

# RADE

Revue Africaine de Droit de l'Environnement  
African Journal of Environmental Law



N° 00 • 2013

**Conception graphique**

Plurielles Création

+221 77 372 60 54

**ISSN : 2308-2259**

Imprimé au Sénégal – Juillet 2013

Polychrome

# EDITORIAL

## L'AFRIQUE ET RIO+20 : GARDER LE CAP

1. Avec le lancement de la RADE se réalise le rêve, longtemps caressé, de donner vie à une revue juridique de l'environnement pour l'Afrique. Cet heureux avènement est d'autant plus opportun qu'il coïncide avec une période topique pour les éco-juristes œuvrant dans le champ du développement durable: la récente Conférence de Rio+20 et les enjeux de ses retombées.
2. La frustration suscitée par le manque d'ambition de *L'avenir que nous voulons*, principal aboutissement de Rio+20, n'a pas été moins ressentie dans le continent africain que dans le reste du monde, même si l'Afrique peut se consoler d'être l'unique région à y avoir fait l'objet d'une mention particulière, dans une section succincte qui lui est spécialement dédiée. Il est vrai que, dans ce dessein, l'Afrique s'était résolument investie au cours du cheminement vers la Conférence de Rio. Mais a-t-elle pour autant, au bout du compte, récolté à suffisance les fruits de ses efforts ?

### Les semis africains pour Rio+20 : une mobilisation unitaire

3. De façon coordonnée et solidaire, l'Afrique n'a pas manqué de se prodiguer dans le parcours conduisant à Rio+20. Faisant le choix avisé, bien que malaisé, de s'exprimer d'une voix unique, elle a élaboré et défendu des positions communes au regard des questions essentielles soumises à la Conférence de Rio, par le truchement d'une série de discussions techniques et de concertations politiques étalées sur presque deux ans, sous la houlette de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), de concert avec la Commission de l'Union africaine et la Banque africaine de développement, et en partenariat avec les communautés économiques régionales, le PNUE et le PNUD. A défaut de pouvoir énumérer l'ensemble des apports au processus préparatoire<sup>1</sup>, on évoquera brièvement les plus saillants d'entre eux.
4. Le 17<sup>ème</sup> sommet de l'Union africaine (UA), réuni à Malabo en juin-juillet 2011, a fourni l'occasion d'organiser la première rencontre spécifique de haut niveau en la matière, une table ronde dont le titre fixait l'objet : *Mobiliser les dirigeants africains pour un processus préparatoire régional réussi de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable*. Elle s'est soldée par l'adoption d'une importante décision sur la préparation de l'Afrique à Rio+20, qui exhorte les Etats membres à participer activement à la phase préparatoire pour pouvoir mettre en avant les intérêts du continent, plus particulièrement

<sup>1</sup> La plupart de ces contributions sont décrites dans : CEA, *Processus préparatoire régional africain pour la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20)*, Huitième session du Comité de la sécurité alimentaire et du développement durable et Réunion régionale d'application en vue de la vingtième session de la Commission du développement durable, Addis-Abeba, 19-21 novembre 2012, E/ECA/CFSSD/8/16, 15 octobre 2012.

sur les questions liées à l'économie verte et au cadre institutionnel. A cet effet, elle les invite à définir, de manière consensuelle, une position africaine commune en vue de la Conférence de Rio, en envisageant déjà «la nécessité de renforcer, consolider et transformer le PNUE en une institution internationale spécialisée pour l'environnement». Dans cette logique, l'Afrique sera «représentée par un porte-parole afin de négocier d'une seule voix», la République du Congo se voyant confier la tâche de coordonner politiquement la préparation de l'Afrique pour Rio+20, en collaboration avec la CEA et la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (AMCEN)<sup>2</sup>.

5. Peu après, en septembre 2011, l'AMCEN a tenu sa quatrième session extraordinaire à Bamako, à l'issue de laquelle elle a adopté une déclaration appuyant pleinement la précédente décision de l'UA. Le besoin de définir une position africaine commune et de remplacer le PNUE par une institution internationale de l'environnement y est réaffirmé. En outre, une meilleure compréhension de l'économie verte dans le contexte africain y est préconisée, en ce qu'elle serait susceptible de «réaliser les objectifs du développement durable de l'Afrique, de créer des emplois, de soutenir la croissance économique et de réduire la pauvreté», et qu'elle «devrait être sous-tendue par les objectifs nationaux, les impératifs du développement social et économique, et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement»<sup>3</sup>.
6. Quelques semaines plus tard, en octobre 2011, Addis-Abeba a abrité la Conférence préparatoire régionale africaine pour Rio+20. Etape-clé du processus, cette rencontre de haut niveau a accueilli plus de 400 participants, dont des chefs d'Etat et d'éminentes personnalités. Elle a dégagé un consensus sur les priorités africaines pour la Conférence de Rio à travers deux segments successifs: d'abord une réunion d'experts, qui a formulé un projet de déclaration consensuelle; puis une réunion ministérielle, qui a avalisé le texte de la déclaration. Comprenant pas moins de 60 paragraphes, celle-ci commence par un préambule récapitulant les acquis et les enjeux (§§ 1-6), avant de faire état des «nouveaux défis», d'ordre écologique et socio-économique, qui compromettent le développement durable en Afrique (§§ 7-20). Elle se focalise ensuite sur les deux thèmes principaux de Rio+20, en traitant successivement de *L'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté* (§§ 21-35) et des *Cadres institutionnels et stratégiques du développement durable* (§§ 36-55), se penchant enfin sur les *Moyens de mise en œuvre* (§§ 56-60). Insistant sur «la nécessité de définir l'économie verte comme un outil pour parvenir au développement durable et d'évaluer les possibilités offertes par ce concept et les défis qu'il pose», elle prône la mise en place d'une stratégie d'investissement international «en vue de faciliter la transition vers une économie verte», non sans assurer la préservation du «capital naturel». Elle rappelle par ailleurs l'exigence d'intégration équilibrée des trois piliers du développement durable à partir des principes

<sup>2</sup> *Décision sur la préparation de l'Afrique à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) : position et stratégies communes face au défi de l'économie verte et de la gouvernance internationale de l'environnement*, 17<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union, Malabo, 30 juin-1er juillet 2011.

<sup>3</sup> *Déclaration de Bamako sur la consolidation de la position commune africaine concernant les changements climatiques et sur la préparation à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable*, Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, Quatrième session extraordinaire, Segment ministériel, Bamako, 15 et 16 septembre 2011.

de Rio – spécialement celui des responsabilités communes mais différenciées –, plaidant dans cette optique pour la revigoration, au niveau national, des conseils et des stratégies de développement durable. A l'échelle mondiale, tout en soutenant les réformes visant à renforcer l'ECOSOC et la Commission du développement durable, elle réitère instamment, avec force détails, le vœu précédemment formulé de voir le PNUÉ métamorphosé en une «institution internationale spécialisée pour l'environnement, basée à Nairobi», dotée de pouvoirs accrus et disposant de financements sûrs<sup>4</sup>.

7. Cette déclaration sera ensuite approuvée, en tant que position commune de l'Afrique à la Conférence de Rio, par le 18<sup>ème</sup> sommet de l'UA (Addis-Abeba, janvier 2012), qui a adopté à cet égard une décision spécifique où un accent particulier est mis sur la nécessité d'assurer un engagement fort du continent africain autour de cet accord consensuel<sup>5</sup>. Aussi a-t-elle été suivie par la mise sur pied d'un comité directeur chargé de faciliter les préparatifs aux fins d'une participation efficace de l'Afrique à Rio+20. Composé de représentants de la République du Congo, du Conseiller spécial des Nations Unies pour l'Afrique, de la Commission de l'UA, de la CEA, de la BAD, du PNUÉ et du PNUD, et secondé par des sous-comités, le comité directeur s'est régulièrement réuni et a fourni un appui technique aux négociateurs africains<sup>6</sup>. Ces derniers disposaient également de rapports thématiques, élaborés pendant la phase préparatoire, pour les orienter dans leurs pourparlers<sup>7</sup>.
8. Une telle préparation collective, menée de façon coordonnée et en temps opportun, a permis à l'Afrique de prendre part à la Conférence de Rio dans des conditions favorables, tant au cours des réunions plénières que pour organiser des événements parallèles<sup>8</sup>. Souvent représentés au plus haut niveau, tous les pays africains ont été présents à Rio+20<sup>9</sup>. Un porte-parole unique et coordonnateur politique, le Président de la République du Congo, s'y est fait le messager des positions africaines préalablement convenues, livrant

---

<sup>4</sup> *Déclaration consensuelle africaine pour Rio+20*, Conférence préparatoire régionale africaine de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), Addis-Abeba, 20-25 octobre 2011.

<sup>5</sup> *Décision sur la déclaration consensuelle africaine à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20)*, 18<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union, Addis-Abeba, 29-30 janvier 2012, Doc. Assembly/AU/10 (XVIII).

<sup>6</sup> A signaler par ailleurs que l'*Organisation internationale de la Francophonie* a organisé à Lyon, les 8 et 9 février 2012, un Forum préparatoire à Rio+20 visant à enrichir la contribution de la communauté francophone.

<sup>7</sup> Il s'agit essentiellement des documents suivants : (i) Rapport africain sur les progrès réalisés en matière de développement durable; (ii) Rapport africain sur les problèmes nouveaux et émergents; (iii) Rapport africain sur l'économie verte dans le cadre du développement durable et de l'élimination de la pauvreté; (iv) Rapport africain sur les cadres institutionnel et stratégique du développement durable; (v) Rapport sur la gouvernance internationale de l'environnement; et (vi) Moyens de mise en œuvre: lacunes à combler.

<sup>8</sup> Outre une *Journée de l'Afrique* tenue le 19 juin 2012 et plusieurs événements nationaux, les principales manifestations conjointes du continent africain ont porté sur les trois thèmes suivants : (i) *cadre institutionnel du développement durable: intégrer les trois piliers*; (ii) *financement du développement durable: transition vers l'économie verte en Afrique*; et (iii) *promouvoir une croissance verte inclusive et développer l'économie verte comme moyen de réaliser le développement durable*.

<sup>9</sup> Les 54 délégations africaines ont été conduites par: 1 roi; 19 présidents; 5 vice-présidents; 2 présidents de parlement; 6 premiers ministres; 20 ministres; et 1 secrétaire général de ministère.

clairement leur teneur consensuelle<sup>10</sup>. Malgré tout, l'Afrique n'a été que partiellement entendue.

### La moisson africaine de Rio+20 : un bilan sans éclat

9. Les priorités de l'Afrique ne sont certes pas ignorées par *L'avenir que nous voulons*. D'une manière ou d'une autre, il y est fait référence 23 fois, y compris dans la courte section du document intitulée «Afrique» (§§ 183 et 184.)<sup>11</sup>. Ainsi, réaffirme-t-il la volonté de mettre en œuvre deux documents de première importance pour le continent africain : le NEPAD et la *Déclaration politique sur les besoins de développement de l'Afrique* (§ 16). Soulignant de surcroît les défis particuliers que doivent relever les pays africains les plus vulnérables (§ 32), il reconnaît qu'une plus grande attention doit être accordée à la concrétisation des engagements pris en faveur de l'Afrique lors des sommets onusiens, notamment en ce qui concerne l'aide consentie pour son développement durable, qui devrait constituer «une priorité essentielle de la communauté internationale» (§ 35). Déplorant par ailleurs les «conséquences dévastatrices des sécheresses et famines cycliques en Afrique», il appelle «à une action urgente par des mesures à court, moyen et long termes à tous les niveaux» (§ 205). Il invite enfin les partenaires de développement «à aider les pays africains à consolider leurs capacités humaines et leurs institutions démocratiques, conformément à leurs priorités et à leurs objectifs, en vue d'accroître le développement du continent sur tous les plans, y compris en favorisant le transfert des technologies dont les pays d'Afrique ont besoin à des conditions mutuellement acceptables», tout en reconnaissant que «la communauté internationale doit continuer à s'efforcer d'accroître le flux de ressources nouvelles et additionnelles de toute provenance, publique et privée, nationale et étrangère, destinées au financement du développement des pays africains» (§ 184).
10. Ces considérations suffisent-elles pour soutenir que «*L'avenir que nous voulons* reflète adéquatement la position de l'Afrique», notamment en ce qu'il réaffirme «son attachement au NEPAD», insiste sur «la fourniture d'une aide à l'Afrique en faveur du développement durable» et reconnaît «les principaux éléments d'une économie verte tels qu'identifiés par l'Afrique»<sup>12</sup>? Si une appréciation similaire a pu être formulée à chaud dans la foulée de la Conférence de Rio<sup>13</sup>, on peut difficilement y souscrire sans réserves à l'analyse du document final. Du reste, au lendemain-même de Rio+20, des leaders africains ont regretté

<sup>10</sup> Dans le discours qu'il a prononcé, largement au nom de l'Afrique, le 20 juin 2012 (<http://webtv.un.org/search/republic-of-the-congo-general-debate-2nd-plenary-meeting-rio20/1699390495001?term=congo>).

<sup>11</sup> Au-delà de cette section, les mots «Afrique» ou «africain» sont mentionnés dans les §§ 16, 17, 32, 35, 105, 205 et 265 de *L'avenir que nous voulons*. Il faut dire que ce dernier n'a guère innové en dédiant une section à l'Afrique : le *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable* (Johannesburg, 2002) lui avait déjà consacré une section bien plus élaborée (§§ 62-71), explicitement qualifiée «Développement durable pour l'Afrique».

<sup>12</sup> CEA, *Processus préparatoire régional africain pour la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20)*, précité, §§ 35-37.

<sup>13</sup> *Décision sur la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), tenue à Rio de Janeiro (Brésil) du 20 au 22 juin 2012*, 19<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union, Addis-Abeba, 15-16 juillet 2012, Doc. Assembly/AU/9(XIX). Cette décision entérine les recommandations contenue dans le rapport de la Conférence de Rio (§ 1), notant que les intérêts de l'Afrique «sont pleinement reflétés dans le document final de Rio+20» (§ 3).

ses maigres résultats dans la perspective de leur continent. Leur porte-parole a ainsi admis que fort peu a été accompli dans les domaines-clés de la déclaration consensuelle de l'Afrique, au-delà de la reconnaissance, désormais mondiale, de la nécessité de se doter des moyens requis pour atteindre des cibles du développement durable<sup>14</sup>.

11. Avrai dire, les aspirations contrariées de l'Afrique ne manquent pas. Parmi les plus décevantes d'entre elles, on compte spécialement l'opposition manifestée à la transformation du PNUE en une organisation mondiale de l'environnement ayant son siège à Nairobi, même si son renforcement est à l'ordre du jour<sup>15</sup>. Autre désillusion, et non des moindres: l'économie verte reste conceptuellement indéfinie, au-delà de l'énumération illustrative des éléments pouvant y contribuer<sup>16</sup>. Plus largement, fautes d'indications précises sur les moyens et les échéances de mise en œuvre des «engagements» pris ou réaffirmés, ceux-ci font plus souvent figure de souhaits abstraits que de résolutions concrètes.
12. C'est dire, finalement, que le bilan de Rio+20 n'est guère glorieux pour l'Afrique, pas plus qu'il ne l'est, au demeurant, pour la planète dans son ensemble. Le continent africain, objet d'une section propre de *L'avenir que nous voulons*, n'y est cependant pas moins bien loti que les autres régions du monde. Il lui appartient de tirer le meilleur parti possible des ouvertures qu'il fournit, en gardant le cap sur les revendications figurant dans la déclaration consensuelle africaine de 2011. Pour l'essentiel, celle-ci reste d'actualité, notamment quant au besoin de conceptualiser l'économie verte, dans un sens respectueux de la durabilité et de la dignité du vivant, ainsi que l'opportunité de convertir, à terme, le PNUE en une organisation mondiale de l'environnement<sup>17</sup>.
13. Dans ce sens, lors de sa 14<sup>ème</sup> session tenue à Arusha en septembre 2012, l'AMCEN a justement souligné «la nécessité pour l'Afrique de saisir les occasions qui s'offrent à elle pour réaliser ses ambitions en matière de développement durable suite aux textes issus de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable». Elle a préconisé dans ce cadre, entre autres mesures tangibles, la définition d'une stratégie commune de négociation pour mieux représenter «les intérêts de l'Afrique dans les processus intergouvernementaux qui seront instaurés par l'Assemblée générale», ainsi que le lancement d'un «partenariat


---

<sup>14</sup> Déclaration faite par le Président de la République du Congo au cours d'une conférence de presse à laquelle ont aussi participé les Présidents du Bénin et du Niger, ainsi que le Président de la Commission africaine : *ECA Press Release No. 106/2012*, Rio de Janeiro, 25 juin 2012.

<sup>15</sup> *L'avenir que nous voulons*, § 88. M. Prieur observe à ce propos que l'Afrique «a fait un coup d'éclat à New York le 4 mai 2012 du fait du refus du G77 de soutenir l'idée d'une organisation mondiale de l'environnement. Ce fut l'unique moment où le continent africain en son entier a affirmé sa singularité». Voir: «Introduction à Rio+20, ou l'avenir que nous ne voulons pas», *Revue juridique de l'environnement*, 4/2012, p. 610.

<sup>16</sup> *L'avenir que nous voulons*, §§ 56-58.

<sup>17</sup> A noter que, le 21 décembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution appelant au renforcement du PNUE et établissant sa composition universelle, allant ainsi dans le sens préconisé par l'Afrique. Voir sur ce point: D. Sassou N'Guesso, «Pour une Afrique verte», *Géopolitique africaine*, n° 43, 2012.



africain pour l'économie verte»<sup>18</sup>. Cette solidarité renouvelée, hautement souhaitable, permettrait à l'Afrique de continuer à s'exprimer d'une seule voix, cohérente et assurée. Dans cet élan, elle devrait s'efforcer, à tout le moins, de hâter l'entrée en vigueur de la *Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*<sup>19</sup>, en gage de sa détermination effective à galvaniser les objectifs du développement durable.

**Mohamed Ali MEKOUAR et Marina BAMBARA**

---

<sup>18</sup> *Déclaration d'Arusha sur la stratégie de l'Afrique pour le développement durable après Rio+20*, 14<sup>ème</sup> session de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, Arusha, 12-14 septembre 2012. Les éléments de cette déclaration ont été entérinés et complétés pendant la Réunion régionale d'application de l'Afrique en vue de la 20<sup>ème</sup> session de la Commission des Nations Unies sur le développement durable, tenue en novembre 2012 conjointement avec la 8<sup>ème</sup> session du Comité de la sécurité alimentaire et du développement durable de la CEA; voir : ECA, *Outcome Document of the Africa Regional Implementation Meeting for the Twentieth Session of the Commission on Sustainable Development*, Eighth Session of the Committee on Food Security and Sustainable Development and Regional Implementation Meeting for the Twentieth Session of the Commission on Sustainable Development, Addis Ababa, 19-21 November 2012, E/ ECA/CFSSD/8/18/Rev.1, 21 November 2012. On notera par ailleurs que la déclaration adoptée par la 14<sup>ème</sup> Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements des pays ayant le français en partage (Kinshasa, 13-14 octobre 2012) contient des engagements similaires, affirmant en particulier la «volonté de soutenir les modèles de développement équitable et durable basés sur une 'économie verte'» (§ 5).

<sup>19</sup> Depuis sa révision en 2003, cette convention n'a encore reçu que 8 ratifications sur les 15 requises pour qu'elle devienne opérationnelle.

# COMITE SCIENTIFIQUE

## PRESIDENT

Ibrahima LY

*Agrégé de droit public et science politique ; Directeur du Laboratoire de droit de l'environnement et de la santé, Université Cheikh Anta Diop, Dakar*

## MEMBRES

Faouzia ABDOULHALIK

*Responsable du Programme Environnement, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable*

Aboubacar AWAISS

*Coordonnateur Régional du Programme Eau et Zones Humides, Programme Afrique Centrale et Occidentale de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN-PACO)*

Antonio H. BENJAMIN

*Président de la Commission Droit de l'Environnement de l'UICN ; Juge à la Haute Cour de Justice du Brésil*

Fatimata DIA TOURE

*Directrice de Institut de la Francophonie pour le Développement Durable*

Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ

*Professeur de droit, Directeur du Centre de droit international, Université Jean Moulin Lyon 3*

Amidou GARANE

*Maître-assistant, Université de Ouagadougou 2*

Mohamed Ali MEKOUAR

*Professeur de droit à l'Université de Casablanca; Professeur associé au Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU) de l'Université de Limoges*

Aimé Joseph NIANOGO

*Directeur Régional du Programme Afrique Centrale et Occidentale de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN-PACO)*

Parfait OUMBA

*Enseignant-assistant en droit, Université catholique d'Afrique Centrale, Yaoundé*

Saholy RAMBININTSAOTRA

*Maître de conférences, Département droit, Université d'Antananarivo*

Yacouba SAVADOGO

*Juriste de l'environnement, Programme Afrique Centrale et Occidentale de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN-PACO); Coordonnateur du Réseau de l'Afrique Francophone des Juristes de l'Environnement*

La *Revue Africaine de Droit de l'Environnement* (RADE) est publiée semestriellement sous la responsabilité de l'Université Cheick Anta Diop de Dakar, avec le soutien de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD), organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Elle vise à promouvoir l'essor du droit de l'environnement et à renforcer son effectivité en Afrique, moyennant la diffusion d'informations et d'idées, et le partage d'expériences et de bonnes pratiques.

Secrétariat - contact : [rade@iucn.org](mailto:rade@iucn.org)

# SOMMAIRE

<b>Editorial - L'Afrique et Rio+20 : garder le cap</b>	
Mohamed Ali MEKOUAR et Marina BAMBARA	3
<b>Avant-propos : Les expériences passées et présentes</b>	
Ibrahima LY	11
<b>Pourquoi une nouvelle publication sur le droit de l'environnement ?</b>	
Aimé J. NIANOGO et Fatimata DIA	13
<b>Liste des contributeurs</b>	15
<b>Le principe de non régression en droit de l'environnement, condition du développement durable</b>	
Michel PRIEUR	17
<b>La technique et les pratiques de codification en droit de l'environnement</b>	
Ibrahima LY	22
<b>Rio+20 et l'avenir de la gouvernance de l'environnement en Afrique</b>	
Baba HAMADY DEME	29
<b>Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale</b>	
Parfait OUMBA	42
<b>Le juge pénal international face à la protection de l'environnement</b>	
Marcel AMBOMO	55
<b>Les délits environnementaux et le développement durable en Afrique: de la transaction au règlement judiciaire</b>	
Yacouba SAVADOGO	67
<b>Plaidoyer pour l'adoption de lois sur le développement durable en Afrique</b>	
Amidou GARANE	75
<b>L'évolution de la Responsabilité Sociétale de l'Entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE</b>	
Marina BAMBARA et Abdoulaye SENE	85
<b>La démocratie environnementale pour une protection durable de l'environnement en Afrique</b>	
Marianne Pulchérie DONOUMASSOU SIMEON	95
<b>Réflexion pour la gestion durable des bois précieux illégalement exploités à Madagascar</b>	
Saholy RAMBININTSAOTRA	103
<b>Le développement durable en droit congolais de l'environnement: engagements et limites face aux enjeux d'un droit en construction</b>	
Germain KABANDA KWATATSHEY	108
<b>Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique</b>	
Victorine Ghislaine NZINO MUNONGO	114
<b>Documents</b>	123
Déclaration consensuelle africaine pour Rio+20, Addis-Abeba, 20-25 octobre 2011	123
Décision sur la déclaration consensuelle africaine à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), Addis-Abeba, 29-30 janvier 2012	139
Déclaration sur la stratégie de l'Afrique pour le développement durable après Rio+20, Arusha, 12-14 septembre 2012	141

## Les expériences passées et présentes

Depuis quelques décennies, le droit de l'environnement est en train d'émerger et d'occuper une place importante dans la sphère juridique et scientifique contemporaine. En enrichissant les grands débats et les controverses juridiques sur l'environnement et le développement durable, il devient de plus en plus non seulement une priorité, mais également et surtout, une composante essentielle des politiques publiques des Etats et des organisations internationales. Cette priorité est aussi partagée par d'autres acteurs devenus de nos jours incontournables tels que la société civile, le secteur privé et les collectivités territoriales.

Au-delà de sa nouveauté dans la science juridique et de ses relations fortement imbriquées avec les autres disciplines scientifiques naturelles et sociales, le droit de l'environnement est en train de connaître en Afrique une évolution spectaculaire au rythme des transformations politiques économiques et sociales. Les législateurs nationaux font des efforts de réglementation et de codification en essayant tant bien que mal de s'adapter au nouveau contexte international caractérisé par les changements climatiques et l'exacerbation des conflits nés de l'usage et du partage des ressources de l'environnement.

Dans le même temps, la doctrine et la jurisprudence, longtemps considérées à tort comme des maillons faibles, contribuent à leur tour de manière laborieuse à cette émergence du droit de l'environnement en Afrique. Elles doivent être encouragées et considérées de nos jours comme des rampes de lancement futur du droit de l'environnement en Afrique. Ce doit être tout au moins, l'un des objectifs de la RADE, qui doit avoir pour ambition de devenir la vitrine de la règle juridique environnementale en Afrique.

Dès lors, la création d'une Revue Africaine de Droit de l'Environnement constituant un support de réflexion et de vulgarisation partagé par tous devient une exigence fondamentale dans la perspective de bien partager les expériences passées et présentes, et d'envisager pour le futur le rôle des juristes africains de l'environnement dans le cadre d'un développement durable.

L'idée de mettre sur pied la RADE est incontestablement le fruit d'une convergence de vision des différents acteurs œuvrant pour la protection de l'environnement et la promotion du droit de l'environnement en Afrique.

De ce point de vue, La RADE doit se positionner comme un outil d'information, de sensibilisation, de formation et de vulgarisation du droit de l'environnement en Afrique, en contribuant autant que possible, par la mise à disposition de l'information juridique environnementale, à la mise en œuvre de la règle juridique écologique dans la perspective d'un développement durable. L'intérêt d'une telle revue pour le continent africain est immanquablement le brassage des idées, les rencontres constructives entre spécialistes du droit de l'environnement en Afrique, mais aussi et surtout l'ouverture vers le reste du monde, toutes choses devant permettre l'amélioration des cadres juridiques de protection



de l'environnement en Afrique à travers notamment le droit comparé et le partage des différentes expériences. Face à de telles ambitions, l'on ne peut qu'encourager une telle initiative consacrée à une revue spécialisée au droit de l'environnement en Afrique.

La publication de cette revue est aussi un hommage mérité à tous les grands hommes du continent, qui ont su conjuguer leurs efforts, leurs dévotions et leurs visions pour l'émergence et la prise de conscience dite écologique. Une pensée profonde à tous ceux qui ont contribué à la parution de ce numéro 00 de la RADE. La RADE, un rêve qui, longtemps mûri, a finalement porté ses fruits

**Professeur Ibrahima LY**

*Directeur du Laboratoire de Droit  
de l'Environnement et de la Santé  
Université Cheikh Anta Diop Dakar*

## POURQUOI UNE NOUVELLE PUBLICATION SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ?

Le droit de l'environnement souffre en Afrique de sa faible connaissance par les différents acteurs, ce qui limite son effectivité. Ce constat a été largement partagé par les participants à l'atelier d'échanges sur la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique francophone, conjointement organisé par l'UICN et l'IFDD à Ouagadougou en novembre 2011.

Les juristes africains spécialisés en droit de l'environnement sont nombreux à partager les résultats de leurs recherches et de leurs analyses dans des revues internationales. Cette pratique participe certes au rayonnement de leur expertise à l'échelle internationale, mais elle ne permet pas toujours de valoriser leurs travaux, dans toute la richesse de leur singularité, à l'intérieur du continent africain.

Il importe donc que l'Afrique se dote d'instruments proches de ses visions et de ses besoins. Plusieurs recommandations ont du reste été formulées dans ce sens lors de rencontres réunissant les experts africains de droit de l'environnement.

Répondant ainsi à un vœu maintes fois exprimé par les juristes africains, l'UICN et l'IFDD se réjouissent d'appuyer la création de la *Revue Africaine de Droit de l'Environnement* (RADE), sous la responsabilité de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, et comptant sur les conseils avisés de son Comité scientifique. Nos deux institutions, qui coopèrent étroitement dans le domaine de la promotion du droit de l'environnement en Afrique, veulent à travers cet appui, et conformément à leurs lignes d'action, faire du droit de l'environnement l'un des plus importants leviers de la gestion rationnelle des ressources naturelles dans la perspective du développement durable.

La RADE ambitionne de promouvoir le développement du droit de l'environnement en Afrique par l'approfondissement de sa connaissance et l'élargissement de son application. Elle se veut un vecteur d'informations et d'idées, de partage d'expériences et d'échange de bonnes pratiques en vue de renforcer l'effectivité de la règle de droit visant la protection de l'environnement et de garantir la jouissance du droit à l'environnement par tous en Afrique.

La RADE sera couplée avec l'institutionnalisation du *Colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique*, tribune bisannuelle d'évaluation de l'affermissement du droit africain de l'environnement. Le premier colloque est prévu pour se tenir en Octobre 2013 à Abidjan en Côte d'Ivoire sur le thème : «Mécanismes institutionnels et financiers de mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique dans la perspective du développement durable».

Nous formulons le souhait que les juristes de l'environnement auront à cœur de s'approprier de ces outils et d'assurer leur pérennité.



Dans le sillage de Rio+20, ce numéro de lancement de la RADE se veut d'actualité. Son thème, «Rio de Janeiro de 1992 à 2012 : acquis, défis et perspectives du droit de l'environnement dans sa contribution à la gestion durable de l'environnement en Afrique», s'inscrit dans la dynamique de participation du continent africain à la démocratie et à la diplomatie environnementales, que *L'avenir que nous voulons* appelle à promouvoir en assurant «l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement».

En souhaitant longue vie à la RADE, nous invitons les juristes de l'environnement à y contribuer de manière soutenue, pour témoigner de la vitalité et de l'essor du droit de l'environnement en Afrique.

**Aimé J. NIANOGO**  
*Directeur Régional de l'UICN  
Afrique Centrale et Occidentale*

**Fatimata DIA**  
*Directrice de l'Institut de la Francophonie  
pour le Développement Durable*

# LISTE DES CONTRIBUTEURS

## *Co-rédacteurs en chef invités*

<b>Marina BAMBARA</b>	Chercheure, Institut des Sciences de l'Environnement, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.
<b>Mohamed Ali MEKOUAR</b>	Professeur de droit à l'Université de Casablanca ; Professeur associé au Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU) de l'Université de Limoges.

## *Auteurs des articles*

<b>Marcel AMBOMO</b>	Docteur en droit, Université de Nantes.
<b>Marianne Pulchérie DONOUMASSOU SIMEON</b>	Docteur en droit de l'environnement ; Conseiller technique juridique, Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, Cotonou.
<b>Amidou GARANE</b>	Maître-assistant, Université de Ouagadougou 2.
<b>Abdoulaye SENE</b>	Chargé d'enseignement ; Institut des Sciences de l'Environnement, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.
<b>Marina BAMBARA</b>	Chercheure, Institut des Sciences de l'Environnement, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.
<b>Baba HAMADY DEME</b>	ATER de droit public, Centre de droit international, Université Jean Moulin Lyon 3.
<b>Germain KABANDA KWATATSHEY</b>	Politologue ; Université Toulouse 1 Capitole.
<b>Ibrahima LY</b>	Agrégé de droit public et science politique ; Directeur du Laboratoire de droit de l'environnement et de la santé, Université Cheikh Anta Diop, Dakar.
<b>Victorine Ghislaine NZINO MUNONGO</b>	Chercheure en développement durable, Yaoundé.
<b>Parfait OUMBA</b>	Enseignant-assistant en Droit ; Université catholique d'Afrique centrale, Yaoundé.
<b>Michel PRIEUR</b>	Professeur émérite à l'Université de Limoges ; Directeur scientifique du CRIDEAU ; Doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges ; Directeur de la Revue juridique de l'environnement ; Président du Centre international de droit comparé de l'environnement.
<b>Saholy RAMBININTSAOTRA</b>	Maître de conférences, Département droit, Antananarivo.
<b>Yacouba SAVADOGO</b>	Juriste de l'environnement, Programme Afrique Centrale et Occidentale de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN-PACO), Ouagadougou ; Coordonnateur du Réseau de l'Afrique Francophone des Juristes de l'Environnement.



## LE PRINCIPE DE NON REGRESSION EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, CONDITION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Michel PRIEUR

### Résumé

Légitimé par la vaste reconnaissance du droit à l'environnement comme droit de l'homme et par l'exigence de développement durable et d'équité intergénérationnelle, le principe de non régression interdit tout recul du droit de l'environnement et fait rentrer ses normes protectrices dans la catégorie des règles juridiques non abrogeables et intangibles, au nom de l'intérêt commun de l'humanité. Proclamé par des constitutions nationales et consacré par des juridictions suprêmes, le principe de non régression a aussi été politiquement reconnu, notamment par le Parlement européen, l'Organisation Internationale de la Francophonie et la Conférence de Rio+20. Pour pérenniser cette avancée, il importe que les Etats consacrent constitutionnellement le principe, en le fondant sur la continuité du développement durable, véritable rempart contre la régression des politiques environnementales.

**Mots clés :** principe de non régression; droit à l'environnement; développement durable.

### Abstract

Legitimized by the wide recognition of the right to the environment as a human right and by the prerequisites of sustainable development and intergenerational equity, the principle of non-regression prohibits any recession of environmental law and comprises its protective norms in the category of non-revocable and intangible legal rules, in the common interest of humanity. Proclaimed by national constitutions and acknowledged by supreme courts, the principle of non-regression has also been politically recognized, including by the European Parliament, the *Organisation Internationale de la Francophonie* and the Rio+20 Conference. To sustain this progress, it is important that States constitutionally set out the principle, based on the durability of sustainable development, real bulwark against the regression of environmental policies.

**Key words :** principle of non-regression; right to the environment; sustainable development.

Le temps du droit refuse normalement le droit acquis aux lois au nom de la souveraineté des parlements et de la démocratie: «ce qu'une loi a pu faire une autre loi peut le défaire». N'est-il pas urgent de constater qu'il ne peut plus en être ainsi depuis que l'environnement est reconnu comme un droit de l'homme et depuis l'exigence de développement durable?

Le but principal du droit de l'environnement est de contribuer à la diminution de la pollution et à la préservation de la diversité biologique.

- M. Prieur, Le principe de non régression en droit de l'environnement, condition du développement durable •

A l'heure où le droit à l'environnement est consacré par un grand nombre de constitutions comme un nouveau droit de l'homme, il est paradoxalement menacé dans sa substance, ce qui pourrait conduire à un retour en arrière constituant une véritable régression préjudiciable pour l'avenir de l'humanité et menaçante pour le développement durable et l'équité environnementale intergénérationnelle.

Le droit de l'environnement doit rentrer dans la catégorie des règles juridiques non abrogeables et intangibles au nom de l'intérêt commun de l'humanité.

Plusieurs menaces risquent de faire reculer le droit de l'environnement:

- la volonté démagogique de simplifier le droit pousse à déréguler, voire à déléguer en matière d'environnement compte tenu du nombre croissant de normes juridiques environnementales au plan international comme au plan national;
- économiques: la crise économique mondiale favorise les discours réclamant moins d'obligations juridiques dans le domaine de l'environnement sous le prétexte que ces règles seraient un frein au développement et à la lutte contre la pauvreté;
- psychologiques: l'ampleur des normes en matière d'environnement en fait un ensemble complexe difficilement accessible aux non spécialistes, ce qui favorise le discours en faveur d'une réduction des contraintes du droit de l'environnement.

Les formes de la régression sont diverses et le plus souvent insidieuses: modifications de procédures réduisant les droits du public sous prétexte d'allègement des procédures; abrogation ou modification de règles réduisant des protections ou les rendant inopérantes; réduction des moyens humains ou financiers consacrés à l'environnement; non application, volontaire ou non des règles sur l'environnement; dénonciation de traités internationaux sur l'environnement. Cette dernière hypothèse est malheureusement devenue depuis peu une réalité avec la dénonciation du Protocole de Kyoto par le Canada en décembre 2011 et la dénonciation par la France de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs en juillet 2012.

Face à ces régressions, les juristes de l'environnement doivent réagir avec fermeté en s'appuyant sur des arguments juridiques imparables. L'opinion publique alertée ne supporterait pas des reculs dans la protection de l'environnement et donc dans la protection de la santé. Il s'agit dès lors d'enraciner un nouveau principe du droit de l'environnement, le principe de non régression, s'ajoutant aux principes déjà reconnus de prévention, précaution, pollueur-payeur et participation du public.

### **Quels sont les fondements du principe de non régression ?**

- 1 - La norme environnementale a un caractère fonctionnel et opérationnel: elle vise à protéger et améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. C'est ainsi que le droit de l'environnement s'est construit de façon progressive, et donc par étapes, en fonction des progrès scientifiques et compte tenu de l'augmentation de la demande sociale. L'idée de progressivité continue des politiques de l'environnement conduit à constater que sa raison d'être se confond avec la volonté d'atteindre le niveau le plus élevé de protection de l'environnement, comme l'impose le Traité de Lisbonne sur l'Union européenne (art. 3).

- M. Prieur, Le principe de non régression en droit de l'environnement, condition du développement durable •
- 2 - La progressivité du droit de l'environnement a également un fondement structurel lié aux relations hiérarchiques entre les divers ordres juridiques: le droit international, les systèmes d'intégration régionale et les droits nationaux. Les normes régionales ne peuvent déroger aux normes internationales en étant moins favorables à l'environnement. Elles ne peuvent qu'adopter des normes plus protectrices de l'environnement. De même les normes nationales ne peuvent être inférieures aux normes de l'Union européenne, elles ne peuvent y déroger qu'en étant plus favorables à l'environnement en vertu de l'article 193 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui n'autorise que des «mesures de protection renforcées». Il y a donc un niveau minimum international et régional, les Etats restant libres d'imposer des normes plus exigeantes. La régression est interdite.
  - 3 - La progressivité a également un fondement matériel. Les normes qui protègent l'environnement le font dans l'intérêt commun de l'ensemble de la communauté internationale, elles sont génératrices d'obligations impératives et *erga omnes*. La protection de l'environnement pour les générations présentes et futures est le noyau dur du développement durable et fait partie désormais de l'ordre public mondial.
  - 4 - La non régression ou progressivité a aussi un fondement politique et économique basé sur l'idée d'éviter les distorsions de concurrence au sein du marché mondial comme l'exprime le principe 12 de la Déclaration de Rio de 1992. L'harmonisation des règles juridiques sur l'environnement évite les *free riders* et, désormais, les traités de libre échange prévoient que les normes environnementales ne peuvent être abaissées.
  - 5 - Enfin, les principes généraux du droit international de l'environnement garantissent la non régression. D'abord au titre du principe de coopération (principe 24 de la Déclaration de Stockholm de 1972) selon lequel les Etats coopèrent, non pas pour diminuer la protection de l'environnement, mais au contraire pour toujours la renforcer, et «conserver, protéger et rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre». Ensuite au titre de la durabilité qui implique un effort continu des Etats pour atteindre un développement compatible avec les limites de la terre, comme cela a été réaffirmé amplement à la conférence Rio+20 dans *L'avenir que nous voulons*.

La non régression n'est donc pas une exigence abstraite, mais un engagement concret et continu de protection et d'amélioration de l'environnement.

### **En quoi les droits de l'homme renforcent-ils l'obligation de non régression du droit de l'environnement ?**

Le droit international, via les pactes internationaux de 1966, vise le progrès constant des droits protégés ; il est interprété comme interdisant les régressions. Le droit à l'environnement, devenu un droit de l'homme, peut bénéficier de cette théorie des progrès constants appliquée aux droits de l'homme, notamment en matière de droits sociaux. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, dans son observation générale n°3 du 1er décembre 1990, stigmatise «toute mesure délibérément régressive». L'idée qu'un droit de l'homme, une fois reconnu, ne peut être limité, détruit ou supprimé, est commune aux grands textes internationaux sur les droits de l'homme (art. 30 de la Déclaration universelle;

- M. Prieur, Le principe de non régression en droit de l'environnement, condition du développement durable •

art. 17 et 53 de la Convention européenne des droits de l'homme; art. 5 des deux Pactes de 1966). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, juridiquement opposable, comporte un article 37 qui consacre le principe du développement durable et du niveau élevé de protection de l'environnement. Or, selon son préambule, cette charte a pour but de «renforcer» les droits reconnus. Ils ne peuvent donc pas être diminués.

A ce titre, des constitutions (Equateur, 2008, art. 11-8 et 423; Bhoutan, 2008, art. 5-3) et des juridictions suprêmes reconnaissent la non régression en matière d'environnement comme une nouvelle exigence juridique. On peut ainsi mentionner des arrêts de la Cour constitutionnelle de Hongrie (n°28, 20 mai 1994), du Tribunal constitutionnel du Pérou (1er avril 2005), du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage de Belgique (29 avril 1999 et 14 septembre 2006), de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (1er juillet 2009, série C, n°198) et du Tribunal suprême espagnol (23 février et 29 mars 2012).

A quoi s'ajoute la reconnaissance politique de la nécessaire non régression environnementale.

Le principe de non régression a été consacré par un referendum en Californie le 2 novembre 2010, une majorité d'électeurs ayant refusé de suspendre une loi sur le changement climatique et la réduction des gaz à effet de serre qui avait été demandée par les compagnies pétrolières.

A l'occasion de Rio+20, plusieurs instances politiques ont réclamé la consécration de la non régression environnementale. Ce fut d'abord le Parlement européen dans sa résolution du 29 septembre 2011 (paragraphe 97), qui «demande que le principe de non régression soit reconnu dans le contexte de la protection de l'environnement et des droits fondamentaux». Puis le Brésil dans son rapport officiel en vue de Rio+20 le 1er novembre 2011. Ensuite l'Organisation Internationale de la Francophonie dans son appel de Lyon lors du forum préparatoire de Rio+20 le 13 février 2012. Enfin le rapport n°545 présenté au Sénat par Mme Laurence Rossignol le 22 mai 2012 en vue de Rio+20.

