitation des ressources, mais la valorisation va plus loin, en ce sens où elle permet de confirmer que cette valorisation de la biodiversité doit bénéficier à tous, et qu'elle n'est pas simplement économique.

La loi de 2008 ne mentionne pas la lutte contre les changements climatiques, dont la priorité pour le Tchad fut confirmée par la Politique nationale de lutte contre les changements climatiques de 2017.

Elle ne mentionne pas par ailleurs le partage des avantages pouvant découler de la conservation et la gestion durable de la biodiversité, l'un des 3 objectifs de la CDB et du protocole de Nagoya.

En définitive, l'approche adoptée par la loi de 2008 est un mélange entre la prise en compte des nouveautés issues des conventions internationales et le maintien d'une approche traditionnelle de gestion et d'exploitation des ressources naturelles.

Or l'équilibre et l'apport mutuel entre conservation et utilisation durable n'est pas suffisamment pris en compte par les objectifs, les principes et la structure de la loi actuelle.

La loi doit confirmer certains objectifs et inclure de nouveaux :

- L'équilibre entre Conservation et développement : Gestion durable, Utilisation durable, Valorisation
- La lutte contre la désertification et les changements climatiques
- Le partage équitable des avantages

¹⁸ Principes et directives d'Addis Abeba pour l'utilisation durable de la diversité biologique, CDB, 2004.

C. Principes directeurs devant être étendus et cohérents

La hiérarchie des normes conduit à vérifier que la loi se conforme aux principes issus de la Constitution et met en œuvre les obligations internationales.

La loi rappelle que « la présente loi ne fait pas obstacle au respect des engagements internationaux relatifs à l'environnement auxquels la République du Tchad est partie ». En effet, conformément à l'article 225 de la Constitution de 2018, « [l]es Traités ou Accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois nationales, sous réserve pour chaque Accord ou Traité de son application par l'autre partie ». Par conséquent, les lois contraires (dont les dispositions sont contraires) aux traités, doivent être modifiées. Il faut donc s'assurer que les dispositions de la loi de 2008 ne sont pas contraires aux dispositions des conventions internationales et régionales préalablement citées. Mais il convient également de s'assurer que la loi transpose les obligations internationales issues des conventions, et qu'elle reprend les principes fondamentaux du droit de l'environnement actés au niveau mondial.

La Constitution réformée en 2018, garantit à toute personne le droit à un environnement sain (art.51.) et fait de la protection de l'environnement un devoir pour tous (art. 57). La loi de 2008 consacre ainsi cette reconnaissance constitutionnelle.

La loi de 2008 intervient 10 ans après l'adoption de la loi définissant les principes généraux de la protection de l'environnement (loi 014/PR/1998). Cette loi qui peut être assimilée à une loi-cadre environnementale, pose les grands principes pour la gestion durable de l'environnement et sa protection. L'article 1^{er} de la loi de 2008 précise que ses dispositions doivent se conformer aux dispositions pertinentes de la Constitution ainsi que les principes énoncés par la loi de 1998.

La loi de 1998 est actuellement en cours de révision. Dès lors, il convient de vérifier l'adéquation des principes entre les deux textes et d'émettre d'éventuelles recommandations pour cette réforme parallèle, en vue de renforcer la cohérence :

- Les définitions contenues dans les deux lois doivent être concordantes, en particulier en ce qui concerne la biodiversité, les aires protégées et toutes autres définitions qui seront insérées ultérieurement. La loi de 2008 ne définit que deux concepts « la gestion durable » et la « diversité biologique ».
- Les principes : la loi de 1998 est insuffisante en ce que certains principes découlant des grands textes internationaux, manquent ou sont insuffisamment précisés notamment la précaution, la participation, la prévention, l'équité (et le partage équitable des avantages). L'absence de mention de ces grands principes peut avoir des répercussions sur les dispositions de la loi sectorielle. En effet, les principes généraux permettent d'orienter la construction des régimes qui doivent être conformes. Par exemple, l'aspect limité du principe de participation dans la loi de 1998 (art.4) conduit également à limiter (en apparence) les mécanismes de participation, comme par exemple à la seule enquête publique pour la création des aires protégées (art.41 loi 1998). Ainsi, est également absent de la loi de 2008, le principe général de participation du public à la création des aires protégées ou à toutes autres décisions relatives à la gestion. Certes, la loi mentionne à plusieurs reprises la participation : ainsi la catégorie zone de gestion concertée de la faune prévoit une participation des communautés à la création et à la gestion, mais cette participation est limitée à cette catégorie de zone classée. Le décret d'application ne met en place aucune procédure de participation, sauf sous la forme

d'un porté à la connaissance du public du dossier de création d'une aire protégée (art.7). On constate également que l'approche participative et concertée est définie pour le régime des forêts. Mais celle-ci devrait irriguer la totalité de la loi comme principe général. La compartimentation des régimes et des principes ne donne pas une vision cohérente des approches poursuivies. En effet, on peut déduire que cette approche s'applique aux parcs nationaux, réserves de faune et réserves naturelles intégrales, car ils sont considérés comme forêts classées, et relèvent également du régime forestier, mais cela ne facilite pas la lecture et donc la mise en œuvre des dispositions.

Elle devrait confirmer l'approche territoriale dans laquelle s'insère la conservation et la gestion intégrée du patrimoine. Cette approche territoriale doit se situer à différents échelons. Elle doit confirmer les principes de gouvernance et de décentralisation de la conservation, la gestion et l'utilisation durable.

La gestion concertée des ressources (action concertée) avec les Etats frontaliers mais également au-delà des frontières, devraient également figurer dans les principes pour mettre en œuvre la coopération requise aux termes de plusieurs accords internationaux, régionaux et bilatéraux (cf.supra), notamment pour lutter efficacement contre le braconnage, le commerce illicite, mais également pour assurer la conservation des espèces dont l'aire de répartition ne se limite pas au Tchad (comme les espèces migratrices aux termes de la CEM).

Conserver et gérer sur le long terme, implique de faire des choix éclairés. L'un des principes qui devrait guider la loi et irriguer nombre de ses dispositions, est l'information comme principe d'aide à la décision. De nombreuses avancées technologiques permettent aujourd'hui de prendre des décisions adaptées, fonction des réalités écologiques. Aussi, un principe de suivi/évaluation et de prise de décision fondée sur les meilleures connaissances disponibles, devrait également sous-tendre la loi.

Recommandations sur les principes

La loi de 2008 doit au minimum inclure les grands principes bénéfiques et spécifiquement liés à son objectif, devant guider les actions de conservation et de gestion durable. Elle doit également rassembler dans un chapitre spécifique, l'ensemble des principes éparpillés dans la loi sous sa forme actuelle afin de la rationaliser.

Elle doit affirmer :

- Le principe de précaution, justifié par l'absence de certitude qui doit guider la conservation et l'exploitation/utilisation.
- La prise de décision en fonction des données scientifiques disponibles et leur évolution, basée sur un système d'évaluation (voir lignes directrice CDB Addis-Abeba)
- L'ancrage territorial de la conservation,
- La décentralisation/subsidiarité
- l'insertion dans l'aménagement du territoire pour diminuer les conflits (notamment avec l'élevage/transhumants)

Elle doit confirmer :

- Le principe de prévention (pour faire face aux menaces et risques pesant sur la biodiversité),
- Le principe de participation à la prise de décision et à la gestion des ressources, gouvernance
- L'équité et le partage équitable des avantages
- La gestion concertée des ressources et la coopération (transfrontalière et internationale)

D. Une nécessaire extension des définitions

Les définitions sont limitées à deux concepts, dont celui de la diversité biologique qui ne figure quasiment pas dans la loi, ou sous le terme « biodiversité ».

Plusieurs définitions doivent être ajoutées sans pour autant aboutir comme dans certaines lois voisines, à des listes trop longues, le choix doit s'opérer en fonction de l'utilité de ces définitions pour la mise en œuvre du texte. Il sera souhaitable de se référer aux définitions données par les conventions internationales et régionales pour favoriser la cohérence de la loi avec ces dernières. A ce titre, pourraient être ajoutées les définitions des concepts suivants :

- Aires protégées/aires de conservation
- Ecosystème/habitat
- Espèces
- Espèces menacées
- Espèces migratrices
- Utilisation durable
- Zones humides

La partie définition doit être rationalisée pour inclure également les définitions de concepts qui sont précisés/ou non, dans différentes parties de la loi, on peut citer par exemple :

- Les feux de brousse,
- Le défrichement,
- Les produits forestiers non ligneux.

2.2.2. Dispositif institutionnel et financier

La partie institutionnelle et financière est limitée dans la loi actuelle.

Les dispositions concernent l'administration centrale et déconcentrée, mais il ne faut pas oublier que les administrations décentralisées sont compétentes en matière d'environnement et aires protégées, conformément à la loi n°033/PR/2006 du 11 décembre 2006 portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées. Il convient donc de rappeler les rôles et responsabilités de chaque échelon administratif et de mettre en œuvre le principe de subsidiarité.

La partie relative à l'administration centrale n'est pas assez précise sur les différentes compétences du Ministère en charge de l'environnement.

La réforme législative devra également prendre en compte les propositions relatives à la réforme institutionnelle, et notamment la création d'une entité de protection et de valorisation des aires protégées et de la biodiversité, afin de lui donner des bases juridiques¹⁹.

La réforme doit également pouvoir fournir l'assise à la création d'un corps spécifique d'agents de conservation de la nature, afin de clarifier les différents statuts existants aujourd'hui.

La loi ne prévoit qu'une seule modalité de financement des actions de conservation à travers la création du Fonds spécial pour l'environnement (art.9), dont l'organisation et le fonctionnement ont été précisés par décret de 2012²⁰. Ce fonds est alimenté par des subventions de l'Etat, des subventions provenant d'autres fonds internationaux, taxes et redevances provenant de l'exploitation de la faune, des forêts, les amendes, etc. Cependant le système de fonds n'est qu'un outil, avec ses avantages et ses inconvénients, notamment les coûts de fonctionnement très élevés.

D'autres outils incitatifs pourraient également contribuer au financement des actions de conservation, comme des modalités de défiscalisation des investissements du tourisme dans les aires protégées, les paiements pour service environnemental, etc., modalités pouvant également avoir leur place dans le dispositif législatif.

2.2.3. Analyse du régime des forêts

Bien que les chiffres soient anciens, les ressources forestières recouvraient 10,9 millions d'hectares en 2011²¹, soit deux fois moins qu'en 1988. Le constat d'une perte croissante et importante du couvert forestier est donc réel. La forêt dense a disparu tout comme la savane boisée²². La forêt au sens national est constituée de forêts claires, de forêts galerie et de savanes arborées²³.

Les principaux facteurs de dégradation et de déforestation étaient et sont principalement anthropiques (utilisation du bois-énergie, agriculture sur brûlis, élevage extensif, exploitations pétrolières et minières) et liés aux changements climatiques.

Si d'un point de vue économique et politique, le Tchad appartient aux pays d'Afrique centrale, comme le témoigne son adhésion à la COMIFAC, son écosystème majoritaire et son climat tendent à le rapprocher des pays d'Afrique sahélienne²⁴. L'exemple des forêts est d'ailleurs révélateur de cette ambivalence. Le cadre juridique relatif aux forêts mis en place depuis 2008 se rapproche plus des cadres juridiques des pays de la COMIFAC, où la forêt dense est l'écosystème principal. Mais force est de constater que la forêt dense continue à disparaître. Face à cette situation que l'on pourrait qualifier de catastrophe, une question mérite d'être posée : le cadre juridique en vigueur est-il encore efficace ?

Avant 2008, le régime forestier relevait d'un décret de 1958. Des décisions ponctuelles ont également été prises depuis 2008. Ainsi, pour faire face aux menaces liées au bois-énergie,

¹⁹ Voir Bilan Diagnostic institutionnel du MEEP et de la DCFAP. Au-delà des éléphants, janvier 2020.

²⁰ Décret n°168/PR/PM/MERH/2012 portant organisation et fonctionnement du fonds spécial en faveur de l'environnement.

²¹ Politique nationale de l'environnement.

²² FAO, *Rapport du Tchad contribuant à l'état de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde*, FAO, 2016, p.31

²³ FAO, *Evaluation des ressources forestières mondiales 2015, Rapport national Tchad*, 2014,

²⁴ Ministère de l'économie et de la planification du développement, *Examen national volontaire sur la mise en œuvre des ODD*, juin 2019, p.14.

l'utilisation du charbon de bois et la coupe du bois vert ont été interdites par plusieurs décrets en 2008 (avant et après l'adoption de la loi).

Tout d'abord qu'est-ce qu'une forêt au sens du droit international et du droit tchadien ?

La loi définit la forêt comme « les espaces occupés par des formations végétales d'arbres et d'arbustes, à l'exclusion de celles résultant d'activités agricoles ». Elle ne donne aucune précision quant à la taille de ces formations végétales ou la superficie de ces formations. Or la définition donnée par la FAO, précisent que les forêts sont des « terres occupant une superficie de plus de 0,5 hectares avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert arboré de plus de 10%, ou avec des arbres capables d'atteindre ces seuils in situ »²⁵.

A. Domaine forestier et classement

Comme la faune et les ressources halieutiques, les forêts (quel que soit leur propriétaire) font parties du patrimoine biologique national (art.2), et par conséquent, elles doivent « être protégées contre toutes formes de dégradation et de destruction » (art.44).

La loi met en place un régime juridique basé sur la conservation et l'exploitation du domaine forestier composé :

- Des forêts domaniales, comprenant elles-mêmes :
 - o les forêts de l'Etat, qui peuvent être :
 - soit classées ;
 - soit protégées ;
 - o les forêts des Collectivités territoriales décentralisées (CTD) ;
- Des forêts communautaires²⁶ (FC),
- Des forêts privées,
- Des forêts sacrées.

Toutes ces forêts constituent le domaine forestier selon la loi. Curieusement, le décret 379 du 05 juin 2014 fixant les modalités de gestion du domaine forestier n'inclue ni les forêts communautaires, ni les forêts sacrées dans le « patrimoine forestier national » (art.7).

Le processus de décentralisation est bien pris en compte par la loi de 2008 en reconnaissant les forêts des CTD. Cependant, le manque d'effectivité de la décentralisation²⁷ rend inopérant pour le moment ce cadre juridique pourtant pertinent dans le contexte de gestion décentralisée des ressources. La reconnaissance de forêts communales dans le texte pourrait être évaluée.

²⁵ FAO, *Evaluation des ressources forestières mondiales 2015, Rapport national Tchad, 2014*, p.6.

²⁶ Pour des exemples de forêts communautaires, voir NGARYAM BENOUDJITA, *La problématique de gestion durable de la biodiversité au Tchad : impacts des aires protégées sur les zones périphériques – cas des parcs nationaux de Manda et Sena Oura*, thèse en Sciences sociales, Université Paris 8, 2016.

²⁷ TSANGA et autres, « Gouvernance des forêts par les collectivités territoriales en Afrique centrale », p.23 in Buttoud G. et J.C. Nguingiri (éds), *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs*. FAO-CIFOR : Libreville-Bogor, 2016.

a. Forêts classées et aires protégées

La distinction entre forêt classée (domaine forestier classé) et forêt protégée (domaine forestier protégé, non classé) n'est pas nouvelle car la loi de 1967 portant statut des biens domaniaux, fait entrer dans le domaine public naturel, les forêts classées (donc les soumet au régime de la domanialité publique). Cependant, le rapprochement entre forêts classées (domaine forestier classé) et aires protégées ne conduit pas à une simplification de la lecture des régimes.