Finalement, l'idée de non régression a bien fait son entrée dans le droit international grâce à un amendement présenté par le Groupe des 77 lors des négociations de New York en mai 2012. Elle est le résultat de l'action des juristes de l'environnement qui l'ont diffusée lors de la rencontre mondiale de Limoges le 1er octobre 2011, puis à Rio le 17 juin 2012 et lors du *World Congress on Justice* le 20 juin 2012.

En définitive, le texte final officiel, *L'avenir que nous voulons*, adopté par consensus, comporte un paragraphe 20 qui constate qu'il est important de ne pas reculer en ce qui concerne les acquis de Rio 1992. Allant plus loin que Rio+20, le congrès mondial de l'IUCN à Jéju en Corée du Sud a adopté le 15 septembre 2012 la motion n°164 sur la non régression, qui vise non seulement la nécessité de protéger les acquis de Rio, mais aussi tous les acquis des politiques et du droit de l'environnement tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Le développement durable, en remettant en cause le temps du droit, devient un véritable rempart contre la régression des politiques environnementales. Pour pérenniser cette avancée, faut-il encore la consacrer juridiquement dans la constitution.

- M. Prieur, Le principe de non régression en droit de l'environnement, condition du développement durable •

Si Thomas Paine pouvait considérer en 1792 qu'il ne serait moralement pas pensable qu'une génération d'hommes décide pour toujours comment le monde doit être organisé, aujourd'hui l'environnement et le développement durable nous conduisent à penser différemment. En effet, avec le concept de développement durable, il s'agit désormais de ne pas oublier les droits à la vie et à la santé des générations futures et de ne pas prendre des mesures qui leur porteraient préjudice. Réduire ou abroger des règles protectrices de l'environnement aurait pour effet d'imposer aux générations futures un environnement plus dégradé que le nôtre. Renversant la formulation de l'article 28 de la Déclaration des droits de l'homme du 24 juin 1793, jamais entrée en vigueur, et selon laquelle «une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures», on devrait ajouter à la Charte constitutionnelle de l'environnement un article selon lequel: «Une génération ne peut assujettir les générations futures à des lois moins protectrices de l'environnement que celles actuellement en vigueur». Ce qui reviendrait à interdire dans la constitution française des reculs du droit de l'environnement, consacrant par-là même l'effet cliquet en matière d'environnement.

### Bibliographie sélective

Michel PRIEUR et Gonzalo SOZZO, *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 547 p.

Michel PRIEUR and Geoff GARVER, « Non regression in environmental protection: a new tool for implementing the Rio principles », in *Future Perfect*, United Nations Conference on Sustainable Development Rio+20, Leicester, Tudor Rose, 2012, pp. 30-31.

Michel PRIEUR, «Le principe de non régression à Rio+20», *Revue juridique de l'environnement*, N°4/2012.

Senado Federal, *O principio da proibição de retrocesso ambiental*, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, Brasília, 2012, 270 p.

Dominique BOURG (dir.), *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Paris, Odile Jacob, 2011, 205 p.

## LA TECHNIQUE ET LES PRATIQUES DE CODIFICATION EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Ibrahima LY

### Résumé

Parmi les transformations contemporaines que connaît le droit de l'environnement, la codification juridique occupe une place de choix. En tant que technique juridique d'adaptation et de modification des règles juridiques pour tenir compte de l'évolution politique, économique et sociale, la codification est largement utilisée dans les différents ordres juridiques (international, communautaire et national), avec des fortunes différentes. Les pratiques contemporaines de la codification juridique dénotent cependant une forte politisation des institutions qui en ont la charge. Elles mettent aussi en évidence la dénaturation du sens véritable de la codification, dans la mesure où de nombreux textes sont appelés codes sans être pour autant le résultat d'un processus de codification. Enfin, une forte tendance se dégage de plus en plus pour le renforcement du droit communautaire de l'environnement dans le cadre de ce processus de codification.

**Mots clés :** codification juridique; droit de l'environnement; droit international; droit communautaire.

### Abstract:

Legal codification features prominently among the contemporary transformations that are noticeable in environment law. As a legal technique for the adaptation and modification of legal rules to take account of political, economic and social developments, codification is widely used in the various legal orders (international, community and national law), with varying successes. Contemporary practices in legal codification display, however, a strong politicisation of the institutions that deal with it. They also highlight the alteration of the true meaning of codification, as many texts tend to be called codes without being the result of a codification process. Finally, a strong trend increasingly emerges for the strengthening of community environmental law within the framework of this process of codification.

**Key words :** legal codification; environmental law; international law; community law.

### Introduction

De manière générale, la codification juridique peut être considérée comme la technique consistant à rassembler en un nouveau texte unique un acte législatif et toutes ses modifications. Le nouvel acte adopté passe par toutes les étapes du processus législatif et remplace les différents actes codifiés.

Il y a deux types de codification juridique<sup>20</sup>: verticale: un acte original et ses modifications sont incorporés dans un nouveau texte unique; et horizontale: deux ou plusieurs actes originaux portant sur des thèmes connexes – et leurs modifications – sont incorporés dans un nouveau texte unique.

Dans le cadre de l'Union européenne, la codification part des textes consolidés produits par l'Office des publications. Ces textes réunissent les articles d'un acte original et les modifications dans un seul document non officiel destiné uniquement à des fins documentaires. Sur la base de ce texte, un nouvel acte complet, combinant l'acte original et ses modifications successives, sans aucune modification de fond, est établi. Ce nouvel acte doit passer par toutes les étapes du processus législatif.

Au plan historique, il est important de rappeler les précédents du Code d'Hammourabi, du Décalogue, du Code de l'Alliance et du Deutéronome, qui sont de véritables codifications.

Le développement actuel du droit de l'environnement tient à plusieurs facteurs: d'abord, le foisonnement des textes juridiques; ensuite, la dispersion des règles juridiques dans des textes concernant des domaines très variés (gestion des ressources naturelles, contrôle des pollutions et nuisances); enfin et surtout, la nécessité de mettre à jour les textes pour tenir compte de l'évolution contemporaine des problèmes environnementaux. Tous ces facteurs amènent les Etats et les organisations d'intégration à utiliser la technique de codification avec des objectifs très diversifiés, et à des niveaux différents.

Pour tenter de présenter la question de la codification en droit de l'environnement, nous nous proposons de voir la technique de codification dans les ordres juridiques (1), puis les pratiques contemporaines de la codification juridique (2).

## **1. La technique de codification dans les ordres juridiques**

Dans les différents ordres juridiques (international, communautaire et interne), la technique de codification est utilisée pour améliorer et adapter les textes juridiques en vigueur.

### **1.1 La codification dans l'ordre juridique international**

C'est en droit international que la technique de codification a fait ses preuves. La Commission de codification du droit international (CDI) des Nations Unies, dont la création remonte à 1947, a marqué de son empreinte la codification et le développement progressif du droit international contemporain.

La CDI et son œuvre ont en effet marqué l'ensemble du processus de codification au 20<sup>ème</sup> siècle. Il est important de cerner la signification et la raison d'être de la codification du droit international, notamment par rapport à son développement progressif. En effet, la codification met en relief les aspects complexes d'une opération apparemment technique,

<sup>20</sup> La codification dont il s'agit dans le présent article est la codification juridique. Sont donc exclues les autres formes de codification techniques (fabriques et procédés de construction) qui constituent des prescriptions de normalisation dans différents secteurs de la recherche et de la science.

mais en réalité intimement liée à d'importants débats théoriques et aux contradictions d'intérêts caractérisant la communauté internationale. Elle met en perspective l'impact et les effets de la notion de codification universelle du droit international public, sa mission et ses objectifs.

Les méthodes et techniques de codification vont des organes de préparation jusqu'à ceux qui vont parachever l'opération pour la consacrer sous une forme ou une autre.

La CDI a été l'organe principal de la codification et elle a produit des résultats importants (notamment sur le droit de la mer), par des voies et moyens lui ayant permis d'accomplir sa mission depuis cinquante ans. Il faut dire cependant que d'autres organes du système des Nations Unies (tels que la FAO) procèdent aussi à des codifications. On peut cependant se poser la question de savoir si, compte tenu des besoins et exigences de la société internationale, leurs méthodes et pratiques sont mieux adaptées et plus performantes que celles de la CDI.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR, organisation non gouvernementale) s'est aussi inséré de manière directe dans le processus de codification. Cette insertion directe, singulière au point d'être unique pour le moment en droit international public, revêt un intérêt juridique et politique assez révélateur: le CICR a en effet activement participé au processus d'élaboration du statut de Rome sur la Cour pénale internationale. Cette expérience est susceptible d'ouvrir la voie à l'intervention d'autres ONG dans le processus de codification.

De nombreuses codifications en droit international ont connu soit des succès, soit des lacunes et des échecs. En effet, au fur et à mesure que la codification a embrassé une bonne partie des domaines classiques du droit international, où l'existence de règles coutumières donnait toute sa signification à l'opération, le champ de codification s'est restreint pour laisser place davantage au développement du droit international.

## 1.2 La codification dans l'ordre juridique communautaire

Dans le droit européen, les objectifs de la Commission de l'Union européenne sont, entre autres, de réduire le volume de la législation communautaire, d'en améliorer la lisibilité et d'en renforcer la sécurité juridique, afin qu'elle soit plus accessible et facile à mettre en œuvre. Deux techniques ont été utilisées à cette fin: la codification de la législation existante et la refonte.

Les institutions européennes (Parlement européen, Conseil et Commission) ont conclu des accords interinstitutionnels en matière de codification et de refonte. Le droit communautaire s'est progressivement développé et de nombreuses dispositions législatives ont été modifiées au fil du temps. La codification consiste à regrouper dans un seul acte toutes les modifications successives apportées à une disposition législative.

Le programme de codification de l'Union européenne couvre l'ensemble de la législation communautaire existante et porte sur des centaines d'actes juridiques. Cette opération s'est avérée particulièrement difficile car, du fait de l'élargissement de l'Union, elle doit être réalisée dans un nombre croissant de langues. La codification exige en outre que les actes en question soient à l'état de statu quo, c'est-à-dire qu'ils ne fassent pas l'objet de modifications de fond au cours du processus de codification.

Le Parlement européen et le Conseil collaborent avec la Commission afin de veiller à ce que les actes pertinents soient adoptés. Les actes codifiés sont traduits dans toutes les langues communautaires et publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

En réponse à l'évolution des besoins et des circonstances et afin d'atteindre de nouveaux objectifs, certaines dispositions législatives font l'objet de modifications fréquentes. Ces modifications prennent généralement la forme de nouveaux actes. Dans certains cas, ces nouveaux actes ne se limitent pas à modifier les parties nécessitant un changement: ils intègrent, dans un texte consolidé, les nouvelles modifications requises et toutes les modifications antérieures. On parle alors de refonte. Cette technique consiste donc à modifier la législation existante tout en la codifiant dans un texte consolidé intégrant toutes les modifications précédentes. Elle permet d'éviter de recourir ensuite à une procédure de codification particulière pour intégrer la modification de fond dans l'acte juridique de base.

Les possibilités d'utilisation de cette technique sont toutefois limitées par plusieurs facteurs. Par exemple, la refonte ne peut être envisagée que pour des initiatives législatives de la Commission visant à modifier la législation existante, ce qui représente en moyenne 40% du nombre total de propositions présentées chaque année par la Commission. En outre, le recours à cette technique serait disproportionné dans le cas de textes juridiques soumis à des modifications fréquentes ou des modifications individuelles relativement limitées, qui ne nécessitent pas de reproduire l'ensemble du texte sous forme refondue.

La consolidation d'un acte législatif consiste, comme la codification, à regrouper un acte législatif de base et toutes ses modifications dans un même texte. Bien que les textes consolidés ainsi obtenus ne fassent pas l'objet d'une procédure décisionnelle officielle et soient de ce fait dépourvus de valeur juridique, ils facilitent considérablement l'accès à la législation et réduisent le volume des textes législatifs.

### 1.3 La codification dans l'ordre juridique interne

La codification en droit interne obéit aux mêmes principes techniques qui consistent à rassembler dans un corpus unique une réglementation disparate portant sur un domaine juridique donné.

Au Sénégal, cette technique de codification a été appliquée à de nombreux secteurs du droit tels que: l'unification des régimes du droit civil et du droit commercial (Code des obligations civiles et commerciales); les obligations de l'administration (Code des obligations de l'administration); le processus électoral (Code électoral); la protection de l'environnement (code de l'environnement); le droit de la santé (code de la santé, en cours de révision).

Toutefois, la technique a tendance à figer les règles de droit adoptées pendant une période donnée. L'un des inconvénients au Sénégal pour le Code des obligations de l'administration a été la codification en 1965 d'une jurisprudence française de la période coloniale, qui est aujourd'hui largement dépassée en matière de contrats administratifs.

Dans le domaine du droit de l'environnement, le processus de codification a connu un début d'application véritablement pendant les années 1970, avec notamment la loi 76-66 du 2

juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat. Cette loi foncière s'est basée sur différents textes fonciers coloniaux, notamment le décret foncier de 1932, pour redéfinir un régime foncier national constituant le domaine public. Malheureusement, la technique n'a pas été correctement étendue aux autres secteurs. Ainsi, le code de l'environnement (loi de 2001 abrogeant et remplaçant la loi de 1983) ne peut pas être qualifié de code au sens véritable du terme, dans la mesure où le processus n'a pas été mené à son terme, c'est-à-dire faire la refonte de tous les secteurs de l'environnement dans un corpus unique. La même situation est valable pour les textes suivants: code de l'eau, code minier, code forestier, code de la chasse, code de l'assainissement, etc.

## **2. Les pratiques contemporaines de la codification juridique**

Si la technique de codification juridique est largement utilisée par les Etats, il faut néanmoins relever trois problèmes principaux qui, à l'heure actuelle, illustrent de fort belle manière les pratiques contemporaines de la codification juridique: la politisation des institutions chargées de la codification; la dénaturation du sens véritable de la codification; et la tendance au renforcement du droit communautaire.

### **2.1 La politisation des institutions chargées de la codification**

Il est pratiquement impossible de séparer la codification de la pratique politique des Etats et des organisations d'intégration régionale et sous-régionale. On peut dire que presque toutes les institutions chargées de conduire le processus de codification sont fortement influencées par les facteurs politiques et économiques. Cela se comprend dans la mesure où la décision d'initier une codification est un acte politique relevant de l'initiative des autorités gouvernementales.

En France, la Commission supérieure de codification a fait un travail important de mise en forme et de mise à jour des différents codes en vigueur. Mais son travail reste fortement handicapé par les acteurs politiques (parlementaires et partis politiques), qui peuvent retarder ou proposer des amendements qui dénaturent le contenu des projets présentés par le Gouvernement.

La codification est donc tributaire du jeu politique, c'est-à-dire de la configuration du pouvoir exécutif du moment et des assemblées délibérantes. En d'autres termes, c'est le rapport des forces politiques qui détermine et favorise l'aboutissement, ou non, d'un processus de codification en cours. Ce rapport de forces est lui-même dépendant du contexte national et international du moment.

### **2.2 La dénaturation du sens véritable de la codification**

Plusieurs textes juridiques actuellement en vigueur sont appelés codes sans que leur contenu ne soit véritablement le résultat d'un processus de codification. Il y a donc, dans la pratique, ce que l'on pourrait appeler «la dénaturation de la notion de codification». Dans la plupart des cas, il s'agit de lois ordinaires ou de lois cadres, et non de véritables codes. De nombreux exemples peuvent être donnés pour le cas des pays africains :

- les lois portant code de l'environnement, code forestier ou code de l'eau ne sont, dans le fond, que des lois portant réglementation ou protection de l'environnement, ou des lois fixant le régime forestier ou le régime de gestion des ressources hydrauliques. En effet, elles n'ont pas été dans la plupart des cas rédigées dans une optique de codification (sauf dans certains cas précis). L'exemple du décret guinéen de 1989 sur la codification des études d'impact en est une bonne illustration ;
- pour permettre d'aborder des questions plus larges concernant les ressources naturelles, le terme de loi d'orientation est quelquefois donné à des textes de base, comme c'est le cas au Sénégal avec la loi d'orientation agrosylvopastorale de juin 2004.

### 2.3 La tendance au renforcement du droit communautaire

Le renforcement du droit communautaire est à l'ordre du jour, comme la notion d'environnement l'était au début des années 70. Ce renforcement se manifeste principalement avec le développement du processus d'intégration. On pourrait presque parler d'hégémonie du droit communautaire. De façon générale, dans les différentes branches du droit, et en droit de l'environnement en particulier, on constate une tendance à l'unification des règles des Etats dans un code unique applicable directement dans la communauté des Etats.

Lorsqu'il s'agit de directives, les Etats ont une marge de manœuvre appréciable dans la mesure où ils procèdent eux-mêmes à la transposition dans l'ordre interne (sous réserve du respect des délais indiqués par les directives). Par contre, lorsqu'il s'agit de règlements directement applicables, ils ont la compétence liée. L'Union européenne constitue l'exemple le plus élaboré dans ce domaine<sup>21</sup>.

En Afrique, les exemples ne manquent pas également. Le code minier communautaire de l'UEMOA a été adopté par le règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003. Il régit l'ensemble des opérations relatives à la prospection, à la recherche, à l'exploitation, à la détention, à la circulation, au traitement, au transport, à la possession, à la transformation et à la commercialisation de substances minérales sur toute l'étendue du territoire de l'Union, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux. Il s'applique uniformément sur l'ensemble du territoire de l'UEMOA. On peut le considérer comme un exemple d'aboutissement du processus de codification en Afrique de l'Ouest francophone.

Seulement, deux limites importantes peuvent constituer un possible handicap à une application intégrale de ce règlement communautaire: d'abord, il ne s'applique pas aux hydrocarbures liquides et gazeux (les activités pétrolières ne sont donc pas concernées par la codification, parce que régies par d'autres textes); ensuite, les mêmes Etats qui ont adopté ce règlement communautaire sont impliqués dans le processus de préparation et d'adoption d'un autre code dans le cadre de la CEDEAO, ce qui risque d'entraîner une concurrence entre l'UEMOA et la CEDEAO.

---

<sup>21</sup> Voir la thèse de S. Nadaud sur le processus de codification européenne du droit civil, Université de Limoges, 2007.

## Conclusion

Au regard de ce qui précède, la codification peut être considérée à juste titre comme une technique et un processus constant d'amélioration de la réglementation et de la législation. Appliquée au domaine du droit de l'environnement, elle contribue à son développement dans différents secteurs, notamment le droit communautaire. De ce point de vue, il est possible d'affirmer que le développement progressif du droit de l'environnement dans les années et décennies prochaines sera axé sur le processus de codification. Dans la mesure où les Etats y participent à double titre (au niveau national et niveau communautaire), on peut espérer que les lacunes constatées au niveau national pourront être comblées par le droit communautaire.

Cependant, malgré cette avancée par le droit communautaire, il reste que seule l'application véritable par les Etats permettra de donner un sens réel aux règles juridiques adoptées et mises en vigueur, ainsi qu'aux modifications successives exigées par le contexte politique et économique du moment. En d'autres termes, la volonté politique et la conjoncture seront toujours au cœur du processus et du mécanisme de la codification.

## Références bibliographiques

- Association sénégalaise de normalisation, *Guide pour la présentation, la rédaction et la codification des normes sénégalaises*, mars 2004, 29 p.
- Commission supérieure de codification (France), *17<sup>ème</sup> rapport annuel d'activités 2006*, 57 p.
- Conseil constitutionnel (France), *Codification, simplification, constitution*, juin 2005, 12 p.
- Décret n°199/PRG/SGG/89 du 18 novembre 1989 portant codification des études d'impact sur l'environnement en Guinée.
- Eric DESCHEEMAEKER, «Faut-il codifier le droit privé européen des contrats?», *Revue de droit de McGill*, Vol. 47, 2002, pp. 791-853.
- Directive 2008/5/CE de la Commission européenne du 30 janvier 2008 sur l'étiquetage des denrées alimentaires.
- Directive 2008/0037 du Conseil européen du 22 février 2008 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires.
- Marta GRACIA BLANCO, «Codification et droit de la postmodernité: la création du nouveau code pénal espagnol de 1995», *Revue droit et société*, 1998, pp. 509-534.
- Sylvette GUILLEMARD et Alain PRUJINER, «La codification internationale du droit international privé: un échec?», *Les Cahiers de droit*, Vol. 46, numéros 1-2, 2005, pp. 175-192.
- L'actualité juridique Droit administratif, *Numéro spécial sur la codification*, septembre 1997.
- Séverine NADAUD, *Recherche sur le processus de codification européenne du droit civil*, Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, 2007, 500 p.
- Règlement 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 portant code minier communautaire de l'UEMOA.
- Yves-Louis SAGE, *La méthode de codification à droit constant*, Université de la Polynésie française, février 2002, 27 p.
- Georges VLACHOS, «La réforme de l'Etat et la codification de la législation en Grèce», *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 12, numéro 3, 1960, pp 509-605.

## RIO+20 ET L'AVENIR DE LA GOUVERNANCE DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Baba HAMADY DEME

### Résumé

La gouvernance africaine de l'environnement est en construction. Elle se manifeste à travers la diversification des organisations régionales et sous-régionales qui interviennent dans le domaine environnemental et le développement d'accords sectoriels sur l'environnement. Le cadre institutionnel de la gouvernance est pour l'instant éclaté. Cet éclatement est la traduction d'une diversification des besoins qui appellent des coopérations plus étroites à l'échelle du continent. Aussi, convient-il de coordonner les actions entreprises à travers une organisation africaine de l'environnement, qui s'inscrirait dans le cadre de la construction d'une véritable communauté économique africaine. Il importe également de développer le cadre normatif, qui est composé actuellement de quelques conventions régionales sectorielles sur l'environnement.

**Mots clés :** gouvernance; environnement; Union africaine; cadre normatif; cadre institutionnel.

### Abstract:

The African environmental governance is under construction. It manifests itself through the diversification of regional and sub-regional organizations involved in environmental issues and the development of sectoral agreements on the environment. The institutional framework of governance is currently fragmented. This fragmentation reflects the diversity of requirements that call for closer cooperation across the continent. Thus the need to coordinate efforts through an African environmental organization within the framework of the construction of a true African Economic Community. It is also important to develop the normative framework, which currently comprises some sectoral regional conventions on the environment.

**Keywords:** Governance; environment; African Union; regulatory framework; institutional framework.

Vingt ans après la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, les Etats se sont rencontrés au Brésil au cours du mois de juin 2012 pour discuter de la «gouvernance» mondiale de l'environnement<sup>22</sup>. Le document adopté est un acte dépourvu de force juridique

<sup>22</sup> L'environnement peut être défini comme «l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et de leur santé, y compris pour les générations futures», CIJ, Avis consultatif, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juillet 1996, Rec. 1996, pp. 241-242, § 29. Voir aussi M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Vanves, EDICEF, 1996, p. 16, qui propose la définition suivante: «on entend par environnement, le milieu, l'ensemble de la nature et des ressources, y compris le patrimoine culturel et les ressources humaines indispensables pour les activités socio-économiques et pour le meilleur cadre de vie».

obligatoire. Il se contente de réaffirmer «tous les principes énoncés dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, y compris, entre autres, le principe de responsabilité commune mais différenciée énoncé au principe 7 de la Déclaration de Rio» (§ 14).

L'objectif de cette conférence était de renforcer, par le droit, la gouvernance institutionnelle de l'environnement et de promouvoir l'économie verte. La partie du document final consacrée à cette première question a déçu bien des observateurs<sup>23</sup>. Elle se limite à proposer le renforcement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), sans annoncer la création prochaine d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME)<sup>24</sup> et sans fixer les modalités de financement de ce programme. Aussi, le résultat de la Conférence de Rio+20 est loin d'être satisfaisant. La «gouvernance» mondiale de l'environnement, telle qu'elle existe, avec ses différentes caractéristiques<sup>25</sup>, n'a pas connu le renforcement attendu.

Utiliser la notion de «gouvernance» en droit international de l'environnement peut surprendre. En effet, le gouvernement est habituellement considéré comme le pouvoir exécutif de l'Etat. Or, la société internationale ne connaît pas d'exécutif malgré le rôle important que joue l'ONU. Aussi, la «gouvernance» est ici utilisée pour renvoyer à la gestion concertée des questions environnementales. En ce sens, l'étude de cette gouvernance amène «à rechercher une myriade d'institutions dont les nécessités de création n'ont pas toujours été évidentes»<sup>26</sup> qui interviennent, directement ou indirectement, dans ce domaine. C'est le cas des organisations régionales africaines, à l'instar de l'Union africaine, et sous-régionales, telle la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui jouent un rôle non négligeable dans ce domaine.

Au-delà de l'épineuse question de la coordination des institutions onusiennes en matière d'environnement, s'est posé le problème de l'articulation entre le cadre institutionnel national et régional, d'une part, et le cadre institutionnel universel, d'autre part<sup>27</sup>. Le document final de la Conférence de Rio+20 annonce la création prochaine d'une Instance politique de haut niveau qui pourrait, entre autres, «exercer une action mobilisatrice, donner des orientations

<sup>23</sup> Commentaire du document final *L'Avenir que nous voulons*, *Revue juridique de l'environnement*, 4/2012.

<sup>24</sup> La France et les Etats africains avaient souhaité la création d'une telle institution par la transformation du PNUE en une agence spécialisée des Nations Unies à l'instar de l'ONUDI. Les Etats-Unis étaient toutefois opposés à cette idée, préférant un renforcement du PNUE par l'augmentation de ses capacités financières. Les discussions ont donc porté essentiellement sur la nature de la contribution (obligatoire ou volontaire) des Etats au fonctionnement du PNUE. Voir B.-H. Dème, «Les nécessités et finalités de la création d'une Organisation mondiale de l'environnement», *Colloque du CIDCE à Rio sur le développement durable*, 15-17 juin 2012 (à paraître). Voir aussi J.-M. Lavieille, «La création d'une OME», *Colloque du CIDCE de Limoges sur Rio+20*, septembre 2011 (à paraître).

<sup>25</sup> Si on peut parler de gouvernance, alors elle est éclatée. Voir L. Gimalac et C. Raffermi, «De la création d'une véritable gouvernance mondiale dans le domaine de l'environnement: entre utopie et pragmatisme», *Revue droit de l'environnement*, 2003, pp. 66-71.

<sup>26</sup> S. Doumbé-Billé, «Le droit international de l'environnement et l'adaptation aux changements planétaires», in *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, p. 99.

<sup>27</sup> Le Chapitre 37 de l'Agenda 21 posait déjà ce problème.

et formuler des recommandations aux fins du développement durable»; et «promouvoir la cohérence et la coordination des politiques de développement durable à l'échelle du système». Créé en 1973, après la Conférence de Stockholm, le PNUE joue déjà un rôle dans ce sens.

A quoi s'ajoute le développement sans précédent des accords multilatéraux sur l'environnement, dont la cohérence reste à assurer<sup>28</sup>. C'est dans cette perspective qu'il est important de mesurer et d'apprécier, sur le plan régional, l'intensité de la production normative environnementale. Si, au niveau universel, le nombre des accords multilatéraux environnementaux est de trois cent environ, sur le plan régional africain, les conventions adoptées ne sont pas nombreuses. Pourtant, l'Afrique est plus que jamais confrontée à des sérieux problèmes qui auront des conséquences certaines en termes de dégradation de l'environnement (comme l'accaparement des terres et la pollution à grande échelle des eaux intérieures de bien des Etats tels que le Nigéria).

Ces traités, malgré leur faible nombre, portent cependant sur des questions intéressantes, dont une analyse approfondie est nécessaire pour mettre en exergue les éventuelles insuffisances du «droit africain de l'environnement»<sup>29</sup>, à supposer qu'il existe.

En tant qu'ils constituent sur la scène internationale des acteurs sur qui il faut compter pour une meilleure gestion des politiques environnementales, les Etats africains se trouvent confrontés à un double défi : la démocratisation des régimes politiques et la concrétisation du droit au développement pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement<sup>30</sup>.

Les Etats africains ont adopté des instruments régionaux<sup>31</sup> et mis en place des stratégies nationales de développement durable<sup>32</sup>. Bien qu'intéressants, ces dispositifs ne sont pas en eux-mêmes suffisants pour garantir en Afrique le respect de l'environnement.

Apporter une solution à ces problèmes implique une «réforme» normative et institutionnelle, pour reprendre l'expression du professeur Doumbé-Billé<sup>33</sup>. C'est cette double exigence qu'il

<sup>28</sup> H. Ruiz Fabri et L. Gradoni (dir.), *La circulation des concepts juridiques: le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, Société de législation comparée, 2009, 576 p.

<sup>29</sup> R. Nganou Koutouzi, E. Bossoken, K. Wandji et P. N'Gahane (dir.), *Problèmes énergétiques et protection de l'environnement en Afrique, Contraintes et opportunités pour un développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2008, 252 p.

<sup>30</sup> S. Doumbé-Billé, «Les droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels pour le développement durable», *Liaison énergie francophonie*, n°64, 2004, pp. 72-77. Voir également B.-H. Dème, «Les droits économiques et sociaux à l'épreuve du mal développement», in S. Doumbé-Billé (dir.), *Justice et solidarité*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 169-175.

<sup>31</sup> C'est le cas de la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (2003) et de la 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 produits en Afrique (1991).

<sup>32</sup> IEPF, *Stratégies Nationales de Développement Durable, Guide d'élaboration d'une SNDD*, Canada, 2007, 44 p. ([www.iepf.org/docs/SNDD/SNDD\\_guide\\_8.pdf](http://www.iepf.org/docs/SNDD/SNDD_guide_8.pdf)).

<sup>33</sup> S. Doumbé-Billé, «Le droit international de l'environnement et l'adaptation aux changements planétaires», *op. cit.*, p. 99 et s.

convient d'analyser, tout en montrant les insuffisances de la «gouvernance africaine de l'environnement»<sup>34</sup>, qui tient d'une part à l'éclatement du cadre institutionnel de protection de l'environnement (1) et d'autre part au caractère sectoriel et embryonnaire du cadre normatif (2).

## **1. Un cadre institutionnel éclaté**

Il y a incontestablement une volonté des chefs d'Etat africains d'apporter des réponses adaptées aux problèmes environnementaux. Cet élan de solidarité africaine se traduit par une régionalisation de plus en plus poussée à travers les organisations d'intégration régionale politique et économique. Ces institutions ont développé des compétences environnementales en l'absence d'une organisation africaine de l'environnement. Aussi, le cadre institutionnel existant est-il marqué par une diversification des institutions régionales (1.1), qui nécessite une action coordonnée au niveau continental (1.2).

### **1.1 Une diversification des institutions**

Le cadre institutionnel africain de protection de l'environnement se caractérise par l'absence regrettable d'une organisation régionale environnementale. Cependant, ont été créées à l'échelle continentale, mais également au niveau sous-régional, des organisations qui se voient reconnaître des compétences environnementales.

D'abord au niveau continental, deux organisations méritent une attention particulière. Il s'agit de la Communauté économique africaine (CEA) et de l'Union africaine (UA). Le Traité d'Abuja instituant la CEA, adopté en 1991 et entré en vigueur en 1994, consacre son chapitre IX à l'industrie, à la science, à l'énergie, aux ressources naturelles et à l'environnement. L'article 58, alinéa 1 prévoit que les Etats «s'engagent à promouvoir un environnement sain. A cet effet, ils adoptent, au plan national, régional et continental, des politiques, stratégies et programmes et créent des institutions appropriées pour la protection de l'environnement». L'article 59 engage les Etats, comme le fait la Convention de Bamako, à adopter des mesures interdisant l'importation et le déversement des déchets toxiques en Afrique. Le Traité encourage la création de communautés économiques régionales en vue d'une véritable intégration juridique, politique et économique continentale.

Quelques années après la mise en place de la CEA, les Etats africains ont décidé de transformer l'Organisation de l'unité africaine (OUA), dont la charte ne lui reconnaissait pas expressément une compétence environnementale. Toutefois, dès 1985, la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement va servir d'instance de haut niveau où sont adoptées les positions et politiques environnementales de l'Afrique. Par ailleurs, c'est au sein de l'OUA que la plupart des conventions africaines relatives à l'environnement ont été adoptées. C'est dire qu'elle a développé des compétences environnementales spécifiques.

---

<sup>34</sup> A titre de comparaison, l'Union européenne adopte des règlements et directives sur les questions environnementales. Exemple: directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne.

L'Acte constitutif de l'UA (2000) règle le problème de l'articulation entre la CEA et l'UA. Il prévoit que «les dispositions du présent Acte ont également préséance et remplacent les dispositions du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, qui pourraient être contraires au présent Acte» (article 33, § 2). La CEA continue ainsi d'exister, à côté de l'UA, mais les dispositions de l'Acte constitutif priment, en cas de conflit de normes, sur celles du Traité d'Abuja.

L'un des objectifs de l'UA est de «réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique» et de «promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel» (article 3 de l'Acte constitutif). L'Acte constitutif prévoit en outre que «Le Conseil exécutif assure la coordination et décide des politiques dans les domaines d'intérêt communs pour les Etats membres, notamment les domaines suivants : (e) Protection de l'environnement, action humanitaire et réaction et secours en cas de catastrophe» (article 13). Une double mission qui est donc confiée au Conseil exécutif: coordonner les politiques environnementales et décider des politiques environnementales. Composé des «Ministres des Affaires étrangères ou de tous autres ministres ou autorités désignés par les gouvernements des Etats membres» (article 10), le Conseil adopte ses décisions «à la majorité des deux tiers des Etats membres» (article 11). Il est assisté par le Comité chargé de l'industrie, de la science et de la technologie, de l'énergie, des ressources naturelles et de l'environnement (article 14 (1) (d)).

Si la mission de coordination des politiques environnementales ne soulève pas de réelles difficultés, la seconde mission, elle, pose le problème de la valeur juridique des décisions. La réponse à cette question est fondamentale car le degré d'intégration de l'UA s'apprécie au regard des effets juridiques attachés aux décisions adoptées.

L'UA dispose d'institutions qui interviennent indirectement dans le domaine de l'environnement. C'est le cas de la Commission africaine de l'énergie, créée par la Convention africaine sur l'énergie (2001); du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), mis sur pied en 2001, qui intervient en matière d'environnement par la gestion de projets sur les changements climatiques et les ressources naturelles<sup>35</sup>. En 2002, le NEPAD a adopté l'Initiative environnement pour l'Afrique, validée par la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement.

Il existe par ailleurs des organisations sectorielles, tel le Conseil phytosanitaire africain, qui a remplacé la Commission interafricaine phytosanitaire, mise en place avant la décolonisation en 1954 et transmise par la suite à l'OUA, en 1967, date d'adoption de la Convention phytosanitaire en Afrique. Il en est ainsi également de l'Organisation internationale contre le criquet migrateur africain, instituée par la Convention sur le criquet migrateur africain,

<sup>35</sup> En 2010, l'UA a créé l'Agence de planification et de coordination du NEPAD, qui fait office de secrétariat du Partenariat. Le NEPAD est financé par la Commission de l'UA, les Etats membres de l'UA, le secteur privé et les partenaires au développement.

adoptée en 1962 et entrée en vigueur en 1963. L'OUA avait, par la suite, créé le Centre africain de recherche et de formation phytosanitaire et l'Institut international d'agriculture tropical d'Ibadan<sup>36</sup>.

De surcroît, certaines organisations d'intégration économique sous-régionales, par leurs actions, interviennent dans le domaine environnemental, comme la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et le Marché commun de libre échange de l'Afrique orientale et australe (COMESA).

S'agissant de la CEDEAO, les articles 28 à 31 de son traité constitutif révisé lui reconnaissent des compétences en matière énergétique, environnementale, de déchets et de ressources naturelles. L'article 3 précise que l'action de la Communauté portera, entre autres, sur «l'harmonisation et la coordination des politiques en vue de la protection de l'environnement». Elle a mis en place, dans ce cadre, une Commission de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau, comprenant une direction de l'environnement chargée de mettre en place la politique environnementale de l'organisation. Elle a aussi adopté un Protocole sur l'énergie en 2002<sup>37</sup>.

S'agissant du COMESA, créé en 1994, l'un de ses objectifs est d'assurer «la réalisation d'une croissance et d'un développement durables des Etats membres en favorisant un développement plus équilibré et plus harmonieux de leurs structures de production et de commercialisation» (article 3-a de son traité constitutif). L'article 4 lui reconnaît une compétence en matière énergétique et environnementale. Un Comité des ressources naturelles et de l'environnement assure, entre autres, «le suivi constant de l'état de l'exécution des programmes de coopération» en la matière. Le chapitre XVI du traité est dédié à la coopération des Etats dans le domaine environnemental et de la protection de la faune et de la flore sauvage ainsi que des ressources naturelles<sup>38</sup>.

Il existe donc une multitude d'institutions sous-régionales diversifiées qui, traduisant l'expression de solidarités restreintes, développent des activités environnementales au même

<sup>36</sup> M. Kamto, op. cit. p. 367. A côté de ces organisations, il existe une multitude d'institutions sous-régionales intervenant dans certains domaines de la protection de l'environnement, telles l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal, créée en 1972 ; la Commission du Fleuve Niger, instituée en 1964 ; l'Organisation pour l'aménagement et le développement du Bassin de la Rivière Kagera, créée en 1977. Voir : FAO, *Traité concernant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation : Afrique*, Rome, 1997, 291 p.

<sup>37</sup> C'est également dans cette perspective que la CEDEAO a créé un Centre pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique basé au Cap Vert en 2010; un système d'échanges d'énergie électrique ouest-africain (EEEOA), devenu depuis 2006, avec l'adoption de la Convention de Niamey, une institution spécialisée de la CEDEAO; ainsi qu'une unité de coordination des ressources en eau, qui fait partie de ses institutions spécialisées. Voir à propos du Protocole sur l'énergie: S. Doumbé-billé (dir.), *Défis énergétiques et droit international*, Bruxelles, Larcier, 2010, 376 p.

<sup>38</sup> La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté économique de l'Afrique de l'Est (CEA), l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) ont également des compétences environnementales. Voir: B. Ouattara, «Le rôle des organisations sous-régionales dans le développement du droit de l'environnement: l'exemple de l'UEMOA», in L. Granier (coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Gland, 2008, pp. 177-196.

titre que l'UA. Participant d'une régionalisation<sup>39</sup> de la problématique environnementale<sup>40</sup>, ce «boom institutionnel» atteste de la vitalité de la coopération africaine, mais crée aussi des chevauchements de compétences entre organisations africaines. Cette similarité des compétences ne devrait pas nécessairement être analysée en termes de concurrence<sup>41</sup>. La diversification des institutions africaines intervenant dans le domaine de l'environnement est justifiée par la diversité des besoins et de la localisation des problèmes. Par exemple, les organisations s'occupant des bassins fluviaux ne concernent pas tous les Etats africains mais uniquement certains d'entre eux qui, en raison de leur situation géographique, sont amenés à coopérer<sup>42</sup>.

Les Etats africains, comme les autres Etats de la communauté internationale, ont apporté leur contribution à la protection universelle de l'environnement en tant qu'ils ont initié des réformes normatives (telle la Charte mondiale de la nature) et adhéré à de nombreux traités environnementaux. Le professeur Kamto a mis en lumière les trois phases qui ont marqué l'implication de l'Afrique dans ce qu'il appelle «le courant mondial en faveur de la protection de l'environnement»<sup>43</sup>. La première phase, allant de la décolonisation à la Conférence de Stockholm de 1972, est marquée par une méfiance des Etats africains à l'égard du «discours écologique». La deuxième phase, celle de la prise de conscience de la nécessité de protéger l'environnement, va de 1972 à 1992, année de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement. La dernière phase est celle de l'engagement de l'Afrique, à partir de 1992. Pourtant, l'Afrique n'est pas historiquement le principal pollueur, raison pour laquelle le «principe de responsabilité commune et différenciée» revient comme un leitmotiv dans les déclarations<sup>44</sup> et conventions internationales sur l'environnement<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Sur la régionalisation, voir: SFDI, *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Colloque de Bordeaux, Paris, Pedone, 1976, 358 p.; S. Doumbé-Billé (dir.), *La régionalisation du droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 424 p.

<sup>40</sup> S. Doumbé-Billé, «Régionalisme et universalisme dans la production du droit de l'environnement», in SFDI, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Colloque d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 2010, pp. 39-59.

<sup>41</sup> M. Fau-Nougaret (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 456 p.

<sup>42</sup> Les Etats africains sont en même temps parties à des organisations universelles qui, par les projets qu'elles financent et les aides qu'elles accordent, s'occupent de la protection de l'environnement. Il s'agit principalement de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la Société financière internationale, l'Association internationale pour le développement et l'Agence multilatérale de garantie des investissements, qui, avec le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, forment le groupe de la Banque mondiale. On peut citer également la FAO, l'UNESCO, le PNUE, le PNUD, l'UICN, etc.

<sup>43</sup> M. Kamto, *op. cit.*, p. 32.

<sup>44</sup> Voir le principe 7 de la Déclaration de Rio de 1992, qui est cependant absent de la Déclaration de Stockholm de 1972.

<sup>45</sup> Protocole de Kyoto de 1997, art. 3, §1. Voir : S. Lavallée, «Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : essai sur la responsabilité de protéger le climat», *Etudes internationales*, vol. 41, n°1, 2010, pp. 51-78.

Il y a donc un éclatement du cadre institutionnel de l'environnement en Afrique qui se justifie amplement. Cependant, une coordination entre les différentes institutions s'impose.

## 1.2 La nécessité d'une action coordonnée sur le plan régional

Le cadre institutionnel de la protection de l'environnement en Afrique est éclaté, ce qui appelle une meilleure coordination des actions entreprises, dans une double optique d'efficacité et d'efficacités.