L'article 16 de la loi 14/2008 décrivant ce qui constitue des forêts classées, n'est pas en adéquation avec son article 20, qui fait également entrer dans la catégorie forêt classée les réserves de biosphère et les sanctuaires. On constatera l'absence d'autre référence à ces deux catégories (et donc l'absence de dispositions les réglementant) dans le reste de la loi.

Faire entrer les aires protégées automatiquement dans la classification de forêts classées, ne répond à aucune réalité aujourd'hui, car les aires protégées mentionnées (parcs nationaux, réserves de faune, réserves naturelles intégrales) ne répondent pas à la définition même de forêt. Dès lors, comment peut-on considérer la réserve de faune de Ouadi Rimé – Ouadi Achim (RFOROA) comme une forêt classée alors que l'essentiel de son écosystème se trouve dans les zones sahélienne et saharienne.

On remarquera également que la loi prévoit que les forêts classées conservent leur nature alors même qu'elles ne portent plus de forêt (art.47).

En fait, l'intérêt d'attribuer le statut de forêt classée à ces aires protégées, est de les considérer comme appartenant au domaine public et de leur faire bénéficier du régime de protection qui s'applique suivant la loi de 2008 ainsi que des règles résultant du régime des biens domaniaux (loi 1967). Aussi, si ces correspondances ne répondent pas à une réalité écologique, ne serait-il pas plus pertinent d'analyser le régime de protection des forêts classées et de reprendre les points pertinents de ce régime, de les comparer avec les règles s'appliquant spécifiquement aux aires protégées, et d'unifier le régime juridique.

b. Forêts communautaires

Les forêts communautaires (FC) sont une des nouveautés introduites par la loi de 2008, sous l'impulsion des expériences de la région d'Afrique centrale²⁸ et de la COMIFAC.

Elles ne peuvent être créées que sur le domaine protégé des collectivités territoriales décentralisées (donc pas sur le domaine de l'Etat qu'il soit classé ou protégé). Elles sont « affectées à une communauté en vue de mener des activités ou entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles » (art.26). Elles sont créées « à la demande d'un village, d'un groupement de village, d'un canton » « dans l'intérêt des communautés

²⁸ Le concept de forêt communautaire est ancien, Plusieurs dénominations existent : forêt communautaire, forêt de communautés locales (comme en RDC). Des études de droit comparée sur le régime juridique des FC ont été menées : voir ClientEarth, *La gestion communautaire des forêts: état des lieux en République du Congo et autres modèles*, 2013 ; ClientEarth, *Cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts dans cinq pays du bassin du Congo*, 2017. Pour un bilan de l'effectivité des FC, voir FAO, *Forty years of community based forestry. A review of its extent and effectiveness*, FAO Forestry Paper, n°176, 2016.

concernées ». Le décret 379 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de 2014 ne mentionne pas les FC et ne précise pas les conditions de leur création.

L'une des questions essentielles est de savoir comment est défini le concept de communauté, et qui a le pouvoir de demander la création d'un FC.

D'une part, on constate qu'il n'y a pas de définition de la communauté.

D'autre part, selon l'art.27 de la loi 14/2008, la demande est faite non pas par les communautés elles-mêmes mais par l'entité juridique (village, regroupement de villages, canton) dans l'intérêt des communautés. A première vue, cette disposition limite le pouvoir de demander une FC par la communauté elle-même, car c'est l'entité juridique qui apprécie l'intérêt qu'a la communauté à créer une FC. A moins qu'il y ait superposition entre communautés et villages (mais un village peut être composé de plusieurs communautés avec des intérêts différents).

Quant à la gestion des FC, ces dernières seront gérées par un plan simplifié d'aménagement, dit plan simple de gestion (PSG). L'article 13 donne une définition du PSG (dans le cadre du régime des forêts), mais celle-ci n'est pas en adéquation avec l'objectif poursuivi par les FC. En effet, le PSG a pour « but de planifier dans le temps et dans l'espace, les opérations à mettre en œuvre pour une utilisation durable d'une ou de plusieurs ressources fauniques » (nous soulignons), or les FC ont pour objectif la « gestion durable des ressources naturelles à partir d'un [...] PSG » (nous soulignons). La définition du PSG des FC devrait être révisée en tenant compte du caractère multi-ressources de la gestion.

La focalisation de la définition sur l'utilisation durable des ressources fauniques, provient sans doute du fait que les zones de gestion concertée de la faune (art.120 et suiv. prévues dans le cadre du régime de la faune) doivent faire l'objet d'un plan simple de gestion (tout comme d'ailleurs les domaines de chasse, art.119 ; les zones de gestion de la pêche, art.256).

Une révision des notions de plan simple de gestion est donc nécessaire afin de ne pas engendrer de confusion entre les objectifs poursuivis par ces documents en fonction du contexte d'application et d'avoir une définition plus transversale.

La loi ne précise pas l'étendue des pouvoirs des communautés au sein de ces FC (droits d'usage, droits exclusifs), elle précise néanmoins qu'en cas d'exploitation commerciale, « les revenus de l'exploitation des FC sont la propriété de la communauté » (art.87).

Les bases du cadre juridique relatif aux FC sont présentes, mais ce dernier reste inachevé, et devra faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la réforme.

Peuvent également être mentionnés :

- Le besoin d'un accord pour la révision des plans simples de gestion des forêts communautaires.
- La prise en compte les articles 99 à 101 du Décret N°379/PR/PM/MAE/2014 lors de l'élaboration de la nouvelle loi concernant l'étendue des pouvoirs des communautés au sein des communautés.
- La prise en compte dans l'article 27 de la Loi N°14/PR/2008 des Organisations paysannes (groupements, associations villageoises, etc.) comme demandeurs de la création des forêts communautaires).

c. Forêts sacrées

Bien que présentes sur le territoire, les forêts sacrées ne font pas l'objet d'un inventaire. Elles peuvent être créées sur le domaine forestier de l'Etat ou des CTD (l'article 14 parle non de création, mais de constatation ou de consécration par l'Etat). Elles sont destinées à préserver les valeurs sacrées dont elles sont porteuses (art.14), à assurer « une protection sacrée et spéciale des sites et des écosystèmes » (art.31).

La gestion est « faite suivant les coutumes, us et pratiques locales » des groupes, village, regroupement de villages, communautés (on remarquera ici, que les communautés, peuvent elles-mêmes demander la création d'une forêt sacrée, contrairement aux FC). Il est difficile de déterminer ce qui est autorisé ou interdit dans ces forêts car fonction des coutumes de chaque groupe, mais si l'objectif est la « protection des sites et écosystèmes », la gestion sera basée sur les restrictions liées aux valeurs culturelles et religieuses de chaque groupe.

La SNPADB fait entrer les forêts sacrées dans la catégorie « aire protégée », et donc reconnaît les forêts sacrées comme faisant partie intégrante du système d'aires protégées nationales. Il est vrai que si l'on se réfère à la définition des aires protégées, les forêts sacrées répondent à leur objectif, à savoir la conservation (voir infra, catégorie et gouvernance des aires protégées).

La réforme pourra envisager d'insertion d'un article faisant obligation aux services en charge des forêts, d'effectuer l'inventaire des forêts sacrées (nombre, superficie, espèces) sur l'ensemble du territorial national.

B. Protection des forêts

a. Principes généraux (art.44 à 52)

La loi pose le principe de protection des forêts contre toutes formes de dégradation et de destruction, naturelles ou provoquées (art.44). La protection prend la forme d'opérations d'entretien, de régénération et de conservation du patrimoine forestier. Ainsi, conformément au principe de décentralisation, la protection relève non seulement de l'Etat, mais également des CTD et des communautés villageoises (art.47).

Les forêts classées bénéficient du régime des biens domaniaux, elles sont ainsi inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

La loi prévoit également une disposition sur la protection d'espèces forestières qui peuvent faire l'objet d'une protection particulière (liste).

b. Défrichement (art.53 à 55)

La loi ne définit pas ce qu'est le défrichement. Or une définition plus précise du défrichement permet de circonscrire les pratiques permises et autorisées et d'établir les critères. Ainsi, il est nécessaire de faire le lien entre le défrichement et la lutte contre la désertification, ainsi que la conservation des espaces protégés et des écosystèmes les plus vulnérables face à ce genre de pratiques.

Le décret 379 pose le principe d'interdiction du défrichement dans les forêts classées de l'Etat, donc principalement dans les aires protégées. Le défrichement est interdit dans les parcs nationaux (art.107), ainsi que dans les réserves naturelles intégrales où « les activités de nature à perturber la faune et la flore sont interdites » (art.111) (ce qui inclut de facto le défrichement).

Cependant, l'insuffisance fondamentale que l'on doit relever à travers la Loi de 2008 est qu'elle n'établit pas la différence avec le défrichement d'un ancien champ (nettoyage : durée de jachère 1 à 5 ans). Après 5 ans de jachère c'est un défrichement. De même, la question de défrichement à but agricole et commerciale pratiquée par les entreprises reste muette. Il en est ainsi également de la question d'élagage qui constitue l'épine dorsale. Cette question n'a pas fait l'objet d'une définition claire dans la loi. Dans la pratique, les propriétaires des arbres qui élaguent leur propriété privée font l'objet d'arrestation et de lourdes amendes. Cela cause la colère et la réticence de la population à planter les arbres. Des solutions idoines et appropriées doivent être trouvées dans la nouvelle loi.

Plusieurs points devront être ainsi envisagés dans le cadre de la réforme :

- Définir le défrichement, permettant ainsi de le distinguer d'autres pratiques
- Fixer des quotas de défrichement (dans le décret d'application) autour des grandes agglomérations (cas des chefs-lieux des provinces) par tenant ;
- Payer les taxes sur le défrichement par hectare selon la loi de finances ;

c. Feux de brousse (art.56 à 60)

Il est nécessaire de se référer à la stratégie nationale relative aux feux de brousse adoptée en 2011. Les feux de brousse ne sont pas définis par la loi.

D'une part, les dispositions législatives actuelles sont trop précises pour être insérées dans la loi, mais devraient être développées dans le texte d'application ; on remarquera que le décret 379 reprend d'ailleurs *stricto sensu* certains articles de la loi.

D'autre part, la question des feux de brousse dépasse dans les faits, les forêts. Cet enjeu est transversal et mérite par conséquent d'être détaché du régime des forêts.

Il convient également d'analyser la relation des feux de brousse avec le droit agricole et pastoral et de prendre en compte les interactions avec les enjeux de conservation et les enjeux agropastoraux.

Il pourra également être nécessaire de définir la périodicité des feux de brousse précoces autorisés et contrôlés en tant qu'un outil d'aménagement dans le temps et dans l'espace (novembre à décembre) en concertation avec les Représentants de services en charge des forêts, faune et la Garde et Forestière Faunique.

C. Gestion des forêts :

a. Principes généraux

Les articles 61 et 62 rappellent les principes sous-tendant la gestion des forêts, mais de façon redondante. D'un côté, l'article 61 indique que la conservation, le développement et l'exploitation des forêts sont assurés par une gestion durable ; de l'autre côté, l'article 62 indique que la gestion forestière repose sur les principes de durabilité et de participation des populations, en garantissant la préservation du milieu naturel au profit des générations futures tout en assurant la satisfaction des besoins socio-économiques des générations présentes ; cette seconde partie de la phrase reprend la définition communément admise du développement durable.

Dans un souci de rationalisation des principes généraux de la loi, ces dispositions pourraient être fusionnées et réécrites dans la partie relative aux principes directeurs de la loi.

b. Exploitation (domestique et commerciale)

L'exploitation forestière est définie comme les « opérations visant à réaliser un profit socio-économique grâce aux produits forestiers » (art.71). Les produits forestiers sont eux-mêmes définis comme les « produits de toutes natures provenant des formations végétales d'arbres et d'arbustes, ainsi que tous ceux qui [se] trouvent dans les limites des forêts » (art.13) (hors issues d'activités agricoles).

Parler d'exploitation est-il pertinent au regard du contexte tchadien en particulier en comparaison aux autres Etats de la COMIFAC ? Et dans le contexte de cette loi ?

L'exploitation des ressources ligneuses des forêts naturelles se limite à l'extraction du bois (et ses produits dérivés comme le charbon de bois), qui a par ailleurs été interdite par plusieurs textes réglementaires. L'exploitation de la ressource ligneuse relève par conséquent davantage des forêts de plantation, et donc du droit agricole.

Dès lors, dans le contexte de cette loi, il s'agit essentiellement de se pencher sur l'exploitation des ressources forestières non ligneuses (PFNL) pour un usage domestique ou commercial. Les PFNL ne sont pas définis par la loi de 2008, mais mériterait de l'être dans le cadre de la réforme. On peut cependant se référer utilement à l'ordonnance portant orientation agro-sylvo-pastorale et halieutique de 2018 qui dresse une liste des PFNL (art.120) (ex : gomme arabique, karité, néré, miel, plantes médicinales, etc.).

La loi de 2008 précise les droits d'usage traditionnels de cueillette ou de ramassage, qui sont reconnus selon qu'ils sont exercés dans une forêt classée à l'exception des parcs nationaux et réserves intégrales (ramassage du bois mort gisant, cueillette des fruits et récolte des plantes médicinales) ou dans une forêt protégée (culture, pâturage, cueillette des produits et sous-produits forestiers). Ces droits peuvent être précisés dans les plans d'aménagement de chaque forêt. Ces droits ne peuvent être exercés dans un but commercial, mais sont limités à la satisfaction des besoins.

Aux termes de cette section, plusieurs questions se profilent :

Ainsi, l'interdiction des droits d'usage au sein des parcs nationaux peut-elle faire l'objet de flexibilité pour tenir compte du terrain ?

On peut également se demander si la coupe de bois vert pour un simple usage domestique et non commercial, ne pourrait pas être autorisée en fonction des conditions écologiques : la restriction des usages est prévue par l'article 77, mais une flexibilité dans l'exercice des droits d'usage ne pourrait-elle pas être prévue, non pas au niveau ministériel (comme pour les restrictions), mais au niveau local ?

Paradoxalement, les droits d'usage traditionnels du régime forestier sont bien développés dans la loi (art. 72 à 77) alors que l'organisation de la chasse traditionnelle est renvoyée dans le décret d'application (art.144).

c. Reboisement et exploitation

La question du reboisement est cruciale compte tenu du contexte de déforestation et de dégradation des ressources forestières.

La loi met en place une politique incitative de reboisement par le biais de l'octroi de concessions pouvant se transformer en titre de propriété. Ces concessions peuvent être octroyées sur des terrains ruraux de l'Etat (hors forêts, classées et protégées).

Un délai de mise en valeur est fixé dans chaque arrêté de concession et le titre de propriété est transféré après constatation de cette mise en valeur. Il n'est pas précisé comment cette mise en valeur est constatée, et contrôlée. Dans un souci d'efficacité, il serait nécessaire de s'assurer par des moyens technologiques (images satellites par exemple) de l'évolution effective du couvert végétal engendrée par les opérations de reboisement.

Sur la base de l'analyse des diverses dispositions relatives au reboisement, les principales recommandations sont les suivantes :

- Définir les modalités de mise en valeur des forêts et les mesures incitatives concrètes et appropriées ;
- Renforcer les mécanismes de suivi/évaluation de l'affectation et de la gestion des fonds et veiller au respect des clauses et à l'engagement de l'Etat, des collectivités autonomes, notamment quant à la poursuite des actions de reboisement/restauration du milieu,
- Consolider les activités en tant que de besoin et assurer le suivi de toutes les activités de reboisement en concertation avec les structures paysannes mises en place ;
- Elaborer un programme de travail permettant d'assurer le suivi et l'encadrement des diverses activités de reboisement en concertation avec les pépiniéristes locaux.
- Faire signer un engagement au requérant en matière de compensation en termes de reboisement.