Efficacité, parce que l'Afrique n'a pas des moyens financiers et techniques illimités. Or, les organisations africaines sont financées essentiellement par les Etats africains. Même le NEPAD est financé par des contributions étatiques, les projets qu'il met en œuvre étant néanmoins financés par des bailleurs de fonds. La multiplication des organisations, au niveau universel, continental et sous-régional, expose ainsi les Etats africains à des dépenses obligatoires qui s'analysent en des contributions financières aux activités des organisations auxquelles ils ont adhéré. Pour cette raison, il est indispensable que les actions entreprises au niveau continental soient coordonnées. La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement joue un rôle important dans le cadre de l'UA. Si sa transformation en une organisation africaine de l'environnement n'est pas à l'ordre du jour, sa fusion avec le Comité chargé de l'industrie, de la science et de la technologie, de l'énergie, des ressources naturelles et de l'environnement s'impose. Au sein d'une même organisation, il est inconcevable que plusieurs instances s'occupent des mêmes questions, sachant que les ressources financières sont limitées.

L'efficacité de l'action produit des résultats et permet de s'occuper efficacement des questions environnementales qui appellent des solutions concertées entre les Etats. Déjà en 1972 le principe 24 de la Déclaration finale de la Conférence sur l'environnement humain posait la nécessité de cette coopération multilatérale. Ce principe a été rappelé par la Déclaration de Rio de 1992, dont le principe 7 souligne que «Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre». En effet, l'environnement est une donnée transversale qui transcende les frontières terrestres et maritimes artificiellement créées. Ainsi le droit de l'environnement «doit prendre en compte la nature intrinsèquement internationale de la plupart des atteintes à l'environnement, qui appellent nécessairement une réaction de la communauté internationale dans son ensemble ou, au moins, de tous les Etats concernés par une pollution donnée et limitent du même coup la liberté des Etats d'agir individuellement dans ce domaine»<sup>46</sup>.

La coordination des actions de protection de l'environnement menées par les Etats africains peut se traduire par la création, dans le cadre de l'UA, d'une organisation africaine de l'environnement. Celle-ci regrouperait en son sein la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, le Programme changement climatique et gestion des ressources naturelles du NEPAD, les comités environnementaux des organisations d'intégration économique africaine. Cette concertation s'inscrirait ainsi dans le cadre plus vaste de la création graduelle

<sup>46</sup> P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 8<sup>ème</sup> édition, 2009, p. 1419.

de la CEA, comme le prévoit le Traité d'Abuja. Dans cette perspective, les juridictions régionales africaines, telles la Cour de justice de l'UA et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, sont appelées à jouer un rôle décisif.

La Cour de justice de l'UA a été créée par le protocole de Maputo de 2003. Avant même qu'il n'entre en vigueur en 2009, les Etats de l'UA ont adopté en 2008 un protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme. Ce dernier vient fusionner la Cour de justice de l'UA à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, créée par le traité de Ouagadougou de 1998, entré en vigueur en 2004. Ce protocole de fusion prématuré n'étant pas encore en vigueur<sup>47</sup>, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples fonctionne comme la juridiction continentale en la matière, conjointement avec la Commission des droits de l'homme et des peuples.

La protection juridictionnelle de l'environnement peut donc se faire devant ces juridictions, une fois que les Etats leur auront donné les moyens de leurs ambitions (notamment la compétence à recevoir des réclamations individuelles). Elle peut se faire aussi devant des juridictions régionales, telle la Cour de justice de la CEDEAO. Depuis 2005, cette Cour peut connaître des réclamations individuelles et statuer sur la base de tout instrument juridique pertinent de protection des droits de l'homme. L'article 9.4 du Protocole additionnel au Traité de la CEDEAO, adopté en 2005, prévoit que «la Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'Homme dans tout Etat Membre». L'article 10 d) ajoute qu'elle est compétente pour connaître des réclamations individuelles pour violations des droits de l'homme. Cette disposition permet de protéger les droits de l'homme tels qu'énoncés en droit international. Le protocole ne limite pas la compétence de la Cour de justice pour appliquer les conventions de protection des droits de l'homme.

## **2. Un cadre normatif sectoriel et insuffisant**

L'insuffisance du cadre normatif et le manque de coordination entre les différentes organisations appellent une double réforme. Cette réforme doit se faire sur le plan normatif (2.1), mais également sur le plan institutionnel (2.2), dans l'optique de l'instauration d'une véritable communauté économique africaine, comme le prévoit le Traité d'Abuja.

### **2.1 Un cadre normatif sectoriel**

Le cadre normatif de protection de l'environnement est sectoriel. Il est constitué de quelques conventions régionales de protection de l'environnement et d'actes de droit dérivé adoptés par des organisations sous-régionales ayant trait à l'environnement.

La première convention africaine en la matière est la Convention phytosanitaire pour l'Afrique de 1967, qui est venue amender et abroger la Convention phytosanitaire pour l'Afrique au Sud du Sahara, adoptée à Londres en 1954 par les Etats colonisateurs. Après la création de l'OUA en 1963, c'est la première convention régionale adoptée qui s'applique sur

<sup>47</sup> L'article 15 du Protocole requiert 15 ratifications pour son entrée en vigueur. Or, au 27 novembre 2012, seuls cinq Etats l'avaient ratifié : Bénin, Burina Faso, Libye, Mali et République du Congo.

le continent africain. Elle a pour objet la lutte contre les ennemis et maladies des plantes et produits végétaux, en empêchant leur introduction et propagation dans les territoires nationaux. De par cet objectif, elle constitue une convention environnementale sectorielle. Elle n'a été ratifiée que par quelques Etats.

Un an après l'adoption de cette convention intervenait un autre instrument d'importance capitale pour l'Afrique : la Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. Adoptée en 1968 à Alger, elle constitue «l'une des premières grandes conventions sur la conservation de la nature et des ressources naturelles»<sup>48</sup>. Elle remplace, entre les Etats membres, toute autre convention adoptée sur le plan universel et relative à la conservation de la flore et de la faune à l'état naturel. Elle doit être lue à la lumière du contexte de l'époque, marqué par les revendications d'un nouvel ordre économique international et, surtout, d'une souveraineté économique sur les ressources naturelles. Dès le préambule, les chefs d'Etat et de gouvernement africains reconnaissent qu'ils ont le devoir de «mettre les ressources naturelles et humaines de notre continent au service du progrès général de nos peuples dans tous les domaines de l'activité humaine». Elle sera révisée à la deuxième session de la Conférence de l'UA qui a eu lieu à Maputo en 2003. De cette conférence, la Convention d'Alger «est sortie considérablement transformée, avec un contenu à la fois plus moderne et plus étoffé»<sup>49</sup>. Cette modernisation de la convention est à la fois substantielle et formelle: substantielle, parce que les dispositions ont fait l'objet d'«améliorations» et de «compléments»<sup>50</sup>; formelle, parce qu'elle devra bientôt être appelée Convention de Maputo<sup>51</sup>.

Ces instruments juridiques forment, avec d'autres portant sur des questions sectorielles toutes aussi importantes, le droit africain de l'environnement. Il en est ainsi de la Convention relative à la mise en valeur du bassin du lac Tchad (1964)<sup>52</sup>, de la Convention portant création du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse (1973), de la Convention pour la protection de la mer méditerranéenne contre la pollution (1976), de l'Accord portant création de l'Autorité intergouvernementale contre la sécheresse et pour le développement

<sup>48</sup> M. Prieur, «Préface», in M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 13. Entrée en vigueur en 1969, elle a été signée par 42 Etats et ratifiée par 30 Etats.

<sup>49</sup> M.A. Mekouar et S. Doumbé-Billé, «La Convention Africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», in L. Granier (coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Gland, 2008, p. 197.

<sup>50</sup> M. A. Mekouar et S. Doumbé-Billé, op. cit., p. 204.

<sup>51</sup> Signée par 37 Etats, elle n'a été ratifiée que par 8 Etats. Or, elle ne pourra entrer en vigueur que si elle est ratifiée par 15 Etats. Elle a pour objectif l'amélioration la protection de l'environnement ; la promotion de la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles ; l'harmonisation et la coordination des politiques dans ces domaines en vue de mettre en place des politiques et des programmes de développement qui soient écologiquement rationnels, économiquement sains et socialement acceptables. Voir : M.A. Mekouar, «La Convention africaine : petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law*, 2004, 34/1, p. 43 et ss. ; S. Doumbé-Billé, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, 2005, pp. 5-17.

<sup>52</sup> Un accord portant création du Fonds de développement de la Commission du Bassin du Tchad a été adopté en 1973.

en Afrique de l'Est (1986), de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique (1991)<sup>53</sup>.

Sectoriel, le cadre normatif de la protection de l'environnement est également embryonnaire. Aussi est-il nécessaire qu'il soit renforcé pour une meilleure protection de l'environnement.

## 2.2 Un cadre normatif embryonnaire à renforcer

Le cadre normatif africain de protection de l'environnement est embryonnaire dans la mesure où les conventions adoptées au niveau continental et sous-régional ne couvrent pas toutes les problématiques environnementales. Il reste des aspects environnementaux sur lesquels les Etats africains n'ont pas légiféré au niveau régional. C'est le cas notamment de l'accaparement des terres, qui pose en Afrique de sérieux problèmes, du changement climatique, de la désertification et de l'accès à l'information environnementale. Il est vrai que nombre d'Etats africains ont ratifié la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement portant sur certaines de ces questions. Ces accords, une fois entrés en vigueur à leur égard, créent des obligations qu'ils doivent observer. Cependant, les traités environnementaux invitent souvent les Etats à adopter des mesures nationales et/ou régionales pour atteindre les objectifs fixés. C'est le cas de la Convention sur la diversité biologique (1992) et de la Convention sur la lutte contre la désertification (1994).

Il faudrait que l'UA puisse signer et ratifier, comme le fait l'Union européenne, des conventions environnementales. Ce serait le gage d'une véritable action environnementale. Tant les Etats que les organisations internationales devraient respecter l'environnement. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a consacré le droit à un environnement sain à son article 24. Dans l'affaire Ogoni, la Commission a reconnu que «Le droit à un environnement général satisfaisant tel que garanti en vertu de l'article 24 de la Charte africaine ou le droit à un environnement sain, comme c'est bien connu, impose en conséquence des obligations claires au gouvernement. Cela requiert de l'Etat de prendre des mesures raisonnables et d'autres mesures pour prévenir la pollution et la dégradation écologique, favoriser la préservation de l'environnement et garantir un développement écologiquement durable et l'utilisation des ressources naturelles»<sup>54</sup>. La voie est tracée pour la mise en œuvre du droit à un environnement sain.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention sur la technique juridique choisie pour protéger l'environnement. Dans le cadre de l'UA, c'est à travers les conventions négociées en son sein que les instruments juridiques de protection sont adoptés. Or, ces traités ne sont en vigueur

<sup>53</sup> Elle est entrée en vigueur en 1998 à l'égard des 24 Etats africains l'ayant ratifiée. Voir : F. Ouguergouz, «La Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique», *AFDI*, 1992, p. 871.

<sup>54</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigéria*, 27 octobre 2001 (décision sur le fond), § 52.

qu'à l'égard des Etats qui les ont ratifiés<sup>55</sup>. De surcroît, ils n'interdisent pas les réserves. Ce qui peut entraîner des ratifications à la carte permettant l'application des conventions, à l'égard des Etats parties, uniquement pour les dispositions sur lesquelles ils n'ont pas émis des réserves. Ce qui représente une fâcheuse limite à la protection environnementale. Comme les droits de l'homme, l'environnement est l'otage de la volonté des Etats. Il est donc nécessaire d'opérer une réforme juridique qui pourrait se traduire par la reconnaissance, comme c'est le cas avec la Convention d'Aarhus de 1998, d'un droit d'accès à l'information environnementale, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice environnementale, d'abord sur le plan national, ensuite sur le plan régional. Un tel dispositif permettrait aux citoyens de contrôler l'adoption d'une part, au niveau national, des politiques environnementales d'autre part la réalisation d'investissements directs qui risquent d'avoir des conséquences nocives sur l'environnement.

Au terme de cette réflexion sur la gouvernance africaine de l'environnement, il convient de faire deux principales observations. La première est que le cadre juridique de protection de l'environnement est en constante construction. Les négociations s'intensifient et l'Afrique contribue à la construction mondiale d'une véritable gouvernance de l'environnement, comme on a pu l'observer à la Conférence de Rio+20. Cependant, elle doit tirer les leçons de l'échec de cette Conférence. Plus que jamais, doit être créée au niveau régional une organisation environnementale qui centralise les politiques et initiatives. La seconde observation porte sur la nécessité d'une culture environnementale et la reconnaissance aux individus d'un droit d'accès au juge. A ce titre, la démocratisation des régimes politiques est un préalable obligatoire.

---

<sup>55</sup> Cette technique juridique est ainsi marquée du sceau du volontarisme étatique. L'effet des traités adoptés est relatif en application de l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969. Aussi, seuls les Etats les ayant ratifiés sont obligés de les respecter. L'UA étant une organisation d'intégration politique, le choix de ce procédé de création normative peut surprendre, d'autant plus qu'elle peut adopter des règlements et des directives obligatoires pour les Etats. Il semble donc que l'avenir de la protection de l'environnement à l'échelle continentale dépend de l'utilisation par l'UA de son droit dérivé, dont le respect par les Etats pourra être assuré par la Cour de justice de l'Union.

## Bibliographie

Stéphane DOUMBE-BILLE (dir.), *La régionalisation du droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 424 p.

Stéphane DOUMBE-BILLE (dir.), *Défis énergétiques et droit international*, Bruxelles, Larcier, 2010, 376 p.

Stéphane DOUMBE-BILLE, «Régionalisme et universalisme dans la production du droit de l'environnement», in SFDI, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Colloque d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 2010, pp. 39-59.

Stéphane DOUMBE-BILLE, «Le droit international de l'environnement et l'adaptation aux changements planétaires», in *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Pour un droit commun de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 92-102.

Stéphane DOUMBE-BILLE, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, 2005, pp. 5-17.

Stéphane DOUMBE-BILLE, «Les droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels pour le développement durable», *Liaison énergie francophonie*, n° 64, 2004, pp. 72-77.

Mathieu FAU-NOUGARET (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 456 p.

Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Vanves, EDICEF, 1996, 415 p.

Mohamed Ali MEKOUAR, «La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law*, 2004, 34/1, p. 43 et ss.

René NGANOU KOUTOUZI, Edgard BOSSOKEN, Kebler WANDJI et Pierre N'GAHANE (dir.), *Problèmes énergétiques et protection de l'environnement en Afrique, Contraintes et opportunités pour un développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2008, 252 p.

Bakary OUATTARA, «Le rôle des organisations sous-régionales dans le développement du droit de l'environnement : l'exemple de l'UEMOA», in Laurent GRANIER (coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Gland, 2008, pp. 177-196.

SFDI, *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Colloque de Bordeaux, Paris, Pedone, 1976, 358 p.

Hélène RUIZ FABRI et Lorenzo GRADONI (dir.), *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, Société de législation comparée, 2009, 576 p.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

## LE RÔLE DES ORGANISATIONS SOUS-RÉGIONALES DANS L'INTEGRATION ET LE DEVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE CENTRALE

Parfait OUMBA

### Résumé

La contribution des organisations sous-régionales à la mise en œuvre du droit international de l'environnement n'est pas aisée, pour les pays africains, et d'Afrique centrale en particulier, dans lesquels sévissent la pauvreté, la mauvaise gouvernance, la corruption, le braconnage ou encore la pollution. Partant, la protection de l'environnement demeure un grand défi posé à un droit jeune. Les causes sont liées à la faiblesse des moyens de contrôle et des sanctions administratives et juridictionnelles, à défaut d'adéquation des règles au contexte social et culturel dans lequel elles sont appelées à s'appliquer et au total déphasage avec les pratiques socioculturelles des citoyens. A cela s'ajoutent la complexité et la technicité des règles environnementales pour des populations dont la majorité reste analphabète et mue par des règles traditionnelles. Cependant, les organisations sous-régionales ont réalisé des progrès considérables dans l'incorporation du droit international de l'environnement. La difficulté majeure réside maintenant dans la traduction de cette évolution dans des programmes efficaces et le développement d'institutions et de systèmes performants, qui doivent travailler en synergie.

**Mots clés :** droit international de l'environnement; Afrique centrale; organisations sous-régionales; développement durable; intégration régionale.

### Abstract:

The contribution of sub-regional organizations to the implementation of international environmental law is not easy for African countries, particularly in Central Africa, which face poverty, poor governance, corruption, poaching, and pollution. Thus, the protection of the environment remains a great challenge posed to a young law. The reasons for this are generally related to the weak means of control and administrative and judicial sanctions, the lack of adequacy of the rules to the social and cultural context to which they are intended, and the total divide with the socio-cultural practices of citizens. Add to this the complexity and technicality of environmental law for the majority of people, who are still illiterate and driven by traditional rules. However, sub-regional organizations have made considerable progress in the incorporation of international environment law. The major difficulty now lies in the translation of this evolution into effective programmes and the development of performing institutions and systems that work in synergy.

**Keys Words:** international environmental law; Central Africa; sub-regional organizations; sustainable development; regional integration.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

Au cours des dernières décennies, la protection de l'environnement s'est imposée à la conscience universelle comme une nécessité, donnant naissance au droit international de l'environnement (DIE), qui compte désormais «plus de 500 traités et autres accords internationaux relatifs à l'environnement, dont 300 environ ont un caractère régional»<sup>56</sup>. Le continent africain s'arrimera à ce mouvement planétaire de promotion de l'environnement en recevant le DIE, dont il intègre les valeurs. Cette réception se fera sur le plan national, mais aussi régional et sous-régional. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 dispose ainsi que tous «les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement» (art. 24).

L'Afrique centrale occupe une position stratégique, celle d'une région charnière, la seule à être voisine de toutes les autres régions du continent: Afrique de l'Ouest (CEDEAO<sup>57</sup> et CEN-SAD<sup>58</sup>), du Nord (UMA<sup>59</sup> et CEN-SAD), orientale (CAE<sup>60</sup>, COMESA<sup>61</sup>, IGAD<sup>62</sup> et CEN-SAD) et australe (SADC<sup>63</sup>). Elle assure de ce fait la continuité physique des espaces d'intégration en Afrique. Elle est de surcroît dotée d'un patrimoine environnemental impressionnant<sup>64</sup>, faisant d'elle l'un des socles de la biodiversité planétaire.

Dans le contexte de crise politique, environnementale et socio-économique de l'Afrique centrale, il convient de saisir l'apport des institutions sous-régionales à la promotion du DIE. Pour ce faire, on présentera d'abord leur contribution à l'intégration et l'harmonisation des normes du DIE en Afrique centrale (1), pour ensuite illustrer les limites de leur action, assorties de perspectives d'amélioration (2).

## **1. Aperçu sur la contribution des organisations sous-régionales à la promotion du droit international de l'environnement en Afrique centrale**

L'apport des organisations sous-régionales à la protection de l'environnement s'apprécie tant par leur capacité à s'approprier et valoriser les normes de DIE que par les efforts fournis en vue de résorber les défis environnementaux de la sous-région.

<sup>56</sup> Liste des accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement, [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/ratifications.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/ratifications.pdf).

<sup>57</sup> Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest.

<sup>58</sup> Communauté des Etats Sahélo-Sahariens.

<sup>59</sup> Union du Maghreb Arabe.

<sup>60</sup> Communauté de l'Afrique de l'Est.

<sup>61</sup> *Common Market for East and Southern Africa*.

<sup>62</sup> *Intergovernmental Authority on Development in Eastern Africa*.

<sup>63</sup> *Southern African Development Community*.

<sup>64</sup> Selon l'*Initiative environnement du NEPAD, plan d'action sous-régional pour l'Afrique centrale*, «L'Afrique centrale, région de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), est la plus riche du continent, mais paradoxalement la plus pauvre. Elle renferme plus de 60% de la diversité biologique d'Afrique et se classe au premier rang des régions africaines par sa richesse en espèces de groupes taxonomiques et de centres d'endémisme. Elle abrite l'une des trois plus vastes étendues de forêts ombrophiles du monde et compte à elle seule 209 millions d'hectares de forêts. Outre ses écosystèmes forestiers, l'Afrique Centrale se caractérise par ses écosystèmes de savane, de zones humides et eaux douces, et des écosystèmes côtiers et marins» (p. 6).

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

## 1.1 Appropriation et valorisation des normes de droit international de l'environnement en Afrique centrale

Le rôle joué par les organisations sous-régionales dans l'intégration du DIE et l'importance croissante qu'elles accordent au volet environnemental dans le processus d'intégration économique de la sous-région témoignent de leurs efforts en matière d'appropriation et de valorisation de ce droit.

### 1.1.1 Les organisations sous-régionales, passerelles clés d'intégration du droit international de l'environnement en Afrique centrale

La *Déclaration de Yaoundé*, adoptée par les Chefs d'Etat d'Afrique centrale, réunis en 1999 à Yaoundé à l'occasion du premier Sommet sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales, proclame leur attachement à la conservation de la biodiversité et la gestion durable des écosystèmes forestiers, autant qu'au développement économique et social. Elle est suivie un an plus tard par la création de la Conférence des Ministres en charge des forêts d'Afrique centrale, puis la signature en 2005 du Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Ce dernier, «par une sorte de renoncement partiel par chacun des Etats membres à la souveraineté nationale sur ses ressources forestières au profit d'une juridiction supranationale»<sup>65</sup>, promeut la coopération interétatique dans la sous-région. Il crée à cette fin la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC), chargée de «l'orientation, l'harmonisation et le suivi des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale»<sup>66</sup>, organisation qui prend tout son sens en raison du fort potentiel forestier de la sous-région, deuxième plus grand ensemble forestier tropical (après le bassin de l'Amazonie) recelant une biodiversité forestière d'importance mondiale.

La mise en œuvre du DIE passe également par l'harmonisation de ses normes au niveau régional. Les instruments africains de protection de l'environnement sont essentiellement la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles et la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique. La Convention de Maputo de 2003, dont la version initiale a été adoptée à Alger en 1968, s'est abondamment inspirée des conventions récentes, autant régionales que mondiales, dont elle porte la marque<sup>67</sup>. A travers cette Convention, qui traite des eaux et de la végétation, de la diversité génétique, des espèces et aires protégées, de l'intégration de l'environnement et du développement, etc., l'Afrique a profité des avancées réalisées par le DIE pendant les deux décennies ayant précédé son adoption. Quant à la Convention de Bamako de 1991, elle résulte d'une volonté politique d'aller plus loin que la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination de

<sup>65</sup> S. Assembe Mvondo, «Dynamiques de gestion transfrontalière des forêts du bassin du Congo : une analyse du traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale», *LEAD Journal*, vol. 2/1, 2006, p. 108.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>67</sup> M.A. Mekouar, «Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles: petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law*, 2004, 34/1.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

1989, avec des objectifs plus ambitieux, en particulier : l'interdiction d'introduire en Afrique les déchets de toute nature, y compris radioactifs; l'interdiction des mouvements en Afrique de tout déchet d'origine étrangère, seuls étant permis les mouvements transfrontières de déchets entre Etats africains (soumis à une stricte réglementation).

Ces instruments tendent à une harmonisation des régimes de protection de l'environnement à l'échelle continentale et, par ricochet, sous-régionale, en vue de bâtir un corpus juridique continental sur les questions qui requièrent des réponses communes.

### *1.1.2 L'insertion graduelle de l'environnement dans l'intégration économique, moteur de l'action des organisations sous-régionales en Afrique centrale*

Des organisations sous-régionales œuvrent à cette insertion, à l'instar de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et de la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC).

La CEMAC n'a pas pour vocation première la protection de l'environnement, ses objectifs étant essentiellement économiques et politiques. Mais «la protection de l'environnement s'est invitée d'une manière plus visible et accrue dans l'agenda politique des autorités d'Afrique centrale [...]. Le développement de l'intégration sous-régionale et la réalisation d'espaces géographiquement, juridiquement et économiquement homogènes favorisent l'harmonisation des règles régissant ces espaces»<sup>68</sup>. La convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC) consacre ainsi la volonté d'harmonisation des droits et politiques de l'environnement au niveau de la sous-région. Dans le cadre de son programme de travail, «le Conseil des Ministres: a) définit par voie de règlement les systèmes d'information mutuelle auxquels participent les Etats membres au vu de la coordination de leurs politiques en matière de protection de l'environnement; b) définit par voie de recommandations les orientations que les Etats membres sont invités à mettre en œuvre en vue de la préservation, de la protection, de la restauration et de l'amélioration de la qualité de l'environnement; c) a la faculté d'engager par voie de règlements des actions pilotes communes avec effet d'entraînement dans ce domaine»<sup>69</sup>.

La CEEAC assure le secrétariat de la coordination du NEPAD en Afrique centrale et constitue, avec la COMIFAC, l'unité de coordination régionale de la Convention sur la lutte contre la désertification. A ce titre, elle a participé au lancement des Réseaux de programme thématique sur: (i) la promotion des énergies renouvelables et les écotechnologies pour la lutte contre la sécheresse et la désertification; et (ii) la promotion des systèmes de production agricole durables. Elle a également contribué à l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie africaine de prévention et de gestion des risques de catastrophes, en relation avec le PNUE et le Secrétariat inter-institutions des Nations Unies pour la stratégie internationale de réduction des risques de catastrophes<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> R.N. Sime, «L'intégration et l'harmonisation des normes internationales de droit international de l'environnement dans le droit africain», in L. Garnier (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, 2008, p. 175.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Initiative environnement du NEPAD : plan d'action sous-régional pour l'Afrique centrale*, p. 22.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

## 1.2 Réponse des organisations sous-régionales aux défis environnementaux en Afrique centrale

Face aux impacts négatifs sur l'environnement de la dégradation des écosystèmes, de la déforestation, au braconnage, de la pollution, des conflits armés et migrations de populations, plusieurs institutions, projets et programmes ont été mis sur pied, soutenus par des acteurs internationaux et régionaux de protection de l'environnement.

### 1.2.1 Mise sur pied d'institutions, projets et programmes environnementaux en phase avec le droit international de l'environnement

La COMIFAC est l'institution sous-régionale de référence en matière d'harmonisation des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale, étant «le principal organisme chargé de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers et de savanes»<sup>71</sup>. Elle s'est dotée, en 2005, d'un plan de convergence, «cadre global des interventions prioritaires dans le domaine de la conservation et de la gestion durable des forêts d'Afrique centrale»<sup>72</sup>, articulé autour de dix axes stratégiques<sup>73</sup> permettant d'avoir une vision commune sur la conservation et la gestion durable des ressources forestières. La COMIFAC a bénéficié de soutiens de la part du Programme d'appui à la conservation des écosystèmes du Bassin du Congo, de la CEFDHAC, de l'Organisation pour la conservation de la faune sauvage d'Afrique<sup>74</sup>, de l'Association pour le développement de l'information environnementale, du Réseau des aires protégées d'Afrique centrale (RAPAC), etc.

Des initiatives visant à juguler la déforestation et le changement climatique ont aussi été prises, notamment au sein du Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo, en appui à la CEEAC, la CEMAC, la COMIFAC et les institutions partenaires régionales «dans la mise en œuvre de leurs activités dans le cadre du Plan de convergence. En 2007, la politique générale en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles a été adoptée et sa mise en œuvre confiée à la CEEAC. En 2008, un Fonds spécial pour les écosystèmes forestiers du Bassin du Congo (FFBC) a été créé et logé à la Banque [...]. Par la suite, les Conseils de la Banque ont approuvé le Projet de conservation de la biodiversité du Bassin du Congo. En octobre 2009, les Chefs d'Etat d'Afrique centrale ont adopté une résolution commune relative à la réduction des émissions résultant de la déforestation, de la dégradation des

<sup>71</sup> Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, Afrique centrale, *Document de stratégie d'intégration régionale (DSIR) 2011-2015*, Département régional centre, Département NEPAD, Intégration régionale et commerce, 2011, p. 2.

<sup>72</sup> COMIFAC, *Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale*, 2005, p. 1.

<sup>73</sup> A savoir: (i) harmonisation des politiques forestières et fiscales; (ii) connaissance de la ressource; (iii) aménagement des écosystèmes et reboisement forestier; (iv) conservation de la diversité biologique; (v) valorisation durable des ressources forestières; (vi) développement des activités alternatives et réduction de la pauvreté; (vii) renforcement des capacités, participation des acteurs, information, formation; (viii) recherche-développement; (ix) développement des mécanismes de financement; (x) coopération et partenariats.

<sup>74</sup> Créée en 1983, elle œuvre à la protection et la gestion durable des ressources de la faune sauvage. Elle regroupe six pays (Cameroun, Gabon, Congo, RCA, Soudan, Tchad) et travaille avec la COMIFAC dans le cadre de la *Déclaration de Yaoundé*.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

forêts, la conservation, la gestion durable des forêts et l'accroissement des stocks de carbone forestiers (REDD+)<sup>75</sup><sup>76</sup>. Par ailleurs, les pays riverains du Lac Tchad coordonnent leurs politiques à travers la Commission du Bassin du Lac Tchad pour la conservation de la biodiversité dans l'ensemble de ce bassin.

Créée en 1996, la Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale (CEFDHAC) «est une plate forme de concertation, d'échange d'expériences et d'orientation dans le domaine des écosystèmes forestiers à travers l'articulation de tous les groupes d'acteurs intervenant dans le Bassin du Congo. Elle concrétise la volonté politique des Etats d'Afrique centrale de parvenir à une vision commune de la conservation et de l'utilisation durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale<sup>77</sup>». La CEFDHAC anime quatre réseaux (parlementaires pour la gestion durable des écosystèmes forestiers; femmes africaines pour le développement durable; populations autochtones et locales; et directeurs des forêts), qui favorisent une meilleure articulation des initiatives et processus forestiers dans les pays membres. Elle soutient également le Réseau africain d'action forestière et a été à l'origine de la création du Réseau des institutions de formation forestière et environnementale d'Afrique centrale.

Regroupant les administrations chargées des aires protégées des pays de la sous-région, le Réseau des aires protégées d'Afrique centrale a été créé en l'an 2000 pour promouvoir la conservation et la gestion rationnelle des ressources naturelles à travers l'aménagement des aires protégées. Il exécute le Programme écosystèmes forestiers d'Afrique centrale.

Initiative de l'USAID, le Programme régional pour l'environnement en Afrique centrale vise à identifier et tester des mesures de protection à long terme des forêts et de la biodiversité dans le Bassin du Congo. Il concentre ses actions dans les pays couverts par le Programme de l'UICN en Afrique centrale: Burundi, Cameroun, Congo, Guinée équatoriale, Gabon, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe<sup>78</sup>.

Le Programme de protection des tortues marines d'Afrique centrale, soutenu par plusieurs bailleurs de fonds, dont l'Agence française de développement, contribue à la conservation des tortues marines dans les pays côtiers d'Afrique centrale<sup>79</sup>.

Le Réseau des politiques forestières dans le Bassin du Congo regroupe des experts de la sous-région qui travaillent en réseau. Son champ d'action complète celui du Partenariat sur les forêts du Bassin du Congo, récente initiative des Etats-Unis visant la promotion de la conservation et de la gestion responsable des forêts, qui regroupe 29 partenaires dont l'UICN.

<sup>75</sup> La REDD – réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts – est un mécanisme d'atténuation des effets du changement climatique; devenue REDD+ depuis sa reconnaissance dans l'Accord de Copenhague de 2009.

<sup>76</sup> *Document de stratégie d'intégration régionale (DSIR) 2011-2015, op. cit., p. 25.*

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 30.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

Le Plan d'action environnemental du NEPAD constitue également une réponse aux défis environnementaux en ce qu'il tend «à maximiser les synergies et à minimiser les conflits entre les efforts d'allègement de la pauvreté et une gestion durable de l'écosystème, en exploitant et en alimentant le consensus émergent sur la manière de réussir le développement durable»<sup>80</sup>.

### *1.2.2 Action conjointe des organisations d'Afrique centrale et d'autres acteurs sous-régionaux et internationaux de protection environnementale*

Plusieurs institutions souhaitent imprimer une «nouvelle dynamique régionale endogène, complémentaire des courants similaires à d'autres régions, pour une compréhension partagée de la problématique de gestion durable des ressources forestières d'Afrique centrale»<sup>81</sup>. La COMIFAC, en vertu du Traité de Brazzaville qui lui permet de s'associer à des institutions régionales similaires, a pris de nombreuses initiatives sous-régionales, suivant les axes stratégiques du Plan de convergence, en vue d'harmoniser les actions de protection de l'environnement à travers notamment: (i) un appui de la FAO à l'harmonisation des politiques forestières; (ii) la création de l'Observatoire des forêts d'Afrique centrale pour mutualiser les connaissances et données nécessaires au suivi des forêts dans leurs dimensions économique, écologique et sociale; (iii) un appui du Programme d'action sous-régional de lutte contre la dégradation des terres et la désertification en Afrique centrale; (iv) la mise sur pied du Groupe de travail biodiversité en Afrique centrale; (v) le processus accès et partage des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques; (vi) le processus AFLEG (application de la législation forestière et la gouvernance en Afrique) aux fins d'harmonisation des réglementations et du respect des engagements liant producteurs et consommateurs de produits ligneux; (vii) le développement de critères et lignes de conduite pour définir et vérifier la légalité des bois; etc.

Par ailleurs, en soutien aux gouvernements, les agences de coopération (ACDI<sup>82</sup>, Commission européenne, DFID<sup>83</sup>, etc.), le secteur privé (industries forestières) et les institutions de conservation (UICN, WWF, WCS<sup>84</sup>, CARPE<sup>85</sup>, RAPAC<sup>86</sup>, etc.) appuient des actions de gestion durable des écosystèmes forestiers en Afrique centrale. D'autres partenaires institutionnels apportent leur contribution à la préservation de l'environnement dans la sous-région, telles que: l'Organisation africaine du bois; l'Organisation internationale des bois tropicaux<sup>87</sup>; le Centre international de l'agroforesterie; le Programme gestion intégrée des ressources en eau (représenté dans la sous-région par le Comité technique consultatif pour l'Afrique Centrale); la Commission du bassin du lac Tchad.

<sup>80</sup> *Initiative environnement du NEPAD: plan d'action sous-régional pour l'Afrique centrale*, p. 21.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>82</sup> Agence canadienne de développement international.

<sup>83</sup> *Department for International Development*.

<sup>84</sup> *Wildlife Conservation Society*.

<sup>85</sup> *Central African Regional Programme for the Environment* (Programme régional de l'Afrique centrale pour l'environnement).

<sup>86</sup> Réseau des aires protégées d'Afrique centrale.

<sup>87</sup> Elle regroupe 10 pays africains, dont cinq d'Afrique centrale (Cameroun, Congo, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Gabon).

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

Des efforts visant à améliorer la coordination intergouvernementale sont aussi à noter. Ainsi, lors de la Conférence ministérielle africaine sur l'eau (Brazzaville, 2000), les pays d'Afrique centrale ont arrêté une vision commune de gestion de l'eau. D'autres mécanismes concernant les ressources hydriques sont à l'étude ou ont été créés, comme la Commission internationale pour le bassin du Congo-Oubangui-Sangha et l'Agence de gestion intégrée de l'eau en Afrique centrale.

Malgré tous ces efforts, les organisations sous-régionales de protection de l'environnement continuent de faire face, dans l'accomplissement de leurs missions, à de nombreux défis qu'il convient de relever en proposant quelques mesures d'amélioration.

## **2. Un système sous-régional perfectible d'intégration et de développement du droit international de l'environnement**

L'action des organisations sous-régionales pour la mise en œuvre du DIE en Afrique centrale est infléchie par plusieurs facteurs. Il importe donc de lever les obstacles qui handicapent leurs interventions.

### **2.1 Les organisations sous-régionales de protection de l'environnement en Afrique centrale: une influence tronquée par des blocages divers**

De multiples carences et pesanteurs entravent le plein déploiement des organisations sous-régionales en matière d'intégration et de développement du DIE en Afrique centrale.

#### *2.1.1 Une action empreinte de nombreuses carences*

Les insuffisances des organisations de la sous-région tiennent souvent à la nature non contraignante et imprécise des conventions de protection de l'environnement, ainsi qu'au caractère disparate et peu usité des normes environnementales.

En général, le mécanisme technique de respect des règles juridiques est la sanction, dans sa double fonction préventive et répressive. En Afrique centrale, toutefois, non seulement les sanctions aux règles environnementales ne sont pas appliquées, mais les organes chargés du contrôle de leur respect n'assurent pas entièrement leurs fonctions. Le fait que le DIE reconnaisse à chaque Etat le droit de définir sa politique environnementale et ne formule pour ainsi dire que des recommandations constitue un autre bémol à l'applicabilité des programmes des organisations sous-régionales. Pour que l'action de ces dernières soit plus tangible, les Etats d'Afrique centrale doivent tout mettre en œuvre pour que les mécanismes de contrôle du respect des règles environnementales soient effectifs.

D'un autre côté, le caractère imprécis des textes environnementaux peut limiter l'intervention des organismes sous-régionaux. A titre illustratif, le Traité de Brazzaville n'est pas assorti d'une annexe clarifiant et détaillant les modalités concrètes de son application<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> S. Assembe Mvondo, *op. cit.*, p. 116.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

Le caractère disparate et peu usité des normes environnementales constitue une autre limite à l'action des organismes sous-régionaux. Les règles du DIE étant éparées et diversifiées, il est difficile de les utiliser ou de les invoquer. La pléthore de textes ne facilite donc pas l'insertion du DIE dans les pratiques africaines. Sa réception dans le continent, ralentie par un tel foisonnement normatif, prendra certainement du temps, restreignant ainsi l'action des organismes sous-régionaux d'Afrique centrale, qui ne peuvent tout faire. Si des programmes, projets ou politiques sont arrêtés, leur pleine effectivité dépend de l'importance attachée à l'environnement par les Etats concernés. Or, les Etats d'Afrique centrale ne mettent pas toujours un point d'honneur à assurer la préservation de l'environnement. Même lorsque les textes sont bien conçus, ils sont peu valorisés en pratique. Les efforts des organisations sous-régionales de protection de l'environnement ne peuvent pas produire les résultats escomptés si les Etats ne prennent pas leurs responsabilités.

### *2.1.2 Des pesanteurs qui freinent le plein déploiement des organisations sous-régionales en Afrique centrale*

Dans la sous-région, le manque de volonté politique et les enjeux économiques sont des facteurs de blocage notables. L'individualisme prime souvent sur les initiatives collectives, ce qui entrave l'harmonisation des politiques environnementales, à quoi s'ajoute la lente ratification des traités, ce qui retarde leur application faute de transposition au plan interne. Par exemple, la Convention de Bamako de 1991 n'est entrée en vigueur qu'en 1998, la Convention de Maputo de 2003 n'étant toujours pas effective. Dû au fait que les Etats d'Afrique centrale ne veulent pas ébranler leur souveraineté en s'obligeant par des conventions, ce manque de vision commune freine l'intégration et l'harmonisation des efforts en matière de protection de l'environnement dans la sous-région.

De surcroît, les divergences normatives observables dans les législations d'Afrique centrale, la prédominance du recours à l'arbitrage et la transaction en cas d'atteintes à l'environnement – les tribunaux étant rarement saisis – témoignent de la négligence des préoccupations environnementales par les autorités et les populations.

Au demeurant, les contraintes économiques constituent souvent la priorité en Afrique centrale, aux dépens de la préservation de l'environnement. Devant l'urgence du développement et de la résorption de la pauvreté, les Etats n'accordent pas toujours à l'environnement toute l'attention voulue, rendant difficile la réalisation de l'équilibre entre développement économique et protection de l'environnement. Dès lors, les organisations sous-régionales ne peuvent pas jouer complètement leur rôle en matière de protection de l'environnement, car le premier pas revient aux Etats concernés.

Au titre des autres obstacles qui limitent l'intégration sous-régionale du DIE, on relève la forte concentration sur les forêts, au détriment des autres composantes de l'environnement. Il est vrai que l'Afrique centrale abrite l'un des poumons de la planète<sup>89</sup>, mais les forêts ne sont pas ses seules richesses naturelles. Pourtant, il n'existe pas d'organisations sous-régionales comparables à la COMIFAC pour les écosystèmes côtiers et marins, les zones humides ou l'eau

<sup>88</sup> A. Karsenty, «Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale», *Cahier du GEMDEV: Quel développement durable pour les Pays en développement?* N° 30, p. 220.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

douce. En outre, faute d'une large adhésion sociale, la mise en œuvre des règles de protection de l'environnement en Afrique centrale est malaisée. «Or l'adhésion sociale à de telles règles est fonction de leur adéquation avec le contexte social et culturel de la société dans laquelle elles s'ont appelées à s'appliquer<sup>90</sup>». L'action des organisations sous-régionales s'inspire des règles du DIE, qui sont souvent en déphasage avec le contexte socioculturel des pays de la sous-région. Le caractère technique des normes environnementales ne favorise pas non plus l'adhésion des populations. Du reste, l'ignorance du DIE par les citoyens constitue un frein supplémentaire à l'action des organisations sous-régionales. L'effectivité de la règle de droit exige qu'elle soit connue et comprise par les citoyens, ce qui n'est généralement pas le cas en Afrique centrale.

## 2.2 Pour un apport accru des organisations sous-régionales à l'intégration et au développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale

L'action de promotion du DIE en Afrique centrale par les organisations sous-régionales devrait être renforcée à travers des mesures visant à sensibiliser, informer et former les citoyens et les autorités sur l'importance de l'environnement et de ses régimes de protection, ainsi que par l'élaboration d'un code sous-régional de l'environnement.

### 2.2.1 Le nécessaire renforcement de l'action des organisations sous-régionales en matière de protection de l'environnement

Parmi les mesures susceptibles de renforcer l'action des organisations sous-régionales dans la promotion du DIE en Afrique centrale, on soulignera notamment le besoin d'affermir la coopération, de promouvoir l'approche participative, de fortifier les instruments de contrôle et de créer un fonds de soutien:

- *affermissement de la coopération*: les Etats d'Afrique centrale devraient, au-delà de leurs préoccupations nationales, œuvrer pour le bien commun de la sous-région, la coopération étant le moteur d'un tel dessein. Dans l'esprit du principe 12 de la Déclaration de Rio<sup>91</sup>, une gestion avisée et coordonnée de l'environnement s'impose en Afrique centrale. En ce sens, «l'obligation de coopérer entre Etats s'avère [...] nécessaire pour mieux conserver le patrimoine environnemental dans sa globalité»<sup>92</sup>;
- *promotion de l'approche participative*: cette approche est la clé de l'intégration du DIE, dont l'effectivité dépend de l'engagement des acteurs, publics et privés, car la «protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'Etat, est avant tout un devoir des citoyens»<sup>93</sup>. L'approche participative est consacrée par de nombreux instruments de

<sup>90</sup> V. Zakane, «Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso», in L. Garnier (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, op. cit., p. 24.

<sup>91</sup> «Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement».

<sup>92</sup> S. Assembe Mvondo, op. cit.

<sup>93</sup> M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2004, p. 112.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

protection de l'environnement, tels la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et, en Afrique, la Convention de Maputo de 2003;

- *amélioration des mécanismes de contrôle*: l'efficacité des normes environnementales dépend des moyens de contrôle mis en œuvre pour en assurer le respect. Or, en Afrique centrale, les règles de protection de l'environnement souffrent d'un déficit de contrôle. Il importe donc de «renforcer les capacités opérationnelles des structures de contrôle en les dotant des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour s'acquitter pleinement des tâches qui leur sont dévolues»<sup>94</sup> ;
- *création d'un fonds commun pour le financement des actions des organisations sous-régionales de protection de l'environnement*: destiné à financer des projets et programmes dans la sous-région, un tel fonds pourrait être alimenté tant par les Etats d'Afrique centrale que par les organismes régionaux et internationaux, les bailleurs de fonds, les mécènes, etc. Les contributions des Etats de la sous-région devraient être obligatoires et pourraient, en partie, consister dans l'affectation au fonds d'un pourcentage des recettes forestières <sup>95</sup>.

### 2.2.2 L'indispensable éducation environnementale des citoyens et des autorités

Le non-respect des règles de protection de l'environnement est souvent dû à l'ignorance ou l'incivisme écologique. Le respect de l'environnement passe d'abord par les populations, principales bénéficiaires des services fournis par la nature. Si elles-mêmes ne voient pas la nécessité de préserver leur milieu de vie, l'action des organisations sous-régionales serait vaine. L'effectivité du DIE est tributaire du respect de ses règles par les citoyens, qui les appliquent spontanément. Il ne suffit pas qu'elles soient édictées et publiées. Encore faut-il qu'elles soient comprises et acceptées. Il est donc indispensable non seulement d'informer et de former les citoyens, mais également de promouvoir un civisme écologique permettant de mieux connaître et appliquer les lois environnementales, moyennant des mécanismes adéquats de sensibilisation<sup>96</sup>. A cet effet, les citoyens devraient aussi pouvoir accéder sans entraves à l'information environnementale.

On observe par ailleurs que le personnel judiciaire (juges, avocats, huissiers, etc.) n'a pas une connaissance suffisante des questions environnementales en Afrique centrale. En particulier, le juge ne reçoit généralement pas une formation adéquate en droit de l'environnement, et peu nombreux sont les juristes et fonctionnaires spécialisés en la matière. La formation des autorités et citoyens en droit de l'environnement devrait donc être développée en vue d'une action plus performante des organisations sous-régionales dans la promotion du DIE.

<sup>94</sup> V. Zakane, *op. cit.*, p. 30.

<sup>95</sup> *Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>96</sup> V. Zakane, *op. cit.*, p. 31.

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

## Vers un code sous-régional de protection de l'environnement ?

Dans cette optique, le besoin d'une vision commune des questions environnementales se fait sentir en Afrique centrale, afin de pouvoir niveler, voire uniformiser les normes et politiques environnementales. Une telle harmonisation renforcerait l'intégration du DIE dans la sous-région. Le Code OHADA<sup>97</sup> est un bel exemple d'harmonisation juridique qui pourrait inspirer les Etats d'Afrique centrale, surtout pour la protection des forêts du Bassin du Congo. Un code sous-régional de protection de l'environnement serait salubre au regard du caractère épars de normes environnementales. Il constituerait une référence normative pour les Etats et les organisations sous-régionales, spécialement en termes de contrôle et de sanction des atteintes à l'environnement en Afrique centrale.

La protection de l'environnement est un «défi cruel» posé à un droit «jeune». Les causes de ce paradoxe sont liées à la «faiblesse des moyens de contrôle» et des «sanctions administratives et juridictionnelles», à défaut d'adéquation des règles au «contexte social et culturel de la société dans laquelle elles sont appelées à s'appliquer» et au «total déphasage avec les pratiques socioculturelles des citoyens». A cela s'ajoutent la «complexité et la technicité des règles environnementales par rapport à des populations dont la grande majorité reste encore analphabète et [...] mue par des règles traditionnelles»<sup>98</sup>. Ces problèmes ne manquent pas d'affaiblir le rôle des organismes sous-régionaux en matière de protection l'environnement.

L'Afrique centrale a certes fait des progrès dans l'incorporation du DIE. «La difficulté réside maintenant dans la traduction de cette évolution dans des programmes efficaces à tous les niveaux (régional, sous-régional et national) et le développement d'institutions et de systèmes performants à ce titre»<sup>99</sup>. Bien que le développement économique reste au devant des préoccupations, les questions environnementales ne sont pas moins vitales. Un changement mental est impératif pour assurer la sauvegarde de l'environnement, avec la conscience que «la terre est notre mère». En Afrique centrale, les organisations sous-régionales de protection de l'environnement ne peuvent pleinement jouer leur rôle que si chacun y met du sien.

---

<sup>97</sup> L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) a été créée par le Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, adopté en 1993 et révisé en 2008.

<sup>98</sup> V. Zakane, *op. cit.*, p. 31.

<sup>99</sup> PNUE, *L'avenir de l'environnement en Afrique 2*, [www.unep.org/dewa/africa/docs/fr/aeo-2/chapters/aeo-2\\_executive\\_summary\\_fr.pdf](http://www.unep.org/dewa/africa/docs/fr/aeo-2/chapters/aeo-2_executive_summary_fr.pdf).

- P. OUMBA, Le rôle des organisations sous-régionales dans l'intégration et le développement du droit international de l'environnement en Afrique centrale •

## **Bibliographie sélective**

Samuel ASSEMBE MVONDO, «Dynamiques de gestion transfrontalière des forêts du bassin du Congo: une analyse du traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale», *LEAD Journal* (Journal du droit de l'environnement et du développement), vol. 2/1, 2006.

Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, *Document de stratégie d'intégration régionale (DSIR) 2011-2015*, Département régional centre, Département NEPAD, intégration régionale et commerce, 2011.

COMIFAC, *Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*, 2005.

Alain KARSENTY, «Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale», *Cahier du GEMDEV: Quel développement durable pour les Pays en développement?* N° 30, 2005.

Mohamed Ali MEKOUAR, «Le texte révisé de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles: petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law*, 34/1, 2004.

PNUE, *L'avenir de l'environnement en Afrique 2 - Notre environnement, notre richesse*, AEO, 2006.

PNUE/CMAE/FEM/NEPAD, *Initiative environnement du NEPAD: plan d'action sous-régional pour l'Afrique centrale*, 2007.

Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5ème édition, Paris, Dalloz, 2004.

Rose Nicole SIME, «L'intégration et l'harmonisation des normes internationales de droit international de l'environnement dans le droit africain», in Laurent GARNIER (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, Droit et politique de l'environnement 69, UICN, 2008.

Vincent ZAKANE, «Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique, l'exemple du Burkina Faso», in Laurent GARNIER (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, Droit et politique de l'environnement 69, UICN, 2008.

## LE JUGE PENAL INTERNATIONAL FACE A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Marcel AMBOMO

### Résumé

La criminalisation en droit international des atteintes à l'environnement n'est pas une question nouvelle, mais elle n'a pas encore trouvé de réponse. A l'instar des droits de l'homme, la protection de l'environnement devrait-elle être assurée indépendamment de tout critère de territorialité? Cet article tente de répondre à cette question en l'appréhendant sous le prisme de la compétence de la Cour pénale internationale, dont l'absence dans le domaine du contentieux international de l'environnement est préjudiciable à la protection de ce dernier.

**Mots clés:** Cour pénale internationale; répression des atteintes à l'environnement en droit international.

### Abstract:

The criminalization under international law of environmental damage is not a new issue, but it has not yet been fully addressed. As in the case of human rights, should environmental protection be safeguarded regardless of any criteria of territoriality? This article tries to answer this question by addressing it under the prism of the jurisdiction of the International Criminal Court, whose absence in the field of international environmental litigation is detrimental to the protection of the environment.

**Key words:** International Criminal Court; suppression of environmental damage under international law.

### Introduction

Si l'existence de nombreux outils conventionnels est antérieure aux années 70, c'est véritablement à partir de cette date que le droit international de l'environnement s'est affirmé à part entière comme une discipline juridique autonome et distincte du droit des gens. La première conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue en 1972 à Stockholm, a joué à cet égard un rôle décisif. Elle a constitué le point de départ de la construction d'un corpus normatif propre à la matière.

Or, il apparaît que le droit international de l'environnement pâtit de l'absence de normes répressives destinées à sanctionner les infractions qui présentent un élément d'extranéité. L'apparition dans des outils conventionnels<sup>100</sup> des linéaments d'un droit de la responsabilité, notamment en matière de pollution marine, ne saurait en tenir lieu.

<sup>100</sup> Exemple : Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures du 29 novembre 1969.

À l'instar de la protection des droits de l'homme, la protection de l'environnement devrait-elle être assurée indépendamment de tout critère de territorialité ?

La question de la criminalisation en droit international des atteintes graves à l'environnement n'est pas nouvelle<sup>101</sup>. Toutefois, l'appréhender sous le prisme de la compétence de la justice pénale internationale nourrit la modeste ambition de combler le vide contentieux observable en la matière, qui est préjudiciable à la protection de l'environnement.

Face à la multiplication des atteintes graves à l'environnement, il est opportun d'examiner la problématique de la compétence environnementale du juge pénal international. À ce propos, l'exégèse du Statut de Rome<sup>102</sup> fournit des indications substantielles relatives aux compétences de la Cour pénale internationale (CPI) en matière de protection de l'environnement. Ce qui permet de situer la place de cette juridiction dans la pratique du contentieux international de l'environnement et d'y préciser son rôle et ses compétences (1). Du reste, l'inconsistance de l'office du juge pénal plaide en faveur d'une extension des compétences de la CPI dans le domaine de l'environnement (2).

## **1. La place et le rôle du juge pénal international dans la résolution des différends liés à l'environnement**

Le contentieux international de l'environnement donne lieu à l'intervention, parfois concomitante, de plusieurs juges. La situation s'explique par l'approche institutionnelle qui préside à la résolution des litiges environnementaux. Sous l'effet de la méconnaissance des compétences, bien que limitées, du juge pénal international (1.1), on constate l'absence de ce dernier de ladite scène contentieuse (1.2).

### **1.1. L'office du juge pénal international en matière environnementale**

Le principe qui semble prévaloir est celui de l'incompétence du juge pénal international en matière environnementale, ce que ne confirme pas le Statut de Rome. Plutôt que d'incompétence, il s'agit en réalité d'une méconnaissance des compétences de ce juge, qui a pour conséquence un office non rempli en matière contentieuse.

#### *1.1.1 La méconnaissance des compétences «environnementales» du juge pénal international*

Le Statut de Rome<sup>103</sup>, qui définit l'étendue des compétences de la CPI, y procède par énumération. Ainsi, l'article 5 du Statut dispose-t-il que la CPI est compétente en matière de

<sup>101</sup> L'article 19 du projet de la Commission du droit international (CDI) relatif à la responsabilité des États, adopté en première lecture en 1996, citait parmi les exemples de crimes internationaux de l'État ceux résultant «d'une violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde de l'environnement humain, comme celle interdisant la pollution massive de l'atmosphère ou des mers» (alinéa d).

<sup>102</sup> Le statut de la Cour pénale internationale a été adopté le 17 juillet 1998 à Rome (Italie).

<sup>103</sup> Depuis le 1er juillet 2002, la CPI est officiellement entrée en fonction à la suite de la soixantième ratification de son Statut, le 11 avril 2002.

crime de génocide, de crime contre l'humanité, de crime de guerre et de crime d'agression. D'où il apparaît que la CPI n'est pas, a priori, compétente pour connaître des infractions graves à l'égard de l'environnement.

Toutefois, une disposition de l'article 8 consacrée à la notion de crime de guerre retient l'attention. Ainsi, est considéré comme crime de guerre le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, l'enseignement, l'art, la science ou l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et lieux où des malades ou blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne s'agisse pas d'objectifs militaires<sup>104</sup>.

Au regard de la définition communément admise du mot environnement, il est évident que tant les monuments historiques que les autres bâtiments mentionnés par le Statut de Rome font partie intégrante de l'environnement. La compétence de la CPI se trouve donc établie. Ainsi, condamner au titre de crime de guerre des attaques contre le patrimoine naturel et culturel revient, de fait, à condamner des atteintes graves à l'environnement. Cette disposition du Statut de Rome constitue donc une base, fut-elle ténue, pour la compétence de la CPI dans le domaine environnemental, bien qu'à ce stade seul le patrimoine naturel et culturel rentre dans le champ de compétence de la Cour.

Finalement, l'inertie du juge pénal tient-elle à la pusillanimité de ce dernier ou à l'absence d'affaires inscrites au rôle de la Cour, tendant à accréditer l'hypothèse de l'ignorance de ses compétences? Le juge pénal dispose de compétences en matière environnementale et il aurait pu, voire dû, les exercer, notamment dans le cas de récentes atteintes portées au patrimoine culturel et naturel.

### *1.1.2 Un office non rempli en matière contentieuse*

Au regard des développements qui précèdent, deux situations auraient pu fonder un contentieux devant la CPI. Dans les deux cas, il y a bien guerre, atteinte au patrimoine, et donc crime de guerre.

On citera, d'une part, la destruction, le 1er mars 2001, des Bouddhas de Bamiyan en Afghanistan par les talibans. À cette occasion, de nombreuses voix s'élevèrent, appelant les talibans à protéger les vestiges et monuments culturels et historiques qui font partie du patrimoine commun de l'humanité. Ces appels ne furent pas entendus et n'empêchèrent pas la destruction de nombreux sites historiques.

D'autre part, au Mali<sup>105</sup>, il y a bien eu crime de guerre dans le Nord du pays, où ont été détruits sept des seize mausolées de saints musulmans et brisée la porte d'entrée d'une des trois plus grandes mosquées de la ville de Tombouctou. Ces destructions sont intervenues après la décision du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO d'inscrire «la cité des 333 saints» sur la liste du patrimoine mondial en péril.

<sup>104</sup> Article 8.2 b) ix) et e) iv) du Statut de Rome.

<sup>105</sup> Depuis le mois de juillet 2012, des groupes armés occupent le nord du Mali et vandalisent le patrimoine de ce pays.

L'infraction de crime de guerre est suffisamment caractérisée dans ces situations pour que soit justifiée l'ouverture d'une enquête, prévue en pareil cas par le Statut de Rome. La décision d'ouvrir une enquête, qui formalise la saisine de la CPI, peut être prise sur renvoi par un État membre<sup>106</sup>, à l'initiative du procureur<sup>107</sup>, ou sur renvoi par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies<sup>108</sup>.

En dépit des attaques intentionnelles visant à la destruction de son patrimoine, le Mali n'a pas manifesté son intention d'ouvrir une enquête interne<sup>109</sup>, et encore moins de saisir le procureur de la CPI. Pour leur part, ni le procureur de la Cour, ni le Conseil de sécurité n'ont indiqué qu'ils entendaient prendre une telle décision. La méconnaissance des compétences de la CPI explique sans doute l'inertie et la passivité observées suite aux destructions constatées. Et il paraît peu probable que des poursuites soient engagées contre les auteurs des faits incriminés, qui ne seront pas davantage punis par les autres institutions compétentes dans le domaine du contentieux de l'environnement du fait de leur incompétence.

## 1.2 L'absence du juge pénal international du système de règlement des différends environnementaux

Il n'existe pas de centralisation dans la résolution des litiges environnementaux, les compétences en la matière étant réparties entre différentes instances internationales. Deux raisons peuvent expliquer cette situation. D'une part, les États refusent d'opter pour les mécanismes judiciaires, jugés longs et coûteux. D'autre part, cela tient au caractère d'une matière dans laquelle les principes occupent une place considérable et où les engagements précis sont rares. Au surplus, de nombreuses conventions instituent des mécanismes propres de règlement des différends. Pour autant, le système institutionnel actuel, vitrine du contentieux international de l'environnement, offre-t-il des garanties d'efficacité suffisantes pour une réelle protection de l'environnement? À ce propos, les solutions adoptées ne laissent guère de doute.

### 1.2.1 Les limites de l'approche contentieuse institutionnelle : une vision sectaire du contentieux lié à l'environnement

L'approche institutionnelle est séduisante dans la mesure où elle propose différentes options en matière contentieuse. De plus, le champ contentieux y est vaste, débordant le cadre restrictif de l'article 8.2-b du Statut de Rome consacré au patrimoine. Néanmoins, des doutes subsistent quant à sa capacité à fournir des solutions qui soient de nature à permettre une protection réelle de l'environnement.

L'éclatement du contentieux international de l'environnement a pour conséquence que celui-ci est appréhendé sous le prisme de chaque institution. Ainsi, le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), qui dispose d'une Chambre pour le règlement des différends

<sup>106</sup> Le Mali a ratifié le Statut de Rome, dont l'article 12 dispose : «Un Etat qui devient partie au Statut accepte par là même la compétence de la cour à l'égard des crimes visés à l'article 5».

<sup>107</sup> Article 15 du Statut de Rome.

<sup>108</sup> Article 13 § b du même Statut.

<sup>109</sup> Article 17 § b du même Statut.

relatifs aux fonds marins, connaît des litiges relatifs à la protection et la préservation du milieu marin que les parties conviennent de lui soumettre<sup>110</sup>. Par ailleurs, les États ont la possibilité de demander la constitution d'une chambre pour le règlement de tout litige<sup>111</sup>.

En matière commerciale, l'OMC, dont les compétences dans le domaine de l'environnement sont clairement établies<sup>112</sup>, voit les groupes spéciaux et l'Organe de règlement des différends (ORD) en appel trancher les litiges commerciaux à dimension environnementale<sup>113</sup>. D'autres institutions telles que le CIRDI<sup>114</sup> et la CNUDCI<sup>115</sup> disposent également de compétences en la matière. La première a d'ailleurs rendu de nombreuses sentences arbitrales relatives à des affaires environnementales. À ce propos, la Cour permanente d'arbitrage (CPA) a produit en 2001 un règlement facultatif pour l'arbitrage de différends relatifs aux ressources naturelles et à l'environnement.

En matière juridictionnelle, la Cour internationale de justice (CIJ) a eu à se prononcer sur des affaires comportant des aspects environnementaux, tant au contentieux (affaires du Projet Gabcikovo-Nagymaros en 1997 et des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay en 2007) qu'à titre consultatif (avis sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires en 1996).

Au-delà de cette diversité, le système se caractérise par une limitation de l'accès au prétoire, l'État étant le sujet majeur de droit international. Toutefois, subordonner la qualité à agir à celle de l'État revient à privilégier une vision surannée de la société internationale. Malheureusement, celle-ci prédomine toujours devant de nombreuses instances, notamment la CIJ<sup>116</sup>, ou l'OMC<sup>117</sup> qui, à titre exceptionnel, a autorisé la présentation de mémoires d'amicus curiae – à la différence des instances arbitrales comme le CIRDI, qui admet le recours des personnes privées dans les différends entre ces dernières et un État.

Il en résulte une vision contentieuse réductrice, si l'on considère que les atteintes à l'environnement ne se limitent pas uniquement aux relations interétatiques, en ce qu'elles affectent les individus, qui en sont très souvent les victimes. Cette position statique, voire à contre-courant, refuse de suivre l'évolution juridique et les conséquences procédurales qui découlent de la reconnaissance d'un droit individuel à la protection de l'environnement.

<sup>110</sup> Article 15 §1 du statut du TIDM.

<sup>111</sup> Article 15§2 du même statut.

<sup>112</sup> Résolution de la Conférence de Marrakech établissant un Comité du commerce et de l'environnement; décision sur le commerce des services et l'environnement, annexée à l'Accord créant l'OMC; Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

<sup>113</sup> Rapport de l'Organe d'appel: Etats-Unis, Prohibition de l'importation des crevettes et de certains produits à base de crevettes, WT/DS58/AB/R, 12 octobre 1998.

<sup>114</sup> Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.

<sup>115</sup> Commission des Nations unies pour le droit commercial international.

<sup>116</sup> Seuls les États peuvent saisir la CJJ aux termes de l'article 34 de son statut. L'arbitrage est un mode de règlement interétatique. Les individus ne peuvent agir que de façon indirecte, par le biais de la protection diplomatique. Toutefois, d'autres tribunaux ont étendu le droit de saisine aux particuliers, qu'il s'agisse du Tribunal du droit de la mer, de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour de justice de l'Union européenne.

<sup>117</sup> Affaire précitée du 12 octobre 1998, §§ 102-110.

Cette reconnaissance se traduit par le droit à un environnement sain<sup>118</sup>, conféré à l'individu dans les textes juridiques nationaux<sup>119</sup>. Loin d'avoir une valeur incantatoire, il a pu produire des effets utiles au contentieux. D'une part, sur le plan interne, le Conseil constitutionnel français a reconnu que les articles de la Charte de l'environnement, notamment l'article 1<sup>er</sup>, figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu'ils peuvent ainsi être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>120</sup>. D'autre part, la Convention européenne des droits de l'homme<sup>121</sup> offre des garanties de protection de ce droit individuel<sup>122</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a développé peu à peu une jurisprudence constructive à cet égard. Le droit à un environnement sain ne figure pas dans la Convention en tant que tel, mais la Cour a mobilisé d'autres droits protégés pour le consacrer «par ricochet»<sup>123</sup>, notamment l'article 8 de la Convention qui protège la vie privée et familiale<sup>124</sup>.

À l'évidence, les solutions procédurales en vigueur dans l'approche institutionnelle ne permettent pas la défense des victimes des atteintes à l'environnement, ni même de celui-ci. Elles privilégient plutôt les États dont les intérêts, notamment économiques et financiers, les conduisent très souvent à transiger en matière de protection de l'environnement.

### 1.2.2 Un système institutionnel «environnementalement» peu efficace

Partagé entre plusieurs institutions, le contentieux environnemental obéit inévitablement à leurs visions respectives. Il s'ensuit une pratique contentieuse très hétérogène, dans laquelle le droit de l'environnement ne préside pas toujours à la résolution des litiges environnementaux<sup>125</sup>.

L'OMC, par exemple, dont la vocation est commerciale, privilégie les règles du libre-échange. Elle perçoit l'environnement comme une variable, et le contentieux en la matière est appréhendé uniquement à l'aune des principes commerciaux, comme le démontre son rejet du principe de précaution<sup>126</sup>. Ce qui marque les limites du contentieux organique en matière de protection de l'environnement.

Par ailleurs, en cas d'actes graves pouvant s'analyser comme des crimes perpétrés à l'égard des populations et de leur environnement, le système contentieux actuel ne propose pas de réponse appropriée, ainsi que l'atteste le cas du Delta du Niger, pâtissant depuis au moins une décennie d'une pollution grave qui mériterait bien un procès international.

<sup>118</sup> Ce droit relève des droits de l'homme, encore que la doctrine n'adopte pas une position unanime à ce sujet.

<sup>119</sup> Exemples: préambule de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996; charte de l'environnement issue de la loi constitutionnelle française du 1<sup>er</sup> mars 2005 (article 1<sup>er</sup>). Ce droit a été intégré dans la plupart des constitutions des pays de l'Union européenne.

<sup>120</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011.

<sup>121</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950.

<sup>122</sup> S. Maljean-Dubois, *Quel droit pour l'environnement?* Hachette Supérieur, 2008, p. 45.

<sup>123</sup> D. Cohen-Jonathan, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, 1989.

<sup>124</sup> Affaire Hatton et autres c. Royaume-Uni (8 juillet 2003, Rec. 2003-VIII, § 96); affaire Powell et Rayner c. Royaume-Uni (21 février 1990, série A n° 172, § 40).

<sup>125</sup> CIJ, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis du 8 juillet 1996.

<sup>126</sup> ORD, Groupe spécial, 29 septembre 2006, CE - Produits biotechnologiques, §§ 7.76-7.89.

La connivence entre autorités locales et compagnies pétrolières, bien que dommageable du point de vue écologique, sanitaire, humain, social et économique, ne permet pas aux victimes d'obtenir justice pour la dégradation de leur environnement, ni devant les tribunaux internes, ni encore moins devant les instances internationales, l'accès au prétoire, en l'état actuel du droit international, leur étant simplement refusé. Dans ces cas, la solution ne réside-t-elle pas dans l'extension du champ d'intervention de la CPI ?

## **2. Pour une extension des compétences environnementales de la CPI**

Le Statut de Rome devrait établir *expressis verbis* les compétences environnementales de la CPI, au lieu d'y procéder de façon suggestive<sup>127</sup>. Par ailleurs, le système international de règlement des litiges liés à l'environnement n'appréhende pas les infractions graves qui s'y rapportent. Afin d'y remédier, il s'avère nécessaire d'étendre les compétences de la CPI aux infractions environnementales qui présentent un élément d'extranéité (2.1). Mais la mise en œuvre de ces réformes ne manquera pas de rencontrer certains obstacles (2.2).

### **2.1. L'extension de l'office du juge pénal international**

Une telle extension permettrait d'asseoir la plénitude de compétence de ce juge en matière de contentieux pénal de l'environnement. En outre, elle offrirait la double garantie d'un meilleur accès à la justice et d'une meilleure protection de l'environnement.

#### *2.1.1 La dévolution du contentieux pénal de l'environnement à la CPI*

L'objectif visé est clairement de lutter contre l'impunité, unique réponse apportée aux atteintes graves à l'environnement. En d'autres termes, c'est la traduction de l'idée selon laquelle la gravité de certains crimes dans le domaine de l'environnement est telle qu'ils ne peuvent relever de la seule compétence des États, mais intéressent la communauté internationale.

Malheureusement, en l'état actuel du droit, cette compétence de la CPI ne relève pas d'un constat d'évidence. Il convient donc, au préalable, d'envisager une révision du Statut de Rome, lequel peut faire l'objet d'amendements<sup>128</sup>.

La conférence de révision qui s'est tenue en 2010 à Kampala aurait pu être l'occasion, s'agissant de l'environnement, de dépasser la vision restrictive de la notion de crime de guerre, applicable uniquement au patrimoine, et de l'étendre à l'environnement en général.

Outre l'article 8 déjà évoqué, l'article 7 du Statut aurait pu également servir de base à la clarification et l'extension des compétences de la CPI. Consacré aux crimes contre l'humanité, il pourrait être appliqué aux cas du Delta du Niger et à bien d'autres situations dans lesquels des atteintes graves et parfois irréversibles à notre patrimoine commun sont commises. En

---

<sup>127</sup> Article 8.2 b) précité.

<sup>128</sup> Article 123 du Statut de Rome.

dépôt d'effets pervers possibles<sup>129</sup>, l'application du concept de patrimoine commun aurait le mérite d'inciter à une gestion commune et durable des biens susceptibles d'être menacés par les intérêts étatiques et particuliers<sup>130</sup>. Seraient ainsi sanctionnés des actes graves et délibérés portant atteinte à des espaces considérés comme notre héritage commun.

Investie de telles prérogatives, la CPI serait mieux à même de remplir son office dans le domaine environnemental. Forte de l'expérience accumulée dans les affaires relatives aux atteintes graves en matière de droits de l'homme, son intervention serait d'autant plus judicieuse qu'elle poursuivrait spécifiquement l'objectif de protection de l'environnement.

### 2.1.2 La double garantie d'un meilleur accès à la justice et de protection de l'environnement

La CPI est compétente pour juger les individus, et non les États, présumés responsables de crimes, à la condition qu'ils relèvent d'un État partie ou que le crime ait été commis sur le territoire d'un État partie, quelle que soit la nationalité de l'auteur ou de la victime du crime<sup>131</sup>. Incidemment, la compétence de la CPI pose la question de la capacité processuelle de l'individu, de la victime.

Cette capacité est refusée de manière générale à l'individu en droit international. Même le recours à la protection diplomatique demeure d'une efficacité limitée. Car, en droit international, lorsque la victime du fait internationalement illicite d'un État est un individu, i.e. un sujet de droit interne, elle ne peut pas saisir les juridictions internationales. Seul l'État dont elle est ressortissante peut agir. Il exerce alors la protection diplomatique et endosse la réclamation de l'individu lésé<sup>132</sup>. La conséquence de cette incapacité d'agir de la victime est que « la compensation financière, spécialement, [n'atteint] pas les victimes individuelles, les revendications individuelles étant même absorbées par le règlement interétatique<sup>133</sup>».

Toutefois, il reste le recours à l'arbitrage, qui ne se limite pas aux seuls différends entre États, et peut donc être utilisé dans le contentieux entre sujets de droit international et personnes privées. Dans cette hypothèse, les personnes privées ne pouvant pas saisir la CIJ, l'arbitrage international permet, en ne confiant pas le règlement du différend à un tribunal de la nationalité de l'une des parties, d'assurer l'égalité entre les parties<sup>134</sup>. Pour autant, l'arbitrage permettrait-il une meilleure protection de l'environnement ?

S'agissant de la CPI, «on ne peut pas affirmer qu'un véritable droit d'action devant la Cour est reconnu aux victimes des crimes internationaux, qui relèvent de la compétence juridictionnelle de celle-ci»<sup>135</sup>. Même si les victimes ne disposent toujours pas d'une capacité

<sup>129</sup> Il pourrait en effet inciter à une exploitation que seul le souci de protection de l'environnement conduirait à laisser en leur état naturel: B. Edelman, «Pour une approche juridique du vivant», in *L'homme, la nature et le droit*, Christian Bourgeois, 1988.

<sup>130</sup> J. Fromageau et P. Guttinger, *Droit de l'environnement*, Eyrolles, 1993, p. 37.

<sup>131</sup> E. Pomes, *Droit international public*, Panorama du droit, Studyrama, 2012, p. 239.

<sup>132</sup> Concessions Mavrommatis (Grèce/Royaume-Uni), CPIJ, 30 août 1924, Série A, p. 12.

<sup>133</sup> E. Lambert Abdelgawad, «L'avis consultatif sur le mur en Palestine: la CIJ et le droit à la réparation des victimes individuelles de graves violations», *Revue de sciences criminelles*, 2005, p. 156.

<sup>134</sup> E. Pomes, *op. cit.*, p. 230.

<sup>135</sup> A.L. Vours-Chaumette, *Les sujets du droit international pénal : vers une nouvelle définition de la personnalité juridique internationale?*, Paris, Pedone, 2009, p. 52.

de déclencher les poursuites, elles ont vu leur situation évoluer, dans la mesure où elles peuvent à la fois être représentées et intervenir dans la procédure pénale.

La représentation des victimes individuelles est organisée par l'article 68, paragraphe 3 du Statut et par le Règlement de procédure et de preuve (RPP)<sup>136</sup>. Elles sont ainsi libres de désigner un représentant de leur choix ou à partir d'une liste disponible auprès du Greffe<sup>137</sup>. À défaut, le greffier est chargé de désigner un représentant, qui peut appartenir au Bureau du Conseil public pour les victimes. En outre, il est prévu la possibilité de regrouper les victimes et de les faire représenter par un représentant unique<sup>138</sup>.

De plus, la victime peut désormais demander à participer à la procédure. Elle doit pour cela adresser une demande de participation au Greffe<sup>139</sup>. Toutefois, la participation de la victime n'est pas automatique, la chambre pouvant la rejeter pour trois motifs : d'abord, la participation de la victime ne doit pas porter atteinte aux droits de la défense<sup>140</sup> ; ensuite, il faut que les intérêts de la victime soient affectés; enfin, le demandeur doit être une victime<sup>141</sup>. La victime s'entend comme toute personne physique qui a subi un préjudice du fait de la commission d'un crime<sup>142</sup>, même si la chambre de première instance I de la CPI suggère qu'une victime peut être une personne morale<sup>143</sup>.

En outre, les modalités de la participation des victimes sont précisées. Elles peuvent participer à divers stades de la procédure. D'abord, lors de l'examen préliminaire, la victime peut présenter ses observations à la Chambre préliminaire sur l'opportunité de mener une enquête ou d'ouvrir une affaire<sup>144</sup>. Cette possibilité, contestée par le Procureur, a été confirmée par la Chambre<sup>145</sup>. Cependant, les victimes ne peuvent pas exercer les pouvoirs d'enquête, qui n'appartiennent qu'à l'accusation. Ensuite, lors de la phase préliminaire, la victime peut présenter ses observations sur les mesures relatives à la compétence ou à la recevabilité<sup>146</sup>. Une fois la victime admise à participer à la procédure, seul le représentant légal peut effectivement participer à toute la procédure et à toutes les audiences.

Par ailleurs, la CPI est une juridiction à la fois pénale et civile, ces deux fonctions étant clairement dissociées dans le Statut de Rome. En matière civile, la victime possède un droit à réparation en qualité de partie lésée<sup>147</sup>. Tout comme la Cour peut, de son propre chef, décider d'accorder une réparation aux victimes. Discrétionnairement, la Cour décide de

<sup>136</sup> Règle 89, § 3.

<sup>137</sup> Norme 112 du Règlement du Greffe.

<sup>138</sup> Règle 90, § 2 du RPP.

<sup>139</sup> Norme 89 du Règlement intérieur de la Cour.

<sup>140</sup> Article 68, § 3 du Statut de Rome.

<sup>141</sup> Règle 89 du RPP.

<sup>142</sup> Règle 85 du RPP.

<sup>143</sup> Procureur c. Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06, Décision relative à la participation des victimes, Chambre de première instance I de la CPI, 18 janvier 2008, § 87.

<sup>144</sup> A.L. Vaurs-Chaumette, *op. cit.*, p. 67.

<sup>145</sup> Situation en République démocratique du Congo, ICC/01/04/101, Décision sur les demandes de participation à la procédure de VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 et VPRS 6, Chambre préliminaire I de la CPI, 17 janvier 2006, §§ 45-46.

<sup>146</sup> Article 19, § 3 du Statut de Rome.

<sup>147</sup> Article 75 du Statut de Rome, règle 94, § 1 du RPP et norme 88 du Règlement intérieur de la Cour.

la forme de la réparation, en tenant compte de l'ampleur et de la nature du préjudice. La réparation peut prendre diverses formes et consister en une réparation individuelle ou collective. Ces dispositions pourraient faciliter la réparation des préjudices subis en matière d'environnement, même si la difficulté relative à l'évaluation du «dommage écologique» ne manquera pas de se poser.

Il ressort de ce qui précède que la victime, personne privée, bénéficie d'une situation avantageuse devant la CPI, contrairement aux autres instances internationales. Ceci pourrait permettre non seulement d'ouvrir le prétoire de la justice internationale aux victimes des atteintes graves à l'environnement, mais également de développer un contentieux international attaché à la protection intrinsèque de l'environnement.

## 2.2 Les obstacles à l'intervention et l'efficacité de l'action du juge pénal

Ces contraintes sont d'ordre politique ou liées à la nature juridique des normes à mettre en œuvre en matière contentieuse.

### 2.2.1 Les considérations politiques

L'avènement de la CPI a été précédé d'âpres et de houleuses négociations. L'idée d'une telle juridiction est née de la nécessité de sanctionner les pratiques graves, contraires à l'éthique et qui heurtent la conscience humaine.

Les réticences à l'avènement de la CPI traduisaient la méfiance, voire la défiance envers une juridiction qui se verrait octroyer des pouvoirs étendus. Les États, en particulier, redoutaient une limitation et une atteinte possibles à leur souveraineté dans un domaine régalien tel que celui de la justice. Il faut rappeler à cet égard que la CPI s'est vue reconnaître le pouvoir d'instruire et de sanctionner les atteintes aux droits de l'homme.

Des oppositions ne sont donc pas à exclure, même de la part des États parties, dans l'hypothèse de la reconnaissance, au profit de la CPI, d'une compétence élargie aux atteintes graves à l'environnement, la révision du Statut de Rome étant éminemment politique. À ce propos, le précédent que constitue le projet de la CDI<sup>148</sup> relatifs aux crimes internationaux, qui incluait les atteintes graves à l'environnement, finalement abandonné<sup>149</sup> suite à l'opposition des États, n'incite guère à l'optimisme.

La compétence de la CPI résulte d'arbitrages politiques. Et l'attitude des États en matière de litiges liés à l'environnement augure peut-être du choix qui sera fait. Etant peu enclins à privilégier la voie juridictionnelle du contentieux environnemental, ils lui préfèrent les modes alternatifs existants: arbitrage, transaction, actions politiques et diplomatiques.

<sup>148</sup> Article 19 du projet de la CDI relatif à la responsabilité des États adopté en première lecture en 1996.

<sup>149</sup> Rapport de la CDI sur les travaux de sa 48e session, A/51/10, §§ 41 et 46.

### 2.2.2 Les considérations juridiques

Les réserves qui pourraient être soulevées sur le plan juridique concernent la normativité des règles environnementales.

Si les règles du droit international de l'environnement relèvent, pour une large part, de la *soft law*, il en est qui revêtent un caractère impératif. C'est le cas notamment des protocoles additionnels aux conventions-cadres<sup>150</sup>, dont les contenus sont plus prescriptifs, ou de certaines instruments conventionnels, telle que la convention ENMOD<sup>151</sup>, qui prescrit des comportements précis à observer par les États dans le domaine de l'environnement.

Ces «faiblesses» normatives du droit de l'environnement font douter de son efficacité et des possibilités de sa mise en œuvre.

Confronté à la réalité de la pratique contentieuse internationale, l'argument paraît peu convaincant. Ainsi, la CPI, statuant en matière de droits de l'homme, fait référence à des textes internationaux qui n'ont pas un caractère contraignant mais relèvent plutôt de la *soft law*. C'est le cas de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, reconnue comme la norme fondamentale en la matière, telle que complétée par les Pactes de 1966. Or, le principe de développement durable, qui est essentiel en matière environnementale, s'est vu reconnaître une réelle portée juridique, puisqu'il a été consacré expressément comme un principe général du droit<sup>152</sup>.

Au-delà de la normativité des règles environnementales, le nœud gordien se situe au niveau de la structure de la société internationale. L'objectif de la protection pénale de l'environnement doit tenir compte de son hétérogénéité, du volontarisme et de l'inter-étatisme, qui en constituent les caractéristiques fondamentales.

Le passage souhaitable au superétatisme, qui serait l'expression d'une meilleure intégration et d'une plus grande solidarité de la société internationale, aiderait à une intervention du juge pénal. Cette tendance, observable du reste au sein de l'Union européenne, donne lieu à une activité judiciaire abondante en matière de protection de l'environnement<sup>153</sup>. Puisse la société internationale s'en inspirer.

---

<sup>150</sup> Exemples : protocole de Kyoto de 1997, protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques de 2000.

<sup>151</sup> Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles de 1976.

<sup>152</sup> CPA, SA du 24 mai 2005, Rhin de fer, § 59.

<sup>153</sup> Jurisprudence de la CEDH sur les incidences négatives de certaines pollutions sur la vie privée ; Grande Chambre, arrêt du 8 juillet 2003, Hatton c. Royaume-Uni, à propos de la pollution sonore des aéroports ; Tatar c. Roumanie, à propos d'habitations situées à proximité d'une usine d'exploitation de minerai d'or.

## **Bibliographie**

Dominique AUDRERIE, Raphaël SOUCHIER et Luc VILAR, *Le patrimoine mondial*, Paris, PUF, 1998, 127 p.

Clémentine BORIES et Alain PELLET, *Le patrimoine culturel en droit international: les compétences des États à l'égard des éléments du patrimoine culturel*, Paris, Pedone, 2011, 556 p.

Jérôme FROMAGEAU et Philippe GUTTINGER, *Droit de l'environnement*, Paris, Eyrolles, 1993, 254 p.

Photini PAZARTIS, *La répression pénale des crimes internationaux : justice pénale internationale*, Paris, Pedone, 2007, 95 p.

Anne-Laure VAURS-CHAUMETTE et Alain PELLET, *Les sujets du droit international pénal : vers une nouvelle définition de la personnalité juridique internationale?*, Paris, Pedone, 2009, 545 p.

## LES DELITS ENVIRONNEMENTAUX ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE: DE LA TRANSACTION AU REGLEMENT JUDICIAIRE

Yacouba SAVADOGO

### Résumé

Instituée par les législations environnementales dans la quasi-totalité des Etats, en raison de sa simplicité procédurale et du fait qu'elle contribue à alimenter directement le trésor public, la transaction est couramment utilisée par l'administration en charge de l'environnement pour la répression des délits environnementaux. Elle n'est cependant pas sans limites qui affectent négativement la gestion durable de l'environnement. Cette procédure, qui fait de plus en plus l'objet de critiques de la part des acteurs de l'environnement, doit céder la place à la justice dans les cas de délits à grands impacts écologiques. Cependant, les capacités des juges doivent être renforcées en droit de l'environnement afin de les rendre plus aptes à prendre des décisions judiciaires à même d'assurer une meilleure préservation de l'environnement, ce qui se fait à faible allure, mais non sans progrès notables.