2.2.4. Analyse du régime de la faune : de nouveaux enjeux à prendre en compte

L'évolution du régime international et régional de conservation de la diversité biologique depuis 2008, conduit à s'interroger sur la pertinence et l'adéquation du régime actuel au Tchad.

A. Les principes généraux de gestion et conservation :

a. Des principes limités

Le régime de la faune s'organise autour de deux grands axes :

- la conservation *in situ* de la faune par la constitution d'aires protégées,
- la gestion de la faune par la réglementation de son exploitation, différenciée en fonction du statut de protection des espèces de faune.

Ni la valorisation ni le partage des avantages découlant de cette conservation et gestion ne sont mentionnées, alors qu'ils devraient également conduire la mise en œuvre de ce régime.

La loi précise que « la protection de la faune vise la sauvegarde de différentes espèces de faune et de leurs habitats ». La faune justifie la conservation des habitats.

Bien que ne mentionnant pas les espèces migratrices en tant que telles, leur conservation découle de l'article 97, qui indique que « tout animal sauvage se trouvant sur le territoire national bénéficie de la protection conférée à la faune par la présente loi, par les textes d'application ainsi que par les conventions internationales ratifiées par le Tchad ».

b. Une approche devant s'intégrer dans un réseau national et régional et dans un territoire

Bien que la loi de 2008 ait tenté d'avoir une approche intégrée de gestion des trois ressources, forêt/faune/ressources halieutiques, l'approche territoriale est limitée, faute de politique d'aménagement pouvant insérer les aires protégées dans un territoire national, local mais également frontalier. La loi de 2008 ne met pas en place un réseau d'aires protégées, et ne fait pas le lien entre les différentes catégories d'aires protégées des trois régimes.

Les aires protégées ne peuvent être considérées comme des îlots de conservation, encore moins lorsque la faune qui justifie l'établissement d'une aire protégée migre au cours de l'année en dehors d'une aire protégée pour des territoires qui ne font pas systématiquement l'objet de protection²⁹.

Il faut par conséquent encourager l'intégration de l'ensemble des zones pouvant répondre aux critères des aires protégées dans la politique d'aménagement du territoire au niveau national et local. L'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire ne doit néanmoins pas constituer un obstacle pour adopter une approche plus localisée d'intégration des aires protégées dans un espace local/régional, dès lors que les enjeux et les conflits d'usage des espaces ont lieu très souvent sur un territoire restreint, et peuvent être gérés à l'échelle de ce territoire. L'exemple du Grand écosystème fonctionnel de Zakouma est caractéristique de ce changement d'échelle de territoire.

Si on prend des exemples dans d'autres Etats, on constate la reconnaissance de plus en plus grande de la connectivité écologique pour relier des espaces protégés entre eux. A l'échelle plus locale, on parle parfois de « solidarité écologique »³⁰ pour relier des aires protégées à l'espace qui les entourent, afin de reconnaître l'interdépendance entre ces zones protégées et les zones qui ne

²⁹ Exemple à Zakouma.

³⁰ Exemple de la réforme des parcs nationaux en France. MATHEVET (R.) et autres, « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures, Sciences, Sociétés*, 18, 2010, p.424.

font pas l'objet d'une protection aussi stricte. Ces approches permettent ainsi une plus grande interaction entre les politiques de conservation et les autres politiques sectorielles

La connectivité écologique nécessite donc d'assurer la conservation en dehors des aires protégées *stricto sensu*, notamment en prenant en compte les réseaux qui les connectent, par exemple les couloirs de migration³¹.

La coopération transfrontalière en matière de gestion de la faune et des aires protégées n'est ni mentionnée dans la loi de 2008 ni organisée, alors que certains parcs sont frontaliers et que des accords régionaux existent pour lutter contre le braconnage. Une question de principe mérite d'être posée : Dans quel but les accords régionaux anti-braconnages ont été conclus ? N'est-ce pas pour lutter contre le braconnage ? Si oui, pourquoi ne pas incorporer leurs dispositions dans les législations ?

Afin de compléter les catégories d'aires protégées, et reconnaître la valeur de la coopération transfrontalière, il serait souhaitable d'intégrer les aires protégées transfrontalières. On note que le décret portant organisation et fonctionnement du parc national de Sena Oura, mentionne le terme « complexe transfrontalier »³² pour prendre en compte le PN de Bouba-Ndjidda au Cameroun.

Les aires protégées bénéficiant d'un statut émanant d'une convention internationale (Ramsar, Patrimoine mondial) ou d'un programme mené par une organisation internationale (réserve de biosphère-MAB-UNESCO) ne font pas l'objet d'une prise en compte spécifique dans la loi de 2008 alors que des principes particuliers devraient conduire leur conservation et leur gestion. Bien que ces catégories se superposent, la plupart du temps, avec des catégories nationales existantes, leur inscription sur des listes internationales et donc leur reconnaissance au-delà des frontières (et donc une reconnaissance bien plus politique que juridique) appelle à la mise en œuvre de principes spécifiques qui doivent être garantis par l'Etat. Ainsi aux termes de la convention Ramsar, la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides inscrites (ou non) sur la liste Ramsar doivent être rappelées.

Il est nécessaire de :

- mettre en place un véritable réseau d'aires protégées, dotée d'une gestion coordonnée et de connexions entre AP.
- mettre en place une approche intégrée et territoriale,
- rappeler que l'Etat doit assurer la protection des sites dotés d'un label international (Il serait utile de rappeler chaque statut international ainsi que les obligations de conservation et de gestion qui en découlent),
- intégrer des dispositions sur les aires transfrontalières.

³¹ La loi malienne reconnaît dans sa loi les corridors/couloirs de migration, Loi N° 2018-036/ du 27 juin 2018 fixant les principes de gestion de la faune et de son habitat. La Guinée Bissau reconnaît également les corridors écologiques comme des espaces protégés (de connexion entre deux aires protégées).

³² Art.1^{er}, Décret 377/PR/PM/MAE/2014 portant organisation et fonctionnement du parc national de Sena Oura.

B. La nécessaire réforme du régime juridique des aires protégées :

a. Qu'est-ce qu'une aire protégée ?

Quelle que soit la dénomination choisie, une aire protégée a pour vocation la conservation de la nature sur le long terme (la pérennité). Qu'elles prennent le nom de « zones protégées » par la CDB, d'« aires de conservation » par la convention de Maputo ou d'« aires protégées » par l'UICN, leur objectif reste identique.

Les deux principales lois tchadiennes n'optent pas pour les mêmes concepts et les mêmes définitions :

- Selon l'article 99 de la loi de 2008, « les aires protégées fauniques sont des espaces spécialement réservés pour la conservation de la faune et de son habitat ». La loi les nomme également « aires de protection de la faune ».
- Selon l'article 2 de la loi de 1998, une aire protégée est « une portion de terre vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérées par des moyens efficaces, juridiques ou autres ». Cette définition se rapproche de la définition internationalement acceptée des aires protégées³³.

Les deux définitions répondent au critère essentiel à savoir l'objectif de conservation.

Le concept même, ainsi que la définition donnée par la loi 14/2008 sont restrictifs quant au champ d'application, mais cela est cohérent par rapport à l'objet limité à la seule faune.

La loi fait de la faune sauvage son axe principal en matière de conservation et gestion de la biodiversité, et de création des aires protégées³⁴. Il est vrai que la tendance qui a prédominé en Afrique en matière de loi³⁵ sur ce qui convient aujourd'hui d'englober sous le terme de biodiversité, fut de se focaliser sur la faune sauvage, au détriment des autres composantes comme la flore ou les habitats dont la protection découle uniquement de la protection de la faune (c'est l'habitat de la faune qu'on protège). Il est vrai que « la conception de la protection africaine repose sur les animaux, et plus particulièrement sur les grands mammifères et non sur les valeurs floristiques qui restent très largement sous-représentées »³⁶.

La loi de 2008 illustre cette tendance : or les habitats ne peuvent être uniquement gérés et conservés par le seul biais de la faune, mais également pour d'autres valeurs ou composantes, en raison de leur interdépendance, comme le souligne l'approche de la convention sur la diversité biologique.

Les objectifs de conservation tels qu'ils découlent de l'article 98 de la loi 14/2008 démontrent que les aires protégées ne peuvent être instituées que pour la « protection des habitats de la faune » excluant par là même d'autres objectifs de conservation. Cependant, l'article 41 de la loi 14/1998 sur les principes généraux dispose que « peuvent être érigées en aires protégées, après enquête publique, les parties du territoire national aux fins de protéger, remettre en état et conserver les

³³ IUCN, Commission mondiale des aires protégées, 2008.

³⁴ BRUGIERE (D.), SCHOLTE (P.), « Biodiversity gap analysis of the protected areas system in poorly documented Chad », *Journal for Nature Conservation*, (21), 2013, p.286.

³⁵ Exemple en Afrique de l'ouest, voir, LY (I.), *Tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique Occidentale*, Etudes juridiques n°13, FAO, 2001, p.6.

³⁶ TRIPLET (P.), « Définir les aires protégées d'Afrique », p.18 in P. Triplet (éd.), *Manuel de gestion des aires protégées d'Afrique francophone*, Awely, Paris, 2009.

espèces et les habitats spécialement menacés ou présentant un intérêt particulier. Ces zones sont protégées et préservées de toute intervention ou activité susceptible de les modifier ou les dégrader ». Ces objectifs plus globaux de conservation devraient par conséquent conduire le processus de réforme de la loi 2008 et ouvrir plus largement le champ d'application des aires protégées, en y incluant également les objectifs de conservation des espèces de flore et de faune ou des écosystèmes.

Si on analyse les deux autres régimes prévus par la loi, à savoir celui des forêts et des ressources aquacoles, on constate la présence d'autres zones pouvant être qualifiées d'aires protégées : les forêts classées, les forêts sacrées qui visent une protection sacrée et spéciale des sites et des écosystèmes (art.31), les réserves aquacoles et les mises en défens.

L'appellation « aires de protection faunique/aires de protection de la faune ne correspond pas aux standards internationaux, et rend son champ d'application plus restrictif.

Une modification des termes est par conséquent requise. L'exemple de la création du statut de la Réserve naturelle et culturelle (cf. infra) peut être cité à l'appui de ce changement sémantique qui traduit un élargissement du champ d'application des aires protégées. La RNC a notamment pour objectif « de conserver et préserver de manière durable les caractéristiques naturelles et culturelles de l'Ennedi en termes de valeur faunique, floristique et culturelle », dépassant la simple conservation de la faune et de son habitat.

b. Une classification/typologie des catégories d'aires protégées à repenser

La typologie prévue par la loi de 2008 prévoit sept catégories d'aires de protection de la faune (dont 6 catégories de conservation in situ, et 1 catégorie de conservation ex situ) :

- Les réserves naturelles intégrales,
- Les parcs nationaux,
- Les réserves de la faune,
- Les domaines de chasse,
- Les ranches de faune
- Les zones de gestion concertée de la faune
- Les jardins zoologiques.

Afin d'évaluer l'utilisation de ces catégories, il convient d'établir la liste des aires protégées existantes au Tchad. Il faut garder à l'esprit que la majorité des aires protégées ont été créées avant la loi de 2008, les catégories existantes sont les suivantes :

- 3 parcs nationaux (dont 1 créé en 2010) : Zakouma, Manda, Sena Oura
- 7 réserves de faune (toutes créées avant 2008) : Binder Léré, Mandélie, Bahr Salamat, Ouadi Rimé-Ouadi Achim, Siniaka Minia, Fada Archei et d'Abou Telfane³⁷.
- 7 domaines de chasse : Melfi, Aouk, Douguia, Kouloudia Barh Erguig, Chari Onoko, d'Algue du Lac,³⁸
- 1 réserve naturelle et culturelle (créée en 2019) : Ennedi

³⁷ Les deux dernières ne sont plus actives, rapport LAB, 2020, p.11.

³⁸ SNPADB, 2^{ème} éd., 2016.

Plusieurs aires protégées relèvent de catégories découlant du droit international :

- 6 Sites établis sur le fondement de la Convention Ramsar³⁹ se superposant ou non avec des aires protégées dont le statut est reconnu au niveau national :
 - o Lac Fitri,
 - o Partie Tchadienne du lac Tchad,
 - o Plaines de Massenya,
 - o Plaines d'inondations des Bahr Aouk et Salamat (inclus le parc national de Zakouma, la RF de Barh Salamat et le domaine de chasse de l'Aouk),
 - o Plaine d'inondation du Logone et les dépressions Toupouri,
 - o Réserve de faune de Binder Léré (double statut).
- 2 Sites établis sur le fondement de la convention sur le patrimoine mondial (UNESCO) (un site naturel, les lacs d'Ounianga en 2012, un site naturel et culturel, le massif de l'Ennedi en 2016) ;
- 1 site intitulé « Réserve de biosphère », (lac Fitri), mais non reconnu sur la liste des réserves de biosphère du programme MAB de l'UNESCO.

Alors que l'une des innovations de la loi était de créer des zones de gestion concertée de la faune, afin d'encourager la participation des communautés locales, il est difficile d'en évaluer l'existence faute d'inventaire.

Une nouvelle catégorie a été créée : la réserve naturelle et culturelle. L'alinéa 2 de l'article 100 prévoit la possibilité de créer d'autres types d'aires de protection de la faune en application des conventions internationales dûment ratifiées et selon les besoins. Cette possibilité a ainsi été utilisée pour créer la Réserve naturelle et culturelle de l'Ennedi en 2019, dont les objectifs ne la faisaient rentrer dans aucune catégorie existante. Il s'agissait de garantir une protection formelle au statut de patrimoine mondial de l'Ennedi. (En effet, la reconnaissance d'un site au titre du patrimoine mondial, implique que l'Etat s'engage à prendre des mesures pour en assurer la protection et la conservation. Conférer un statut juridique formel à un site constitue une mise en œuvre de cette obligation). Cet article aurait dû préciser si la création d'un nouveau statut devait relever de la loi ou du réglementaire. L'article est pertinent car permet d'assurer une flexibilité mais devra être complété afin d'assurer une sécurité juridique au nouveau statut.

De plus, le décret de la RNCE crée une aire protégée avec un statut ad hoc, mais ne crée pas le statut lui-même, il est donc nécessaire de légaliser le statut de la RNC pour en faire soit une nouvelle catégorie spécifique, soit la transformer sous un autre statut, comme par exemple « le paysage terrestre » (catégorie V de l'UICN) car ses objectifs peuvent répondre aux critères.

Contrairement à la loi de 2008, la loi de 1998 n'englobe pas les domaines de chasse dans les aires protégées. Il est nécessaire de rendre cohérentes les deux listes.

Aux catégories spécifiquement précisées pour la faune, il est également possible d'ajouter les forêts sacrées, dont la gestion pourrait les faire rapprocher de la catégorie I de l'IUCN, en raison des restrictions dans l'utilisation des ressources liées à l'objectif de préservation des écosystèmes pour des motifs sacrés. Le régime des ressources halieutiques prévoit également deux types d'aires protégées, les réserves aquacoles et les mises en défens.

³⁹ Lac Fitri, partie tchadienne du lac Tchad, plaine de Massenya, plaines d'inondations.

La loi prévoit donc de multiples catégories d'aires protégées. Cependant, les catégories d'aires protégées doivent pouvoir correspondre aux catégories unanimement acceptées au niveau international⁴⁰ pour plusieurs raisons : faciliter les comparaisons et faciliter l'évaluation de leur efficacité. Une rapide comparaison des catégories d'aires protégées par leur objectif de gestion, permet de vérifier si des catégories sont absentes ou lacunaires.

Catégorie tchadienne		Objectifs de gestion	Correspondance catégories UICN
Loi 2008			
réserve naturelle intégrale	Forêt classée	établie pour la protection d'un biotope ou d'un écosystème , et permettre leur évolution naturelle. Elles bénéficient d'une protection absolue	Catégorie Ia
parc national		la flore, la faune, les eaux, les sites géomorphologiques, historiques et d'autres formes de paysages jouissent d'une protection spéciale , et à l'intérieur desquels le tourisme est organisé et réglementé. Site protégé destiné à : <ul style="list-style-type: none"> - la propagation, la protection, la conservation des espèces végétales et animales sauvages ; - l'aménagement de leur habitat ; - la protection des sites, des paysages ou des formations géologiques d'une valeur scientifique ou esthétique particulière dans l'intérêt et l'éducation du public. 	Catégorie II
réserve de la faune		la conservation de la biodiversité et l'aménagement de l'habitat . établies pour la protection de toutes les espèces de faune	Catégorie IV
domaine de chasse		Organisées en vue d'une exploitation rationnelle de la faune sauvage dans un but sportif ou d'alimentation	Catégorie VI
ranch de faune	espace naturel vaste où sont conduites les activités de production et d'exploitation de la faune, consistant en la réalisation d'aménagement spéciaux, destinés à favoriser le développement des animaux sauvages et leur attachement à leur territoire naturel	ne répond pas aux critères de l'aire protégée, ne devrait pas figurer comme aire protégée	
zone de gestion concertée de la faune	favoriser la reproduction, la propagation et l'exploitation d'espèces fauniques sur leur territoire, ainsi que la conservation des habitats nécessaires à la survie de ces espèces.	Catégorie VI	
Forêt sacrée	Visent une protection sacrée et spéciale des sites et des écosystèmes	Catégorie Ia Catégorie III	
réserve aquacole	Assurer la protection des habitats et des ressources halieutiques : Gestion rationnelle des ressources aquacoles	Catégorie I	
Mise en défens	Assurer la protection des habitats et des ressources halieutiques	Catégorie I	
Réserve naturelle et culturelle (de l'Ennedi)	conserver et préserver de manière durable les caractéristiques naturelles et culturelles de l'Ennedi en termes de valeur faunique, floristique et culturelle	Catégorie V	

⁴⁰ Notamment reconnues par l'UICN

c. Des modalités de création des aires protégées à élargir

Les procédures de création et de classement sont précisées par la loi, en fonction de la catégorie. Les aires de conservation faunique peuvent être érigées soit au nom de l'Etat, soit au nom d'une entité décentralisée, soit au nom d'une communauté. Leur classement suit la procédure prévue pour les forêts classées, sauf disposition législative contraire (c'est notamment le cas pour le classement des parcs nationaux qui relève de la loi et non du domaine réglementaire).

Par contre, la loi ne prévoit pas d'autres initiateurs d'aires protégées en dehors de l'Etat, d'une CTD, et d'une communauté. D'autres entités, comme des ONG⁴¹, ou des individus, peuvent proposer la création d'une nouvelle aire protégée, mais la loi ne prévoit pas ces cas. Il serait utile de préciser que même si le processus de classement relève de l'Etat, la proposition peut émaner de différents acteurs.

d. Des modes de gouvernance des aires protégées insuffisants et à diversifier

La gouvernance des aires protégées est comprise comme « les interactions entre les structures, les processus, et les traditions politiques et sociales qui déterminent les modalités d'exercice du pouvoir et des responsabilités, de la prise de décisions et de l'expression de l'opinion des citoyens et d'autres parties prenantes »⁴². Cette notion est appliquée depuis plusieurs années aux aires protégées, pour déterminer la manière dont celles-ci sont « gouvernées » et qui « gouverne », c'est-à-dire qui prend les décisions concernant la gestion d'une aire protégée.

Si l'on suit la classification de l'UICN, la gouvernance des aires protégées peut prendre la forme de :

- la gouvernance par l'Etat,
- la gouvernance partagée ou cogestion,
- la gouvernance privée,
- la gouvernance par les communautés locales et/ou autochtones.

Appliquée aux catégories d'aires de conservation faunique de la loi de 2008, on peut associer la gouvernance des :

- parcs nationaux à l'Etat
- réserves naturelles intégrales à l'Etat
- réserves de faune à l'Etat ou aux collectivités territoriales
- domaines de chasse : Etat (mais pas précisé)
- zones de gestion concertée de la faune aux collectivités territoriales décentralisées ou aux communautés.

La loi tchadienne ne prévoit pas d'article spécifique à la gouvernance des aires protégées, elle associe automatiquement un mode de gouvernance à une catégorie d'aires protégées. Or le fait de reconnaître différents types de gouvernance indépendamment de toutes catégories⁴³, permet une flexibilité de ces modalités (Le choix dépend également du statut foncier du site).

Dès lors, plusieurs modalités de gouvernance sont absentes : la gouvernance par des personnes privées et la gouvernance partagée ou cogestion.

⁴¹ Exemple de SOS Eléphants.

⁴² Lausche (B), *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, Suisse : Gland, UICN, 2012, p.46.

⁴³ Dudley 2008 (les catégories de gestion de l'UICN peuvent s'appliquer à tous les types de gouvernance).

De plus, on constate un décalage entre le texte et la pratique. Ainsi des délégations de gestion au profit d'un opérateur privé ont été réalisées sans que la loi de 2008 ne l'encadre ou ne le prévoit clairement. L'article 109 indique même que « la concession des parcs nationaux est interdite », sauf exceptionnellement pour des activités de tourisme ;

- Ainsi, les accords de partenariat entre l'Etat tchadien et l'organisation non gouvernementale African Parks Network (APN), ont conduit à déléguer la gestion du parc national de Zakouma dès 2010, puis renouvelé en 2017 et élargi aux deux réserves de faune périphériques (RFSM et RFBS) pour une durée de 10 ans renouvelable. La gestion de la réserve naturelle et culturelle de l'Ennedi a également été déléguée à APN depuis 2017 pour une durée de 15 ans renouvelable.

D'autres initiatives sont en cours pour mettre en place des délégations de gestion ou des co-gestions :

- Réserve de faune d'Ouadi Rimé Ouadi Achim : la gestion est assurée officiellement par l'Etat, mais une multitude de projets sont menées dans la réserve. Aussi, afin de clarifier la gestion, une unité de cogestion de la RF a été créée en janvier 2020, afin de « coordonner les efforts consentis par divers bailleurs pour la réhabilitation de la réserve et permettre une planification efficace et efficiente des différents acteurs »⁴⁴.
- RF Binder Léré : depuis 2019, un processus de délégation de gestion à l'association Noé est en cours pour la réserve de faune de Binder Léré, avec l'objectif également de scinder la réserve de faune en un parc national (comme zone de cœur) et une réserve de faune (zone périphérique), créant un complexe d'aires protégées. Ce processus prend actuellement la forme d'un protocole d'accord⁴⁵.
- PN Sena Oura : des discussions sont également en cours pour déléguer la gestion du parc national de Sena Oura à l'ONG WCS.

Le constat est clair : aucune disposition de la loi ou du décret, ne prévoit ces modalités de délégation de gestion des aires protégées par l'Etat⁴⁶ et qui doivent être reconnues et encadrées par la loi. En effet, la loi doit prévoir clairement les droits et obligations découlant de cette délégation, pour le bénéficiaire, et préciser l'étendue de cette délégation (ce qui ne peut faire l'objet d'une délégation, ce qui relève du domaine régalién). En l'absence de telles dispositions, on court le risque de voir se multiplier des contrats *ad hoc*, avec les dérives possibles, notamment en raison de contextes économiques dégradés (pressions financières, déséquilibres des parties au contrat, etc.).

La gouvernance d'une aire protégée par une personne/entité privée n'est également pas prévue. Il n'existe aucune possibilité pour un individu ou une ONG de volontairement créer et gérer une aire

⁴⁴ Arrêté 002/PR/MEEP/DGM/DGTRFFP/DCFAP/2020 portant création, composition et attribution d'une unité de cogestion dans la RFOROA, 9 janvier 2020.

⁴⁵ Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Tchad et l'ONG Noé pour la création d'un complexe d'aires protégées du Mayo-Kebbi, avril 2019.

⁴⁶ La question des délégations de gestion des aires protégées à des partenaires privés est devenue un enjeu majeur en Afrique. Voir COMIFAC, *Guide sous-régional de bonnes pratiques pour la gestion des aires protégées en mode partenariat public-privé (PPP) en Afrique centrale*, Série politique n°11, 2018. Certains pays ont soit spécifiquement intégrés des dispositions organisant la délégation de gestion, comme Madagascar (voir loi 2015-005 portant refonte du code de gestion des aires protégées), soit adoptée des lois relatives aux partenariats publics-privés mais les objectifs de cet outil vont plus loin que la simple délégation de gestion (comme le Rwanda, voir Scholte (P.) et autres, « A Central African Perspective on Delegated Protected Area Management », *Tropical conservation Science*, vol.11, 2018, pp.1-11.).

protégée, alors que ce type de modalité de gouvernance a pu démontrer son intérêt pour la conservation. Seules les communautés locales peuvent demander la création d'une zone de gestion concertée de la faune. On pourrait également rapprocher de cette gouvernance, les forêts sacrées, dont la création et la gestion relèvent d'un groupe (communauté, village, regroupement de villages) de sa propre initiative.

Pour finir, la cogestion ou gestion partagée (différente de la délégation de gestion) n'est également pas prévue, alors que des initiatives sont mises en œuvre sur le terrain (cf. supra RFOROA).

Au regard de l'évolution des modes de gouvernance sur le terrain, il est indispensable de reconnaître et d'encadrer ces nouvelles modalités dans la loi. La loi doit prévoir les différentes modalités possibles de gouvernance, afin de légitimer les pratiques actuelles, limiter les dérives possibles, et ouvrir les possibilités pour les créations à venir de nouvelles aires protégées.

e. La gestion des aires protégées

La loi prévoit différents documents en lien avec la gestion des aires protégées :

- Plan d'aménagement pour les PN (art.106),
- Plan de gestion et règlement intérieur pour les réserves intégrales,
- Plan d'aménagement et règlement intérieur pour les RF,
- Plan simple de gestion pour les domaines de chasse,
- Plan simple de gestion pour les ZGCF,
- Plan d'aménagement forestier pour les forêts classées,
- Plan simplifié d'aménagement, dit plan simple de gestion (PSG) pour les forêts communautaires.

Les décrets précisent les modalités de réalisation de ces différents plans, mais la procédure et les contenus ne sont pas adaptés à la réalité. Jugés trop lourds et trop longs par les acteurs de la conservation, il sera nécessaire de clarifier les concepts et les contenus essentiels de ces documents

La loi doit fixer les principes généraux des plans d'aménagement des aires protégées en particulier l'identification des valeurs patrimoniales et les objectifs de conservation, qui seront modulés en fonction des catégories d'aires protégées.

C. La protection des espèces de faune : des listes d'espèces à adapter pour tenir compte de l'évolution écologique et juridique et leur régime

La loi de 2008 définit la faune « comme l'ensemble des animaux sauvages, vivant en liberté dans leur milieu naturel ou maintenus en captivité » (art.95). Elle poursuit en indiquant que « tout animal sauvage se trouvant sur le territoire national bénéficie de la protection conférée à la faune par la présente loi, par les textes d'application, ainsi que par les conventions internationales ratifiées [...] » (art.97).

Cette disposition ne fait aucune distinction sur la provenance d'une espèce de faune. En d'autres termes, tout animal franchissant la frontière tchadienne, bénéficie *de facto* du régime prévu par les textes, cela peut notamment être le cas d'espèces migratrices, passant juste une partie de l'année sur le territoire. Bien que le Tchad fasse partie des zones d'hivernage de nombreux oiseaux

migrateurs en raison de ses zones humides, aucune disposition ne traite spécifiquement du cas des espèces migratrices et ne prévoit de régime spécifique à ces espèces. Il faudra donc faire attention à ce que les dispositions applicables à toutes les espèces (migratrices ou non) respectent et mettent en œuvre les obligations découlant des accords internationaux pertinents.

Afin d'assurer la sauvegarde des espèces des différentes espèces de faune, la loi de 2008 (articles 132 à 140) instaure un système de protection des espèces de faune basé sur des catégories : espèces intégralement protégées (liste A) et espèces partiellement protégées (liste B). De l'inscription d'une espèce sur une liste ou l'autre, découlera son régime de protection et d'exploitation.

Ni la loi ni le décret ne précisent les critères permettant de classer les espèces dans l'une ou l'autre catégorie. En effet, plusieurs critères peuvent être envisagés notamment aux termes des conventions internationales (listes de la CMS, de l'AEWA, de la CITES) et des consensus internationaux sur l'état de conservation des espèces (liste rouge de l'UICN) : espèces menacées d'extinction, susceptibles d'être menacées d'extinction, espèces dont l'état de conservation est défavorable. La loi ne prévoit pas d'évaluer l'état de conservation ou les menaces pesant sur les différentes espèces.

Les listes sont établies par décret pris en conseil des Ministres. Elles peuvent faire l'objet d'une révision périodique « afin d'assurer leur adaptation à l'évolution des populations », qui découlera d'inventaires (prévu par le décret). Ces listes ont été adoptées sous la forme de deux annexes au décret 380 de 2014.

Depuis 2014, il n'y a pas eu (à notre connaissance) de modification de ces listes. Cette révision des listes devrait se baser systématiquement sur les différents travaux et inventaires, et ne plus constituer une simple « possibilité », mais une obligation annuelle, en particulier pour tenir compte des changements rapides de l'environnement, des conditions socioéconomiques, des connaissances scientifiques (voire les meilleures connaissances disponibles comme le prévoit l'AEWA) et de l'évolution des listes au niveau international (CITES, CMS, AEWA). Cette révision est également importante pour évaluer et prendre en compte l'état de conservation des espèces, en particulier celles dont la protection découle de conventions internationales, comme la CMS et l'AEWA.

En comparant les listes A et B, avec les listes de la CMS, de l'AEWA, on constate que les espèces figurant sur la liste A1 et A2 de la CMS (comme l'oryx, l'addax, la gazelle dama et la gazelle de Rhim, l'éléphant), la liste 1b et 1c de l'AEWA (la grue couronnée), figurent dans la liste des espèces intégralement protégées (liste A). Certaines espèces d'oiseaux ne figurent cependant pas sur la liste A : *Aythya nyroca*, la sarcelle marbrée (présente au lac Tchad et lac Fitri).

Aucune disposition ne prévoit spécifiquement la restauration des habitats des espèces figurant sur les listes, comme cela est exigé par la CMS pour les espèces migratrices et les oiseaux d'eau migrateurs aux termes de l'AEWA. Néanmoins, il y a une obligation de remise en état de l'environnement découlant de la loi de 1998 (dans certains cas), ainsi que la remise en état du milieu aquatique prévue en cas de travaux ou ouvrages dans le lit des eaux (si destruction de frayères, réserve d'alimentation de la faune aquacole...) par la loi de 2008 (art.219).