**Mots clés :** délits environnementaux; transaction; tribunaux.

### Abstract:

Established by the environmental laws in almost all States because of its procedural simplicity and the fact that it contributes directly to the Public Treasury, the transaction is commonly used by the agencies dealing with the environment for the suppression of environmental offences. However, this is not without limitations that negatively affect the sustainable management of the environment. This procedure, which is increasingly criticized by the environmental actors, should give way to the judicial treatment of offences having major ecological impacts. However, the capacity of judges in environmental law needs to be strengthened to enhance their ability to make sound decisions, thus furthering the preservation of the environment – which occurring at a low pace, though not without some noteworthy progress.

**Key words:** environmental offences; transaction; courts.

Comme dans toutes les sphères de la vie sociale, le droit a investi le domaine de l'environnement, en définissant les règles de sa gestion durable et en mettant en place les institutions adéquates y relatives. Le droit de l'environnement assure ainsi trois grandes fonctions: préventive, de réparation et répressive. La fonction préventive consiste, à travers les règles préétablies de gestion des ressources naturelles et environnementales, à éviter la commission d'actes ou de comportements préjudiciables à l'environnement. Il s'agit d'une fonction capitale en raison du caractère souvent irréversible de certains dommages écologiques et des coûts exorbitants à payer pour venir à bout d'autres dommages. La fonction de réparation intervient après la réalisation du dommage, faisant supporter au délinquant les conséquences financières de son comportement. La fonction répressive, quant à elle, vise à punir le comportement incriminé ayant causé le dommage écologique.

- Y. SAVADOGO, Les délits environnementaux et le développement durable en Afrique: de la transaction au règlement judiciaire •

Si la première fonction est remplie à travers la législation environnementale dans presque tous les pays, ce n'est pas le cas pour les deux autres fonctions, dont la mise en œuvre nécessite la mise en place d'institutions adéquates et le renforcement des capacités de leurs acteurs. La réparation des dommages écologiques peut résulter d'une décision administrative ou judiciaire. Par contre, la répression relève du juge, qui dispose en principe d'un pouvoir sans partage.

Par quelle procédure les délits en matière d'environnement sont-ils généralement dénoués? Quelles sont ses limites? Quels sont les obstacles au traitement judiciaire de tels délits et comment les surmonter? Autant de questions auxquelles cet article essayera de répondre. Le traitement judiciaire des délits en matière d'environnement (2) s'avère parfois plus efficace que la transaction (1) qui, bien qu'étant une pratique courante, préférée par l'administration en charge de l'environnement, comporte des limites.

## **1. La transaction : une procédure inefficace, mais couramment pratiquée**

La transaction peut se définir comme étant le règlement à l'amiable par lequel l'administration de l'environnement propose aux auteurs d'infractions, l'abandon des poursuites pénales en contrepartie de l'aveu de commission de l'infraction<sup>154</sup> et du paiement par le délinquant d'une somme d'argent dont elle fixe elle-même le montant<sup>155</sup>.

Selon certaines réglementations, la transaction peut s'appliquer à tout moment, avant, pendant et après le procès<sup>156</sup>. Elle suspend alors provisoirement le jugement<sup>157</sup>. Mais certains auteurs estiment que la transaction ne peut pas s'appliquer après le procès en raison de l'autorité de la chose jugée conférée aux décisions judiciaires.

Préférée par l'administration en charge de l'environnement pour différentes raisons (1.1), la transaction connaît de nombreuses limites qui affectent négativement son efficacité (1.2).

### **1.1 Pourquoi l'administration en charge de l'environnement préfère-t-elle la transaction ?**

Chasse gardée de l'administration en charge de l'environnement, la pratique courante de la transaction se justifie par sa simplicité, le gain de temps par les parties, et surtout l'apport direct de liquidités à l'Etat et à l'agent ayant constaté l'infraction.

<sup>154</sup> La transaction s'applique généralement aux infractions qualifiées de délits, à l'exception des crimes.

<sup>155</sup> Article 2 du décret n° 2006-232 PRES/PM/MECV/MFB/MJ/MATD portant définition des procédures et barèmes des transactions applicables aux infractions au Code de l'environnement au Burkina Faso.

<sup>156</sup> Selon la réglementation ivoirienne, notamment l'article 2 du décret n° 66-362 du 17 novembre 1966 fixant les modalités de représentation de l'administration devant les tribunaux répressifs et la procédure des transactions en matière forestière, «...par délégation du Ministre Délégué à l'Agriculture et sous réserve de son approbation, le Directeur de l'Administration forestière est autorisé à transiger avant et après jugement ...». Le décret burkinabé précité, à son article 3, dispose: «La transaction peut intervenir à toutes les étapes du litige. Elle peut intervenir avant, pendant et après le prononcé du jugement».

<sup>157</sup> Selon l'article 6 du décret ivoirien précité, «...La transaction suspend provisoirement les poursuites ou l'exécution du jugement, la suspension ne devenant définitive qu'après paiement en espèces du montant de la transaction...».

- Y. SAVADOGO, Les délits environnementaux et le développement durable en Afrique: de la transaction au règlement judiciaire •

Comparée au procès judiciaire, généralement complexe et impliquant, outre le défendeur et le demandeur, les magistrats et avocats qui, au besoin, demandent des études et analyses qui, à leur tour, peuvent faire appel à des expertises, la transaction est une procédure simple.

En effet, les principaux acteurs de la transaction sont l'administration en charge de l'environnement, le délinquant<sup>158</sup>, souvent pris en flagrant délit, et éventuellement la victime<sup>159</sup> autre que l'administration, sous la supervision d'un magistrat du parquet, en l'occurrence le procureur. Après avoir obtenu l'aveu du délinquant, l'administration en charge de l'environnement lui exprime sa disponibilité à renoncer aux poursuites judiciaires moyennant une transaction. Ce dernier, qui accepte généralement l'offre, s'engage à payer le montant fixé par l'administration dans le délai imparti<sup>160</sup>. La procédure prend fin avec le paiement par le délinquant du montant convenu et l'opération est consignée dans un procès-verbal daté et signé par les parties.

Cette simplicité de la procédure transactionnelle ainsi que sa rapidité justifient notamment sa préférence par les parties prenantes, qui réalisent un gain de temps permettant à chacune d'elles de vaquer à d'autres occupations.

Outre sa simplicité et sa rapidité, la transaction procure directement de l'argent non seulement à l'Etat mais également à l'agent ayant constaté l'infraction. Elle est qualifiée de ce fait de procédure à finalité pécuniaire. En effet, la procédure transactionnelle débouche sur le paiement par le délinquant d'une somme d'argent en réparation du dommage causé à l'environnement.

Selon le décret fixant le barème des transactions au Burkina Faso, le montant de la transaction ne peut être inférieur à dix mille (10 000) FCFA, sans cependant pouvoir dépasser le maximum de l'amende pénalement encourue<sup>161</sup>.

Comme corollaire de ce paiement d'argent par le contrevenant, l'agent ayant constaté l'infraction reçoit un certain pourcentage pouvant atteindre 30% du montant de la transaction. D'où sa nette préférence par les parties en présence, (surtout l'administration), au détriment de la voie judiciaire. Cette préférence ne doit cependant pas cacher les limites de la transaction.

---

<sup>158</sup> Peuvent également intervenir, à la place du délinquant, le civilement responsable ou la caution.

<sup>159</sup> Selon l'article 17 du décret burkinabé précité, en cas de dommages causés aux tiers, l'acte de transaction détermine également les dommages et intérêts dus aux victimes. Ces dommages et intérêts sont obligatoirement acquittés en même temps que le montant de la transaction.

<sup>160</sup> Selon le même décret, les montants des transactions doivent être acquittés dans un délai de deux mois à compter de la date de la transaction; ce délai peut être prorogé en cas de force majeure, sans toutefois excéder six mois.

<sup>161</sup> Article 12 du même décret burkinabé.

## 1.2 Limites de la transaction

La transaction comporte de nombreuses limites qui sont de nature à affaiblir son impact sur la préservation de l'environnement. Parmi ces nombreuses limites, nous retiendrons quelques-unes qui nous semblent fondamentales.

Il est d'abord reproché à la procédure transactionnelle de favoriser la corruption, en lui offrant un terrain propice. En effet, la transaction met face à face des agents de l'administration et des contrevenants, qui transigent sur des sommes d'argent en l'absence d'institutions de contrôle<sup>162</sup>. La seule traçabilité de l'opération est assurée par un procès-verbal de transaction, rédigé par l'administration et signé par le délinquant, qui souvent ne sait ni lire ni écrire. Certaines transactions ne font même pas l'objet d'un procès-verbal, car effectuées directement sur le terrain entre le délinquant et l'agent qui a découvert et constaté l'infraction, en l'absence de toute intervention du supérieur hiérarchique de ce dernier, pourtant requise dans la procédure transactionnelle<sup>163</sup>.

La transaction favorise ensuite la récidive. En effet, elle permet aux délinquants de payer une somme d'argent pour échapper aux peines privatives de liberté, pourtant prévues par les textes juridiques visant la protection de l'environnement. On a ici l'impression que la procédure transactionnelle, tout comme le principe pollueur-payeur, encourage le délinquant à payer pour continuer à violer la règle de droit, tant qu'il en a les moyens, et surtout lorsqu'il constate que, entre ce qu'il paye et ce qu'il gagne en commettant l'infraction, il réalise un bénéfice. C'est pour éviter de tomber dans ces situations de récidive chronique que le droit burkinabé a circonscrit la transaction dans une certaine fourchette de temps, en refusant le bénéfice de la transaction aux délinquants récidivistes dans un certain délai<sup>164</sup>. L'application de cette règle restrictive s'avère souvent difficile sur le terrain, où la transaction peut être effectuée par différents agents sans possibilité de traçabilité, rendant malaisée l'identification des délinquants récidivistes par l'administration, qui ne dispose pas d'une base de données adéquate.

<sup>162</sup> Bien que la procédure de la transaction requière la supervision de l'opération par un magistrat du parquet, son intervention est très rarement sollicitée dans la plupart des transactions effectuées. Dans certains cas, c'est après avoir effectué la transaction que l'administration fait appel au magistrat, juste pour la régulariser.

<sup>163</sup> Dans la procédure de la transaction, l'agent qui a constaté l'infraction doit en principe soumettre le procès-verbal à son supérieur hiérarchique, qui décide ou non de transiger au nom du ministre de tutelle. Le décret ivoirien précité autorise les agents assermentés désignés par la Ministre Délégué à l'Agriculture ou, à défaut, les préfets ou sous-préfets à transiger lorsque l'infraction en cause est de nature à entraîner une amende ne dépassant pas 72 000 FCFA. Pour les infractions dont l'amende encourue est comprise entre 72 000 et 1 000 000 de FCFA, l'autorisation de transiger est accordée au Directeur de l'Administration forestière. Et c'est le Ministre Délégué lui-même qui est habilité à transiger lorsque l'amende encourue est supérieure à 1 000 000 de FCFA.

<sup>164</sup> Selon le décret burkinabé précité, toute personne ayant bénéficié d'une transaction ne pourra bénéficier d'une nouvelle transaction pour une infraction ultérieure de même nature avant un délai de deux ans révolus. En tout état de cause, nul ne peut bénéficier de plus de deux transactions pour des infractions de même nature. Toute personne ayant fait défaillance dans le cadre d'une procédure de transaction ne peut bénéficier d'une transaction avant un délai de trois ans. Pour sa part, l'article 3 du décret ivoirien précité dispose: «... Les délinquants récidivistes ne peuvent bénéficier de transaction».

- Y. SAVADOGO, Les délits environnementaux et le développement durable en Afrique: de la transaction au règlement judiciaire •

Il est également reproché à la procédure transactionnelle de ne pas assurer véritablement une réparation efficace des dommages causés à l'environnement. En effet, l'administration ne peut justifier que les sommes d'argent versées au titre de la transaction servent de façon directe à réparer le préjudice causé à l'environnement. Le produit de la transaction est généralement utilisé pour couvrir des dépenses générales et classiques de l'administration, selon le principe de l'unicité des caisses de l'Etat. La transaction est de ce fait perçue comme un instrument de politique économique et non comme un instrument de politique environnementale.

Pour faire face à ces limites et assurer une meilleure réparation du préjudice causé à l'environnement par une infraction, il sied d'accorder une importance particulière au traitement judiciaire des délits environnementaux.

## ***2. La résolution judiciaire : une procédure transparente à même d'assurer la réparation du dommage écologique***

Le déclenchement de l'action publique en ce qui concerne les délits environnementaux comporte de nombreuses subtilités qui sont de nature à justifier la préférence de la procédure transactionnelle.

En effet, après avoir constaté l'infraction à la protection de l'environnement, l'agent dresse un procès-verbal (PV) qu'il soumet à son supérieur hiérarchique. Ce dernier dispose de la faculté de transiger, de classer l'affaire sans suite s'il estime que les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas réunis, ou de transmettre le PV au parquet.

De même, le parquet peut, après réception du PV, soit classer l'affaire sans suite, soit désigner un juge d'instruction en vue du déclenchement de l'action publique.

En outre, la procédure judiciaire est coûteuse et, le plus souvent, la décision intervient après un procès long et laborieux, ce qui a tendance à décourager la victime.

Nonobstant ces contraintes rendant complexe la saisine du tribunal, le juge demeure l'autorité habilitée à prononcer une sanction à l'encontre d'un contrevenant en cas d'infraction, à même d'assurer une meilleure préservation de l'environnement, gage d'un développement durable. Des avancées sont perceptibles à cet égard (2.2) malgré de nombreux obstacles tendant à limiter l'action du juge en matière de préservation de l'environnement (2.1).

### **2.1 Entraves à l'action du juge**

Le juge est confronté à de nombreuses difficultés dans le contentieux de l'environnement. On se limitera ici à évoquer celles liées à la saisine du tribunal par les représentants de la société civile, aux délais de prescription de l'action publique jugés courts et, de ce fait, inadaptés aux délits environnementaux, ainsi qu'à la non maîtrise des questions environnementales par le juge.

- Y. SAVADOGO, Les délits environnementaux et le développement durable en Afrique : de la transaction au règlement judiciaire •

La législation de certains pays, comme le Burkina Faso, ne reconnaît pas aux acteurs de la société civile, en l'occurrence les ONG, le droit d'ester en justice pour demander réparation d'un préjudice causé à l'environnement. L'article 71 du code de l'environnement burkinabé dispose à ce sujet : «Les actions et les poursuites devant les juridictions compétentes sont exercées par le ministre chargé de l'environnement sans préjudice du droit qui appartient au ministère public près ces juridictions». Cette disposition restrictive constitue un sérieux handicap à l'action des ONG. Le Burkina Faso reste donc en retrait par rapport aux pays, de plus en plus nombreux, comme la Côte d'Ivoire ou le Sénégal, qui accordent aux ONG le bénéfice du droit primordial d'ester en justice pour demander réparation d'un préjudice causé à l'environnement<sup>165</sup>.

Outre cette restriction au droit des ONG d'ester en justice, on note également les délais de prescription de l'action publique, jugés très courts pour les délits environnementaux. La législation sur l'environnement ne prévoyant pas de délais de prescription spécifiques de l'action publique, il y a lieu de se référer au droit commun qui fixe les délais suivants : 10 ans pour les crimes, 3 ans pour les délits et 1 an pour les contraventions.

Ces délais du droit commun, qui s'appliquent donc aux infractions en matière d'environnement, sont jugés très courts eu égard à la spécificité de cette matière. En effet, l'établissement de la preuve dans le domaine de l'environnement est souvent de nature à exiger des recherches, investigations et analyses approfondies pour mieux évaluer le dommage écologique et établir les responsabilités. Certains préjudices environnementaux surviennent même longtemps après l'acte incriminé. On peut notamment citer les cas de malformations congénitales constatées chez des nouveaux nés des dizaines d'années après la survenance d'une pollution de nappe par les rejets d'industries chimiques.

Il convient aussi de relever l'insuffisance constatée dans la maîtrise des questions environnementales par le juge. En effet, le cursus de formation du juge ne lui offre aucune opportunité de renforcer ses connaissances en matière de préservation de l'environnement, ce qui ne lui permet pas d'acquérir les informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées.

## 2.2 Vers une amélioration de l'action du juge

Se fondant sur les vertus de la transparence assurée par les décisions judiciaires et sur leur efficacité dans la préservation de l'environnement, des initiatives encourageantes essaient de pallier les lacunes de la justice environnementale. Pour renforcer les capacités du juge en

---

<sup>165</sup> L'article L107 du code de l'environnement du Sénégal dispose que «les collectivités locales, et les associations de défense de l'environnement, lorsqu'elles sont agréées par l'Etat dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, peuvent introduire des recours devant les juridictions compétentes selon la procédure administrative ou la procédure de droit commun...». Selon l'article 110 du code de l'environnement de la Côte d'Ivoire, qui emboîte le pas à celui du Sénégal, «les collectivités locales, les associations de défense de l'environnement régulièrement déclarées ou toutes personnes doivent saisir l'autorité nationale compétente avant tout recours devant les juridictions et/ou exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction relevant de la présente loi et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs ou individuels».

- Y. SAVADOGO, Les délits environnementaux et le développement durable en Afrique: de la transaction au règlement judiciaire •

droit de l'environnement, des institutions<sup>166</sup> ont ainsi organisé des ateliers de formations au bénéfice des juges et auxiliaires de la justice.

En outre, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) a initié un projet<sup>167</sup> visant à introduire des modules droit de l'environnement dans le cursus des magistrats afin que cette discipline fasse partie de leur formation initiale.

Par ailleurs, des pays comme le Brésil ont institué un tribunal spécifique à l'environnement, composé de magistrats spécialisés dans le domaine de l'environnement. En Afrique de l'Ouest, le Niger a institué, à travers la loi portant organisation judiciaire, un tribunal spécifique aux conflits fonciers ruraux. De telles initiatives doivent être encouragées dans les Etats afin de permettre au juge de jouer son rôle d'acteur clé de la préservation de l'environnement.

Dans certains pays, la voix des ONG se fait entendre devant la justice. C'est le cas notamment au Sénégal, où l'Association pour la sauvegarde de l'environnement a cité en justice un citoyen du même pays pour construction d'un immeuble sur le littoral, en violation des textes en vigueur.

Les magistrats et les avocats s'intéressent de plus en plus aux formations offertes en droit de l'environnement. On constate ainsi leur engouement pour les masters en droit de l'environnement et pour d'autres formations y relatives organisées par diverses institutions.

Le droit de l'environnement s'invite devant les tribunaux régionaux et internationaux. C'est notamment les cas de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui a statué sur de nombreuses affaires se rapportant à l'environnement, et de la Cour Internationale de Justice, qui dispose d'une Chambre spéciale pour les questions d'environnement.

L'institution d'une Cour pénale internationale spécifique à l'environnement, chargée de juger les crimes écologiques, est par ailleurs fortement revendiquée par les défenseurs de l'environnement à l'échelle internationale. Cette question pourrait être examinée dans la perspective de la transformation du Programme des Nations Unies pour l'Environnement en Organisation Mondiale de l'Environnement.

## **Conclusion**

Les Etats, tout comme les organisations internationales et régionales, ont adopté une multitude d'instruments juridiques contraignants ou de *soft law* visant la protection de l'environnement. Les règles ainsi établies sont fréquemment violées par des délinquants qui peuvent être de simples paysans en quête de quoi subvenir à leurs besoins fondamentaux ou ceux de leur famille, ou de grands industriels animés par le seul souci du gain.

<sup>166</sup> On peut citer, entre autres, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, la Francophonie à travers son organe subsidiaire l'Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie, l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage le français, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, etc.

<sup>167</sup> Ce projet est en phase de recherche de financements.

- Y. SAVADOGO, Les délits environnementaux et le développement durable en Afrique: de la transaction au règlement judiciaire •

La gravité des infractions aux règles de protection de l'environnement est souvent fonction des auteurs qui les commettent. Mais, ici, l'essentiel est que la transaction ne soit appliquée que lorsqu'il s'agit de délits mineurs faiblement dommageables, alors que les infractions de nature à créer des préjudices environnementaux à grande échelle doivent être jugées par les tribunaux suivant des procédures transparentes. Si cette évolution souhaitable est aujourd'hui difficilement réalisable en raison de la préférence de la procédure transactionnelle par les parties prenantes, la tendance devrait être renversée pour permettre au juge de jouer son rôle capital d'acteur important en matière de préservation de l'environnement.

C'est là un défi majeur auquel le droit de l'environnement doit faire face pour raffermir sa contribution au développement durable. Pour ce faire, il importe non seulement de renforcer les capacités des magistrats en droit de l'environnement, mais aussi d'instituer des tribunaux spéciaux pour les questions environnementales au triple niveau national, régional et international. Les enjeux sont énormes face à la difficile mais indispensable conciliation des intérêts économiques et écologiques. Des perspectives d'évolution encourageantes à cet égard sont toutefois perceptibles.

### **Bibliographie sélective**

Mireille DELMAS-MARTY, «Evolution des concepts et responsabilités pénales», in UICN, *Tendances actuelles de la politique du droit de l'environnement*, 1980.

Françoise NESI, «Le juge et le droit de l'environnement», in A. Chamboredon (dir.), *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement*, L'Harmattan, 2008.

Dominique GUIHAL, *Droit répressif de l'environnement*, 3<sup>ème</sup> édition, Economica, 2008.

Raymond RANJEVA, «La Cour Internationale de Justice et sa Chambre spéciale pour les questions d'environnement», *Annuaire français de droit international*, 1994.

## PLAIDOYER POUR L'ADOPTION DE LOIS SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE

Amidou GARANE

### Résumé

Les Etats africains, à l'instar des autres Etats de la communauté internationale, se sont engagés depuis 1992 à promouvoir le développement durable. Bien que de nombreuses initiatives soient de nos jours en cours sur le continent pour promouvoir ce nouvel objectif de développement, voire ce nouveau projet de société, rares sont les Etats africains qui ont recouru à la loi pour atteindre les objectifs en matière de développement durable. Pourtant, la loi, en tant qu'instrument de mise en œuvre des politiques publiques, demeure un outil privilégié à cet effet, en ce qu'elle permettrait de consacrer l'obligation juridique de réalisation du développement durable et d'en fédérer les trois piliers, en mettant à la disposition des acteurs un cadre de référence national unique et global pour le développement durable. Les lois sur le développement durable contribueraient à assurer progressivement la transition vers ce nouvel objectif de développement, en responsabilisant davantage les acteurs et en inscrivant la durabilité et la redevabilité au cœur de l'action publique.

**Mots clés :** développement durable; durabilité; redevabilité; lois-cadres ou lois d'orientation.

### Abstract:

African states, like other states of the international community, committed since 1992 to promote sustainable development. Although many initiatives are underway on the continent to promote this new development goal, if not this new societal project, few African states have resorted to the law to achieve the goals of sustainable development. However, the law as an instrument for the implementation of public policies remains a valuable tool for this purpose, as it could set forth the legal obligation to achieve sustainable development and bring together its three pillars by providing a single, overall national framework for sustainable development. Laws on sustainable development could contribute to progressively achieve the transition towards this new development objective, through more accountable actors, by placing sustainability and accountability at the heart of public action.

**Key words:** sustainable development; sustainability; accountability; framework or guidance laws.

Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, le développement durable demeure, en tant qu'objectif majeur de développement, au centre des préoccupations de la communauté internationale, comme en témoignent les multiples sommets et instruments internationaux qui lui sont consacrés. Il constitue de nos jours l'un des concepts majeurs structurant le droit de l'environnement et qui exprime fortement les caractéristiques fondamentales actuelles de ce droit<sup>168</sup>.

<sup>168</sup> Au titre des autres concepts majeurs structurant le droit de l'environnement, il convient de mentionner l'équité intra et intergénérationnelle, l'intérêt général de l'humanité ou les responsabilités communes mais différenciées.

Les Etats tentent ainsi, au plan national, depuis 1992 et à la suite des autres initiatives internationales ultérieures, de promouvoir le développement durable comme l'objectif ultime de développement à atteindre. C'est ainsi que les documents de politiques et les textes législatifs et réglementaires (notamment en matière d'environnement) font de plus en plus référence au développement durable qui, par ailleurs, apparaît régulièrement dans les dénominations des institutions chargées de la gestion de l'environnement, qu'il s'agisse des ministères ou des divers organes administratifs ou consultatif créés à cet effet.

Le développement durable en tant qu'objectif majeur de développement – voire un nouveau projet de société – vise à concilier, à long terme, l'efficacité économique, la viabilité environnementale et l'équité sociale au moyen d'approches globales et intégrées de développement<sup>169</sup>, afin de remédier aux excès et aux dysfonctionnements d'un mode de développement dont les limites ont été mises en exergue depuis une cinquantaine d'années. Il s'agit donc d'une nouvelle approche et d'une nouvelle manière de faire en matière de développement, fondées sur un processus dynamique à long terme, dans lequel l'exploitation des ressources naturelles, le choix des investissements, les modes de consommation et de production, la répartition des fruits de la croissance doivent s'inscrire dans la durabilité, c'est-à-dire être cohérents avec les exigences présentes et à venir du développement. Ainsi conçu, le développement durable nécessite des mutations économiques, sociales, juridiques, institutionnelles et technologiques qui ne peuvent s'opérer efficacement qu'au moyen d'un instrument législatif. Quel autre instrument que la loi peut-il efficacement modifier les comportements humains dans un sens souhaité par la société à un moment donné de son évolution historique, surtout dans le sens d'une meilleure responsabilisation des institutions et des personnes, en vue d'asseoir un nouveau modèle de société? La loi demeure encore, sans conteste, l'un des meilleurs instruments de mise en œuvre des politiques publiques qui se conçoivent quasiment toutes fondées aujourd'hui, expressément ou implicitement, sur le concept de développement durable.

C'est pour mettre en exergue le rôle de la loi dans la réalisation du développement durable que le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 a invité les Etats à se doter de législations en la matière. Tout en rappelant que chaque pays est le principal responsable de son propre développement durable, le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable énonce que «tous les pays devraient promouvoir le développement durable au niveau national, notamment en promulguant et en appliquant des lois claires et efficaces qui le favorisent»<sup>170</sup>.

Malgré ce rôle majeur que la loi pourrait jouer dans la réalisation du développement durable, force est de constater que, pour le moment, le développement durable fait rarement l'objet d'une consécration législative à travers une loi qui lui est spécifiquement consacrée et

<sup>169</sup> L'efficacité économique est l'aptitude de l'économie à être performante, porteuse d'innovations et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement. L'équité sociale vise la réalisation des actions de développement dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales. La viabilité environnementale désigne la capacité du milieu biophysique à fournir durablement, et sans se dégrader, l'ensemble des biens et services éco-systémiques ainsi qu'un cadre de vie sain pour les communautés humaines.

<sup>170</sup> Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, § 163. Voir également les §§ 40 et 45.

destinée à promouvoir sa mise en œuvre. Rares sont, de nos jours, les Etats qui se sont dotés de telles lois en tant qu'instruments législatifs globaux en matière de développement durable. Seuls quelques Etats ont pris l'initiative de se doter d'une telle loi. Parmi ces derniers figurent aussi bien des pays développés que des pays en développement qui ont vite compris la nécessité de promouvoir le développement durable par la loi<sup>171</sup>.

Sur le continent africain, des lois sur le développement durable sont inexistantes, bien que des initiatives soient en cours, ci et là, dans certains Etats, pour s'en doter<sup>172</sup>. Ces lois s'avèrent pourtant d'une utilité encore plus grande pour les Etats africains au regard du contexte particulier dans lequel évolue ce continent, contrairement à la situation dans les pays développés, dont certains ont néanmoins senti le besoin de s'engager dans la voie de la consécration législative du développement durable. La difficulté pour les Etats africains de s'inscrire véritablement dans les grandes initiatives internationales de développement, de se les approprier et de les mettre en œuvre efficacement au plan national, aux fins de promotion du bien-être des populations (surtout pour des concepts aussi complexes que le développement durable), militent encore davantage en faveur de l'encadrement juridique du concept à travers une loi, pour donner aux pouvoirs publics les moyens légaux de sa réalisation consensuelle. Ces insuffisances résultent de contraintes diverses, tenant à la faiblesse des capacités institutionnelles, financières et opérationnelles des Etats africains, ce qui limite leur capacité de concevoir et mettre en œuvre efficacement des politiques publiques, que ces dernières soient liées ou non à des objectifs internationaux.

Il s'avère ainsi, de nos jours, nécessaire pour les Etats africains de s'engager dans un processus visant à se doter de lois sur le développement durable afin de promouvoir davantage ce concept sur le continent. En quoi des lois sur le développement durable pourraient-elles contribuer à faire progresser la mise en œuvre des politiques nationales de développement durable, plus particulièrement en Afrique? Quels types de loi pourraient-ils mieux assurer ce rôle de promotion du développement durable sur le continent? Quel contenu pourrait-on envisager pour les lois de développement durable en Afrique? Autant d'aspects qui seront ici abordés.

## **1. La nécessité de lois sur le développement durable en Afrique**

La nécessité de lois sur le développement durable se justifie sur un double plan: le respect des engagements internationaux des Etats et la consécration du développement durable comme une obligation légale.

### **1.1 La mise en œuvre au niveau national des engagements internationaux des Etats en matière de développement durable**

Les Etats africains ont participé depuis 1972 à la diplomatie multilatérale de l'environnement à travers des sommets internationaux et l'adoption d'instruments internationaux qui promeuvent le développement durable. Ces instruments sont d'abord non conventionnels,

<sup>171</sup> On peut citer, par exemple, la Belgique, le Canada, le Luxembourg.

<sup>172</sup> En Afrique, le Burkina Faso est engagé dans un processus d'adoption d'une loi sur le développement durable qui devrait voir le jour en 2013. Il en est de même pour le Maroc, qui a récemment pris une initiative similaire.

tels que les déclarations, plans ou programmes d'action adoptés lors des multiples conférences internationales tenues sur le sujet. En ce qui concerne la Conférence des Nations sur l'environnement et le développement de 1992, par exemple, la Déclaration de Rio de Janeiro, adoptée par les Etats africains, met en exergue des dimensions essentielles du développement durable, notamment le droit au développement durable, la nécessité de satisfaire équitablement le droit des générations actuelles et futures, de réaliser concomitamment le développement et la protection de l'environnement comme condition du développement durable ou de promouvoir les modes de consommation et de production durables (principes 1, 3, 4, 8). Les Etats africains qui ont participé à cette Conférence ont également adopté l'Agenda 21 en tant qu'instrument opérationnel et programmatique de mise en œuvre des principes consacrés par la Déclaration et se sont engagés à le mettre en œuvre au niveau national.

Cet engagement en faveur du développement durable a été réitéré avec force par les Etats lors du Sommet mondial pour le développement durable (2002) qui, avec insistance, a exhorté les Etats à accélérer leurs efforts de mise en œuvre du développement durable<sup>173</sup>. Au terme de ce Sommet, les Etats se sont engagés notamment à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable à partir de 2005<sup>174</sup>.

C'est dans cette même logique que le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 (Rio+20) encourage la communauté internationale à définir des objectifs de développement durable, au niveau tant international que national. Il s'agit, en ce qui concerne les objectifs internationaux de développement durable, de lancer un processus intergouvernemental, ouvert à tous les Etats, pour élaborer des objectifs de développement durable mondiaux qui seront adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU)<sup>175</sup>.

Ces objectifs internationaux de développement durable devraient inciter les Etats membres de l'ONU à élaborer, et appliquer par la suite, des objectifs nationaux de développement durable. Il s'agira de décliner, au plan national, les objectifs internationaux ainsi conçus, pour les adapter au contexte particulier de chaque Etat. Dans l'attente des résultats de ces travaux, rien n'empêche cependant les Etats qui ont la volonté de progresser plus rapidement dans la voie du développement durable de commencer à concevoir leurs objectifs nationaux, pour les harmoniser plus tard avec ceux élaborés au niveau international.

Au titre des instruments conventionnels, il convient de noter qu'il n'existe pas encore de nos jours une convention globale sur le développement durable (pouvant prendre la forme d'une convention-cadre) qui imposerait aux Etats une obligation générale de réalisation de ce nouveau modèle de développement<sup>176</sup>. Par contre, les Etats africains sont liés par

<sup>173</sup> Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, § 5.

<sup>174</sup> Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, § 162.

<sup>175</sup> Le document final prévoit qu'un groupe de travail ouvert à tout Etat sera établi lors de la 67<sup>ème</sup> session de l'AGNU (septembre 2012) et remettra un rapport à la 68<sup>ème</sup> session de l'AGNU (septembre 2013) contenant des propositions d'objectifs de développement durable (§§ 245-251).

<sup>176</sup> Il est temps d'envisager une convention-cadre sur le développement durable codifiant la réglementation internationale existante en la matière (accords multilatéraux et droit coutumier international). C'est dans cette perspective que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a élaboré au cours des dix dernières années un projet de Pacte sur l'environnement et le développement qu'elle compte proposer aux Etats pour adoption.

de nombreuses conventions sectorielles qui s'inscrivent résolument dans la perspective du développement durable. Ces conventions, adoptées dans les divers domaines de la protection de l'environnement, contribuent toutes à la réalisation du développement durable, car elles imposent l'obligation de prise en compte de cet objectif de développement dans la réalisation des objectifs sectoriels qu'elles poursuivent, comme c'est le cas pour les trois conventions de Rio de Janeiro<sup>177</sup>.

Une loi sur le développement durable, en tant que texte normatif de mise en œuvre des instruments internationaux, conventionnels ou non, viendrait ainsi imposer une obligation générale de réalisation du développement durable conformément aux engagements internationaux des Etats. Cette obligation couvrirait non seulement les secteurs pour lesquels cette obligation existe déjà en vertu de conventions internationales sectorielles ou globales liant les Etats africains, mais aussi les secteurs environnementaux pour lesquels aucune convention n'impose, de manière spécifique, une telle obligation.

La consécration législative du développement durable ouvrirait ainsi la voie à l'adoption, par voie réglementaire, de stratégies nationales et d'indicateurs nationaux de développement durable. Les lois sur le développement durable seraient ainsi la norme de référence pour des instruments réglementaires destinés à les mettre en œuvre et qu'elles devraient expressément prévoir.

## **1.2 La nécessité d'un instrument juridique fédérateur des piliers fondateurs du développement durable**

Les Etats africains, à l'instar de nombreux autres Etats de la communauté internationale, disposent de nombreux textes nationaux (normatifs ou non) qui font référence au développement durable et à la réalisation duquel ils tendent à concourir. Il s'agit des textes régissant les domaines aussi bien économique et social qu'environnemental. Force est de reconnaître cependant, que ce sont principalement les textes environnementaux qui contiennent le plus de références au développement durable. Cette situation se comprend aisément en ce que le concept de développement durable a émergé dans le processus de protection de l'environnement, tel qu'il a évolué au cours des cinq dernières décennies.

La consécration du développement durable à travers des textes sectoriels, par ailleurs épars, ne lui assure pas une bonne visibilité et ne facilite pas sa compréhension par les acteurs chargés de sa mise en œuvre. Par ailleurs, les références au développement durable figurant essentiellement dans les textes environnementaux, il y a un grand risque qu'il soit

---

<sup>177</sup> La Convention sur la diversité biologique fait de l'utilisation durable des éléments de la biodiversité l'un de ses objectifs, au même titre que la conservation de la biodiversité et le partage équitable des bénéfices résultant de l'exploitation des ressources génétiques (art. 1er); la Convention-cadre sur les changements climatiques, quant à elle, se donne pour objectif de limiter les perturbations climatiques dangereuses afin que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable (art. 2); la Convention de lutte contre la désertification a pour objectif de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées (art. 2).

appréhendé par les acteurs dans son seul volet environnemental, ce qui ne milite pas en faveur de son appropriation par les autres acteurs opérant principalement dans le champ du développement économique et social.

L'élaboration de lois sur le développement durable permettrait d'unifier et de rendre cohérent le cadre de référence du développement durable au niveau national, à travers l'intégration de ses trois dimensions dans les politiques et programmes et, d'une manière générale, dans toute les initiatives de développement national. Il s'agit, par l'adoption de lois spécifiques en la matière, de canaliser les efforts déjà entrepris ou à entreprendre par les acteurs, pour atteindre les objectifs nationaux communs de développement dans un cadre légal fédérateur. L'adoption de lois sur le développement durable contribuerait ainsi à améliorer la compréhension du concept par les différents acteurs, et principalement par les acteurs étatiques, en tant qu'approche, démarche, option fondamentale de développement ou même projet de société. Elle permettrait également d'assurer la cohérence des interventions des acteurs dans la réalisation du développement durable, car beaucoup d'entre eux éprouvent encore les pires difficultés à se débarrasser des approches sectorielles, privilégiant tel ou tel secteur.

## **2. Repères essentiels pour l'élaboration des lois sur le développement durable**

Dans la perspective de l'élaboration des lois sur le développement durable, quelques repères peuvent être fournis quant à la nature de ces lois, mais aussi à leur contenu.

### **2.1 Recours aux lois-cadres ou lois d'orientation**

L'élaboration d'une loi sur le développement durable peut s'opérer selon deux approches différentes. La première consisterait à élaborer une loi qui détermine des règles détaillées couvrant les trois piliers du développement durable. Une telle option serait prétentieuse car il s'agirait de définir les normes régissant un concept au contenu par nature très extensible ou flexible, en régissant dans le détail les secteurs économique, social et environnemental, avec le risque d'aboutir à un travail législatif très volumineux et inutilisable. En effet, en raison même de l'ampleur, pratiquement sans limites, du champ substantiel du développement durable, les risques de contradictions et d'incohérences sont bien réels du fait des multiples interactions avec les lois et institutions existantes dans les trois domaines du développement durable.

La seconde approche serait de concevoir les lois sur le développement durable comme des lois-cadres ou lois d'orientation, qui établiraient les grands principes et, en l'espèce, ceux communs aux trois dimensions du développement durable, en les intégrant systématiquement dans les actions publiques et privées. De nombreux Etats africains recourent déjà, dans des domaines divers, au procédé des lois-cadres ou lois d'orientation, bien que les fondements constitutionnels de ces dernières ne soient pas toujours établis<sup>178</sup>. Les lois-cadres ou lois

<sup>178</sup> Si des constitutions consacrent la distinction lois ordinaires/lois organiques et, dans une moindre mesure, lois parlementaires/lois référendaires, il en est autrement de la distinction lois-cadres/lois d'orientation, cette dernière s'étant imposée dans les faits dans les droits internes des Etats.

d'orientation, à l'instar des conventions-cadres<sup>179</sup>, se contentent par nature de définir les grands principes d'une politique ou les grandes orientations d'une réforme, dont les détails sont ensuite fixés par voie réglementaire sur des aspects qui, souvent, relèvent normalement du pouvoir législatif. Elles peuvent même véhiculer des valeurs fondamentales et, dans le cas d'espèce, personne ne conteste que le développement durable soit de nos jours conçu à la fois comme un choix de société et comme une nouvelle valeur commune aux Etats et aux peuples, à la promotion de laquelle tout individu doit contribuer.

Il s'agit de concevoir ainsi des sortes de lois « fédératives ou faïtières », nécessairement souples dans certaines de leurs dispositions, et comportant des engagements non seulement juridiques mais aussi politiques, notamment en ce qui concerne les pouvoirs publics qui devront s'orienter désormais dans la voie de la réalisation du développement durable. Ces lois comporteraient également des dispositions non contraignantes mais plutôt recommandatoires sur des aspects divers du développement durable qui ne relèvent pas encore d'obligations juridiques dans la plupart des Etats africains. Sont ainsi concernées les dispositions relatives aux engagements volontaires des entreprises, dont beaucoup relèvent de la responsabilité sociétale de l'entreprise, à savoir des initiatives volontaires qu'elles peuvent prendre pour contribuer à la réalisation du développement durable, tels que les systèmes de gestion environnementale, les codes de conduite, la certification environnementale, les écolabels, les bilans environnementaux, etc. Il en irait de même pour les aspects de la responsabilité des entreprises consistant au développement de relations et de synergies avec les acteurs du territoire dans lequel elles sont implantées, ainsi que, de manière plus large, l'adoption d'un comportement responsable vis-à-vis des populations locales à travers la réalisation d'infrastructures communautaires de base. Les lois sur le développement durable ne pourraient, dans ces cas, qu'inciter ou encourager les entreprises à s'engager progressivement dans cette voie.

Le recours aux lois-cadres présenterait ainsi l'avantage de ne pas entrer dans les détails de la réglementation des trois secteurs, ce qui évite le risque de contradictions et d'incohérences avec les textes existants. Il s'agirait plutôt de considérer les multiples textes existant dans chaque pilier du développement durable comme autant de textes d'application des lois sur le développement durable. Cependant, la plupart des textes législatifs actuels concernés devraient être révisés pour être adaptés aux nouvelles exigences du développement durable. Cette tâche devrait toutefois s'avérer moins ardue en raison de l'existence du référentiel commun que constitueraient les lois sur le développement durable.

<sup>179</sup> La convention-cadre peut être définie comme un « instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre Etats parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet »: C. A. Kiss, « Les traités-cadres: une technique caractéristique du droit international de l'environnement », *AFDI*, 1993, p. 793. La convention-cadre apparaît ainsi comme le départ d'une activité normative ultérieure qui se mènera essentiellement au moyen de protocoles porteurs d'obligations plus spécifiques et comme un instrument qui établit un processus de négociation continue se traduisant par l'obligation pour les Etats parties de s'engager à participer de bonne foi à des négociations ultérieures.

## 2.2 Dispositions essentielles des lois sur le développement durable

Les lois sur le développement durable devraient en premier lieu consacrer de manière expresse l'obligation de durabilité dans toutes les actions, publiques et/ou privées. La durabilité, c'est la capacité d'une chose, d'une action, d'une activité, d'un processus ou d'un système à être maintenu ou à se renouveler indéfiniment. Il faut en effet déplorer que le développement durable soit de nos jours réduit, par de nombreux acteurs, à la nécessité de concilier seulement les trois piliers, la durabilité étant souvent ignorée. Pourtant, la durabilité de toute action humaine est primordiale car l'intégration des trois piliers ne vise, *in fine*, qu'à rendre l'action durable au triple plan économique, social et environnemental, pour qu'elle profite aux générations actuelles et futures. L'obligation de durabilité trouve l'une de ses meilleures expressions dans l'économie verte, que les lois sur le développement durable devraient contribuer à promouvoir<sup>180</sup>.