Alors que les espèces de faune font l'objet de listes, les espèces végétales ne sont que partiellement envisagées. Une fois de plus, on constate une compartimentation des espèces en fonction de leur origine, ainsi la loi prévoit deux dispositions spécifiques pour les espèces végétales : d'une part, seules « certaines espèces forestières, en raison de leur intérêt ethnobotanique spécifiques ou des risques de disparition qui les menacent [...] feront l'objet d'une liste » (art.55), et d'autre part, « pour leur intérêt scientifique, économique ou socioculturel, il peut être procédé à la protection partielle ou intégrale de certaines espèces végétales et animales aquatiques » (art.229).

L'obligation de mener des inventaires des espèces devrait également figurer dans la loi, afin que les choix de classement des espèces se fassent sur les données scientifiques actualisées.

La lutte contre les espèces exotiques (d'espèces animales ou végétales) n'est également pas généralisée à toutes les AP, mais n'est prévue que pour les réserves naturelles intégrales sous la forme d'une interdiction, alors que leur impact est majeur, y compris en dehors des aires protégées (zones humides⁴⁷). Le régime forestier et le régime des ressources halieutiques instaurent chacun respectivement une obligation d'autorisation du Ministre pour l'introduction des espèces forestières exotiques (art.51) et d'espèces d'organismes aquatiques exogène (art.251). L'ensemble des dispositions est donc insuffisant pour une gestion efficace des menaces engendrées par l'introduction d'espèces exotiques à l'intérieur et en dehors des aires protégées. L'article 8h de la CDB indique que les Etats « [...] empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces ». La loi de 1998 dans sa forme actuelle, ne prévoit aucune disposition les concernant.

D. L'exploitation de la faune : encourager la valorisation et l'utilisation durable de la biodiversité

La loi de 2008 régit « l'exploitation de la faune », qui prend trois formes : la chasse, le ranching (ou élevage de faune sauvage) et le tourisme de vision. Cette approche est compréhensible par l'approche « ressources » adoptée par la loi.

Lors de l'analyse des principes de la loi (cf. supra), il est apparu que les principes devant guider la loi devaient également inclure l'utilisation durable et la valorisation. L'utilisation durable et la valorisation contribuent à la conservation, et vice-versa. Il y a un potentiel économique.

Dans le contexte actuel et en particulier dans une loi visant le double objectif de conservation et de bénéfices socio-économiques, il ne s'agit plus de parler d'exploitation, mais d'une véritable valorisation (économique, sociale, culturel) du patrimoine par son utilisation durable et sa conservation, tout en assurant une équité dans la répartition des bénéfices de cette valorisation.

Quelle est la situation de la chasse au Tchad ?

- Toute chasse (y compris la chasse « traditionnelle ») est interdite au Tchad depuis 1999 sauf en dehors des zones conventionnées⁴⁸. Dès lors toute chasse en dehors des zones autorisées, est constitutive de braconnage, qu'elle soit pour l'autoconsommation ou pour le commerce.

⁴⁷ Rapport du Tchad contribuant à l'état de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde, FAO, 2016, p.28.

⁴⁸ Décret n°88, de 1999.

- La chasse sportive (dans les zones conventionnées) est marginale, avec des concessions de petite chasse près du lac Tchad et de grande chasse dans le domaine de chasse de Melfi⁴⁹. Les zones de chasse sont impactées par le manque de moyen de contrôle, par l'utilisation agro-pastorale, la transhumance, qui ont engendré une baisse drastique de la faune sauvage notamment dans le DC de l'Aouk.

a. La place de la chasse

L'article 142 définit la chasse comme « tout acte tendant à tuer, blesser, poursuivre, rechercher, inquiéter, viser, capturer, piéger un animal en liberté ou détruire, ramasser des œufs d'oiseaux ou de reptiles ».

La loi distingue plusieurs catégories de chasse : la chasse sportive, la chasse de subsistance (ou chasse traditionnelle), la capture scientifique, la capture commerciale, la prise de vue. Il ne paraît pas pertinent d'englober dans ce chapitre la capture scientifique et la prise de vue comme acte de chasse, car ces activités ne correspondent pas à l'objectif de l'acte de chasser qui est de porter atteinte à l'intégrité de la faune⁵⁰. Une actualisation de la définition et des actes de chasse sont nécessaires.

La chasse sportive peut être un moyen de faire baisser la pression de la chasse dans les aires protégées (notamment si les domaines de chasse juxtaposent des aires protégées où la chasse est interdite). Elle peut également être bénéfique au niveau local, encore faut-il que les bénéfices de cette chasse soient partagés au niveau local. Plusieurs outils pourraient être mis en place. On pourrait qualifier la chasse sportive de « tourisme cynégétique » afin de la distinguer de la chasse de subsistance, et d'insister sur la valorisation des ressources fauniques comme outil de développement économique.

La chasse sportive fait l'objet d'une réglementation basée sur l'octroi d'un droit de chasse, par la délivrance de permis de chasse en fonction du type d'animaux autorisés (permis de grande chasse et permis de petite chasse). Les quotas des animaux pouvant faire l'objet de chasse (catégorie B) est donnée annuellement par le Ministère, ainsi que les dates de chasse.

Les modalités d'actualisation des listes ne sont pas mentionnées. Or, la liste devrait être fonction de l'état des ressources, et donc d'un inventaire régulier. La liste des espèces pouvant faire l'objet d'un permis de chasse doit être conforme avec la liste des espèces protégées et partiellement protégées. Or faute d'actualisation de ces listes et donc de l'évolution de l'état réel des espèces, il est difficile d'actualiser les arrêtés annuels déterminant les quotas de chasse⁵¹, avec des risques pour des espèces qui sont de plus en plus menacées et continuent de faire l'objet de chasse. Il est par conséquent nécessaire que la législation prévoit la nécessité d'adapter les quotas et donc les

⁴⁹ Rapport UICN/PACO (2009). *La grande chasse en Afrique de l'Ouest : quelle contribution à la conservation ?* Après une phase où la grande chasse fut interdite sur le territoire tchadien, on constate depuis 2014 une reprise des activités et des conventions entre l'Etat et des sociétés organisatrices de chasse (renouvelables 5 ans), de nouvelles conventions ont été signées en 2018.

⁵⁰ KONATE (A.), *Tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique centrale*, FAO, Etudes juridiques, n°21, 2001, p.14.

⁵¹ Comme le mentionne le rapport LAB, « [l']arrêté [pour la campagne cynégétique 2019-2020] est un copier-coller du précédent sans aucun discernement (un quota de 15 grands Koudou par an est attribué à Melfi). », p.34. Assistance technique responsable du suivi technique et des aspects d'apprentissage, de capitalisation et de visibilité du programme régional ECOFAC6, *Rapport LAB*, janvier 2020 (non publié).

listes d'espèces par un système de surveillance, des bases scientifiques mais également fonction des connaissances locales, afin de déterminer objectivement l'état des ressources fauniques⁵².

Bien que marginale, la chasse sportive peut apporter un bénéfice au niveau local, notamment en raison de l'accompagnement des chasseurs par un guide de chasse et de pisteurs expérimentés, qui devraient être recrutés au sein des communautés locales. Il serait nécessaire de réfléchir à la manière de partager les bénéfices tirés de cette chasse sportive, notamment le partage des taxes et redevances au niveau local, l'implication des communautés dans le suivi des espèces, les emplois et les formations pouvant être liées à l'organisation de cette chasse.

La chasse de subsistance ou chasse traditionnelle est définie comme la chasse « exercée par les communautés locales sur leur territoire, en vue de satisfaire leurs besoins de consommation individuels et familiaux » (art.144). Contrairement à la chasse sportive, elle est réglementée par 3 articles du décret 380. Elle est autorisée sans permis, à l'aide de moyens traditionnels (listés, sur un territoire limité, et uniquement pour les espèces non protégées (totalement ou partiellement), le commerce ou le troc des produits de cette chasse, sont interdits.

La loi de 2008 donne une légitimité aux droits d'usage traditionnel. Ne faudrait-il pas spécifiquement inclure des dispositions relatives à la chasse de subsistance dans la loi au même titre que la chasse sportive, compte tenu du fait que toutes deux participent à l'utilisation durable de la faune ?

Eu égard aux enjeux et dans un souci de simplification, la réorganisation des dispositions relatives à la chasse devrait, poser une interdiction générale de la chasse, et des exceptions bien encadrées : le tourisme cynégétique (soumis à des conditions strictes de quotas, de période, de zonages, etc.) et la chasse de subsistance (avec un encadrement relatif aux moyens autorisés/interdits, etc.)

b. Le Ranching et l'élevage

La loi prévoit des dispositions portant sur les ranchs et sur l'élevage de la faune. Les remarques qui suivent se concentreront sur cette dernière activité.

L'élevage de faune est « une activité de production à but lucratif d'animaux sauvages, maintenus en état de captivité ou de semi-liberté, dans un espace restreint en vue de la commercialisation d'animaux, de la viande sauvage et des produits de la faune ». Il est soumis à autorisation. L'élevage ne peut concerner que les espèces partiellement protégées (comme dans le cadre de la chasse).

Il s'agit d'une activité économique permettant d'offrir une alternative à la chasse et à la consommation de faune sauvage prélevée dans le milieu naturel. L'élevage doit ainsi avoir pour objectif principal d'être « profitable à la conservation de la population locale (c'est-à-dire, lorsque c'est possible, contribue à l'augmentation de son effectif dans la nature ou promeut la protection de l'habitat des espèces tout en maintenant une population stable) »⁵³.

⁵² MORGERA (E.), *Wildlife Law and the empowerment of the poor*, FAO Legislative Study, n°103, FAO: Rome, 2010, p.207.

⁵³ Point 2.b.i. Résolution Conf.11.16 (Rev.Cop15), Elevage en ranch et commerce des spécimens élevés en ranch d'espèces transférées de l'annexe I à l'annexe II, CITES.

Les éleveurs sont propriétaires des animaux élevés et peuvent les commercialiser. Sur ce dernier aspect, l'élevage de faune en vue du commerce doit pouvoir répondre aux exigences de la CITES. L'article 189 précise simplement que « la commercialisation des produits de l'élevage de faune est soumise [...] aux dispositions générales applicables en matière de faune [...] aux conventions internationales (...) ». L'article 7.4 de la CITES prévoit que « [l]es spécimens d'une espèce animale inscrite à l'Annexe I élevés en captivité à des fins commerciales, [...] seront considérés comme des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II. », dont l'importation/exportation soumises à permis.

c. Le tourisme de vision

Le tourisme de vision est mentionné par la loi de 2008 (art.195-196), mais eu égard au potentiel à la fois pour la conservation, la valorisation du patrimoine naturel et le partage équitable des avantages, il mérite une plus grande attention au sein du texte et dans le cadre des aires protégées.

Le tourisme de vision peut contribuer à une meilleure prise en compte des communautés locales. La création des PN se solde souvent par l'exclusion des populations de leur terre coutumière. Afin de compenser cette perte et tenir compte de cette exclusion, il serait nécessaire d'envisager dans les contrats de concession touristique, des obligations liées à l'emploi et à la formation des communautés locales.

d. La réintroduction d'espèces

La réintroduction d'espèces disparues a pris la forme d'un projet dans la RFORAO depuis 2015, avec la réintroduction d'oryx algazelle⁵⁴, considérés comme éteints dans leur milieu naturel. Il n'existe aucun encadrement dans la loi de ce type d'activité, pourtant importante. De facto, cette réintroduction a dû suivre la réglementation CITES, l'oryx étant inscrit à l'annexe I de la CITES, et considéré comme espèce de l'annexe II quand elle est élevée en captivité (les oryx réintroduits ayant été élevés en captivité aux Emirats Arabes Unis), son importation est soumise à permis. Cet exemple de projet de réintroduction est de nouveau un exemple de terrain, démontrant la nécessité d'adapter la loi actuelle pour s'assurer que ces projets bénéficient d'un cadre juridique adéquate et conforme au droit international.

L'article 123 de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale de 2018 requière que l'Etat et les CTD favorisent la réintroduction d'espèces sauvages disparues.

E. Sécurité des personnes et des biens : conflit homme/faune sauvage

Le chapitre 6 est consacré à la sécurité des personnes et des biens (art.200 à 205), mais ses dispositions précisées par le décret 380 sont insuffisantes et difficilement applicables.

Les textes requièrent de l'administration d'organiser des opérations de contrôle en cas de danger pour les personnes ou les biens. Les textes adoptent une approche de prévention des conflits avec la faune sauvage et de refoulement, sans préciser néanmoins quels pouvaient être les moyens de prévention, et à quel stade du conflit il serait opportun d'intervenir (danger imminent ou prévenir

⁵⁴ Projet Oryx, financé par the Environment Agency-Abu-Dhabi, mis en œuvre par Sahara Conservation Fund et le gouvernement tchadien, 2015-2024.

les conflits bien en amont). En effet, la prévention des conflits hommes/faune sauvage ne doit pas se réduire à gérer les conflits au cas par cas lorsqu'ils se présentent, mais de mettre en place des stratégies pour les éviter et identifier les raisons qui poussent par exemple certaines espèces de faune de se rapprocher des habitations ou des champs, de sortir des aires protégées pour atteindre des zones habitées. Cette prévention des conflits peut s'organiser d'un point de vue territorial, par l'aménagement du territoire, la surveillance, etc.

L'abattage doit être exceptionnel, et la loi reconnaît la légitime défense pour justifier un abattage (art.205).

La procédure d'indemnisation n'est pas prévue par la loi, mais dans le décret, qui mentionne « [des] assistances » en cas de dommages aux biens ou aux personnes. La procédure mise en place est longue et lourde. Ainsi, le dommage doit être constaté par un agent habilité qui dresse un procès-verbal en présence d'un comité ad-hoc, lui-même composé des victimes, des autorités administratives et de six représentants de différents ministères. Le dernier échelon décisionnaire est le Ministre. La lourdeur de la procédure apparaît comme un frein à sa mise en œuvre. Il conviendrait de la simplifier.

Le décret précise également les taux d'assistance applicable aux dommages. Or si l'on parle de dommages aux personnes, il n'est jamais évoqué le cas de décès des personnes, pourtant nombreux liés à la faune sauvage. La procédure prévue est totalement en inadéquation avec cette réalité. D'autre part, en l'absence de budget de fonctionnement du ministère de l'environnement, il est légitime de s'interroger sur le financement des fonds alloués à cette assistance.

2.2.5. Analyse du régime des ressources aquatiques

Le troisième régime mis en place par la loi de 2008 concerne les ressources halieutiques. Comme cela a été précisé précédemment, en se focalisant sur les « ressources » halieutiques (et les ressources aquacoles), on se focalise beaucoup plus sur la ressource économique (et son exploitation) et moins sur les aspects écologiques que représente la faune, la flore, l'habitat (et sa conservation). L'essentiel du régime vise à réglementer la pêche : « [La] conservation [des ressources halieutiques et aquacoles] implique une gestion équilibrée et durable, en particulier par les activités de pêche » (art.210).

Aucune disposition du régime ne mentionne les zones humides. Le choix s'est porté sur le statut juridique des ressources aquacoles à travers le « domaine aquacole national » qui comprend les cours d'eau permanents ou non, les lacs, les mares, les étangs, les canaux de navigation et d'irrigation, les zones inondables et les conduites d'eau ». Une partie des éléments composant ce domaine national, recouvre les éléments répondant à la définition internationale des zones humides (art.1.1. Convention Ramsar).

Une nouvelle fois (comme déjà exprimé pour le régime forestier), il faut envisager les interactions avec le domaine agricole et alimentaire. La loi de 2008 organise l'exercice de l'aquaculture. L'aquaculture doit être mise en relation avec la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, qui considère l'aquaculture comme une activité agricole. Aussi, la réglementation de l'aquaculture ne devrait-elle pas être retirée du champ d'application de la loi de 2008 ?