Ces lois devraient, en second lieu, clarifier le rôle des acteurs, notamment l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé et les organisations de la société civile. En ce qui concerne particulièrement les acteurs étatiques, il est impératif que ces lois instituent un leadership affirmé au sein du gouvernement, en faisant incomber clairement la responsabilité institutionnelle de la réalisation du développement durable à un ministère déterminé (ministère chargé de l'environnement ou tout autre ministère). Ce ministère devrait disposer de l'autorité nécessaire pour animer et conduire le processus de développement durable, ce qui signifie que, au-delà de la légalité, ce leadership se doit aussi d'être légitime, c'est-à-dire accepté par les autres ministères. Il apparaît que cette fonction ne puisse être assurée par les ministères actuels de l'environnement, sans réforme majeure de leurs missions et attributions, et sans qu'ils ne soient dotés des moyens nécessaires leur permettant d'exercer ce nouveau rôle, face aux puissants ministères du développement économique (économie et finance; commerce et industries; énergie et mines), traditionnellement moins portés sur les exigences de durabilité.

La clarification des rôles des acteurs s'accompagne inéluctablement d'une obligation de redevabilité ou d'imputabilité. Il s'agit de mettre à la charge de chaque acteur l'obligation de rendre compte régulièrement des actions ou initiatives entreprises pour contribuer au développement durable. Cette obligation de redevabilité ne peut, notamment pour les acteurs publics, s'opérer efficacement que si elle repose sur des mécanismes d'évaluation efficaces (système de rapports à des instances disposant d'une certaine autorité; système d'évaluation indépendante). L'obligation pour une personne de rendre compte régulièrement de la gestion de la chose publique suppose cependant que les citoyens puissent apprécier les actions engagées et les décisions prises par les institutions publiques et disposer de l'information nécessaire pour demander de rendre utilement compte à cet effet. Cela pose le problème de l'information et de la participation du public au processus de prise de décision dans la réalisation du développement durable.

<sup>180</sup> Pour le PNUE, «l'économie verte est une économie qui entraîne une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie de ressources» : PNUE, *Vers une économie verte: pour un développement durable et une éradication de la pauvreté - Synthèse à l'intention des décideurs*, 2011, p. 9.

Les lois sur le développement durable devraient innover au plan institutionnel en consacrant des institutions nationales non seulement de mise en œuvre du développement durable, mais aussi de veille en la matière. Ces dernières seraient chargées d'attirer constamment l'attention des acteurs, et plus particulièrement des pouvoirs publics, sur les avancées ou reculs et de proposer des alternatives pour mieux progresser dans ce domaine.

Ces lois devraient enfin déterminer clairement les principaux outils de mise en œuvre du développement durable. La mise en œuvre efficiente du développement durable nécessite que soit adoptées des stratégies nationales de développement durable et définis des objectifs nationaux de développement durable, mais aussi des critères et indicateurs du développement durable, ainsi que des plans d'action sectoriels. Les lois sur le développement durable devraient consacrer expressément tous ces outils pour leur conférer un fondement juridique certain.

Par ailleurs, ces lois devraient envisager sérieusement la création de mécanismes de financement durable. En particulier, il importe d'envisager des fonds pour les générations futures chaque fois que les conditions locales le permettent. La création de tels fonds au profit des générations futures, dans le cadre de l'équité et de la solidarité intergénérationnelles, s'impose chaque fois que l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables procure à l'Etat des ressources financières importantes qui ne peuvent pas être maintenues à long terme.

En définitive, les lois sur le développement durable devraient être appréhendées, à la fois, comme des lois de programmation du développement durable à moyen et long terme, mais aussi comme des lois de transition vers un nouveau modèle de développement, voire de projet de société. En tant que telles, elles devraient être conçues comme des lois qui établissent un processus continu de négociation entre acteurs du développement, garantissent à long terme la continuité de l'action, surtout publique, dans la réalisation du développement durable, assurent la cohérence des interventions diverses, responsabilisent les acteurs publics et privés au moyen des mécanismes de redevabilité, organisent de nouveaux rapports économiques, sociaux et environnementaux et inscrivent la durabilité au cœur de toutes les initiatives pour s'assurer des intérêts légitimes des générations actuelles et futures.

## **Conclusion**

Les lois sur le développement durable en Afrique, en tant qu'instruments importants de mise en œuvre des politiques publiques environnementales, peuvent offrir une meilleure perspective de réalisation du développement durable sur le continent. En consacrant l'obligation légale de réalisation du développement durable, elles offriraient aux Etats un cadre juridique incontestable pour inscrire la durabilité dans les actions entreprises par les différents acteurs du développement. Elles pourraient ainsi aider les Etats africains à contribuer à la réalisation de ce développement, à travers une approche intégrée, consensuelle, progressive, ordonnée et responsable.

- A. GARANE, Plaidoyer pour l'adoption de lois sur le développement durable en Afrique •

## **Bibliographie sommaire**

Charles Alexandre KISS, «Les traités-cadres: une technique caractéristique du droit international de l'environnement», *AFDI*, 1993, pp. 792-797.

ONU, *Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg, 2002.

ONU, *L'avenir que nous voulons*, Conférence des Nations Unies sur le développement durable, Rio de Janeiro, 2012.

PNUE, *Vers une économie verte: pour un développement durable et une éradication de la pauvreté - Synthèse à l'intention des décideurs*, Nairobi, 2011.

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

## L'EVOLUTION DE LA RESPONSABILITE SOCIETALE DE L'ENTREPRISE A LA FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE : VERS UNE JURIDICISATION DE LA RSE

Marina BAMBARA et Abdoulaye SENE

### Résumé

Le concept de Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE) est relativement récent. Fruit d'une construction religieuse, éthique et idéologique, il est encore loin d'être achevé. Dans son acception moderne, la RSE est l'intégration volontaire, par les entreprises, des préoccupations du développement durable. Ce volontarisme représente l'élément distinctif déterminant de la RSE par rapport à la règle de droit. Si une dynamique évolutive a permis à la RSE de se positionner parmi les enjeux majeurs du développement durable, aujourd'hui le rapprochement entre la règle de droit et la RSE conduit à la juridicisation de cette dernière. Cet article retrace l'évolution de la RSE, mettant en exergue le passage progressif d'une RSE volontaire à une RSE contraignante.

**Mots clés :** responsabilité sociale de l'entreprise; développement durable ; droit.

### Abstract:

The concept of Corporate Social Responsibility (CSR) is relatively recent. Resulting from a religious, ethical and ideological construction, it is still far from completion. In its modern connotation, CSR is the voluntary integration, by enterprises, of sustainable development concerns. This proactive approach represents the most distinctive element of CSR, as compared to the rule of law. A dynamic evolution helped CSR to position itself among the major challenges of sustainable development. Today, however, the reconciliation between the rule of law and CSR leads to legalisation of the latter. This article traces the evolution of CSR, highlighting its gradual transition from a voluntary CSR to a binding CSR.

### Key words:

Corporate Social Responsibility; sustainable development; law.

### Introduction

«Le terme de Responsabilité Sociale renvoie aux obligations des hommes d'affaires de suivre les politiques, de prendre les décisions ou de suivre les orientations qui sont désirables en termes d'objectifs et de valeurs pour notre société; [...] il renvoie à l'idée, désormais largement exprimée, selon laquelle la prise en compte volontaire d'une responsabilité sociale de l'homme d'affaire est, ou pourrait être, un moyen opérationnel pour résoudre les problèmes économiques et atteindre plus globalement les objectifs économiques que nous poursuivons». Cette première référence théorique au concept de RSE fut proposée en 1953 par l'économiste américain Howard Bowen dans son ouvrage fondateur *Social Responsibilities*

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

of the *Businessman*, marquant ainsi le passage du concept «du strict milieu des affaires à un vaste champ de recherches académiques»<sup>181</sup>

Toutefois, les prémisses de la RSE remontent du début du 20<sup>ème</sup> siècle à la fin de la seconde guerre mondiale, période pendant laquelle la philanthropie d'entreprise et le mécénat se sont développés en réponse à la crise de légitimité que traversait le milieu des affaires. Cet environnement de doutes et de questionnement éthiques<sup>182</sup> justifia le financement par la fondation Rockefeller d'un projet de recherche sur l'éthique chrétienne et la vie économique, qui allait jeter les bases de la RSE dans sa vision moderne. Après sa naissance aux Etats-Unis sur fonds d'éthique et de religion, la RSE s'est propagée presque simultanément en Europe, impulsée par le capitalisme social et la social-démocratie. D'une forte contingence culturelle, la RSE s'est muée au contact des contextes géographiques et idéologiques. Cependant, c'est l'apparition du concept de développement durable qui lui a offert son terrain le plus favorable, même si elle reste empreinte d'ambiguïtés et d'instabilités, signe que sa construction n'est pas encore entièrement achevée. Igalens et Gond (2005) ont mis en exergue l'accumulation des concepts utilisés depuis 1950 pour caractériser la RSE<sup>183</sup>. Comment s'est faite cette construction conceptuelle? Quels en sont les enjeux et acquis majeurs? Comment au regard de cette dynamique peut-on entrevoir l'avenir de la RSE? Le présent article dresse d'abord un panorama de l'évolution de la RSE, pour s'interroger ensuite sur le sens de ses dernières transformations qui semblent évoluer vers la remise en cause de la RSE dans son essence essentiellement volontariste.

## **1. Le renouveau contemporain de la RSE à la faveur du développement durable**

### **1.1 De 1972 à 1980 : la construction parallèle des notions de développement durable et de RSE**

La révolution industrielle de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, caractérisée par l'augmentation fulgurante des capacités d'utilisation et d'exploitation des ressources naturelles, est à la base des problèmes environnementaux de notre ère. Dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, des problèmes nouveaux, d'une ampleur jusque-là jamais égalée, ont plongé l'humanité dans l'incertitude de son avenir et éveillé la conscience mondiale sur le péril encouru. La problématique environnementale s'est alors considérablement accrue, traduisant les préoccupations d'une communauté mondiale de plus en plus affectée par les dérèglements écologiques, l'accroissement des inégalités et la pauvreté. L'entreprise, acteur majeur de

<sup>181</sup> Courant de recherche *Business and Society* s'intéressant aux relations entre l'entreprise et son environnement. Ses grands penseurs furent MC Guire en 1960, Davis en 1973, Caroll en 1979, 1991 et 1999, Wood en 1991.

<sup>182</sup> J. Igalens et L. Bernaïss, «Aux fondements de l'audit social: Howard R. BOWEN et les églises protestantes», 2005, p. 2. Adresse url [http://ias2005.free.fr/Actes/Pdf/igalens\\_bernaiss.pdf](http://ias2005.free.fr/Actes/Pdf/igalens_bernaiss.pdf).

<sup>183</sup> Ethique des affaires et philanthropie corporative; responsabilité des hommes d'affaires; responsabilité sociale de l'entreprise; sensibilité sociale de l'entreprise; principe de responsabilité publique; performance sociétale de l'entreprise; théorie des parties prenantes; citoyenneté d'entreprise; développement durable; *Triple Bottom Line*. Depuis la publication de la norme ISO 26000, on parle désormais de Responsabilité Sociétale des Organisations.

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

ces mouvements de croissance et de développement, s'est rapidement trouvée au cœur de la critique. Des pressions de toutes parts (société civile, gouvernements, consommateurs, investisseurs) ont progressivement écorché sa légitimité, allant jusqu'à la remise en cause du bienfondé de l'activité économique.

Entre temps, le concept de RSE tombé dans une apparente léthargie après 1953<sup>184</sup>, va ressusciter avec les travaux des disciples de Bowen qui ont alimenté le nouveau courant de recherche *Business and Society* à partir des années 1960. De l'idée première de la responsabilité de l'homme d'affaires s'opère un glissement vers la responsabilité de l'entreprise envers un ensemble de parties prenantes. Même si la référence au développement durable n'y est pas encore apparente, il s'opère dès lors une réforme de l'entreprise vers une réflexion plus globale sur les conséquences des activités de l'entreprise sur la société.

L'institutionnalisation en 1969 par les Etats-Unis de l'évaluation des impacts sur l'environnement dans le *National Environmental Policy Act*<sup>185</sup> sera une étape marquante dans la construction de la RSE. Dorénavant, les entreprises vont légalement être assujetties à l'obligation de corriger ou d'éviter les effets dommageables du développement sur l'environnement et la société.

En 1972, le célèbre Rapport Meadows, d'un pessimisme qui se voulait alarmant, alertait déjà l'opinion mondiale sur l'extrême fragilité de l'économie mondiale, qui conduirait à l'«effondrement» du monde. Il affirmait alors que «l'éventail des futurs possibles recouvre une grande variété de chemins. Il y aura peut-être un effondrement brutal; il est aussi possible qu'il y ait une transition en douceur vers la soutenabilité. Mais les futurs possibles n'incluent pas une croissance infinie des flux matériels. Ça n'est pas une option dans une planète finie»<sup>186</sup>.

La même année, la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain se tient à Stockholm, marquant l'entrée de l'environnement dans la sphère des enjeux planétaires. Le mythe de l'amélioration du bien-être par la croissance illimitée et l'accumulation du capital s'estompe, entraînant avec lui l'idée communément admise d'une nature équilibrée et éternelle, héritage divin confié à l'Homme qui peut sans crainte y exercer une libre domination. Les propos de Jean-Baptiste Say, affirmant que «les richesses naturelles sont inépuisables car, sans cela, nous ne les obtiendrions pas gratuitement [...]. Ne pouvant être multipliées ni épuisées, elles ne sont pas l'objet des sciences économiques»<sup>187</sup>, deviennent obsolètes. Les ressources naturelles deviennent un objet d'étude des sciences économiques et les prémisses du développement durable apparaissent.

---

<sup>184</sup> Bowen, père fondateur de la RSE dans sa vision moderne, avait été qualifié de «précurseur sans descendance» (Igalens et Bernaiss, *op. cit.*).

<sup>185</sup> Suivi par le Canada en 1973, puis par la France en 1976 et reconnu par la communauté européenne en 1985.

<sup>186</sup> L. Semal, «MEADOWS Donella, RANDERS Jorgen et MEADOWS Dennis, 2004, *Limits to Growth. The 30-Year Update*, Chelsea Green Publishing, 338 p.», *Développement durable et territoires*, Lectures, Publications de 2004, <http://developpementdurable.revues.org/4422>.

<sup>187</sup> J.B. Say, *Cours Complet d'Economie Politique Pratique*, Vol 1, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Guillaumin, Librairie, 1840, p. 68.

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

Le rapprochement entre RSE et développement durable se fait à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain en 1972, avec la reconnaissance, pour la première fois à ce niveau, de la nécessité de gérer rationnellement les ressources naturelles, de protéger l'environnement et de créer des systèmes de gouvernance nationaux et internationaux pour prendre en compte l'environnement. La déclaration qu'elle adopte appelle à «l'effort commun et au respect par tous, citoyens et collectivités, institutions et entreprises, de leur responsabilité pour atteindre les objectifs dégagés»<sup>188</sup>. La responsabilité de l'entreprise dans la gestion des ressources naturelles et la préservation de l'environnement est, pour la première fois, évoquée dans un texte international<sup>189</sup>.

En 1979, l'OCDE adopte un ensemble de principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, contenant des recommandations adressées par les gouvernements aux multinationales pour les aider à remplir leurs obligations et accroître leur contribution à l'économie, à la protection de l'environnement et à la société. Ces principes traduisent l'adhésion d'une organisation sous régionale aux préceptes de la RSE<sup>190</sup>. C'est dans ce sillage que naît le *Responsible Care*, initiative de l'industrie chimique canadienne pour une gestion responsable volontaire de l'entreprise.

La publication en 1987 du rapport Brundtland *Our Common Future*, qui pose les bases politiques et stratégiques nécessaires au développement durable, constitue l'élément de jonction dans l'évolution des deux concepts. Le rapport aborde le rôle des sociétés transnationales dans la construction du développement durable, surtout dans les pays en voie de développement. Il les appelle «à partager leurs compétences en matière de gestion et leur savoir-faire technique avec les ressortissants des pays hôtes tout en poursuivant leurs objectifs lucratifs dans une optique de développement durable à long terme». La fin des années 1980 marque ainsi le début d'une conception nouvelle de la RSE, portée par la mouvance de développement durable et concrétisée par le ralliement de la RSE aux objectifs du développement durable.

## 1.2 A partir de 1990 : la RSE comme déclinaison du développement durable au monde des affaires

A la faveur combinée de la mondialisation, du recul du rôle de l'Etat, de la montée en puissance de la société civile et de l'émergence des sociétés transnationales comme acteurs clés des relations internationales, la RSE commence à se diffuser dans les milieux académiques, politiques et des affaires au début des années 1990.

<sup>188</sup> Préambule de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain.

<sup>189</sup> Quelques années plus tard, en 1977, l'OIT adopte une déclaration sur les entreprises multinationales et la politique sociale dont le but est «d'encourager les multinationales à contribuer positivement au progrès économique et social ainsi qu'à minimiser et à résoudre les difficultés que leurs diverses opérations peuvent soulever, compte tenu des résolutions des Nations Unies préconisant un Nouvel Ordre Economique International». Ce texte traduit la volonté de l'OIT d'imposer aux multinationales une certaine forme de responsabilité vis-à-vis de leurs pays hôtes dans le domaine de l'emploi, la formation, la sécurité et les conditions de travail et de vie et les relations industrielles. Quoiqu'axé sur le volet social, ce texte novateur constitue le premier instrument normatif adopté dans le cadre des Nations Unies visant les entreprises internationales.

<sup>190</sup> Beaucoup plus tard en 2008, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Francophonie, emboîtent le pas de l'OCDE. Réunis au Québec, ils adoptent une déclaration visant à promouvoir la RSE en encourageant les acteurs francophones, particulièrement les entreprises, à adhérer aux instruments y afférents (droits sociaux, droits environnementaux, etc.), dont le contenu fait partie d'un « socle commun dans lequel chaque Etat se reconnaît ».

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

L'accident d'Exxon Valdez (1989)<sup>191</sup> suscite l'élaboration des principes *Coalition for Environmentally Responsible Economies* (CERES), code de conduite qui reste encore très influent dans le management environnemental des entreprises. Il oblige notamment l'entreprise à rendre compte périodiquement de sa gestion de l'environnement et, à ce titre, peut être considéré comme le précurseur de la loi française sur les nouvelles régulations économiques (NRE)<sup>192</sup>.

La Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 aborde de façon plus précise le rôle des entreprises dans la construction du développement durable. 20 ans après celle de Stockholm, elle va plus loin en définissant un cadre d'action opérationnel de mise en œuvre du développement durable à l'échelle locale, notamment à travers le Plan d'Action pour le 21<sup>ème</sup> siècle (Agenda 21). Son chapitre 28 relatif aux initiatives des collectivités locales suggère que «toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité». La place centrale de l'entreprise au regard du développement durable s'affirme davantage. Au cours de la même année, sont créés aux Etats Unis puis en Europe, respectivement, le *Business for Social Responsibility* et «Entreprises pour Environnement», associations qui poursuivent la mission similaire d'offrir des conseils pratiques aux entreprises qui désirent s'engager dans une démarche de développement durable.

En 1995, le *World Business Council for Sustainable Development* naît sous l'impulsion d'entreprises multinationales unies par la volonté de réaliser le développement durable à travers les trois piliers de la croissance économique, de l'équilibre écologique et du progrès social. Sa mission principale est de démontrer l'intérêt stratégique et économique des démarches de développement durable pour les entreprises.

En 1999, l'ONU met en place un important instrument de construction de la RSE. Koffi Annan, alors Secrétaire Général, lance le Pacte Mondial des Nations Unies (*Global Compact*), qui énonce un ensemble de principes concernant l'environnement, les droits de la personne, les normes de travail et la lutte contre la corruption. Le Pacte est basé notamment sur la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. La même année, le *Global Sullivan Principles of Social Responsibility*, qui était axé au départ sur les questions sociales, est révisé pour prendre en compte les questions environnementales.

En 2001, l'évolution de la RSE est marquée par la publication du livre vert de l'Union Européenne sur la RSE, qui traduit pour la première fois l'engagement d'une communauté d'Etats à faire de la RSE le moteur du développement durable au sein des pays membres. La RSE y est définie comme étant «l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes». Après les normes ISO 14000 sur le management environnemental, le projet de

<sup>191</sup> Avec le déversement de 38 500 tonnes de pétrole brut, cet accident est alors la plus grande marée noire de l'histoire des Etats-Unis.

<sup>192</sup> CERES est aussi à l'origine de la création, en 1997, du Global Reporting Initiative, qui fournit des lignes directrices pour le reporting du développement durable.

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

normalisation de la RSE (ISO 26000) émerge au cours de la même année, mais il n'aboutira que 9 ans plus tard à la production d'une norme non encore soumise à certification. Toutefois, ISO 26000 a le double avantage d'être au stade actuel le consensus international sur la question<sup>193</sup> et d'étendre la RSE à l'ensemble des organisations. D'où l'apparition du concept de Responsabilité Sociétale des Organisations, défini comme étant la «responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et de ses activités sur la société et sur l'environnement, se traduisant par un comportement transparent et éthique qui contribue au développement durable y compris à la santé des personnes et au bien-être de la société, prend en compte les attentes des parties prenantes, respecte les lois en vigueur et est compatible avec les normes internationales et est intégré dans l'ensemble de l'organisation et mis en œuvre dans ses relations».

En 2002, le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg lance un appel d'une importante portée politique en faveur de la RSE, réaffirmant de façon plus explicite le rôle que les entreprises doivent jouer dans la promotion du développement durable. Ainsi, outre leur devoir de contribuer à la transition vers des communautés et des sociétés équitables et durables, les entreprises ont l'obligation de rendre compte de leur gestion environnementale. L'innovation de taille est que la grande entreprise multinationale n'est plus l'unique vecteur potentiel du développement durable. Toute entreprise, quel que soit sa taille et son secteur d'activité, doit se joindre à cet effort commun<sup>194</sup>.

Le mouvement international en faveur de la RSE se poursuit avec l'adoption, en 2003, de deux instruments clés de la RSE. D'un côté, les Principes de l'Equateur, reposant sur les normes environnementales et sociales de la Banque Mondiale et de la Société Financière Internationale, viennent renforcer l'obligation pour les entreprises de prendre en compte le développement durable dans les projets de développement. Ces principes sont, selon Doucin (2012), révélateurs de la volonté de renforcer la responsabilité des entreprises du secteur financier. D'un autre côté, les Normes des Nations Unies sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises viennent rappeler que ces dernières sont tenues de respecter «les principes et normes faisant l'objet d'une reconnaissance générale, énoncés dans de nombreuses conventions des Nations Unies et autres instruments internationaux tels que [...] la convention sur la diversité biologique, la convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, la convention sur la responsabilité civile pour les dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, la déclaration sur le droit au développement, la déclaration du sommet de Rio sur l'environnement et le développement [...]». Sont également énoncées les obligations qu'elles doivent respecter en matière d'environnement, notamment la réalisation de leurs activités conformément aux lois, réglementations, pratiques administratives et politiques nationales en vigueur dans les pays où elles opèrent afin de contribuer à atteindre l'objectif général de développement durable. Par ailleurs, lancé aussi en 2003, le Processus de Marrakech, porté conjointement par le PNUE et l'ONU (Division du développement durable), a pour ambition de répondre à l'appel du sommet de Johannesburg en faveur de la RSE afin d'œuvrer en vue d'une consommation et d'une production durables.

<sup>193</sup> Il est vrai qu'il n'a pas été voté, entre autres, par les Etats-Unis, l'Inde et la Turquie.

<sup>194</sup> Point 27 de la Déclaration finale du Sommet mondial sur le développement durable: *"We agree that in pursuit of their legitimate activities the private sector, both large and small companies have a duty to contribute to the evolution of equitable and sustainable communities and societies"*.

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

La RSE dans sa vision moderne se décline comme l'application au monde des affaires des préceptes du développement durable. A ce titre, Dejean et Gond (2003) concluent, après avoir analysé les définitions institutionnelles, doctrinales et managériales proposées pour décrire la RSE, que toutes ont pour dénominateur commun l'application par l'entreprise du concept du développement durable. Si, comme Carroll (1979)<sup>195</sup>, on admet que «la RSE répond aux attentes qu'à un moment donné la société a de l'entreprise aux niveaux économique, juridique, éthique et discrétionnaire», alors le développement durable défi majeur de la société du 21<sup>ème</sup> siècle ne peut échapper à son champs d'analyses. Comment alors envisager l'avenir de ce concept appelé par essence à de constantes évolutions?

## **2. Du dépassement au retour à la règle de droit : vers une juridicisation de la RSE**

### **2.1 L'interdépendance croissante entre RSE et droit**

Née dans une ambiance où régnait la *soft law*, les pratiques volontaires des entreprises ne pouvaient a priori engager directement la responsabilité juridique de l'entreprise. Au cours de sa maturation controversée, le caractère volontariste premier de la RSE n'a cessé d'être réaffirmé et toutes les définitions données jusque-là présentent la RSE comme étant avant tout une démarche volontaire. Faire de la RSE, c'est aller au-delà de ce qui est prescrit par la loi, et cela, en réponse à des enjeux multiples<sup>196</sup>. A première vue, RSE et droit se situent sur différentes échelles, la première échappant au pouvoir normatif de la seconde. Sont-ils pour autant dépourvus de tous liens? Rien n'est moins évident.

La démarche RSE se traduit par la définition au sein de l'entreprise d'une vision et d'une démarche d'engagement responsable. De façon opérationnelle pour orienter sa démarche, l'entreprise adopte des normes, règlements et codes de conduite qui sont des instruments juridiques. Ainsi, les engagements pris dans le cadre d'une démarche volontaire ont des conséquences juridiques indéniables. (Desbarats 2008, Ghestin 1993), (Galinou 1995, Leonnet 1995)<sup>197</sup>. Dans leur analyse des implications juridiques de la RSE, des auteurs estiment qu'il est possible de qualifier l'engagement RSE de quasi-contrat, car l'adhésion à une telle démarche serait un fait volontaire dont il résulte un engagement ou une apparence d'engagement. Ainsi, la RSE ne serait que le passage d'une obligation naturelle (comme celle de ne pas polluer ou celle d'avoir un comportement responsable) à une obligation civile.

Les instruments de RSE ont donc des liens étroits avec la règle de droit, dont ils sont directement inspirés. Lacheze (2007) illustre cette interdépendance en considérant qu'être socialement responsable c'est prendre le droit comme source, c'est structurer son action avec

<sup>195</sup> Cité par M.-B. Mansour, in «Responsabilité sociale de l'entreprise, théories et concepts», adresse url <http://www.fgm.usj.edu.lb/files/a112011.pdf>.

<sup>196</sup> Gestion des risques, démarcation sur le marché, amélioration de la gestion sociale et environnementale, etc.

<sup>197</sup> B. Galinou, «Peut-il y avoir une éthique des affaires sans droit?», *Revue éthique des affaires*, 3, 1995, pp. 10-11 et J. Leonnet, «Éthique ou éthiques des affaires. Sources et règles de droit», *Revue éthique des affaires*, 3, 1995, pp. 6-9, cités par Lacheze, 2007.

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

le droit et, enfin, c'est agir sur les non-dits du droit. La démarche RSE, qui s'inspire en premier lieu de la lettre de la loi, va plus loin en essayant de mettre en exergue l'esprit de la loi qui, en général, est plus difficile à cerner et donc à appliquer. Elle donnerait ainsi un regain de vigueur aux sources dites «molles» du droit<sup>198</sup>. Le caractère innovant et avant-gardiste de la RSE lui confère une aptitude toute particulière au renforcement de l'effectivité de la règle de droit vu que la plupart des normes relatives à la RSE présentent le double avantage de devancer et d'opérationnaliser les lois. En effet, si l'on considère que la règle de droit agit en général *a posteriori* en régissant des comportements déjà prégnants au sein de la société, on peut penser que les contraintes que les entreprises s'imposent aujourd'hui de façon volontaire passeront, à terme, sous la coupole de la règle de droit, conférant à l'entreprise responsable un avantage par rapport à ses concurrentes. C'est le cas par exemple de l'obligation du *reporting* sur le développement durable, au départ volontaire, mais inscrite désormais dans un texte juridique contraignant. Enfin, les normes RSE apporteraient une valeur ajoutée à l'effectivité de la règle de droit d'où le fait qu'elles soient perçues notamment par la Commission européenne comme l'un des moyens de garantie de l'efficacité et de l'effectivité de la règle de droit<sup>199</sup>. Si le caractère volontariste de la RSE s'effrite progressivement au contact du droit dont elle tire l'essentiel de ses instruments d'application, on relève également des évolutions récentes traduisant la volonté d'encadrer juridiquement la RSE.

## 2.2 L'encadrement juridique de la RSE

Depuis quelques années, la RSE est de plus en plus encadrée par des instruments juridiques plus ou moins contraignants. Certains pays pionniers ont pris le pari de l'aborder par la voie de la *hard law* en choisissant de légiférer sur tout ou partie de la question. En France, depuis 2001, il existe un cadre réglementaire pour le *reporting* des données extra-financières des entreprises. En effet, le code du commerce fait obligation aux sociétés françaises cotées sur un marché réglementé de rendre compte, dans leur rapport annuel, de leur gestion sociale et environnementale. Ce texte sera complété un an plus tard par un décret d'application apportant des spécifications sur les informations devant être communiquées<sup>200</sup>. Chose étonnante à relever, le législateur français rend obligatoire le *reporting* d'une démarche qui, elle-même, ne l'est pas. Cette attitude du législateur qui n'a vraisemblablement pas «osé» franchir le cap de la légalisation de la RSE est fortement assimilable à une obligation juridique dissimulée<sup>201</sup>.

<sup>198</sup> B. Stark, «A propos des 'Accords de Grenelle'. Réflexion sur une source informelle du droit», *JCP*, 1970, I, 2363, cité par E. Daoud Et J. Ferrari, *ibid.*, se pose la question de savoir si la RSE, en tant que telle, n'est pas une source du droit, au même titre que la coutume, les usages et les principes généraux du droit.

<sup>199</sup> Voir aussi sur ce point: M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay et A. Vidal-Naquet (dir), *L'efficacité de la norme juridique: nouveau vecteur de légitimité?*, Bruylant, 2012 ; P. Meyer-Bisch, «L'effectivité des normes sociales internationales dans l'activité économique», J. P. Dom et al, « Initiatives et instruments de niveau européen capables d'améliorer l'efficacité juridique dans le champ de la responsabilité sociale de l'entreprise » adresse url <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=FR&file=75167>.

<sup>200</sup> Pour le volet environnemental, il s'agit essentiellement des limites à l'atteinte des équilibres écologiques, des dispositifs de gestion des risques de pollution et nuisance, des efforts de réduction de la consommation des ressources naturelles.

<sup>201</sup> Le terme est de Daoud et Ferrari, *op.cit.*

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

L'Ile Maurice pour sa part a fait preuve de plus d'audace en rendant obligatoire la RSE pour toutes les entreprises du territoire national. Le *Finance Act* mauricien fait obligation à toutes les entreprises de consacrer 2% de leurs bénéfices annuels au financement du développement communautaire<sup>202</sup>. Cette obligation reste toutefois limitée à l'engagement sociétal et à la protection de l'environnement considérés comme les « parents pauvres » de la RSE.

Les nouveaux instruments de promotion du développement durable que sont les lois sur le développement durable renferment, pour la plupart, des dispositions relatives au rôle et à l'action de l'entreprise en matière de développement durable. Selon la loi québécoise de 2006 sur le développement durable, les entreprises se doivent de prêter leur concours en la matière. Cette loi représente le cadre d'action global en faveur du développement durable pour différentes catégories d'acteurs (publics, privés, ONG)<sup>203</sup>.

Au Burkina Faso, un avant-projet de loi sur le développement durable évoque – bien que vaguement – le rôle des entreprises dans la recherche de l'efficacité économique et de l'équité sociale<sup>204</sup>. Moins contraignant sur ce point que la loi française sur les NRE, ce texte se borne à « encourager » les entreprises à produire des rapports RSE et développement durable.

La large diffusion de la RSE auprès d'acteurs au pouvoir d'influence désormais incontesté (société civile, syndicats, ONG) fait que les entreprises ont de plus en plus les « mains liées » et ce même en dehors de tout cadre juridique ou politique formellement contraignant. Au Sénégal par exemple, un travail de labours de la RSE est entrepris depuis quelques années principalement par le secteur privé (à travers l'initiative RSE Sénégal<sup>205</sup>), les syndicats (à travers le Comité National de Dialogue Social) et la recherche universitaire<sup>206</sup>.

Plus globalement, l'essor au niveau mondial ces dernières années de l'investissement socialement responsable qui prône l'intégration des critères environnementaux et sociaux dans les projets de développement<sup>207</sup> permet aisément d'envisager que les performances environnementales se hisseront à plus ou moins long terme au niveau stratégique de la prise de décision d'investissement.

<sup>202</sup> K. Koop, *La Responsabilité Sociale des Entreprises rendue obligatoire à l'Ile Maurice. Etude de cas sur sa mise en place et évaluation de son impact sur le développement communautaire*, p. 2, adresse url [http://www.modop.org/uploads/File/RSE\\_Maurice\\_KOOP\\_final.pdf](http://www.modop.org/uploads/File/RSE_Maurice_KOOP_final.pdf).

<sup>203</sup> La loi sur le développement durable a été complétée par le guide de mise en œuvre BNQ21000.

<sup>204</sup> On y relève par exemple que le secteur privé doit contribuer à la réalisation du développement durable par la mise en œuvre de l'équité sociale à travers la responsabilité sociale et sociétale de l'entreprise.

<sup>205</sup> A l'origine de Charte RSE et Développement Durable a été lancée en 2012 et actuellement protégée par une dizaine d'entreprises. Plusieurs pays de la sous-région ouest africaine notamment la Guinée, le Mali, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso ont également lancé leur initiative RSE.

<sup>206</sup> Ces acteurs se sont organisés au sein d'un Groupe de réflexion et d'action sur la RSE afin de travailler à l'élaboration d'une stratégie Nationale de déploiement de la RSE pilotée par l'institut des sciences de l'environnement à travers l'unité de d'enseignement et de recherche sur l'éthique, la gouvernance et la RSE.

<sup>207</sup> Selon une étude de l'Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie de 2004, le marché institutionnel européen de l'ISR a connu une progression de 36% entre 1999 et 2004. Aux Etats-Unis, plus de 12% du capital total des fonds d'investissement sont donc investis selon des valeurs éthiques ou durables. La même dynamique est observable en Europe.

- M. BAMBARA et A. SENE, L'évolution de la responsabilité sociétale de l'entreprise à la faveur du développement durable: vers une juridicisation de la RSE •

## Conclusion

La redécouverte contemporaine du concept à partir des années 1990 s'est faite à la faveur de l'émergence d'un cadre d'action porté par les Etats, les instances sous-régionales (OCDE) et le système des Nations Unies. Le mouvement s'est également développé au sein d'entreprises pionnières, d'abord moyennant le recours aux instruments internationaux existants, puis à travers la construction progressive d'outils spécifiques en réponse aux enjeux particuliers liés à leur secteur d'activité. Si le caractère volontariste de la RSE est toujours mis en relief, force est de reconnaître qu'il s'effrite au fil du temps, en se montrant de plus en plus réceptif au droit. Cette relation d'interdépendance est le signe que l'un ne peut valablement pas aller sans l'autre. Si, en s'ouvrant davantage à la règle de droit, la RSE s'attaque à sa principale faiblesse – son caractère non contraignant –, elle se donne, par l'entremise du droit, une assise éthique et morale plus solide, gage d'une meilleure effectivité. Une juridicisation de la RSE est donc à l'œuvre. Cette juridicisation s'impose en Afrique plus qu'ailleurs où le déséquilibre des rapports entre entreprise et société est criard. L'intervention régulatrice de l'Etat sous quelque forme qu'elle soit y est tout indiquée.

## Bibliographie sommaire

Abdoulaye SENE, «Survol historique de la responsabilité sociale des entreprises et des organisations et perspectives de développement en Afrique», 1<sup>ère</sup> Journée d'études du Groupe de Réflexion et d'Action sur la RSE, Dakar, septembre 2012, 15 pages.

Aurélien LACHEZE, «Ce que la Responsabilité sociale des entreprises fait au droit: exemple de la grande distribution», *Revue Droit et Société*, 2007/2, n°66, pp. 385-539.

Aurélien ACQUIER et Jean-Pascal GOND, «Aux sources de la Responsabilité Sociale de l'Entreprise: (re)lecture et analyse d'un ouvrage séminal: *Social Responsibilities of the Businessman d'Howard Bowen (1953)*», XIV<sup>ème</sup> Conférence de l'Association Internationale du Management stratégique, Angers, 6-8 juin 2005.

Frédérique DEJEAN et Jean-Pascal GOND, «La responsabilité sociétale des entreprises: enjeux stratégiques et stratégies de recherche», *Les Notes du LIRHE*, n°382, 2003, 27 p.

Isabelle DESBARATS, «L'encadrement juridique de la responsabilité sociétale des entreprises: réalisations et potentialités du droit français», *Nouvelles dimensions du commerce équitable: implications et défis*, 3<sup>ème</sup> Colloque international sur le commerce équitable, Montpellier, 2008.

Jacques GHESTIN, *Traité de droit civil : la Formation du contrat*, 3<sup>ème</sup> édition, librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 976 p.

Jean-Pascal GOND et Jacques IGALENS, *La responsabilité sociale de l'entreprise*, PUF, 2<sup>ème</sup> édition, 128 p.

Michel DOUCIN, L'engagement de la France dans *la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE)*, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Bureau de l'Ambassadeur en charge de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises, Juin 2012, 34 p.

Moez Ben YEDDER et Farid. ZADDEM, «La Responsabilité Sociale de l'entreprise, voie de conciliation ou terrain d'affrontement?», *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, 2009, vol. 4, n°1, pp. 84-103.

*Notre avenir à tous*, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Madame Gro Harlem Bruntland, Avril 1987 adresse url <http://www.mediaterre.org/international/actu,20060816174238.html>

## LA DEMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE POUR UNE PROTECTION DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Marianne Pulchérie DONOUMASSOU SIMEON

### Résumé

L'Afrique, dans sa volonté de faire face aux changements de ce siècle qui se répercutent sur son environnement, doit intégrer les principes d'information et de participation dans la gestion de l'environnement, qui ont été reconnues en 1972, 1992, puis 2012. Incontournables pour impliquer les acteurs dans les processus de décision, les droits à l'information et à la participation devraient être inclus dans les textes juridiques de protection de l'environnement afin d'assurer une réelle participation à la prise des décisions environnementales. La participation doit se fonder sur les informations concernant les conditions et les activités environnementales, ainsi que sur les menaces potentielles pesant sur les ressources naturelles. Les droits à l'information et la participation sont différents mais de portée vaste et restrictive. Quelques actions devraient être menées en Afrique pour que le droit à l'information soit effectif et donne suite à une participation réelle, comme souhaité à Rio+20.

**Mots clés :** démocratie environnementale; protection de l'environnement; développement durable.

### Abstract:

Africa, in its willingness to deal with this century's changes that affect its environment, must integrate the information and participation principles in environmental management, which have been recognized in 1972, 1992, then 2012. Essential to involve stakeholders in decision-making processes, the rights to information and to participation must be incorporated into environmental protection legislation in order to ensure real participation in environmental decision-making. Participation should be based on information concerning environmental conditions and activities, as well as the threats to natural resources. The rights to information and to participation are different, but broad and restrictive in scope. Some actions should be carried out in Africa so that the right to information is effective and is followed by real participation, as called for at Rio+20.

**Key words:** environmental democracy; environmental protection; sustainable development.

Les changements radicaux intervenus durant le dernier siècle, dans les conditions de vie de l'humanité, ont affecté profondément le mode de vie de l'homme. La corrélation entre les changements de la société humaine et ceux de l'environnement est étroite, les transformations de l'une s'accompagnant de retombées sur l'autre.

Depuis la conférence de Stockholm de 1972, en passant par le rapport Brundtland de 1987, les conférences de Rio de 1992, de Johannesburg de 2002 et enfin celle de Rio+20, il est

- M. P. DONOUMASSOU SIMEON, La démocratie environnementale pour une protection durable de l'environnement en Afrique •

admis que le développement économique et social et la protection de l'environnement sont complémentaires et ne sauraient être une réalité sans l'information et la participation.

La raréfaction des ressources naturelles, la dégradation de la qualité de l'environnement, les atteintes de plus en plus marquées aux écosystèmes<sup>208</sup> convergent pour justifier la prise en compte explicite de l'information et de la participation dans les processus de décision.

La protection de l'environnement est aujourd'hui un aspect vital de la législation et de la doctrine relatives aux droits humains. Dans la plupart des pays africains, les droits humains garantis par la constitution incluent le droit à un environnement sain, ainsi que d'autres droits comme ceux à l'information et à la participation.

Ces deux derniers droits nous intéressent particulièrement parce que la participation et l'information constituent deux éléments sans lesquelles la protection de l'environnement ne saurait être une réalité en Afrique. Si leur utilité n'est plus à démontrer, leur mise en œuvre reste toutefois complexe, surtout dans les pays africains.

Que recouvrent ces notions et pourquoi sont-elles incontournables pour la protection de l'environnement? Telles sont les deux préoccupations de cet article.

## **1. Les impératifs démocratiques de la protection environnementale**

L'expérience a montré qu'une meilleure prise en compte des valeurs de l'environnement permet de mieux le protéger. Par définition, les termes «protection» et «droits» suggèrent le recours à un système juridique. Une approche de la protection de l'environnement fondée sur les droits cherche à faire en sorte que, grâce à des garanties juridiques, les conditions environnementales ne se dégradent pas au point de porter un préjudice sérieux aux droits de l'homme.