Le régime mis en place par la loi de 2008 souffre également d'un certain nombre d'insuffisances en particulier

- l'inadéquation du permis par rapport à l'exploitation de la ressource ;
- l'insuffisance de la loi par rapport à la gestion des eaux partagées ;
- la non prise en compte de l'intégration de l'aquaculture dans d'autres secteurs d'activités ;
- la non prise en compte des initiatives publiques telles que la construction des installations aquacoles publiques ;
- la non prise en compte de versement de ristournes à l'administration de pêche pour son fonctionnement ;
- l'absence de disposition relative aux catastrophes naturelles ;
- l'absence de disposition sur les plans de développement aquacole des structures de collectivités territoriales ;
- le manque de disposition formelle de Suivi Contrôle Surveillance de ressources ;
- le manque de disposition spécifique aux risques biotechnologiques liés aux ressources génétiques aquatiques ;
- les dispositions sur les recherches en pêche et aquaculture ne sont pas clairement définies.

Recommandations

Les points principaux à prendre en compte dans le cadre de la réforme :

- la promotion et l'aménagement des ressources ;
- la mise en place d'un dispositif d'évaluation et de suivi des ressources ;
- la promotion et la valorisation des produits de la pêche et de l'aquaculture ;
- le développement des mesures incitant les opérateurs à moderniser leurs techniques de pêche et de conservation et transformation des produits ;
- le renforcement des institutions chargées de gérer le secteur ;
- la préservation des écosystèmes halieutiques et aménagement en partenariat de cogestion des pêcheries ;
- le renforcement de la capacité d'intervention des institutions ;
- la recatégorisation des permis de pêche par rapport aux engins ;
- La conservation et la gestion durable des ressources aquatiques en privilégiant les écosystèmes ;
- L'émergence du secteur de la pêche et de l'aquaculture dans l'économie nationale en promouvant la consommation et en encourageant le développement de la pêche et de l'aquaculture commerciales ;
- La promotion de la coopération sous régionale et régionale en matière de pêche et d'aquaculture entre les Etats ;
- La définition de type d'aménagement et du régime de gestion, d'exploitation et de protection des plans et cours d'eau à des fins de pêche et d'aquaculture.
- Le reversement des ristournes à l'administration de pêche ;
- Prévoir un article qui règlemente l'introduction des espèces d'importance aquacole ;
- Prévoir une disposition par rapport aux risques biotechnologiques liés aux ressources génétiques aquatiques ;
- Prévoir des dispositions claires pour la promotion de la recherche en pêche et aquaculture ;
- Intégrer les objectifs et les principes du GIRE ;

- Incorporer les principes de bonne gestion dégagée par les conventions internationales et régionales.

2.2.6. Analyse du régime de la répression des infractions

Le régime de la répression des infractions est défini dans les deux lois spéciales. Mais il faut également tenir compte des récents code pénal et code de procédure pénal.

Tout d'abord, la loi n°14/1998 portant définition des principes fondamentaux, celle-ci a prévu des mesures d'ordre administratif et pénal. Elles sanctionnent l'inobservation de la réglementation ; les infractions constituées par les atteintes portées aux éléments de l'environnement et à l'homme.

Les sanctions administratives consistent en de mesures d'interdictions, de suspension partielle ou totale (art.48), de non renouvellement des diverses autorisations ou permis.

Ensuite, la loi 14/PR/08 régleme les dispositions de répression des infractions qui prévoient des transactions, des poursuites et le jugement des délinquants à savoir « quiconque en tout temps ou en tout lieu est trouvé en possession d'un animal vivant ou mort, d'une partie, produit ou sous-produit de cet animal » (art. 145). Les infractions sont constatées par procès-verbal par les agents assermentés des administrations chargées des forêts, de la faune et des ressources halieutiques (art. 281). Les transactions sont exclues lorsque l'infraction a été commise contre une espèce intégralement protégée et/ou dans une forêt classée ou une aire protégée (art. 287).

Les sanctions pénales prévues pour la protection de l'environnement ne sont ni suffisantes, ni efficaces. La loi 14 ne prévoit que des sanctions d'ordre contraventionnel, alors que pour décourager les potentiels contrevenants aux dispositions légales, il faut des sanctions plus sévères, en accord avec la gravité des violations de la loi.

Les mesures correctives sont prises une fois le sinistre survenu ou la réglementation violée. Selon l'article 101 de la loi 14 « sans préjudice de l'application des sanctions pénales prévues à la présente loi et des réparations civiles, l'autorité chargée de l'environnement peut imposer à tout auteur d'une infraction ayant eu pour conséquence une dégradation de l'environnement de remettre en état celui-ci lorsque cela est possible ».

Les mesures incitatives sont prévues à l'article 98 de la loi précitée. Elle institue un système d'incitations financières et fiscales pour encourager les investissements et opérations de dépollution et de préservation de l'environnement. Néanmoins ces mesures sont d'ordre théorique. Leur mise en application n'est pas effective.

La question des agents assermentés se pose avec acuité sur le terrain, en raison des différents intervenants susceptibles de faire face à des infractions (agents du ministère et écogardes, garde forestière et faunique). Une clarification sur les pouvoirs (notamment liés à la constatation des infractions, au port d'armes, etc.) et les compétences des différents statuts des agents devra être réalisée dans le cadre de la réforme.

De même, **la criminalité environnementale transnationale n'est pas définie dans les deux lois**. Or elle est en croissance exponentielle en termes de variété, de volume et de valeur financière. Son impact va plus loin que la simple destruction de ressources naturelles, de la biodiversité et de l'habitat. Il affecte la sécurité humaine en alimentant et en entretenant les conflits, en compromettant la primauté du droit, la bonne gouvernance et la jouissance des droits fondamentaux comme le droit à la vie et à la sécurité, à l'alimentation, à l'eau potable, à la protection contre les intempéries, etc. On note malheureusement l'inexistence des moyens de lutte à la hauteur de la gravité de ce fléau.

Sur le plan judiciaire, on constate l'insuffisance du procès environnemental malgré qu'un substitut du procureur ait été nommé à N'Djamena pour s'occuper spécialement des crimes environnementaux, et un juge d'instruction devrait le seconder. Dans les provinces, ces fonctions relèvent du tribunal d'instance. Le véritable problème est l'insuffisance, voire l'absence, d'actions judiciaires en faveur de protection des aires protégées qui résultent du manque de culture environnementale, de la faiblesse des peines encourues par les délinquants et du manque généralisé de moyens pour assumer les exigences procédurales, etc. Tous ces manquements font que très peu de dossiers aboutissent à une condamnation effective. Et encore moins à l'exécution d'une peine réellement dissuasive. Il en résulte que dans la plupart du temps, les choses se négocient, des arrangements hors procédures sont trouvés, et tout le monde retourne à ses occupations.

Recommandations

Adapter les peines à la gravité de l'infraction (criminaliser certaines infractions graves à la faune, la flore et aux écosystèmes)

Intégrer des dispositions sur la lutte contre les trafics internationaux en lien avec les obligations internationales et issues des accords pluri-étatiques.

La formation et la spécialisation des magistrats étaient des conditions absolument nécessaires, sinon suffisantes, pour s'en rapprocher.

Contribuer à une meilleure connaissance du droit de l'environnement, partager des expériences dans le domaine de la jurisprudence de l'environnement et apporter sa pierre à une meilleure application du droit de l'environnement.

Définir des mécanismes de lutte sur le plan national de lutte contre la criminalité transnationale ;
Améliorer la coopération judiciaire et de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière de lutte contre la criminalité transnationale.

3. Préconisations et recommandations sur la suite du processus : un renouvellement majeur du cadre juridique en adéquation avec les enjeux nationaux et internationaux

Le droit est à la fois « le reflet et le moteur du changement social »⁵⁵, « Tout texte législatif représente une vision du monde à un instant donné en fonction des besoins conjoncturels ; il

⁵⁵ CHEVALLIER (J.), « Le regard de Jacques Chevallier », *Revue interdisciplinaires d'études sociales*, 2013, n°1, Vol.70, p.60

gagne à être vivant puisqu'en principe, il lui appartient de réguler dans le cadre d'un contexte évolutif. »⁵⁶. Ces deux citations témoignent du caractère vivant du droit, et de sa nécessaire et constante adaptation, face à des changements de plus en plus rapides.

3.1. Constats

1^{er} constat : La mise en œuvre de la loi de 2008 s'est faite dans un contexte d'exacerbation des menaces à la biodiversité : Désertification, changements climatiques ; Trafic international de faune et flore sauvages ; Pression de l'élevage/pâturage, bois-énergie, défrichement, conflits homme/faune (agriculture), surexploitation de ressources halieutiques, perte de la biodiversité, dégradation des habitats, etc.

2^{ème} constat : sa mise en œuvre a été entravée par plusieurs facteurs :

- Elle fut limitée par le faible nombre de textes d'application adoptés, seuls deux principaux décrets ont été pris depuis l'adoption de la loi et relativement tard (6 ans de décalage).
- Les difficultés structurelles propres au MEEP (absence de budget de fonctionnement) et donc les difficultés de contrôle de son application sur le terrain.

3^{ème} constat : malgré ce cadre juridique, des pratiques se sont développées sur le terrain, et des décisions politiques ont été prises, sans véritablement tenir compte des dispositions existantes, ou peut-être, pour pallier les lacunes des textes. Dans tous les cas, les résultats en termes de conservation ont été effectifs :

- La multiplication des délégations de gestion des parcs nationaux, l'exemple de la diminution du braconnage à la suite de la délégation de gestion du PN de Zakouma est patent.
- La réintroduction d'espèces disparues : la réintroduction des oryx et addax dans la RFOROA, et des rhinocéros dans le PNZ.
- L'interdiction de la coupe de bois vert a entraîné une baisse de la déforestation.
- La création de la garde faunique et forestière.
- La création d'une nouvelle catégorie d'aires protégées avec la RNCE.

Dès lors, la loi de 2008 s'est retrouvée à l'intersection entre deux évolutions parallèles : l'une au niveau international (interdépendances avec les enjeux internationaux, respect des obligations internationales) et l'autre au niveau national (des décisions politiques au plus haut niveau de l'Etat, des pratiques du terrain).

Ces constats amènent à s'interroger sur la construction même du droit. Si la pratique devient source de droit, comment partir de l'expérimentation (le terrain) pour construire un cadre juridique pertinent ? Comment légaliser les pratiques ? Dans quelle mesure doit-on légitimer juridiquement la pratique ?

Néanmoins, lors de ce processus de création/réadaptation du droit au terrain, il est nécessaire de garder à l'esprit le rôle essentiel du droit et de la loi. L'encadrement par la loi est nécessaire pour assurer la sécurité juridique, identifier les rôles et responsabilités de chacun, les droits/devoirs,

⁵⁶ KARPE (P.), « C'est quoi la légalité ? Voilà une question de bon droit », *Bois et Forêts des tropiques*, n°304(2), 2010, p.3.

régler les conflits, assurer la justice, assurer l'effectivité et l'efficacité, tout en permettant au Tchad de respecter et de mettre en œuvre ses engagements internationaux. Même si la pratique se révèle efficace, il faut s'assurer que les garde-fous de la loi sont préservés et ne pas profiter de la réforme législative pour légitimer des pratiques qui sont, par exemple, efficaces pour la conservation mais qui portent atteinte à certains droits fondamentaux.

Le prochain cadre législatif doit également être en adéquation avec les objectifs fixés au niveau national, en particulier le renforcement du réseau d'aires protégées (Aichi), la création de nouvelles aires protégées (y compris transfrontalière), l'amélioration de la gestion des AP existantes, la valorisation économique de la faune. La réforme de la loi de 2008 doit mettre en œuvre/ être en adéquation avec la politique nationale en matière de forêt, de faune et de ressources halieutiques. Même s'il n'existe pas à l'heure actuelle de politique nationale sur la conservation formellement adoptée, (à l'exception de la Stratégie nationale et le plan d'action pour la biodiversité, 2016) il est possible de se référer aux politiques actuellement en cours de formalisation, comme la PNE, la stratégie nationale de conservation des éléphants, le plan d'actions pour la conservation de la faune au Tchad. De plus, il convient de se référer également aux décisions politiques prises depuis 2008 (qui sont traduites juridiquement sous la forme de textes réglementaires) au plus haut niveau de l'Etat, pour apprécier les orientations stratégiques que devra traduire la réforme législative (ex : interdiction de la chasse, interdiction du charbon de bois, création de la GFF, etc.).

Les objectifs poursuivis pour la réforme de la loi 14/2008 :

- Valoriser les efforts et les résultats du Tchad en matière de conservation sur la scène régionale et internationale depuis 10 ans (accroître la visibilité),
- Aboutir à un texte répondant à la stratégie politique nationale,
- Développer un cadre juridique:
 - o donnant une légitimité juridique à la pratique qui répond aux finalités de la loi (prise en compte des leçons du terrain),
 - o en adéquation avec les enjeux internationaux et nationaux,
 - o en adéquation avec les propositions de réforme institutionnelle et réformes en cours,
 - o cohérent et adapté, pour garantir effectivité et efficacité.
- Pérenniser et augmenter les financements en faveur de la conservation des ressources naturelles;
- Requalifier les infractions pour permettre la lutte contre les réseaux criminels organisés.

3.2. *Recommandations*

3.2.1. Propositions

Au terme de l'analyse du texte, de sa mise en perspective par rapport à la réalité, la réforme doit à la fois :

- Consolider les résultats qui ont démontré leur efficacité en termes de conservation et
- Innover pour conforter la vision de conservation et de gestion durable de la biodiversité pour le XXI^{ème} siècle,
- Donner/anticiper un cadre légal à la réforme qui est en train de se faire dans le domaine de l'environnement au Tchad (Tchad Nature etc.).

Par conséquent, il est nécessaire de changer le paradigme constitutif et de passer d'une loi compartimentée basée sur une séparation des régimes des forêts/faune/ressources halieutiques à un nouveau texte basé sur l'équilibre entre la conservation et l'utilisation durable du patrimoine naturel national et des ressources.

Plusieurs options sont possibles, mais la troisième permet de refléter le changement nécessaire.

- 1^{ère} option : réformer des dispositions spécifiques de la loi de 2008 et intégrer de nouvelles dispositions, sans toucher à la structure et à l'organisation du texte ;
 - Avantages : cette option est celle qui peut être rapidement mise en œuvre, elle pourra s'accompagner de certains textes d'application pour tenir compte de l'urgence des demandes.
 - Inconvénients : cette option entraînera une réforme limitée qui appellera des réformes ultérieures.
- 2^{ème} option : préparer des textes d'application en vue de faciliter l'application de certaines dispositions du texte de 2008
 - Avantages : cette option permet de clarifier/régulariser et d'organiser a posteriori les modalités de mise en œuvre de la loi de 2008 (aires protégées notamment),
 - Inconvénients : il faudra nécessairement intégrer quelques dispositions législatives permettant de donner les bases juridiques à certains textes réglementaires (qui n'en disposent pas actuellement), avec un risque identique au précédent, à savoir une réforme ultérieure.
- 3^{ème} option : réformer la structure du texte de 2008 pour incarner le changement de paradigme en cours et adopter les textes d'application de certaines dispositions urgentes du texte de 2008 en ligne avec la nouvelle loi (voir annexe 4).
 - Avantages : cette option permet à la fois de consolider l'existant et d'innover. Elle permet de tenir compte des enjeux, de la réalité, des perspectives institutionnelles, des réformes en cours, d'être en adéquation avec le processus de décentralisation et d'aboutir à un texte adapté, cohérent, novateur. Cette option aboutirait à une nouvelle structure et un nouveau titre reflétant ce changement.
 - Inconvénients : la mise en œuvre de cette option prendra plus de temps qu'une simple révision du texte par modification/ajouts de nouvelles dispositions. Son adoption devra suivre la procédure législative classique. Elle devra s'accompagner de la rédaction des textes réglementaires les plus pertinents pour une mise en œuvre rapide.

3.2.2. Atelier de présentation auprès du Comité de révision des textes du MEEP

Un atelier de présentation de l'état des lieux préliminaire et des premières recommandations sur la réforme législative, a été organisé dans les locaux de l'APEF le jeudi 13 février 2020. Il rassemblait les membres du Comité de révision des textes du MEEP, des techniciens du MEEP, de l'UE, de

l'APEF (voir liste des participants, annexe 5). Après avoir présenté le bilan et les objectifs poursuivis par la réforme, les consultants ont présenté l'option 3 de réforme législative, à savoir la restructuration complète du texte : innover tout en consolidant les avancées de la loi 14/2008.

Cette option a reçu un écho positif du Comité au travers de son vice-président. Les débats ont permis de s'interroger sur les risques que pouvaient présenter la transversalité du nouveau texte au détriment de l'approche sectorielle de la loi 14/2008, sur l'opportunité d'élargir le champ de la loi pour inclure la transposition du protocole de Cartagena, la CITES, le protocole de Nagoya, les espèces exotiques etc.

3.2.3. Modalités de déroulement des prochains mois

Le planning prévu initialement par les TdRs, devra être nécessairement revu et adapté, compte tenu de la situation sanitaire mondiale, des contraintes liées aux difficultés et incertitudes des prochains mois.

- Le report de la 3^{ème} mission visant à organiser des ateliers pour avancer sur les options législatives à une date ultérieure. Compte tenu de la suspension des vols internationaux, des mesures de confinement et restrictions mis en place par les pays respectifs des consultants, l'option d'organiser des ateliers techniques d'ici juin 2020 n'est pas possible. Cet atelier pourrait avoir lieu en août/octobre tout en tenant compte des incertitudes. Il sera nécessaire de refaire un point du contexte fin juin ;
- Pour la période mai-juin, les consultants proposent d'organiser tout d'abord une réunion avec l'ensemble du comité de révision des textes en juin-juillet (en fonction des conditions sanitaires et restrictions) afin d'approuver le diagnostic final transmis (réunion organisée par le consultant national).
- A partir de juin-juillet une série de réunions de travail pourrait être organisée par le consultant national en présentiel, appuyé par la consultante internationale à distance. Il semble prioritaire d'organiser ces réunions sur la thématique « conservation et aires protégées », ces réunions auront pour objet de travailler sur des propositions de textes relatifs spécifiquement au volet conservation (gouvernance des aires protégées, typologie, etc...);
- La rédaction de nouvelles dispositions et/ou les modifications de dispositions de la loi pourra se poursuivre jusqu'à août, cette rédaction pourra nécessiter plus de temps et de jours que ce qui est prévu dans les termes de référence de l'étude. Dans ce cas, une proposition de calendrier révisé sera présentée par le consortium mené par AGRECO au bénéficiaire et à l'autorité contractante ;
- Une nécessaire collaboration avec les autres organisations internationales impliquées dans les réformes législatives, devra être organisée lors des travaux de rédaction des textes et des ateliers avec le comité de révision des textes. Des réunions ont été organisées à distance avec la FAO/projet Ressource ainsi qu'avec l'ONU DC pour présenter les projets respectifs et envisager les synergies de travail. Cette collaboration pourra s'organiser en fonction des thématiques pertinentes pour chaque organisation, afin d'éviter les incohérences et les duplicatas de propositions de textes. (ONU DC ainsi que la Banque Mondiale pour la partie répression pénale et criminalité environnementale ; la FAO/projet Ressource pour les dispositions relatives à la mise en œuvre de Ramsar et des accords AEM et AEW ; le PNUD pour les dispositions en lien direct avec la réforme de la loi de 1998).

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Nom	Poste	organisation
Mme Djerang Saglar,	Conseillère juridique du Ministre et Présidente du comité de révision des textes (MEEP)	MEEP
M. Mahamat Moussa Alifa	Directeur Général (DGM)	Direction Générale/MEEP
M. Oualbadet Magomna	Directeur Général Technique	Direction Générale Technique des ressources forestières, fauniques et de la pêche/MEEP
M. Kemba Kya Dambil	Directeur	Direction des affaires juridiques et du contentieux (DAJC)/MEEP
M. Abdramane Chaibo Hamid	Directeur	DCFAP/MEEP
M. Djadou Moksia	Directeur adjoint	DCFAP/MEEP
M. Mahamat Saleh Abakar	cadre	DCFAP/MEEP
M. Walsoumon Ali Ngaré	cadre	DCFAP/MEEP
M. Djabou Guindja Sakou	Expert LAB	DCFAP/MEEP
M. Klamon Haktouin	Chef de division chasse et lutte contre la criminalité faunique	DCFAP/MEEP
Mme Gladys Kouranang	Directrice	Direction des forêts et de la lutte contre la désertification/MEEP
M. Blaise Mouga Masdewel	Chef de division forêts	Direction des forêts et de la lutte contre la désertification/MEEP
M. Haroun Moussa	Coordonnateur du programme PASTOR	Ministère de l'élevage et des productions animales
M. Adoum Dehye Wakalo	Directeur Général	Ministère du développement touristique, de la culture et de l'artisanat
Mme Zara Am-Cham Moussa	Directrice du tourisme et de l'hôtellerie	Ministère du développement touristique, de la culture

Kadam		et de l'artisanat
Youssef Tom ?	Procureur de la République	TGI N'Djamena
M. Ahmat Brahim Siam	Coordonnateur	APEF
M. Andréa Ghuighi	Assistant technique	APEF
M. Jean-Luc Jamin	Expert LAB/mission état de lieux LAB	APEF
M. Romain Calaque	Expert biodiversité/mission revue institutionnelle	APEF
M. Jean-Marie Noiraud	Expert institutionnel/mission revue institutionnelle	APEF
M. Didier Carton	Chef de section développement rural	DUE
M. Hissein Hadji Tchere	Chargé de programmes	DUE/ Section Développement rural
M. Ronand Pécheur	Chargé de programmes	DUE/ Section Développement rural
M. Babakar Matar Breme	Directeur adjoint, Parc national Zakouma	African Parks Network
M. Pierre-Armand Roulet	Directeur pays	African Parks Networks
Dr Sitack Yombatina Béni	Consultant	ENA
M. Edouard Boulanodji	Coordonnateur de projet Tchad	Noé
M. Philippe Patisson	Commissaire divisionnaire, attaché de sécurité intérieur	Ambassade de France
Mme Aurélie Rossignol	Chef de projet environnement	Banque Mondiale
M. Mathieu Eckel	Coordonnateur LAB	WCS projet BSB Yamoussa
M. Rico Langeheine	Directeur de portefeuille de la GIZ au Tchad	GIZ, Tchad
M. Serge Ndjekouneyom	Spécialiste programme DD	PNUD, Tchad
Mme Annabelle Honorez	Ancienne directrice du projet POROA pour SCF/ Directrice de la RNCE	African Parks Networks
M. Cédric Vermeulen	Professeur	Université de Liège
Mme Stéphanie Vergnault	Présidente	SOS Eléphants du Tchad
M. Jacques Hillaert	Consultant	ONU DC

Annexe 2 : Inventaire des textes

A. Corpus juridique

Constitution du 4 mai 2018

a. Loi/ordonnance

- Loi n°14/PR 2008 du 10 juin 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques
- Loi n°18/PR/ 1998 du 16 septembre 1998 portant ratification de la convention concernant la protection du Patrimoine mondial, culturel et naturel
- Loi n°14/PR/1998 du 7 juillet 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement
- Loi n°014/PR/1995 du 13 juillet 1995 relative à la protection des végétaux
- Ordonnance n°004/PR/2018 du 21 février 2018 portant code minier
- Loi n°14/1960 du 02 novembre 1960 sur la protection des monuments et sites naturels
- Loi n°016/PR/99 du 18 août 1999 portant code de l'eau
- Loi 018/PR/2018 du 10 janvier 2019 portant protection du patrimoine culturel
- Loi 2017-01 du 8 mai 2017 portant code pénal
- Loi n°012/PR/2017 du 14 juillet portant code de procédure pénale
- Loi n°24 du 22 juillet 1967 propriété foncière et droits coutumiers
- Loi 67-23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux
- Loi n°011/PR/2010 du 10 juin 2010 portant création du parc national de Sena Oura
- Ordonnance 043/PR/2018 du 31 août 2018 portant orientation agro-sylvo-pastorale et halieutique
- Ordonnance n°18/PR/2011 du 1/3/2011, fixant les modalités d'utilisation des eaux pluviales, lacustres ou souterraine et celles qui sont relatives à l'exploitation et la gestion des ouvrages hydrauliques;
- Loi n°033/PR/2006 du 11/12/2006, portant répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées;
- Loi de finances 2017, fixant la taxe sur la circulation de poisson et les permis de pêche.

b. Décrets

- Décret n°380/PR/PM/MAE/2014 du 05 juin 2014 fixant les modalités d'application du régime de la faune (décret de classement et déclassé des aires protégées).
- Décret n° 379/PR/PM/MAE/ 2014 du 05 juin 2014, fixant les modalités de gestion du domaine forestier.
- Décret 377/PR/PM/MAE/2014 du 05 juin 2014 portant organisation et fonctionnement du parc national de Sena Oura
- Décret N°904/PR/PM/MEERH/2009 du 06 août 2009, portant réglementation des pollutions et des nuisances à l'environnement.

- Décret N°630/PR/PM/MERH/2010 du 04 août 2010, portant réglementation des études d'impact sur l'environnement.
- Décret N°409/PR/PM/MAE/2014 du 19 juin 2014 fixant les conditions d'élaboration et les modalités de mise en œuvre des plans d'urgence en matière d'environnement.
- Décret n°168/PR/PM/MERH/2012 du 24 février 2012 portant organisation et fonctionnement du fonds spécial en faveur de l'environnement.
- Décret n°1077/PR/PM/MCJ/2010 du 15 décembre 2010 classement et protection du site des lacs d'Ounianga en site naturel
- Décret n°400/PR/PM/MCJS/2015 du 28 janvier 2015 portant classement et protection du site du massif de l'Ennedi en site mixte (naturel et culturel)
- Décret n°160/PR/MEEP/2019 du 6 février 2019 portant création d'une réserve naturelle et culturelle de l'Enendi
- Décret n°86 du 7 mai 1963 créant le parc national de Zakouma
- Décret n°232 du 7 octobre 1967 portant création d'une réserve de faune de Fada Archei
- Décret n°135/PR/EFPC/PNR du 10 mai 1969 portant classement d'une réserve de faune dite du Ouadi Rimé-Ouadi Achim

c. Arrêtés

- Arrêté n°004/PR/PM/MEEP/SG/2018 Portant interdiction des transactions relatives aux infractions commises en matière de la forêt, de la faune et des ressources halieutiques.
- Arrêté conjoint n°022/PR/PM/MEEP/SG/DGRFFP/DFR/2018 Portant interdiction du transport et de la commercialisation du bois -énergie (bois et charbon de bois) sur le territoire national.

B. Politiques, plan d'actions, programmes et stratégies

- Stratégie et plan d'actions à l'horizon 2030.
- Stratégie nationale de conservation des éléphants au Tchad 2016-2020.
- Stratégie Nationale et Plan d'Action en matière de Diversité Biologique (SNPA/DB) en adopté en 2014.
- Stratégie Nationale et Plan d'Action pour le Développement des Produits Forestiers Non Ligneux (SNPA/PFNL) adopté en 2015.
- Stratégie Nationale de Gestion des feux de brousse au Tchad adoptée en 2011.
- Stratégie nationale en matière d'accès aux ressources et partage juste et équitable des avantages (APA) dans le cadre du Protocole de Nagoya de la Convention sur la diversité biologique (CDB).
- Stratégie nationale de protection et de gestion des éléphants du Tchad (2016-2025), adoptée en 2014.
- Plan d'actions national pour la biodiversité en 2000, révisé en 2014.
- Politique nationale de l'environnement adopté en 2017.
- Programme d'appui à la gestion concertée des aires protégées des écosystèmes fragiles du Tchad (APEF).
- Programme d'Action Nationale de Lutte Contre la Désertification (PAN/LCD adopté en 2000.
- Programme d'Action National d'Adaptation (PANA) aux Changements Climatiques adopté en 2009.
- Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT 2014-2035) adopté en 2014.

- DCFAP 2016 Plan d'Action National pour la Conservation du Guépard et du Lycaon en République du Tchad. MEP.
- Schéma directeur de la pêche et de la pisciculture, 2003;
- Cadre Stratégique de Développement de l'Aquaculture au Tchad, 2010;
- Plan de Développement de l'Aquaculture au Tchad, 2018;
- Plans d'Aménagement Intégré et de Gestion à Base Communautaire, 2012,2015, 2018;
- Plan National d'Investissement du Secteur Rural, 2016-2021;
- Politique Nationale de la Nutrition et de l'Alimentation, 2014-2025;
- Plan Stratégique de Développement Environnemental et des Ressources halieutiques, 2012-2015

C- Conventions, Traités et Accords relatifs à l'environnement

Numéro	Noms de la Convention	Date de signature/adhésion	Date de ratification
Au niveau International			
01	Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique (CBD)	12/06/1992	07/06/1994
02	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), New York	07/06/1992	30/04/1993
03	Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de la cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font objet d'un commerce international appelée aussi Convention PIC (Prior Informed Consent), Danemark	10/09/1998	10/03/2004
04	Convention sur la Conservation des Espèces Migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), Bonn	01/11/1983	21/11/1996
	Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-d'Eurasie	01/11/2011	
05	Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification (LCD), Paris	14/10/1994	26/08/1996
06	Convention sur le Commerce International des Espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), Washington	08/02/1988	02/02/1989
07	Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POPs), Suède	16/05/2002	10/03/2004
08	Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SAO), Canada	?	07/06/1994
09	Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination, Suisse	27/01/1992	10/03/2004
10	Convention sur les zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats d'oiseaux (RAMSAR), Iran	1998,	13/11/1990
11	Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, Autriche	31/12/1988	18/05/1989