On peut y parvenir de deux façons. D'abord, les droits à l'information et à la participation peuvent être intégrés aux textes juridiques de protection de l'environnement, afin de garantir la participation du public à la prise des décisions environnementales. Cette participation doit se fonder sur une information portant sur les conditions et les activités environnementales, ainsi que sur les menaces potentielles pesant sur les ressources naturelles.

### **1.1 L'information et la participation, deux principes-clés**

Selon le professeur Kamto, l'information est «le plus sûr moyen d'éclairer les choix et de persuader du bien-fondé des décisions à prendre», tandis que la participation «s'impose comme une méthode de recherche d'une acceptabilité des décisions prises en une matière qui touche le plus souvent directement à la vie et aux modes d'existence des populations<sup>209</sup>».

<sup>208</sup> B. Boutros-Ghali, *L'interaction démocratie et le développement - Rapport de synthèse*, Paris, Unesco, 2003, p. 11.

<sup>209</sup> M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF, 1996, p. 415.

Ainsi donc, la promotion de l'accès à l'information environnementale est fondamentale pour que tout citoyen soit en mesure d'œuvrer en faveur de la protection de l'environnement.

Le droit à l'information en matière d'environnement a été reconnu lors du Sommet de Johannesburg, dix après la Conférence de Rio. Cette orientation a persisté et semble devoir continuer dans la perspective de la Conférence de Rio+20, qui s'est tenue au Brésil en juin 2012. La promotion de l'accès à l'information et de la participation est fondamentale pour que tout citoyen soit en mesure d'œuvrer en faveur de la protection de l'environnement.

Ces notions trouvent leur fondement dans les origines lointaines du droit international. De nombreux textes prescrivent, en effet, l'implication des citoyens dans le processus décisionnel relativement aux questions environnementales. Parmi ces textes, la convention d'Aarhus et le principe 10 de la déclaration de Rio de Janeiro de 1992 sont les plus expressifs.

La convention d'Aarhus accorde des droits au public et impose des obligations aux parties et aux autorités en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public. Dès son préambule, la protection de l'environnement est rattachée aux normes relatives aux droits de l'homme et les droits en matière d'environnement sont élevés au rang des autres droits de l'homme. Alors que la plupart des accords multilatéraux sur l'environnement énoncent les obligations que les parties ont les unes vis-à-vis des autres, la convention d'Aarhus énonce celles qu'elles ont vis-à-vis du public. Deux de ses trois «piliers» principaux sont l'accès à l'information et la participation du public.

Cet accord n'est pas le premier à prévoir de tels droits<sup>210</sup>, mais sa particularité réside dans le fait qu'il comporte des normes précises et contraignantes en ce qui concerne le délai d'exécution de l'obligation d'information et la justification du rejet d'accès à l'information et qu'il lie directement la démocratie et à la transparence de l'administration. Le droit pour toute personne d'obtenir des autorités publiques les informations sur l'environnement doit être pleinement exercé. Les autorités publiques sont tenues de communiquer les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent, ou qui sont détenues pour leur compte, aux personnes qui en font la demande. Ce droit est ouvert à toute personne physique ou morale, sans que le demandeur ait à justifier d'un intérêt direct.

Quant à la participation du public, elle requiert une implication accrue du destinataire de la règle de droit à son élaboration, contribuant ainsi à la mise en œuvre d'un modèle de démocratie participative en matière d'environnement. Le principe de participation se définit comme le «principe selon lequel le corps social est pleinement associé à l'élaboration de projets et de décisions publics ayant une incidence sur l'environnement, et dispose d'une possibilité de recours une fois la décision prise»<sup>211</sup>. Dans la convention d'Aarhus, la participation du public est prévue au niveau des décisions sur des activités particulières (art. 6-1), ainsi que lors de l'élaboration d'instruments juridiques et politiques, de plans et de programmes touchant à l'environnement (art. 7). Pan incontournable de la démocratie,

<sup>210</sup> Ils sont prévus par la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 et font l'objet de diverses directives européennes, comme celles du 2 juin 1990 et du 28 janvier 2003.

<sup>211</sup> Définition de la Commission nationale de terminologie et de néologie, *Vocabulaire de l'environnement*, JORF n° 0087, 12 avril 2009.

- M. P. DONOUMASSOU SIMEON, La démocratie environnementale pour une protection durable de l'environnement en Afrique •

la participation permet de faire entendre la voix des acteurs autres que publics et confère une transparence aux décisions des autorités publiques. La participation active des citoyens aux processus décisionnels renforce ainsi les fondements des choix opérés sur les questions d'environnement et leurs répercussions sur le cadre de vie ou la santé.

## 1.2 La démocratie environnementale au service d'une protection renforcée de l'environnement

Dans la mesure où le droit à l'environnement est consacré par la plupart des constitutions africaines, on peut dire que les gouvernants qui se réservent le monopole de l'information se mettent en contradiction avec leur constitution. La convention d'Aarhus peut aider à apporter des solutions aux problèmes que connaissent les pays africains à cet égard. Bien que liant principalement les Etats européens l'ayant ratifiée, elle peut servir de source d'inspiration aux pays africains dans le cadre de la mise en œuvre de *L'avenir que nous voulons* et d'initiatives africaines, régionales ou sous-régionales, visant à assurer la participation à la diplomatie environnementale.

Selon Kofi Annan, cette convention représente l'entreprise la plus ambitieuse dans le domaine de la «démocratie environnementale». Pour Michel Prieur, c'est la première convention qui traite de l'environnement et du développement durable de façon horizontale, et non seulement sectorielle. Reliant droits en matière d'environnement et droits de l'homme, elle reconnaît que les générations présentes ont des obligations vis-à-vis des générations futures et affirme que la participation de tous les intéressés est un facteur de développement. En droit international, elle contient la formulation la plus explicite du droit fondamental à un environnement sain<sup>212</sup>.

Pour atteindre ses objectifs en matière de développement en général et de mise en œuvre du droit de l'environnement en particulier, l'Afrique continue de se heurter à des défis multiples et complexes: faible mise en œuvre des instruments juridiques de protection des ressources naturelles; faible application des sanctions prévues; faible disponibilité des informations relatives à l'environnement; faible participation aux processus de décision.

Afin de mieux faire face aux défis de Rio+20, l'Afrique doit se repositionner pour tirer parti des opportunités internationales en matière d'environnement. La convention d'Aarhus est un exemple d'instrument dont les pays africains doivent s'inspirer pour améliorer le niveau d'adhésion de leur population à la mise en œuvre du droit de l'environnement. La reconnaissance de la nécessité d'assurer la participation des citoyens s'impose comme une condition de l'application du droit à l'environnement. En outre, une information complète et précise est seule à même de permettre une telle participation de façon responsable et efficace.

---

<sup>212</sup> A. Fabra Aguilar and N. Popovic, «Lawmaking in the United Nations: the UN Study on Human Rights and the Environment», *RECIEL*, vol. 3, N° 17, 1994, pp. 197-199. Pour des formulations antérieures du droit à un environnement sain dans les instruments juridiques internationaux, voir la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1988.

## 2. L'organisation de la démocratie environnementale en Afrique

Le développement durable de l'Afrique ne peut se faire sur une base de ressources naturelles qui se détériore et l'environnement ne peut être protégé efficacement par le droit si la croissance ne tient pas compte des coûts de la destruction de la nature. Ces deux conditions sont incontournables pour l'essor de l'Afrique et la protection de ses ressources naturelles. Certains pays, après avoir constitutionnalisé le droit à l'environnement<sup>213</sup> et à l'information<sup>214</sup>, ce sont attachés à les mettre en œuvre. L'exemple du Bénin illustrera quelques actions pouvant lever les entraves à la mise en œuvre de la démocratie environnementale.

### 2.1 La mise en œuvre de la démocratie environnementale au Bénin

La mise en œuvre de la démocratie environnementale suppose en pratique que le public soit informé, dès le début du processus décisionnel, du sujet sur lequel une décision doit être prise, la nature de la décision, l'autorité concernée, la procédure envisagée pour la participation, y compris les détails pratiques de consultation, avec des délais fixés de manière à permettre une réelle participation du public.

Au Bénin, des efforts ont été accomplis dans le cadre de la démocratie environnementale. Les pouvoirs reconnus légalement aux entités décentralisées ont conduit à céder aux collectivités locales plusieurs attributions en matière d'environnement. Des cadres de concertation, des groupes et comités sur l'environnement et le cadre de vie, sur l'environnement et l'agriculture ont été créés pour rationaliser la gouvernance environnementale, sous la coordination du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. Les populations peuvent ainsi être associées à la mise en œuvre des procédures d'évaluation environnementale.

S'agissant de l'implication du public dans l'élaboration des plans, projets et programmes touchant l'environnement, ou l'évaluation environnementale stratégique, elle est prévue par la législation environnementale, mais sa mise en œuvre effective reste à parfaire. En effet, les populations qui participent à l'élaboration des politiques ne sont pas toujours représentatives et, même lorsqu'elles le sont, elles n'ont pas les compétences nécessaires pour exercer une influence déterminante. Sous-informés en général et disposant de connaissances limitées sur les questions spécifiques, les représentants des populations locales assurent un rôle plus figuratif qu'effectif. La tâche est rendue encore plus difficile si la participation n'a pas lieu au début du processus décisionnel touchant l'environnement. Lorsque le public concerné n'est informé qu'à la fin du processus, il n'a plus la possibilité d'intervenir pendant les différentes étapes de la procédure et ne dispose pas de délais suffisants pour pouvoir consulter la base. Si la loi sur la décentralisation précise clairement les domaines de compétence des entités décentralisées, la plupart des autres lois sectorielles demeurent muettes sur les domaines, modalités et niveaux de la participation. Toutefois, au Bénin, les acteurs peuvent intervenir sur la base de textes relatifs à la gestion des ressources naturelles. C'est ainsi le cas des associations villageoises de gestion des réserves de faune, qui perçoivent jusqu'à 30% des

<sup>213</sup> Exemple: aux termes de l'article 27 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin: «Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement».

<sup>214</sup> Article 8 de la Constitution du Bénin.

- M. P. DONOUMASSOU SIMEON, La démocratie environnementale pour une protection durable de l'environnement en Afrique •

recettes de la chasse sportive, ou encore celui des marchés ruraux de bois, où les populations sont impliquées dans toutes les étapes de gestion des ressources forestières grâce à des campagnes d'information<sup>215</sup>.

Quant à la loi sur l'eau, elle met l'accent sur l'implication des communautés<sup>216</sup>, en créant des organes consultatifs à cet effet<sup>217</sup>. Ce cadre juridique facilite l'implication des communautés riveraines qui partagent une ressource en eau. Il consacre le principe de l'intérêt public de la gestion de l'eau. Le public ne peut pas être exclu du processus décisionnel concernant les ressources en eau, ce que la jurisprudence en matière de droits de l'homme a souligné avec l'affirmation du droit à la consultation préalable des populations locales et l'obligation d'assurer l'accès à l'information.

Les organisations non gouvernementales, pour leur part, interviennent dans tous les domaines et sont impliquées à tous les niveaux, même si leur rôle est plus perceptible lors de la validation des projets, programmes, documents de politique et études environnementales. Malgré la visibilité de leurs actions sur le terrain, leur participation au processus décisionnel est quelque peu diluée en ce qui concerne la consultation préalable à certaines décisions affectant les ressources naturelles et les modalités de leur participation ne sont pas non plus précisées par les lois.

Un autre problème tient à la faible disponibilité des informations permettant la compréhension des enjeux des décisions à prendre<sup>218</sup>. Or la juste appréciation des impacts des projets, programmes, plans et politiques concernant l'environnement suppose l'appréhension de toutes les informations pertinentes et la concertation avec les secteurs d'activités ou les groupes concernés.

Des efforts concrets ont été accomplis au Bénin pour la mise en œuvre de la démocratie environnementale, mais beaucoup d'actions restent à mener pour l'élaboration des procédures de participation à la prise des décisions environnementales et des procédures de divulgation de l'information.

---

<sup>215</sup> MEPN, *Stratégie nationale de mise en place des marchés ruraux de bois-énergie au Bénin*, PBFII, 2009, p. 47-49.

<sup>216</sup> Article 28 de la loi n° 044-2010 du 24 novembre 2010 portant gestion de l'eau: «L'Etat et les collectivités territoriales décentralisées assurent, dans le cadre de leurs missions respectives et en recherchant la participation des acteurs concernés, la gestion durable de l'eau. Les conditions de cette gestion sont définies par les lois en vigueur et les textes d'application de la présente loi».

<sup>217</sup> Selon l'article 38, les conseils d'arrondissement et les conseils de village ou de quartier de ville sont consultés sur les questions relatives à l'eau qui relèvent de la compétence de la commune. L'article 39 prévoit que, pour la réalisation et la gestion d'un ouvrage hydraulique, la gestion d'une masse d'eau ou d'une zone humide d'intérêt local, communal ou intercommunal, une commune ou un groupe de communes peut, à la demande d'une communauté villageoise ou urbaine, proposer à l'autorité compétente la création d'un organe local de gestion de l'eau. Celui-ci peut gérer des ouvrages hydrauliques sous le contrôle de l'autorité concernée, émettre des avis sur les décisions locales concernant l'eau et proposer des conventions locales de gestion de l'eau.

<sup>218</sup> Selon la synthèse de l'enquête effectuée sur tout le territoire sur l'implication des mairies à l'élaboration des documents de politique en 2012 dans le cadre de la recherche sur l'effectivité du droit de l'environnement au Bénin.

## 2.2 Quelques actions pour l'amélioration de la démocratie environnementale en Afrique

Les concepts de démocratie et de développement durable ne sont pas nouveaux dans les débats académiques et politiques en Afrique et sont même devenus, ces dernières années, la référence obligée des acteurs sociaux, des responsables politiques et des institutions internationales. Les uns et les autres mobilisent la notion de démocratie pour revendiquer de nouvelles formes de gestion de la vie politique, économique et sociale. De la même manière, la notion du développement durable est invoquée pour souhaiter un présent vivable et un futur assuré.

Pendant longtemps, l'accès à l'information environnementale était presque impossible. Mais dans un contexte de développement durable, toutes les dispositions doivent être prises afin que chaque individu puisse dûment accéder aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques. Tout en gardant à l'esprit que les droits à l'information et à la participation sont deux droits différents de portée potentiellement vaste mais restrictive, quelques actions méritent d'être menées pour que le droit à l'information soit réellement effectif et donne suite à la participation, comme souhaité à Rio+20.

Une bonne application de la Convention d'Aarhus suppose une meilleure participation du public au processus décisionnel. Cette participation doit être assurée dans la procédure d'autorisation de certaines activités spécifiques et le résultat de la participation doit être dûment pris en considération dans la décision finale.

Les devoirs qui incombent aux autorités responsables de l'information et de la participation correspondent à quelques besoins. Il s'agit de poursuivre et d'accélérer l'alphabetisation afin de donner les moyens de participation à tous. Car pour que l'information environnementale soit utile, il faut que le lecteur la comprenne et qu'il en mesure l'importance. Une information rebutante, parce que sans intérêt ou hermétique, irait à l'encontre du but poursuivi.

Les organes de la presse écrite, parlée, télévisée ne parviendront à informer que si l'éducation atteint un certain niveau et continue à progresser. Il leur appartient de favoriser cette évolution, de l'accélérer. La presse peut jouer un rôle de relai pour offrir aux nouveaux alphabètes la possibilité de consolider ce qu'ils ont acquis. Avec le développement des technologies de l'information, les sites internet et réseaux électroniques offrent des palliatifs à l'indisponibilité de relais d'informations environnementales.

Par ailleurs, un grand appui sur le plan civique peut être fourni par les ONG afin de faire prendre conscience à chacun de ses responsabilités dans le cadre d'une communauté qui se développe, d'un village qui s'insère dans un territoire, d'un État qui s'intègre dans un cadre régional ou sous-régional.

Dans chaque Etat africain, le ministère chargé de l'environnement, en particulier, devrait assurer effectivement le contrôle et la veille de la mise en œuvre des dispositions relatives à l'information et la participation en matière d'environnement. Cette tâche est d'autant plus essentielle que la participation et l'information sont ambivalentes. En effet, la participation

- M. P. DONOUMASSOU SIMEON, La démocratie environnementale pour une protection durable de l'environnement en Afrique •

du citoyen lui donne la possibilité de s'informer, pendant que l'information renforce ses capacités à participer.

Fondamentalement, l'application immédiate et sans réserve des principes d'information et de participation n'affaiblit en rien les pouvoirs des Etats africains. La participation du public est plutôt un facteur de progrès de la démocratie environnementale, à même d'assurer un juste équilibre entre démocratie participative et démocratie représentative. Il leur appartient donc d'œuvrer à la consolidation du couple droit à l'information/droit à la participation.

## **Bibliographie**

André-Jean ARNAUD, *Entre modernité et mondialisation. Cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'État*, Paris, LGDJ, 1998.

Julien BETAILLE, «Le droit français de la participation du public face à la Convention d'Aarhus», *AJDA*, 2010, pp. 2083-2088.

Boutros BOUTROS-GHALI, *L'interaction démocratie et développement - Rapport de synthèse*, Paris, UNESCO, 2003.

Adriana FABRA AGUILAR and Neil POPOVIC, «Lawmaking in the United Nations: the UN Study on Human Rights and the Environment», *RECIEL*, vol. 3, N°17, 1994, pp. 197-199.

Alexandre KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989.

Patrick JUVET LOWE GNINTEDEM, *Les ONG et la protection de l'environnement en Afrique centrale*, Mémoire de troisième cycle, Faculté de droit et des sciences économiques, Université Limoges, 2003.

Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Vanves, EDICEF, 1996.

MEPN, *Stratégie nationale de mise en place des marchés ruraux de bois-énergie au Bénin*, Cotonou, PBFII, 2009.

Frédéric SUDRE, "La protection du droit à l'environnement par la Cour européenne des droits de l'homme", in *Les Nations Unies et la protection de l'environnement*, Paris, Pedone, 1999.

## REFLEXION POUR LA GESTION DURABLE DES BOIS PRECIEUX ILLEGALEMENT EXPLOITES A MADAGASCAR

Saholy RAMBININTSAOTRA

### Résumé

Face à l'abattage excessif et au commerce illégal des bois précieux (*Dalbergia* et *Diospyros*), des associations nationales et internationales de protection de l'environnement (*Madagascar National Parks, Global Witness, Environmental Investigation Agency*) ont fait des enquêtes révélant que la majorité du trafic est destinée au commerce international du mobilier de luxe et à la fabrication d'instruments de musique. Devant la réaction de ces associations et de la communauté internationale, des textes visant à interdire l'exploitation et l'exportation des bois précieux ont été édictés. L'étude de l'origine de cette exploitation illégale a révélé que l'ignorance des droits acquis, dans la gestion durable des ressources forestières, et la méconnaissance de la science de la rédaction du droit peuvent porter atteinte aux droits des générations futures. La reconnaissance de l'importance de la légistique, comme science de la rédaction du droit, est alors indispensable pour contribuer à la gestion durable des ressources forestières.

**Mots clés :** exploitation forestière illégale; sécurité juridique; développement durable.

### Abstract:

In the face of excessive logging of and illegal trade in precious woods (*Dalbergia* and *Diospyros*), national and international environmental NGOs (*Madagascar National Parks, Global Witness, Environmental Investigation Agency*) have conducted investigations revealing that most of the traffic is intended for the international trade in luxury furniture and for the manufacture of musical instruments. In front of the reaction of these associations and the international community, texts aiming to prohibit the exploitation and export of precious woods were enacted. In studying the origin of such illegal logging, it was found that that ignoring acquired rights, in the sustainable management of the forest resources, and undermining the science of legal drafting, can affect the rights of future generations. The science of legal drafting, and the importance accorded to it, is then an essential contribution to the sustainable management of forest resources.

**Key words:** illegal logging; legal security; sustainable development.

### Introduction

Compte tenu de la richesse de la biodiversité malgache, les forêts humides de l'Atsinanana ont été inscrites, en 2007, sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Les bois de rose et d'ébène font partie de ce patrimoine précieux, mais ils sont particulièrement menacés du

- S. RAMBININTSAOTRA, Réflexion pour la gestion durable des bois précieux illégalement exploités à Madagascar •

fait de leur exploitation et exportation massives<sup>219</sup>. Face à cette situation, en juillet 2010, sur recommandation du Centre du patrimoine mondial et de l'UICN, ces forêts humides ont été placées sur la Liste du patrimoine mondial en péril. En juillet 2012, les bois précieux endémiques de l'île – bois de rose (*Dalbergia*) et ébène (*Diospyros*) – ont été inscrits dans l'annexe III de la CITES. En septembre 2012, lors de la session du Congrès mondial de la nature à Jeju, l'UICN a demandé instamment à Madagascar de prendre toutes les mesures d'urgence nécessaires afin de renforcer la protection du patrimoine naturel du pays.

Cette situation reflète un recul du droit de l'environnement (Prieur, 2011). En effet, par la ratification de la Convention internationale sur la diversité biologique en 1996<sup>220</sup> et la révision de la loi forestière en 1997<sup>221</sup>, suivie de l'adoption de la politique forestière<sup>222</sup>, le pays s'est engagé dans la gestion durable des forêts. En ce sens, les dispositions des articles 48 et 51 de la loi forestière de 1997 énoncent que «les périmètres d'intérêt écologique, ou d'intérêt social et culturel [...] ne peuvent faire l'objet d'exploitation sous quelque forme que ce soit». De plus, la loi n° 2001-005 portant code des aires protégées qualifie de crimes les défrichements au sein des aires protégées. En outre, la politique forestière affirme que la conservation des ressources forestières par une gestion durable appropriée figure parmi ses principes fondamentaux. Ainsi, la gestion durable des forêts se traduit par une synergie de protection remettant en cause la fonction uniquement économique de l'exploitation forestière (Doubé-Billé, 2002).

Or, malgré les engagements et mesures ainsi pris, des textes permettant l'exploitation et l'exportation des bois précieux ont été adoptés.

Cette étude se propose de montrer que la mauvaise rédaction de textes peut fragiliser la mise en œuvre effective du droit de l'environnement. Une piste de réflexion pour une gestion durable des forêts sera ensuite présentée.

## **1. Nécessité de déterminer la nature, les causes et les effets de l'exploitation des bois précieux**

Pour faire face à l'exploitation anarchique des bois précieux, et devant les pressions internationales, les pouvoirs publics ont promulgué le décret n°2010-141 du 24 mars 2010 portant interdiction de coupe, d'exploitation et d'exportation de bois de rose et bois d'ébène à Madagascar et l'ordonnance n°2011-001 portant répression des infractions relatives aux bois de rose et aux bois d'ébène.

<sup>219</sup> En 2009, *Madagascar National Parks*, avec l'aide de *Global Witness* et d'*Environmental Investigation Agency*, a fait une enquête sur la nature et la destination de cette exploitation et exportation massives. Voir site officiel : [www.globalwitness.org/media\\_library\\_detail.php/1075/fr/le\\_commerce\\_du\\_bois\\_illegal\\_mis\\_a\\_nu](http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/1075/fr/le_commerce_du_bois_illegal_mis_a_nu).

<sup>220</sup> Cette convention sous-tend l'utilisation durable de la diversité biologique des forêts par le biais d'un programme de travail exhaustif adopté en 2002 et révisé en 2008 (Décisions IV/22 et IX/5).

<sup>221</sup> Loi n° 97.017 du 8 août 1997, J.O.R.M. n° 2449 du 25 août 1997, p. 1717.

<sup>222</sup> Décret n° 97.1200 du 2 octobre 1997.

Mais afin de pouvoir situer le contexte juridique qui a permis l'abattage et l'exportation anarchiques des bois précieux, il convient de présenter quelques illégalités et incohérences constatées dans un arrêté, parmi tant d'autres, qui a été rédigé en 2009.

L'arrêté interministériel n°38409/2009 du 5 octobre 2009 complétant l'arrêté interministériel n°38244/2009 du 21 septembre 2009 portant agrément d'exportation à titre exceptionnel des bois précieux à l'état brut ou semi-travaillé, constitue une illustration probante d'un cadre réglementaire qui a autorisé «de manière exceptionnelle» l'exploitation et l'exportation de bois précieux. L'illégalité de ce texte se manifeste par la non considération des dispositions de gestion durable des forêts prescrite par les trois lois citées supra, qui lui sont supérieures. En effet, pour autoriser l'exploitation et l'exportation de ces bois précieux, cet arrêté vise et se base sur l'arrêté n°5139-94 du 15 novembre 1994 complétant la réglementation en vigueur en matière d'exploitation forestière et de commercialisation des produits principaux. Or, cet arrêté de 1994 a été rédigé bien avant l'adoption des différentes lois qui ont consacré le concept de gestion durable des forêts. La référence aux dispositions de l'arrêté de 1994, pour réglementer l'exploitation et l'exportation des bois précieux, constitue une illégalité pour deux raisons. D'une part, en vertu du principe de légalité, chaque norme juridique doit se conformer à l'ensemble des règles en vigueur ayant une force supérieure dans la hiérarchie des normes. Dans ce cadre, les actes réglementaires doivent respecter l'ensemble des normes qui leur sont hiérarchiquement supérieures (Bergeal, 2009). La méconnaissance de ce principe est non seulement source de désordres juridiques, mais elle constitue également une faute de l'auteur du texte illégal, susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique en cause devant les juridictions. D'autre part, l'indication de cet arrêté de 1994 comme base légale de l'exploitation et de l'exportation des bois précieux fait reculer le droit acquis dans le cadre du concept de développement durable<sup>223</sup>, et adopté par la nouvelle loi forestière, la politique forestière et le code des aires protégées. En dérogeant à un texte juridique protecteur de l'environnement pour réduire le degré de protection, on empêche nos descendants<sup>224</sup> de jouir d'un environnement sain (Suetens, 1998). Dans l'esprit de la gestion durable des forêts, il importe de ne pas oublier les droits des générations futures et de ne pas prendre des mesures qui pourraient leur porter préjudice (Trouilly, 2005).

Ainsi, la qualité du système réglementaire contribue à la gestion durable mais elle dépend, dans une large mesure, des modalités d'élaboration de la réglementation (Moysan, 2001).

<sup>223</sup> En l'espèce, le principe 2b de la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts précise que «Les ressources et les terres forestières doivent être gérées d'une façon écologiquement viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures».

<sup>224</sup> Dans ce cadre, le principe 2 de la Déclaration de Stockholm de 1972 dispose: «Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore, la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir».

## **2. Nécessité d'instruments juridiques de qualité pour l'effectivité de la gestion durable des forêts**

Un des facteurs qui contribue à la mauvaise qualité du droit à Madagascar est la possibilité offerte à certains responsables, non juristes, d'écrire le droit. Ecrire une norme juridique n'est pas une chose facile. C'est une science en soi (Chevalier, 2003). L'arrêté de 2009 analysé supra illustre bien cette situation engendrant l'insécurité juridique.

Pour le Conseil d'Etat, «Le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles» (Conseil d'Etat et Secrétariat général du Gouvernement, 2008). Le Conseil d'Etat précise en outre que la « sécurité juridique constitue l'un des fondements de l'Etat de droit », et que «le principe de sécurité juridique suppose que le droit soit prévisible et que les situations juridiques restent relativement stables». Il s'agit en l'occurrence «d'une part de la non-rétroactivité de la loi, et d'autre part de la protection des droits acquis et de la stabilité des situations juridiques». Ainsi, la sécurité juridique constitue un concept plus large qui renvoie à la non-rétroactivité de la règle et à la protection des droits acquis.

Face à cette insécurité juridique, la «légistique» peut constituer un moyen efficace pour une meilleure qualité (Serge Lasvignes, 2001) du droit forestier.

La légistique est «l'art de rédiger le droit» (Barbant). C'est «l'art de faire un droit de qualité qui a été conçu en s'efforçant d'adopter le point de vue du sujet du droit, en faisant l'expérience de se mettre à sa place». A cet égard, lors de la préparation des textes normatifs, le rédacteur et les juristes doivent tenir compte des différents problèmes générés par la lecture, l'interprétation et la mise en œuvre des textes dont ils ont la charge. Il y a plusieurs définitions de la légistique mais celle donnée par le professeur Chevalier nous semble la plus précise. C'est «une science appliquée de la législation, qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édition et d'application des normes» (Chevalier, 2003).

Ainsi, le cadre d'activité de la légistique touche tout ce qui va de la production d'un texte à sa diffusion la plus large et son application, en fournissant des outils et des méthodes nécessaires à la meilleure qualité possible des processus de production, diffusion et application. Elle permet de remédier à plusieurs difficultés rencontrées lors de la rédaction des textes et de leur mise en œuvre effective (recensement exhaustif de l'état du droit existant, harmonisation de règles, vérification de l'exactitude des dispositions, précision apportée à un dispositif, amélioration de l'information du justiciable...). Son but consiste, d'une part, à améliorer la qualité des textes juridiques pour une meilleure compréhension et accessibilité du citoyen, d'autre part, à assurer la prévention du contentieux et la sécurité juridique. A cet égard, elle nécessite un long apprentissage. Or, à Madagascar, la science de la législation a peu retenu la recherche et les autorités publiques. Pour une meilleure qualité du droit forestier, des efforts sont alors nécessaires dès la conception des textes jusqu'à leur mise en œuvre effective.

## Conclusion

La régression du droit de l'environnement constatée dans le texte autorisant l'exportation et l'abattage des bois précieux témoigne que la mauvaise qualité des normes contribue à la violation des droits des générations futures.

Pour une gestion durable des bois précieux, le renforcement des capacités des instances investies du pouvoir normatif est indispensable.

Par ailleurs, en ignorant la loi portant code des aires protégées, l'arrêté de 2009 reflète l'approche sectorielle des forêts. Or, la gestion durable des ressources forestières nécessite une approche intégrée fondée sur une démarche décloisonnée recherchant la convergence et les synergies entre les différents intérêts et usages des ressources.

Compte tenu de cette approche intégrée et globale, l'Etat ne saurait décider à lui seul du sort des forêts, fussent-elles publiques. Quelle que soit la place des services forestiers dans l'organisation administrative, l'association des diverses parties prenantes, particulièrement les juristes, les catégories d'usagers, les associations de protection de la nature et les collectivités locales, est indispensable lors de la prise de décision pour réglementer la gestion des ressources et pour contrôler la mise en œuvre des règles édictées.

## Bibliographie

Catherine BERGEAL, *Rédiger un texte normatif*, Berger-Levrault, Collection Gestion publique, 2009, 368 p.

Guy BRAIBANT, «Qui fait la loi ?», *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 43-47.

Jacques CHEVALIER, *L'État de droit*, Montchrestien, Collection Clefs, 5e éd., 2010, 160 p.

Conseil d'État et Secrétariat général du Gouvernement, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, La Documentation française, 2008, 480 p.

Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, «Le cadre international relatif aux forêts - Etat de développement», in *La forêt à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle: aspects politiques et juridiques*, Colloque de Paris du 5 et 6 décembre 2002, pp. 121-135.

Serge LASVIGNES, «Sécurité juridique et qualité de la réglementation: quelques considérations pratiques», *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°11, 2001, pp. 112-116.

Hervé MOYSAN, «L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi : des objectifs à l'épreuve de la pratique normative», *AJDA*, n°5, 2001, pp. 428-437.

Michel PRIEUR, «De l'urgente nécessité de reconnaître le Principe de «Non Régression» en droit de l'environnement», *IUCN Academy of Environmental Law e-Journal*, 2011, [www.iucnael.org/.../663-de-lurgente-necessite-de-r](http://www.iucnael.org/.../663-de-lurgente-necessite-de-r).

Paul Louis SUETENS, «Le droit à la protection d'un environnement sain (art. 23 de la Constitution belge)», in *Les hommes et l'environnement*, en hommage à A. Kiss, Frison Roche, 1998, p. 496.

Pascal TROUILLY, «Le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement: obligation morale ou juridique?», *Environnement*, avril 2005, Lexis Nexis n°4, pp. 21-25.

- G. KABANDA KWATATSHEY, Le développement durable en droit congolais de l'environnement: engagements et limites face aux enjeux d'un droit en construction •

## LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT CONGOLAIS DE L'ENVIRONNEMENT: ENGAGEMENTS ET LIMITES FACE AUX ENJEUX D'UN DROIT EN CONSTRUCTION

Germain KABANDA KWATATSHEY

### Résumé

Protection de l'environnement, croissance économique et équité sociale constituent les fondements du développement durable. Ce concept est objet d'une nouvelle branche de droit en construction à l'échelle, le «droit international du développement durable». Son appropriation par les Etats se fait progressivement, les pays africains accusant un retard dans ce domaine. La présente étude examine le cas spécifique de la République Démocratique du Congo à travers le décryptage de son cadre juridique et institutionnel relatif au développement durable.

**Mots clés:** développement durable; droit de l'environnement; droit international du développement durable; République Démocratique du Congo.

### Abstract:

Environmental protection, economic growth and social justice are the foundation of sustainable management. This concept is the subject of a new emerging branch of law at the global level, namely "international law of sustainable development". Its ownership by states is taking place gradually, with African countries lagging behind in this field. This study provides reviews the specific case of the Democratic Republic of Congo, describing its legal and institutional framework on sustainable development.

**Keys words:** sustainable development; environmental law; international sustainable development law; Democratic Republic of Congo.

### Introduction

La problématique de la gestion durable de l'environnement est devenue une réalité planétaire. Le monde plaide aujourd'hui pour un nouveau mode de production et de consommation. C'est le vœu d'une croissance économique des sociétés humaines contemporaines respectueuse des équilibres environnementaux, garantissant une équité sociale et offrant aux générations futures les mêmes chances.

Au premier degré, le droit international, dans le cadre des relations multilatérales, s'approprie le concept du développement durable en le consacrant dans des traités internationaux. Au second degré, dans la logique du respect des engagements pris par les traités ratifiés, les Etats réitèrent dans leurs arsenaux juridiques internes respectifs l'attachement aux principes du développement durable.

- G. KABANDA KWATATSHEY, Le développement durable en droit congolais de l'environnement: engagements et limites face aux enjeux d'un droit en construction •

Aujourd'hui, le développement durable a dépassé le stade d'une simple aspiration pour s'exprimer à travers des normes internationales et des politiques publiques inscrites au programme de gouvernance de la majorité des Etats. Mathieu Baudin<sup>225</sup> note ainsi l'omniprésence du développement durable dans les articles, conférences, discours, campagnes de marketing et colloques internationaux en lien avec des sujets tels que la responsabilité sociétale des entreprises, le commerce équitable, les investissements éthiques, les énergies renouvelables, l'éco-conception, l'écologie industrielle, la consommation citoyenne, la communication et les achats responsables.

Au regard de l'appropriation possible du concept de développement durable, du niveau international à l'échelon local, Jacques Fialaire<sup>226</sup> invite à tenter de comprendre comment et pourquoi la diffusion de cette notion s'est opérée plus vite dans certains pays que dans d'autres. Guy Loinger<sup>227</sup> renchérit en observant que le développement durable n'est plus seulement un concept, mais une problématique qui a généré un mouvement [...], un paradigme nouveau qui semble être amené à se diffuser dans tous les domaines, dans tous les champs, allant de l'économique au sociétal en passant par le politique, la culture, la recherche scientifique et technique, les représentations, les valeurs.

Dès leurs indépendances vers les années 1960, les jeunes Etats africains, d'après une vision globale, n'ont pas été à même d'assurer une gouvernance capable de déclencher une réelle croissance économique et une véritable amélioration des conditions de vie des populations. C'est la phase de la réclamation et la reconnaissance du droit au développement. Affirmant que ce fut l'occasion d'exprimer des revendications que justifiaient les torts et les retards subis durant la colonisation, Marcel Ambomo<sup>228</sup> estime que la naissance du concept «droit au développement» s'est réalisée durant la phase historique des décolonisations des années 1960. Le droit au développement fut un thème de revendication du tiers-monde soucieux de parachever son émancipation politique par une libération économique.

Cependant, alors que les pays africains s'engageaient sur la voie de la croissance économique moyennant la récupération de leur souveraineté sur leurs ressources naturelles longtemps spoliées par les puissances coloniales, le rapport du Club de Rome faisait connaître ses conclusions sur les limites à la croissance dans le monde. Raison pour laquelle, dans un premier temps, elles furent traitées par les tenants de l'émancipation politique africaine, via la libération économique, comme une menace à la croissance de l'Afrique. D'où un écart considérable dans le processus d'appropriation du nouveau paradigme de développement durable dans le droit africain de l'environnement.

Le cas de la République Démocratique du Congo examiné dans la présente étude vise à analyser l'effectivité de l'intégration du développement durable dans son arsenal juridique national. Face aux vicissitudes de la construction d'un nouveau droit, celui du développement durable, l'objectif de la réflexion est de décrire les efforts consentis par les pouvoirs législatif

<sup>225</sup> M. Baudin, *Le développement durable, nouvelle idéologie du XXIe siècle*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 15.

<sup>226</sup> J. Fialaire et al., *Les stratégies du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 11-12.

<sup>227</sup> G. Loinger, cité par Michel Xavier et al., *Management des risques pour un développement durable. Qualité. Santé. Sécurité. Environnement*, Paris, Dunod, 2009, p. 33.

<sup>228</sup> J. Fialaire et al., *op.cit.*, p. 29.

- G. KABANDA KWATATSHEY, Le développement durable en droit congolais de l'environnement: engagements et limites face aux enjeux d'un droit en construction •

et politique dans ce domaine, et ce à travers l'analyse de la législation congolaise en matière de développement durable et l'examen du cadre institutionnel y relatif.

## **1. La législation congolaise en matière du développement durable**

La République Démocratique du Congo a adhéré notamment, dans le domaine du développement durable, à six instruments internationaux majeurs<sup>229</sup>: la Convention sur le commerce international des espèces sauvages de flore et de la faune menacées d'extinction; la Charte mondiale de la nature; la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique; la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques; le Protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques; et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

Au plan interne, les principaux textes ayant intégré dans leur corpus des aspects sectoriels du développement durable sont les suivants: la constitution du 18 février 2006; la loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier; la loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier; le décret n°038/2003 du 26 mars 2003 portant règlement minier; la loi n°004/2002 du 21 février 2002 portant code des investissements; et la loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

Aucun des articles de la constitution de 2006 ne traite de manière explicite du développement durable, ce concept n'y étant cité nulle part. Néanmoins, quelques articles consacrent clairement le droit pour tout citoyen à un environnement sain, le droit au développement économique et social, le principe de protection des ressources naturelles ainsi que la garantie de la jouissance équitable de ces dernières par toute la population.

Ces dispositions demeurent cependant de simples invocations qui, en pratique, ne trouvent pas d'application effective, car l'inégalité accentuée d'accès aux services sociaux de base (eau, électricité, soins de santé, éducation, emploi), le très faible taux de croissance économique et le non-respect des principes de protection de l'environnement n'assurent pas l'effectivité des droits constitutionnels énumérés précédemment.

La loi de 2002 portant code forestier, quant à elle, a le mérite de fournir une base juridique pour l'exploitation, la transformation et la commercialisation durables des produits forestiers, et ce conformément aux enjeux internationaux dans ce domaine, notamment au regard de la protection de la biodiversité et de la lutte contre le réchauffement climatique. Toutefois, l'exploitation illégale des produits forestiers congolais demeure une réalité, et la lutte contre le réchauffement climatique ne semble pas être à l'heure actuelle une priorité pour le gouvernement congolais.

Pour ce qui est de la loi de 2002 portant code minier, la plus grande innovation en matière de gestion environnementale qu'elle a apportée réside dans l'obligation faite à tout demandeur

<sup>229</sup> Site du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, République Démocratique du Congo, [http://www.mecnt.cd/index.php?option=com\\_content&task=view&tid=71&Itemid=27](http://www.mecnt.cd/index.php?option=com_content&task=view&tid=71&Itemid=27).

- G. KABANDA KWATATSHEY, Le développement durable en droit congolais de l'environnement: engagements et limites face aux enjeux d'un droit en construction •

de permis d'exploitation de mines et de carrières de présenter préalablement une étude d'impact environnemental accompagnée d'un plan de gestion environnementale du projet. Ces deux exigences permettent aux entreprises minières de connaître d'avance l'impact de leurs activités sur l'environnement et sur les communautés locales et de prendre les mesures préventives qui s'imposent. Ici également, le respect de ces dispositions souffre de défaillances en pratique, exception faite de quelques entreprises multinationales qui, de bonne foi, adhèrent aux référentiels du Global Compact, de ISO 9001 ou ISO 14001, intégrant ainsi dans la gestion de leurs activités les principes du développement durable.

Le règlement minier de 2003 fixe les modalités et conditions d'application du code minier. Il régit en outre les matières connexes non expressément prévues, définies ou réglées par ce code. Le degré de son application est similaire à celui de ce dernier.

La loi de 2002 portant code des investissements, caractérisée par le souci d'encourager les investissements nationaux et étrangers après une longue période de crise multiforme, fait de l'engagement au respect de la réglementation en matière de protection de l'environnement et de conservation de la nature une des conditions d'éligibilité des projets.

Enfin, la loi de 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement a été la première loi à intégrer de manière explicite le principe du développement durable en droit congolais en s'inspirant notamment, d'après son exposé des motifs, des résolutions des conférences des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm (1972) et de Rio (1992). Le législateur y reconnaît, par ailleurs, le caractère anachronique et imprécis du cadre légal en matière d'environnement. A ce propos, déjà en 1998, lors du premier colloque sur la problématique des déchets, Mavungu Mavungu Di-Mbuela<sup>230</sup> affirmait que les textes sur les déchets sont hétérogènes, imprécis, etc., et que leur actualisation s'impose.

Lors de ces mêmes assises et dans ce même ordre d'idées, Mavinga Ndangi Declerc<sup>231</sup> soulignait, dans son approche juridique de la question des déchets, l'anachronisme et l'obsolescence des règles environnementales.