12	Convention de Minamata sur le Mercure	25/09/2014	19/06/2015
13	Convention de Bruxelles sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale	27/09/1968	29/11/1969
14	Déclaration de la conférence des nations unies sur l'environnement humain (Stockholm)	16/06/1972	
15	Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement	14/06/1992	
16	Accord sur le règlement commun de la faune et de la flore	03/12/1977	
17	Convention internationale « sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures »	30/11/1990	
18	Accord sur le règlement commun de la faune et de la flore	03/12/1977	
19	Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la Diversité Biologique	24/05/2000	01/11/2006
20	Protocole de Kyoto à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Japon	12/11/1997	08/01/2002
21	Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD+), Genève	2014	
22	Protocole de Nagoya sur la Biosécurité	13/10/2011	Décembre 2015
23	Accord de Paris sur le Changement Climatique	22/04/2016	07/11/2017
24	Convention sur la Protection et l'Utilisation des Cours d'eau Transfrontaliers et les lacs internationaux		22/02/2018 (adhésion)
Au niveau de l'Afrique			
01	Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontaliers et la gestion des déchets dangereux en Afrique, Mali	30/01/1991	27/01/1992
02	Réseau d'Aires Protégées d'Afrique Centrale (RAPAC)	04/06/2001	
03	Traité relatif à la Conservation et à la Gestion Durable des Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale et instituant la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC)	05/02/2005	Mars 2000
04	Convention portant création de l'Agence Panafricaine de la Grande Muraille Verte (APGMV)	Juin 2005	Juin 2007
05	Traité instituant la Conférence des Ecosystèmes des Forêts Denses et Humides d'Afrique Centrale (CEFDHAC)	17/03/1999	
06	Traité instituant international Union of Forestry Research Organisations (IUFRO)		
07	Convention portant création de l'Agence Internationale pour le Développement de l'Information Environnementale (ADIE), ancien Programme Régional de Gestion de l'Information Environnementale (PRGIE)	04/09/2008	
08	Traité instituant la Conférence des Ministres Africains de l'Environnement (CMAE)	Décembre 1985	
09	Traité instituant la Conférence Islamique des Ministres de l'Environnement (CIME) (Ministère de Plan)		
10	Traité de Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC)	18/10/1983	
11	Convention de création du Comité Inter Etat de Lutte contre les Sècheresse au Sahel (CILSS)	12/09/1973	
12	Convention portant création de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT)	03/12/1977	

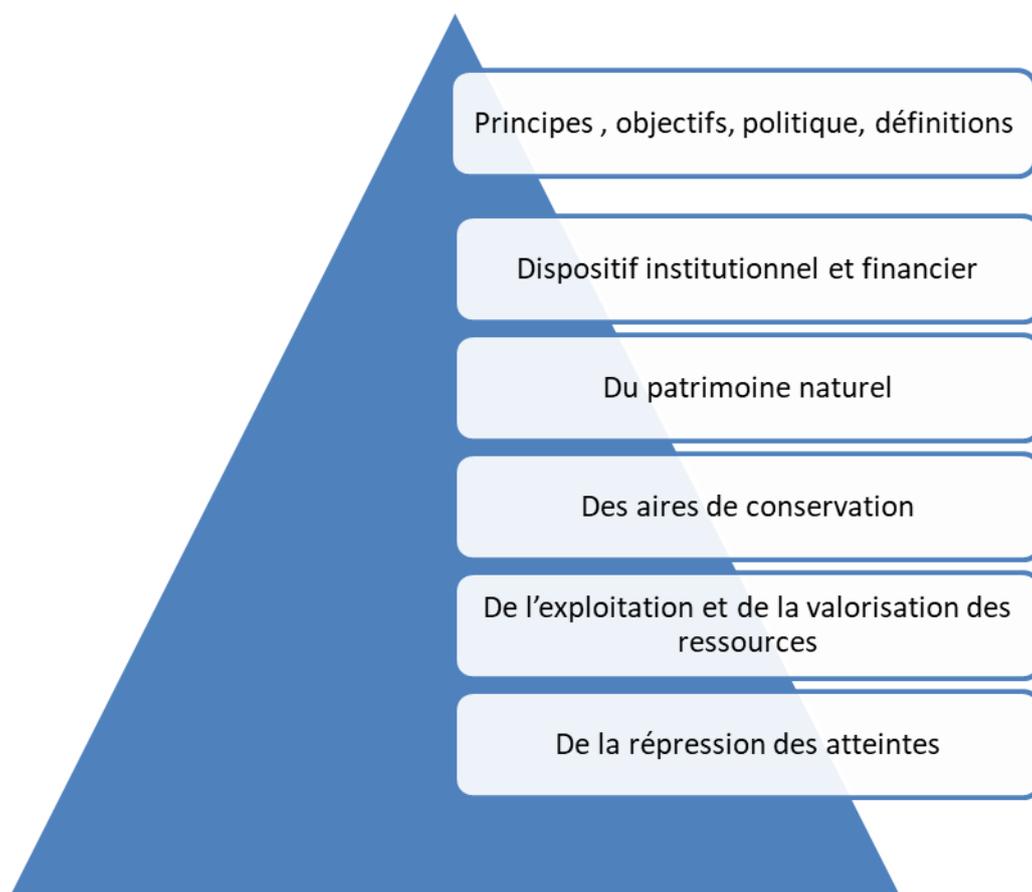
13	Charte de l'Eau du Bassin du Lac Tchad	30 avril 2012	
14	Convention révisée de Maputo relative à la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles en Afrique	06/12/2004	13/02/2015
15	Accord de Moundou signé entre le Cameroun et le Tchad relatif au prélèvement d'eau dans le Logone aux fins agricoles	21/08/1970	

Annexe 3 : Etat des lieux des législations pertinentes en Afrique

Pays	date	titre	
Mali	2018	Loi N° 2018-036/ du 27 juin 2018 fixant les principes de gestion de la faune et de son habitat	La présente loi fixe les principes fondamentaux et les conditions générales de protection, de gestion et de développement de la faune et de ses habitats. Elle détermine également les mesures de conservation, de mise en valeur et d'utilisation durable des animaux sauvages, de leurs milieux de vie et de leur diversité biologique.
Madagascar	2015	Loi n°2015-005 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées	
Gabon	2007	Loi n°003/2007 du 27 août 2007, relative aux parcs nationaux	Article 2.- La présente loi vise, dans le cadre du processus de développement de la conservation du patrimoine naturel et culturel national, à promouvoir une politique de protection et de valorisation durable des parcs nationaux
RDC	2014	Loi relative à la conservation de la nature, Février 2014	La présente loi fixe, conformément à l'article 202, point 36, litera f, de la Constitution, les règles relatives à la conservation de la diversité biologique, à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs ainsi qu'à l'accès et au partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources biologiques et génétiques. Elle concourt à assurer notamment la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, la protection des espèces de faune et de flore sauvages ainsi que le développement durable dans les aires protégées.
Burundi	2016	Loi N°1/07 du 15 juillet 2016 portant révision du code forestier	La présente loi fixe le régime applicable au développement, à la conservation, à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources forestières sur l'ensemble du territoire national. A cet effet, elle précise les modalités d'une gestion intégrée assurant de façon soutenue et durable la conservation et l'utilisation des ressources forestières et des différents écosystèmes en vue d'accroître leur contribution au développement économique, social, écologique, culturel et scientifique du pays.
Congo	2008	Loi n° 37-2008 du 28 novembre 2008 Sur la faune et des aires protégées	La présente loi fixe les principes fondamentaux et les conditions générales de conservation et de gestion durables de la faune, des habitats et écosystèmes dont elle dépend.
Côte d'Ivoire	2002	Loi relative à la création, à la gestion et au financement des parcs nationaux et des réserves naturelles	L'objectif général de la présente loi est de marquer la volonté de l'Etat de la Côte d'Ivoire d'agir dans le secteur des parcs et réserves et permettre le renforcement de la politique globale de conservation de la nature
Bénin	2004	Loi n° 2002-16 du 18 octobre	La présente loi fixe les principes fondamentaux et les conditions générales de protection, de gestion et de

		2004 portant régime de la faune en République du Bénin	développement de la faune et de ses habitats en mettant en œuvre des mesures de conservation, de mise en valeur et d'utilisation durable des animaux sauvages, de leurs milieux de vie et de leur diversité biologique.
Burkina Faso	2011	LOI N°003-2011/AN portant code forestier au Burkina Faso	Le présent code a pour objet de fixer les principes fondamentaux de gestion durable et de valorisation des ressources forestières, fauniques et halieutiques. Article 2 : Le présent code vise à protéger et à valoriser les ressources forestières, fauniques et halieutiques.
Rwanda	2018 2013	LOI N°48/2018 DU 13/08/2018 sur l'environnement	
		LOI N° 70/2013 DU 02/09/2013 régissant la biodiversité au Rwanda	Article premier : Objet de la présente loi La présente loi détermine les modalités de gestion et de conservation la diversité biologique au Rwanda
RCA	2008 1984	loi N°08.022 portant code forestier de la République centrafricaine	Art.1er : La forêt en général et la forêt centrafricaine en particulier remplissent de multiples fonctions. Elle maintient la fertilité des sols, génère de nombreux services environnementaux et contribue à la séquestration du carbone, à la survie et au bien-être des populations, notamment des peuples qui y sont culturellement et intimement associés ainsi que de la faune sauvage.
		Ordonnance N° 84.045 portant protection de la faune sauvage et réglementant l'exercice de la chasse en République Centrafricaine	Art 1 La faune, en République centrafricaine, est partie intégrante du patrimoine national. Il est du devoir de chacun de veiller à sa sauvegarde. La protection des espèces animales et de leurs biotopes, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent sont d'intérêt général.
Niger	1998	loi N° 98-07 du 29 avril 1998 fixant le Régime de la Chasse et de la Protection de la Faune	Article Premier : La présente loi a pour objet de définir le régime de la chasse et la protection de la faune
Togo	2008	Loi 2008-09 portant code forestier	Article 1er : Le présent code a pour but de définir et d'harmoniser les règles de gestion des ressources forestières aux fins d'un équilibre des écosystèmes et de la pérennité du patrimoine forestier
Cameroun	1995	Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche Décret 95/468/PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune	Article 1 ^{er} : La présente loi et les textes pris pour son application fixent le régime des forêts, de la faune et de la pêche en vue d'atteindre les objectifs généraux de la politique forestière, de la faune et de la pêche, dans le cadre d'une gestion intégrée assurant de façon soutenue et durable, la conservation et l'utilisation desdites ressources et des différents écosystèmes.

Annexe 4 : Proposition de nouvelle structure législative plus cohérente avec sa finalité



1. Une extension des principes sous-jacents

- Equilibre conservation/ gestion/ valorisation qui se matérialise par la nouvelle structure du texte
- Biens communs (patrimoine et ressources) valeur mondiale et nationale (impact en termes de financement)
- Intégration des changements climatiques/perde de la biodiversité/désertification
- Territoires et gouvernance, lien avec décentralisation et politiques sectorielles
- Systèmes d'information

2. Institutions :

- Ministère :
 - Législation et réglementation
 - Gouvernance des sous-tutelles
 - Diplomatie environnementale
 - Lutte contre la mauvaise gouvernance
- Organisation en charge de la gestion des aires protégées et de la conservation
 - Statut
 - Mission
- Corps de protection de la nature

- Statuts des agents du corps
- Formations (techniques, paramilitaires et OPJ)

3. Financements

- Financement Etat
- Financement par service
- Financement non étatique

4. De la faune et de la flore

- Régime de protection des espaces :
 - Classification
 - Régimes applicables
 - Conflit homme/faune
 - Compensation d'impacts résiduels
- Système d'information pour décisions
 - Recherches/études
 - Suivi dont télédétection
 - Aide à la décision

5. Zones classées

- Catégories d'AP :
 - Liste
 - Classement/déclassement
 - Régimes applicables
- Gouvernance des AP
 - Gouvernance par catégorie
 - Gouvernance territoriale
 - Gouvernance transfrontalière
- Gestion des AP :
 - Etapes du cycle de gestion
 - Financement
 - Ressources humaines
- Zones à statut spécial
 - AP issues de conventions internationales
 - AP transfrontalières

6. Utilisation durable et valorisation

- PFNL et droits d'usage
 - Chasse de subsistance
 - Aliments sauvages
 - Plantes médicinales
- Tourisme :
 - Tourisme cynégétique
 - Tourisme de vision
 - Pêche sportive
- Elevage de faune sauvage :
 - Elevage intensif
 - Elevage extensif
- Pêche :
 - Subsistance

- Commerciale aquaculture
- Ressources ligneuses et herbacées
 - Bois-énergie
 - Plantations d'arbres
 - Feux de brousse
 - Défrichage
- Ressources génétiques
- Images commerciales :
 - Propriété intellectuelle/droit à l'image
 - Fiscalité

7. Répressions des atteintes à la faune et à la flore

- Procédures et personnels
 - Procédures (enquêtes, interventions, saisies, constatation)
 - Statut judiciaire des agents
 - Gestion des armes et munitions
- Délits faune/flore :
 - En dehors des AP
 - A l'intérieur des AP
- Crimes faune/flore
 - Au niveau national
 - Au niveau international

Annexe 5 : Liste des participants, atelier de restitution mission juridique, 13 février 2020

N'Djaména le 13/02/2020

LISTE DE PRESENCE

Lieu : Salle de réunion

Président :

Heure : 10h

Kemba Kya Dambil
 Hélien sert. futur directeur
 Tadjef avec liste participants

N°	Nom et Prénoms	Fonction	Tel	E-mail	Signatures
1	Sanda Bekari	DG ANGAN	66 24 21 86	babarisanda@gmail.com	
2	AHMAT ABAYA ABDAMANE	PF Prouchevnik	60 82 70 71	abaya.f.les@gmail.com	
3	Bemadjin Ngakoum Etou	Coord. Group Tchad	66 27 24 97	bemadjin-ngakoum@ gundio.com	
4	Abdramane Chaïbo Hamid	DCFP	60 75 00 09	abdramane.chaïbo@yahoo.fr	
5	Fahamant Mund Aboukar	Atelier Technique APEF	66 31 56 96	Mohamedfahamant@ khalimail.com	
6	Kemba Kya Dambil	DIRJ	66 44 95 51	KembaKya@gmail.com	
7	Oualbabet Magomna	DG-TRFP	66 23 46 41	Oualbabet@yahoo.fr	

Liste de présence/ réunion de présentation des résultats préliminaires révision des textes législatifs et réglementaires du MEEP

8	Allah-Adoumbeye Djimadoumgar	APEF	66 34 88 30	adoumbeye3@yahoo.fr	
9	MIRAINDOLEBE GABIN	DAJC	66 23 53 92	mibaigabm@yahoo.fr	
10	Zaca Oumar Issa	DAJC	66 24 99 0	omiragoumar@gmail.com	
11	Djadou Mokhe	DAJC	66 37 12 47	djadou.mokhe@national.fr	
12	Ahmat Brahim Saam	Conseil APEF	66 27 23 68	ahmatbrahim15@gmail.com	
13	Pergo Hourily	P.F/LCD	66 10 10 27	pergohourly@yahoo.fr	
14	Hissein Hadji Tchere	UE		hadji-tchere@supseim.org e.eas@europas.eu	
15	Guillaume Boyade	Stagiaire APEF	66 67 07 62	minouvie@gmail.com	
16	Douma Malachie	Coord. grande Commission	66 15 21 59	ndohm@hotolink.com	
17	NABIA Koke	DFCD	66 74 48 29	nabiakoke@yahoo.com	

Liste de présence/ réunion de présentation des résultats préliminaires révision des textes législatifs et réglementaires du MEEP

14	D Jean Guindja Sokou MEM GOLHEM HOUNDABIE Dial Piche & Assualth	Expert DEPAP	62041405	deyachougnouak@ciw mbaigoimeme@yahoo.com	
15	MEM GOLHEM HOUNDABIE Dial Piche & Assualth		6623 4541		
20	Kouessse P. Blond Blondome	DPDA	66 15 70 10	kouessse.2015@gmail.com	
21	KINTO OLIVIER FO'D	MEEP Couvreur	6666 15 18 99 16 83 85	kintotoum@yahoo.fr olivierkintom@yahoo.com	
22	ABDALLAH YOUNOUS ADOUN	CSE/ APEF	63 64 83 00 99 43 19 84	abouidjal08@live.fr	
23	GUIGNIER Armelle	Conseillère APEF	63 77 69 40	armgui@yahoo.fr	