Concrètement, la loi de 2011 consacre les principes fondamentaux de protection de l'environnement (prévention, participation et information principalement) et institue un Conseil national de l'environnement et du développement durable, sans toutefois déterminer sa relation avec la Direction du développement durable. La loi demeure toutefois laconique, se contentant d'énumérer les grands principes de protection de l'environnement. Elle gagnerait ainsi à être complétée par un cadre réglementaire approfondi et cohérent.

## **2. Le cadre institutionnel congolais du développement durable**

Comme relevé ci-dessus, la vision congolaise du développement durable est demeurée longtemps sectorielle, se rapportant essentiellement aux questions de la protection de

<sup>230</sup> M. M. Di-Mbuela, «Les textes juridiques et la jurisprudence en matière de production et de gestion des déchets», *Actes du premier colloque sur la problématique des déchets*, Kinshasa, août 1998, p. 197.

<sup>231</sup> M. N. Declerc, «L'approche juridique de la question des déchets», *Actes du premier colloque sur la problématique des déchets*, Kinshasa, août 1998, p. 213.

- G. KABANDA KWATATSHEY, Le développement durable en droit congolais de l'environnement: engagements et limites face aux enjeux d'un droit en construction •

l'environnement. En conséquence, c'est le ministère de l'environnement, créé par l'ordonnance n°75-231 du 23 juillet 1975 sous la dénomination de département de l'environnement, conservation de la nature et tourisme, qui a en charge la gestion de l'environnement. Les missions dévolues à ce ministère sont détaillées par le décret n° 03/025 du 16 septembre 2003. Connu actuellement sous la dénomination de ministère de l'environnement, conservation de la nature et tourisme, il agit à travers ses structures territoriales déconcentrées et ses services techniques.

Ce cadre institutionnel est resté jusqu'ici stérile, car dépourvu de tout programme, tant national que provincial ou local, en matière de développement durable. Or la République Démocratique du Congo devrait prendre en compte les problèmes environnementaux non pas de manière isolée, mais dans le cadre des efforts de promotion du développement en général. Trop souvent, en effet, il n'y a guère de coordination entre les services gouvernementaux chargés des questions environnementales et les autres ministères clefs comme ceux des mines, de l'agriculture, de l'éducation et de l'énergie; d'où le manque de cohérence dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Il s'avère donc important de renforcer la collaboration interministérielle pour les questions environnementales afin que celles-ci soient prises en compte de manière transversale et incorporées systématiquement dans les stratégies nationales de développement durable.

Du point de vue institutionnel, la plus grande avancée en matière de développement durable en République Démocratique du Congo qu'il convient de souligner est la création récente, au sein du Secrétariat général à l'environnement, de la Direction du développement durable (DDD) par l'arrêté ministériel n°CAB.MIN/MBB/SGA/GPFP/JSK/035/2009 du 20 mars 2009. Sa configuration semble aligner la République Démocratique du Congo sur les exigences d'une société moderne à même d'assurer ses engagements internationaux dans le domaine du développement durable. D'ailleurs, s'inscrivant dans cette logique, la nouvelle loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement renforce ce cadre institutionnel (articles 15, 16, 17 et 18). Néanmoins, la DDD est une jeune structure qui n'a pas encore eu le temps de s'implanter sur tout le territoire national et d'être pleinement opérationnelle, restant encore méconnue de la majorité des congolais. Une intégration entre la DDD et le Conseil national de l'environnement et du développement durable, récemment institué par la loi de 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, est une nécessité impérieuse pour la redynamisation institutionnelle dans ce domaine.

## **Conclusion**

Le développement durable fait désormais l'objet d'innombrables conventions, accords et rencontres – la plus récente étant Rio+20 – compte tenu de l'ampleur des défis à relever, en particulier quant aux conséquences de la dégradation de l'environnement. Face à cet enjeu aux multiples facettes, le constat est que la démarche des Etats est différenciée. L'Afrique connaît un retard dans ce domaine, à cause notamment de son passé colonial, frein à sa croissance sociale, économique et politique.

- G. KABANDA KWATATSHEY, Le développement durable en droit congolais de l'environnement: engagements et limites face aux enjeux d'un droit en construction •

La République Démocratique du Congo, à l'instar d'autres pays africains, est caractérisée du point de vue juridique par une vision sectorielle du développement durable. Jusqu'à l'an 2000, la législation congolaise en la matière était qualifiée d'anachronique et d'imprécise, voire obsolète, car elle ne régissait que certains aspects de la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Du reste, la constitution en vigueur, qui date de 2006, ne consacre même pas le développement durable de manière explicite. Seuls le code forestier de 2002, le code minier de 2002, le règlement minier de 2003 et la loi de 2011 sur les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement intègrent de façon précise ces préoccupations.

En outre, restant confinée dans une gestion classique de l'environnement, la République Démocratique du Congo a longtemps manqué de politiques publiques, nationales et locales, appropriées aux enjeux du développement durable et d'institutions qualifiées pour y faire face. La création en 2009 de la DDD au sein du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme constitue un apport notable.

Somme toute, la République Démocratique du Congo est appelée à s'inscrire dans la logique des Etats modernes quant aux enjeux d'un monde voulu durable à tous points de vue. L'adaptation et l'application effective du cadre juridique en construction, le renforcement des institutions y afférentes, ainsi que la vulgarisation du concept par l'éducation au développement durable à tous les niveaux, sont des outils indispensables à cette évolution.

## **Bibliographie**

- Mathieu BAUDIN, *Le développement durable, nouvelle idéologie du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, L'Harmattan, 2009, 102 p.
- Jacques FIALAIRE et al., *Les stratégies du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2008, 419 p.
- Mavungu MAVUNGU DI-MBUELA, «Les textes juridiques et la jurisprudence en matière de production et de gestion des déchets», *Actes du premier colloque sur la problématique des déchets*, Kinshasa, août 1998, 219 p.
- Mavinga NDANGI DECLERC, «L'approche juridique de la question des déchets», *Actes du premier colloque sur la problématique des déchets*, Kinshasa, août 1998, 219 p.
- Michel XAVIER et al., *Management des risques pour un développement durable. Qualité, santé, sécurité, environnement*, Paris, Dunod, 2009, 458 p.

# ATTENUATION DES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR L'ENVIRONNEMENT AU CAMEROUN: CAS D'UN PROJET DE RECUPERATION DU BIOGAZ ET D'AMENDEMENT ORGANIQUE

Victorine Ghislaine NZINO MUNONGO

## Résumé

La ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques par le Cameroun, en 1994, donne lieu à l'adoption de la loi n°96/12 du 5 août 1996, fondement de la protection de l'environnement au plan national. L'arsenal juridique est renforcé par la ratification du Protocole de Kyoto, en 2002, qui institue le Mécanisme de développement propre. C'est dans cette optique que le projet de récupération du biogaz est mis en œuvre au Cameroun, avec la France comme pays de l'Annexe I. L'application du mécanisme de flexibilité dans le contexte camerounais pourrait constituer une activité socioéconomique prometteuse, dans une projection qui serait conforme à l'esprit de Convention-cadre: la conciliation des obligations des pays de l'Annexe I et les besoins de développement des pays en développement, dits prioritaires, en vue d'un développement durable.

**Mots clés:** changements climatiques; biogaz; compostage; Cameroun.

## Abstract:

The ratification of the United Nation Framework Convention on Climate Change by Cameroon, in 1994, prompted the adoption of Law n°96/12 of August 5, 1996, providing a basis for the protection of the environment at the national level. The legal arsenal was reinforced by the ratification in 2002 of the Kyoto Protocol, which established the Clean Development Mechanism. It is against this backdrop that the biogas recovery project is being implemented in Cameroon, with France as an Annex I country. The implementation of this flexibility mechanism in the Cameroon context may turn out to be a promising socio-economic activity. This projection would be in line with the spirit of the Framework Convention: reconciling the obligations of Annex I countries and the development needs of developing countries, qualified as priority countries, in a sustainable development perspective.

**Key words:** climate change; biogas; compost; Cameroon.

## Introduction

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée en 1992, et son Protocole de 1997 ont pour objectif de stabiliser les concentrations atmosphériques des gaz à effet de serre (GES) à un niveau inoffensif pour le système climatique<sup>232</sup>. Sous l'influence des pays de l'*Umbrella Group*<sup>233</sup>, des mécanismes de flexibilité

<sup>232</sup> Article 2 de la CCNUCC.

<sup>233</sup> Composé généralement des pays suivants : Australie, Etats-Unis d'Amérique, Islande, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Russie et Ukraine.

- V. G. NZINO MUNONGO, Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique •

ont été introduits dans le processus de stabilisation des GES pour réduire les coûts liés à la mise en œuvre de ces engagements. Toutefois, les pays en développement (PED) avaient du mal à s'y conformer, considérant que leurs besoins de développement étaient lésés. Lors de la Conférence des parties (CdP) tenue à Kyoto en 1997, une tentative d'équilibrage a été établie à travers l'article 12 du Protocole de Kyoto (PK), qui vise à contribuer, par le biais du Mécanisme pour un développement propre (MDP), d'une part à la lutte contre les changements climatiques, d'autre part au développement durable des PED.

Cet effort d'équilibrage a été renforcé par les *Accords de Marrakech* issus de la CdP de la CCNUCC qui a eu lieu en 2001 au Maroc, en vertu desquels tout projet doit mener à des réductions réelles des GES, tout en étant conforme à la politique de développement durable du pays hôte. Une telle synergie est évoquée par Maurice Kamto en ces termes: «si l'environnement n'est pas protégé, le développement sera compromis et sans développement, il ne sera pas possible de protéger l'environnement»<sup>234</sup>. Les domaines prioritaires pour le développement des pays dit vulnérables aux changements climatiques sont: la sécurité alimentaire et énergétique, ainsi que l'amélioration de la qualité de vie et de l'habitat, ce qui implique l'accès des populations à un certain nombre de produits et de services de base <sup>235</sup>. Qu'en est-il au Cameroun ?

La mise en œuvre de la CCNUCC au niveau national repose sur la loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, complétée par la ratification du Protocole de Kyoto le 23 juillet 2002. En application de ces textes, le projet de récupération de biogaz a été validé par les différentes entités concernées à savoir : l'autorité nationale désignée du MDP, qui incarne l'institutionnalisation dudit mécanisme au Cameroun au sein du ministère en charge de l'environnement, et l'Entité opérationnelle désignée chargée de la certification et la normalisation internationales du projet. Ce projet MDP consiste, d'une part, à contribuer à la réduction des émissions de biogaz dans l'atmosphère par la capture et la combustion, d'autre part, à améliorer les conditions de vie des populations locales par l'assainissement et par la création d'activités économiques connexes. L'examen de la mise en œuvre d'un projet de récupération du biogaz au Cameroun permettra d'étayer l'hypothèse selon laquelle le MDP assure une double fonction de protection de l'environnement et d'appui au développement durable des PED. Après un examen des bases juridiques du système de récupération du biogaz, on présentera ses répercussions socio-environnementales.

## **1. Soubassement juridique du projet : la CCNUCC**

La CCNUCC, adoptée le 9 mai 1992 à New York, est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Elle établit les bases juridiques de la «responsabilité commune mais différenciée» des Etats parties, inspirant la conception du projet<sup>236</sup>.

<sup>234</sup> M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF, 1996, p. 52.

<sup>235</sup> B. Dessus, J.P. Thomas et K. Tillerson, « MDP et priorités du développement en Afrique », *Liaison Energie-Francophone* n°43, 2e trimestre, 1999, pp. 20-21.

<sup>236</sup> Article 4(7) de la CCNUCC.

- V. G. NZINO MUNONGO, Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique •

## 1.1 Esprit général : responsabilité commune mais différenciée

Selon Sophie Lavallée, «Les obligations des pays développés et des pays en développement sont à géométrie variable»<sup>237</sup>. D'une part, les pays développés ont la responsabilité de contribuer au financement du transfert des technologies propres et du renforcement des capacités par les échanges d'information et d'expertise en matière de protection de l'environnement<sup>238</sup>. Il incombe aux PED, d'autre part, de prendre part à l'action internationale contre les changements climatiques selon leurs «capacités et situations sociales et économiques». La part des PED s'insère dans une visée prospective s'inscrivant dans la logique du principe de précaution qui préconise la prudence<sup>239</sup>. Cette prudence postule que «la part des émissions totales imputables aux Pays en développement ira en augmentant [...]»<sup>240</sup> afin de pouvoir satisfaire leurs besoins sociaux et de développement. Il revient ainsi aux PED parties au Protocole de Kyoto d'être dans une position d'ouverture afin de contribuer dans la pleine mesure de leurs capacités à l'atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement.

Le respect de cette responsabilité est conditionné par celle des pays développés à l'égard des PED<sup>241</sup>, à savoir la fourniture des ressources financières et le transfert des technologies, avec pour objectifs principaux le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté<sup>242</sup>. Sophie Lavallée voit dans le principe des responsabilités communes mais différenciées une valeur intrinsèque qui trouve son fondement dans «la responsabilité de certains Etats dite plus grande que celle des autres, de la capacité financière et technologique supérieure des pays développés acquise grâce à un développement économique peu respectueux des limites de la planète et enfin des besoins particuliers des pays en développement qui sont liés à la croissance économique»<sup>243</sup>. La CCNUCC vise la conciliation des responsabilités dans la dégradation de l'environnement avec les capacités financières et technologiques différentes des Etats, d'une part, et les besoins de développement des pays pauvres, considérés comme prioritaires au regard de la protection de l'environnement<sup>244</sup>, d'autre part, et ce en vue de trouver un intérêt commun réunissant les PED et les pays développés.

<sup>237</sup> S. Lavallée, «Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague: essai sur la responsabilité de protéger le climat», *Etudes internationales*, volume XLI, n°1, mars 2010, p. 52, <http://ed.erudit.org/iderudit/039616ar>.

<sup>238</sup> Article 13(c) du PK.

<sup>239</sup> V.G. Nzino Munongo, *La mise en œuvre du Mécanisme pour un Développement Propre au Cameroun: le cas du Projet Hygiène et Salubrité du Cameroun*, Mémoire de Master en Droits de l'Homme et Action Humanitaire, Université Catholique d'Afrique Centrale, Yaoundé, 2010, p. 14.

<sup>240</sup> Préambule de la CCNUCC.

<sup>241</sup> Article 4(j) de la loi n° 96/12.

<sup>242</sup> Article 4(7) de la CCNUCC.

<sup>243</sup> S. Lavallée, op. cit., pp. 58-60.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 58.

- V. G. NZINO MUNONGO, Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique •

## 1.2 Mise en œuvre de la CCNUCC au Cameroun : adoption de dispositifs spécifiques

L'un des objectifs de la CCNUCC est d'aider les PED à accéder à un meilleur rendement énergétique tout en maîtrisant les émissions de GES en appliquant des technologies nouvelles avantageuses sur le plan économique et social. Il revient donc au Cameroun de créer un cadre favorable à la lutte contre les changements climatiques, en adoptant une législation adéquate et en mettant en place des stratégies, des plans et des programmes ayant pour vocation la préservation de l'environnement<sup>245</sup>.

La loi n°96/12 identifie les différentes mesures de réduction des GES dans les secteurs de l'énergie, l'agriculture, l'industrie, l'utilisation des terres et des déchets. L'enjeu de l'application de cette loi est de faire face à l'insuffisance des pluies, la raréfaction des ressources en eau, la baisse de fertilité des sols, l'augmentation de l'évapotranspiration, mettant en péril la sécurité alimentaire nationale<sup>246</sup>.

Au regard de la gestion des déchets, l'encadrement juridique de la réduction des GES est opéré de manière plus ou moins spécifique. Selon la loi n°96/12, la gestion des déchets consiste en «l'ensemble des opérations comprenant la collecte, le transport, le stockage et le traitement nécessaire à la récupération des matériaux utiles ou de l'énergie, à leur recyclage ou tout dépôt ou rejet sur les endroits appropriés de tout autres produits dans des conditions à éviter les nuisances et la dégradation de l'environnement»<sup>247</sup>. Elle précise aussi que la technique de traitement des déchets actuellement pratiquée au Cameroun est l'enfouissement<sup>248</sup>. Considérant qu'il est du ressort des collectivités territorialisées d'assurer ou de garantir l'élimination des déchets produits par les ménages<sup>249</sup>, la Communauté urbaine de Yaoundé a délégué cette compétence à l'entreprise Hygiène et Salubrité du Cameroun (HYSACAM), par un contrat signé en 1998, pour la gestion des déchets dans la ville de Yaoundé. Suite à l'inventaire des GES et des mesures de réduction des GES dans le secteur des déchets effectué par des chercheurs sous l'égide du Ministère de l'Environnement et des Forêts entre 1995 et 1997<sup>250</sup>, l'entreprise HYSACAM et l'entreprise Orbeo<sup>251</sup> se sont engagées à élaborer, en partenariat, un projet de récupération du biogaz de la décharge contrôlée et de collecte avec tri et compostage des déchets organiques pour leur amendement organique, ainsi que la collecte et la mise en réacteur biologique pour l'obtention de méthane. Le 17 mars 2009, ce projet a été validé par le Comité national chargé de la mise en œuvre du Mécanisme pour un Développement Propre relevant du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, créé par le décret n°2005/117 du 14 avril 2005, modifié et complété par le décret n°2005/496 du 31 décembre 2005. Le 26 septembre 2012, le décret

<sup>245</sup> Article 3 de la loi n° 96/12.

<sup>246</sup> A. Kamga et al., *Changements climatiques au Cameroun, processus d'une prise en compte dans les politiques de développement*, juillet 2008, [www.cota.be/spip/img/pdf/A.KamgaRGKouamNetcha\\_juillet2008pdf](http://www.cota.be/spip/img/pdf/A.KamgaRGKouamNetcha_juillet2008pdf).

<sup>247</sup> Article 4(j) de la loi n°96/12.

<sup>248</sup> Article 51 de la loi n°96/12.

<sup>249</sup> Article 46 de la loi n°96/12.

<sup>250</sup> Ministère de l'Environnement et des Forêts, *Communication Nationale Initiale du Cameroun*, 1997, p. 2.

<sup>251</sup> La France y prend part comme pays de l'Annexe I.

- V. G. NZINO MUNONGO, Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique •

n°2012/2809/PM fixant les conditions de tri, de collecte, de stockage, de transport, de récupération, de recyclage, de traitement et d'élimination finale des déchets apporte des précisions sur la gestion des déchets. Toutefois, l'article 3(2) dispose: «sont exclus du champ d'application du présent décret: [...] les effluents gazeux ainsi que les rejets, dépôts directs et indirects dans [...] une nappe phréatique [...] régis par les textes particuliers». Le décret n°2012/2809/PM exclut donc de son champ d'application les effluents gazeux, créant un vide juridique dans la gestion des gaz émanant des déchets ménagers et assimilés. D'où la nécessité pour l'Etat camerounais d'adopter une loi relative à la valorisation des produits résultant du recyclage des déchets ménagers, au même titre que la loi n°2011/025 du 14 décembre 2011 portant valorisation des gaz associés. Fouad Zahrani souligne, dans le même ordre d'idées, «la nécessité de l'établissement de textes réglementaires qui respectent une rationalité scientifique et technique d'enfouissement et d'exploitation»<sup>252</sup>.

## **2. Retombées technologiques et socio-environnementales du projet : des effets potentiels non négligeables**

Défini comme étant «la décomposition des matières organiques et leur transformation en humus par l'action d'un grand nombre de micro-organismes dans un milieu chaud, humide et aéré»<sup>253</sup>, le compostage des déchets ménagers et assimilés est susceptible de connaître des améliorations à travers le système de capture de biogaz, en ce que la gestion des déchets se ferait désormais de manière systémique. Par conséquent, une tendance à l'efficacité de l'activité serait envisageable.

### **2.1 Additionnalité technologique**

Le projet de capture de biogaz est une innovation dans le contexte africain. Bien qu'il ne soit pas à sa première application, les expériences précédentes ont connu un échec du fait de la non implication des populations bénéficiaires dans la gestion quotidienne du mécanisme et, par conséquent, de l'incapacité de ces derniers de s'approprier cette technologie et d'assurer convenablement le suivi<sup>254</sup>. Le système de capture de biogaz comprend deux phases: l'extraction et la combustion du biogaz. Il est constitué d'une cellule, d'un système d'extraction, de collecte du biogaz, et d'un système de combustion, de surveillance et de relais en cas de rupture d'énergie électrique.

<sup>252</sup> F. Zahrani, *Contribution à l'élaboration et validation d'un protocole d'audit destiné à comprendre les dysfonctionnements des centres de stockage des déchets (CSD) dans les pays en développement. Application à deux CSD: Nkoloulou (Cameroun) et Essaouira (Maroc)*, Thèse, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 2006, p. 44.

<sup>253</sup> I. Fritz, *Traitement des déchets solides de la ville de Yaoundé (Cameroun): Récupération, recyclage et compostage*, Rapport de stage, Diplôme d'Etudes Approfondies, Gestion et Traitement des Déchets, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 1992, p. 27.

<sup>254</sup> E. Ngnikam, *Evaluation environnementale et économique de systèmes de gestion des déchets solides municipaux: analyse du cas de Yaoundé au Cameroun*, Thèse, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 2000, pp. 58-59.

- V. G. NZINO MUNONGO, Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique •

La direction du projet est assurée par des techniciens nationaux qui bénéficient de stages de formation pour une meilleure appropriation du projet<sup>255</sup>. Toutefois, il y a un bémol: le calibrage et l'entretien du matériel sont faits par des agences accréditées, sur recommandation du fournisseur de la technologie<sup>256</sup>. L'idéal aurait été une transmission technologique complète pour une meilleure appropriation de cette technologie innovante, d'autant plus que «le transfert de technologies est un moyen pour les pays importateurs de technologies d'accroître relativement rapidement le rendement d'utilisation de leurs ressources tout en créant des débouchés commerciaux et d'innovation considérables pour les pays exportateurs»<sup>257</sup>. Par ailleurs, le manque d'encadrement juridique laisse une large marge de manœuvre dans la gestion du biogaz.

Les éventuelles retombées du système de récupération du biogaz ne sont pas négligeables. Le biogaz peut être perçu comme une menace convertible en opportunité. Le biogaz est 24 fois plus polluant que le gaz carbonique, mais il recèle une source d'énergie valorisable: il peut être valorisé comme combustible pour la production de la chaleur, d'électricité et de réfrigération<sup>258</sup>.

## 2.2 Additionnalité socio-environnementale

Joël Sotamenou voit dans le compostage un grand potentiel économique<sup>259</sup>. Le centre de stockage des déchets serait un moyen de faciliter les opérations d'amendement organique de bonne qualité et de les rendre accessibles aux agriculteurs à un moindre coût<sup>260</sup>.

Le compostage est en outre présenté comme une activité qui sied à l'environnement yaoundéen<sup>261</sup>. Ce constat est fait sur la base de la quantité des déchets collectés par jour<sup>262</sup>. Dans un contexte où l'attention est fortement portée sur le développement du secteur des activités agro-économiques, le compostage représente un atout en ce qu'il enrichit la vie microbienne du sol, améliore la structure et la porosité du sol, augmente fortement la rétention d'eau et réduit l'érosion des sols<sup>263</sup>.

<sup>255</sup> HYSACAM, *Clean Development Mechanism Project Design Document Form (CDM-PDD) Version 03*, 2006, Annex 4, p. 61.

<sup>256</sup> *Ibid.*, pp. 6-64.

<sup>257</sup> OCDE, *Sustainable Manufacturing and Eco-innovation: Framework, Practices and Measurement, Synthesis Report*, 2009, [www.oecd.org/sti/innovation/sustainablemanufacturing](http://www.oecd.org/sti/innovation/sustainablemanufacturing), p. 7.

<sup>258</sup> ERA-Cameroun, *La situation de gestion et la valorisation des déchets solides dans les villes africaines et perspectives*, Rapport, Yaoundé-Cameroun, p. 46 (inédit).

<sup>259</sup> J. Sotamenou, *La délégation du service public de gestion des déchets solides en Afrique: A la recherche d'indicateurs de performance, novembre 2010*, [http://webserver.tudor.lu/cms/lu2020/publishing.nsf/0/5853E277CCC2C17DC12577B2004812C9/\\$file/Jo%C3%ABl%20Sotamenou\\_article%20complet.pdf](http://webserver.tudor.lu/cms/lu2020/publishing.nsf/0/5853E277CCC2C17DC12577B2004812C9/$file/Jo%C3%ABl%20Sotamenou_article%20complet.pdf), p. 5.

<sup>260</sup> V.G. Nzino Munongo, *op. cit.*, pp. 55-58.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>262</sup> Quatre tonnes de déchets collectés, sur 1400 tonnes de déchets produits.

<sup>263</sup> *Le devenir des ordures*, 2007, <http://www.hysacam-proprete.com/index.php?mod=metier&tv=2&tbloc=2>.

- V. G. NZINO MUNONGO, Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique •

Le recyclage des matières non fermentescibles tels que le plastique, le verre, les métaux, l'aluminium, le papier, les cartons<sup>264</sup> est aussi un atout à développer dans le cadre du projet de récupération du biogaz.

Les résultats d'une enquête portant sur un échantillon de 156 acheteurs de compost, réalisée de février à mai 1995 par la Fondation Camerounaise pour une Action Rationnée des Femmes sur l'Environnement (FOCARFE), sont présentés dans le tableau suivant.

*Enquête sur un échantillon de 156 acheteurs de compost.*

Fonction de l'acheteur	Nombre	Pourcentage
Fonctionnaires assimilés	72	46%
Cultivateurs	22	14%
Retraités	6	4%
Commerçants et emplois informels	19	12%
Horticulteurs	19	12%
Autres	18	12%
Total	156	100%

Actuellement, les associations œuvrant dans le compostage ont dû cesser leurs activités faute de financement<sup>265</sup>. Néanmoins, il existe encore une demande de compost à Yaoundé. Mais une couverture du marché ne sera effective que lorsque les points de vente seront rapprochés des utilisateurs. Les pouvoirs publics devraient donc mettre sur pied des mesures facilitant l'activité de compostage et l'acquisition des produits dérivés<sup>266</sup>.

<sup>264</sup> M. Omer Meke Effague, *Essai d'optimisation du tri compostage des ordures ménagères de la ville de Yaoundé*, Mémoire, Diplôme d'ingénieur de conception de génie civil, Ecole Nationale Supérieure Polytechnique, Yaoundé, 2004, pp. 23-25.

<sup>265</sup> J. Sotamenou, *La délégation du service public de gestion des déchets solides en Afrique: A la recherche d'indicateurs de performance*, op. cit., p. 9.

<sup>266</sup> J. Sotamenou, *La gestion publique des déchets solides à Yaoundé : la pertinence du compostage*, Saarbrücken, Editions universitaires européennes, 2012, p. 229.

- V. G. NZINO MUNONGO, Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique •

## Conclusion

La CCNUCC a établi un fondement juridique pour la protection de l'environnement face aux changements climatiques. Le Cameroun a ratifié cette Convention, ce qui a donné lieu à plusieurs ajustements juridiques et institutionnels pour permettre la validation du projet MDP exécuté par les entreprises HYSACAM et Orbeo. Le projet de captage et de combustion de biogaz et d'amendement organique présente des aspects avantageux sur le plan environnemental et social en ce qu'il contribue à la réduction d'un GES tout en donnant des opportunités d'activités économiques participant du concept d'économie verte débattu à Rio+20 en juin 2012. Néanmoins, certains bémols sont émis dans la mise en œuvre de ce projet MDP. Le mécanisme de transfert de technologie, d'expertise et d'information n'est pas mis en œuvre tel qu'envisagé, l'encadrement juridique de l'activité est inadéquat et les activités économiques induites par le projet demeurent informelles et minimales. Il importe donc de remédier à ces manquements en renforçant les composantes du projet afin de réaliser un équilibre entre les obligations de la France, pays de l'Annexe I, et les objectifs de développement du Cameroun.

## Bibliographie

ERA-Cameroun, *La situation de gestion et la valorisation des déchets solides dans les villes africaines et perspectives*, Rapport, Yaoundé-Cameroun (inédit).

Benjamin DESSUS, Jean-Philippe THOMAS et Kenya TILLERSON, «MDP et priorités du développement en Afrique», *Liaison Energie-Francophone*, n° 43, 2e trimestre, 1999, pp. 20-25, [http://www.iepf.org/media/docs/publications/76\\_lef43.pdf](http://www.iepf.org/media/docs/publications/76_lef43.pdf).

Fondation Camerounaise pour une Action Rationnalisée des Femmes sur l'Environnement, *Collecte autonome des ordures ménagères et compostage dans 10 quartiers de Yaoundé*, Rapport d'exécution du projet, 1995, 57 p.

Isabelle FRITZ, *Traitement des déchets solides de la ville de Yaoundé (Cameroun): Récupération, recyclage et compostage*, Rapport de stage, Diplôme d'Etudes Approfondies Gestion et Traitement des Déchets, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 1992.

HYSACAM, *Le devenir de nos ordures*, 2007, <http://www.hysacam-proprete.com/index.php?mod=metier&tv=2&bloc=2>.

HYSACAM, *Clean Development Mechanism Project Design Document Form (CDM-PDD) Version 03*, 2006, Annex 4, 62 p.

Aimée KAMGA et Roger GATIEU KOUAM NETCHA, *Changements climatiques au Cameroun, processus d'une prise en compte dans les politiques de développement*, juillet 2008, 3 p., [www.cota.be/spip/img/pdf/A.KamgaRGKouamNetcha\\_juillet2008pdf](http://www.cota.be/spip/img/pdf/A.KamgaRGKouamNetcha_juillet2008pdf).

Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Vanves, EDICEF, 1996, 387 p.

Sophie LAVALLEE, «Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague: essai sur la responsabilité de protéger le climat», *Etudes internationales*, volume XLI, numéro 1, mars 2010, pp. 51-78, <http://ed.erudit.org/iderudit/039616ar>.

- V. G. NZINO MUNONGO, Atténuation des effets du changement climatique sur l'environnement au Cameroun: cas d'un projet de récupération du biogaz et d'amendement organique •

Maxime Omer MEKE EFFAGUE, *Essai d'optimisation du tri compostage des ordures ménagères de la ville de Yaoundé*, Mémoire, Diplôme d'ingénieur de conception de génie civil, Ecole Nationale Supérieure Polytechnique, Yaoundé, 2004, 87 p. et 5 annexes.

Ministère de l'Environnement et des Forêts, *Communication Nationale Initiale du Cameroun*, 1997, 160 p.

Emmanuel NGNIKAM, *Evaluation environnementale et économique de systèmes de gestion des déchets solides municipaux: analyse du cas de Yaoundé au Cameroun*, Thèse, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 2000, 363 p.

Victorine Ghislaine NZINO MUNONGO, *La mise en œuvre du Mécanisme pour un Développement Propre au Cameroun: le cas du Projet Hygiène et Salubrité du Cameroun*, Mémoire, Master en Droits de l'Homme et Action Humanitaire, Université Catholique d'Afrique Centrale, Yaoundé, 2010, 72 p.

OCDE, *Sustainable Manufacturing and Eco-innovation: Framework, Practices and Measurement, Synthesis Report*, 2009, 36 p., [www.oecd.org/sti/innovation/sustainablemanufacturing](http://www.oecd.org/sti/innovation/sustainablemanufacturing).

Joël SOTAMENOU, *La gestion publique des déchets solides à Yaoundé: la pertinence du compostage*, Saarbrücken, Editions universitaires européennes, 2012, 289 p.

Joël SOTAMENOU, *La délégation du service public de gestion des déchets solides en Afrique: A la recherche d'indicateurs de performance*, novembre 2010, 14 p., [http://webserver.tudor.lu/cms/lu2020/publishing.nsf/0/5853E277CCC2C17DC12577B2004812C9/\\$file/Jo%C3%ABl%20Sotamenou\\_article%20complet.pdf](http://webserver.tudor.lu/cms/lu2020/publishing.nsf/0/5853E277CCC2C17DC12577B2004812C9/$file/Jo%C3%ABl%20Sotamenou_article%20complet.pdf).

Fouad ZHRANI, *Contribution à l'élaboration et validation d'un protocole d'audit destiné à comprendre les dysfonctionnements des centres de stockage des déchets (CSD) dans les pays en développement. Application à deux CSD: Nkolfoulou (Cameroun) et Essaouira (Maroc)*, Thèse, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 2006, 269 p.

## DECLARATION CONSENSUELLE AFRICAINE POUR RIO+20

**Conférence préparatoire régionale africaine de la Conférence  
des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20),  
Addis-Abeba, 20-25 octobre 2011**

### **I. Préambule**

1. Nous, Ministres représentant les États africains, rappelant la résolution 64/236 de l'Assemblée générale des Nations Unies demandant la convocation de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, également désignée par l'appellation Rio+20, qui se tiendra à Rio de Janeiro (Brésil) en juin 2012, et rappelant également la décision Assembly/AU/Dec.381 (XVII) de la Conférence de l'Union africaine invitant les États membres à œuvrer à la préparation d'une Position africaine commune pour Rio+20, nous sommes réunis à Addis-Abeba (Éthiopie) les 24 et 25 octobre 2011, dans le cadre du processus préparatoire régional africain à Rio+20. La Conférence préparatoire avait pour but d'examiner les objectifs et les thèmes de Rio+20, ainsi que d'autres questions de fond intéressant l'Afrique, en vue de parvenir à un consensus sur les principales priorités et préoccupations du continent à inclure dans les conclusions de Rio+20. Ainsi, nous avons pris en considération les préoccupations de l'ensemble des parties prenantes de la région, notamment le secteur public, le secteur privé, la société civile, les jeunes, les syndicats, le monde universitaire et les institutions de développement régionales et sous-régionales.
2. Nous nous félicitons de l'objectif de Rio+20, qui est de susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable, d'évaluer les progrès accomplis jusqu'à présent ainsi que les lacunes et retards restant à combler dans la mise en œuvre des textes issus des grandes réunions au sommet consacrées au développement durable, et de relever les nouveaux défis qui se font jour. Nous constatons la pertinence des deux thèmes de la Conférence, à savoir : *L'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, et Le cadre institutionnel du développement durable*, pour faire progresser l'action mondiale menée en faveur du développement durable.
3. Rappelant que le plan de mise en œuvre de Johannesburg reconnaît le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) comme cadre du développement durable sur le continent, nous réaffirmons la fermeté de notre attachement au NEPAD et reconnaissons la nécessité de réaliser ses objectifs louables. Nous reconnaissons et soulignons que le développement durable a pour fondements essentiels la bonne gouvernance, des institutions fortes et caractérisées par le dynamisme de leurs réactions, la création de richesse, l'équité et l'égalité sociales, l'élimination de la pauvreté et la préservation de l'environnement, ainsi que des progrès constants vers la réalisation d'engagements convenus au plan international, notamment des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Si nous sommes persuadés que l'Afrique a progressé de manière notable pour ce qui est de satisfaire aux exigences du développement durable,

nous exhortons néanmoins la communauté internationale à accélérer et à accroître le soutien apporté à la région pour lui permettre de renforcer la mise en œuvre des engagements pris en matière de développement durable.

4. Nous appelons les participants à Rio+20 à revigorer la volonté politique et l'engagement international en faveur des objectifs et idéaux du développement durable, à faire avancer le programme de développement durable et à rehausser l'engagement des pays, des régions et de la communauté internationale pour faire cause commune en vue du développement durable, compte tenu de la nécessité de réaliser les objectifs de développement convenus au plan international, dont les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Nous demandons donc aux participants à la Conférence d'adopter des mesures concrètes assorties de moyens de mise en œuvre adaptés en vue de l'accélération de la mise en œuvre des engagements pris en matière de développement durable, y compris de ceux qui seront adoptés dans le cadre de Rio+20. Nous appelons également les pays développés à tenir les engagements qu'ils ont pris et les promesses qu'ils ont faites d'aider les efforts des pays africains en vue du développement durable.

### **Résultats d'ensemble de la région Afrique**

5. Alors que nous faisons le bilan du respect des engagements pris en matière de développement durable dans la région entre juin 1992 et juin 2012, nous sommes fortement encouragés par les succès enregistrés dans les domaines de la gouvernance et de la création d'institutions. Nous nous félicitons des avancées sur la voie de la viabilité économique. Nous sommes heureux d'avoir repoussé les limites des réalisations associées au développement social durable et notons avec beaucoup d'optimisme les modestes résultats que la région a enregistrés en matière de viabilité environnementale.

6. Pour consolider encore les progrès réalisés, nous demandons un renforcement des engagements dans les domaines cruciaux pour le développement durable de l'Afrique, notamment l'amélioration de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire; la promotion de la recherche-développement et de l'utilisation des biotechnologies aux fins du développement durable; la lutte contre la désertification et la détérioration des sols; la gestion rationnelle des écosystèmes côtiers, marins et lacustres; le renforcement de l'utilisation durable des ressources naturelles, notamment l'eau, les forêts et la biodiversité; la promotion de modes de consommation et de production durables et d'un développement industriel durable; la gestion rationnelle des produits chimiques et des déchets; la promotion du tourisme durable, l'accès à l'énergie sans danger et durable, l'exploitation durable des ressources minérales, l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement; la promotion du développement urbain durable; le renforcement de la préparation aux catastrophes et de la réduction des risques de catastrophes; la croissance sans exclusive et équitable; et le renforcement des progrès réalisés dans les domaines de la santé et de l'éducation.

## **II. Nouveaux défis**

7. Nous sommes très préoccupés par le fait que les progrès de l'Afrique vers un développement durable sont sérieusement compromis par de nouveaux défis qui se font jour. Il s'agit

principalement des effets néfastes des changements climatiques, de la rareté croissante de l'eau, de l'épuisement de la biodiversité et des écosystèmes, de la désertification, des déchets dangereux, notamment électroniques, de la faible capacité de résistance aux catastrophes naturelles, de la crise énergétique, de la crise alimentaire, de l'urbanisation rapide et non planifiée résultant de l'exode rural, de la piraterie, de la traite des êtres humains, des migrations et de la crise financière et économique mondiale. Ces crises ont entraîné la recrudescence de nouvelles maladies, ainsi que l'aggravation de la pauvreté et du chômage, en particulier chez les jeunes.

8. Nous reconnaissons cependant que certains de ces nouveaux défis offrent aussi des possibilités, notamment celles de favoriser la transition vers une économie verte tenant compte du potentiel de ressources humaines et des vastes ressources naturelles largement inexploitées découvertes dans de nombreux pays africains. Au nombre des possibilités figurent également la réorientation de la planification du développement vers l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets et l'accélération de la coopération régionale dans ce domaine.
9. Nous notons la forte dépendance de l'Afrique vis-à-vis des ressources naturelles pour assurer sa croissance et son développement, qui peuvent être affectés par les effets des changements climatiques. En dépit de ses faibles émissions de gaz à effet de serre, l'Afrique sera néanmoins le continent qui souffrira le plus des changements climatiques à cause principalement de ses faibles capacités d'adaptation. Ces changements et leurs effets entravent sérieusement le développement de l'Afrique. Nous sommes en train de prendre des mesures concrètes pour faire face aux problèmes posés par les changements climatiques et nous nous engageons à résoudre ce problème de développement, tout en tirant parti des possibilités offertes comme le renforcement des capacités et le transfert de technologies. Nous réitérons notre appel à la communauté internationale d'appuyer l'Afrique dans cette entreprise.
10. Les parties à l'Annexe I du Protocole de Kyoto doivent souscrire à la deuxième période d'engagement au titre du Protocole, allant de 2013 à 2017, et réduire leurs émissions de 40% par rapport à leurs niveaux de 1990 d'ici à 2017. Les parties à l'Annexe I doivent fournir aux États non parties, notamment africains, le financement supplémentaire et à long terme, la technologie et l'appui en matière de renforcement des capacités nécessaires pour leur permettre de faire face aux effets néfastes des changements climatiques.
11. Nous sommes préoccupés par l'aggravation de l'appauvrissement de la diversité biologique, la désertification et la dégradation des sols, exacerbées par les effets des changements climatiques, qui représentent un problème majeur que les pays doivent affronter.
12. Nous notons que l'intensité de la désertification de la majorité des terres arables de l'Afrique représente un obstacle majeur au développement durable du continent. L'essentiel des terres de l'Afrique sont susceptibles de dégradation et subissent le plus fort effet de la sécheresse, de la désertification et de la déforestation, phénomènes qui affectent 65% de la population. Nous reconnaissons l'importance économique et

sociale de la terre, en particulier sa contribution à la croissance, à la sécurité alimentaire et à l'éradication de la pauvreté et nous nous engageons à redoubler d'efforts pour la mise en œuvre effective des initiatives régionales, sous-régionales, nationales et locales pour lutter contre les problèmes évoqués plus haut, promouvoir une gestion durable des terres et des ressources hydriques et renforcer la coopération Nord-Sud et Sud-Sud.

13. Nous notons avec inquiétude l'insuffisance du soutien que la communauté internationale apporte à la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, en dépit du rôle mondial irremplaçable que celle-ci joue pour prévenir et faire reculer la désertification et la détérioration des terres, ce qui se répercute sur l'élimination de la pauvreté, sur la protection du stock de ressources naturelles en vue de la sécurité alimentaire, sur la mise au point de mesures d'adaptation et le renforcement de la résilience des écosystèmes et des populations affectés par des chocs climatiques comme les sécheresses.

14. Nous sommes préoccupés de constater que les prix des produits alimentaires restent élevés dans de nombreux pays africains. Ils avaient déjà enregistré des hausses spectaculaires suite aux sécheresses ayant frappé les pays producteurs de grains, auxquelles se sont ajoutés la baisse des rendements, l'appauvrissement des réserves céréalières et les multiples pressions exercées sur les réserves existantes par la consommation humaine et animale. Si les actions conjuguées des collectivités sinistrées et de la communauté internationale ont dynamisé la production alimentaire, nous restons préoccupés par le coût élevé des denrées en Afrique. Nous prendrons donc des mesures pour que les bénéfices issus de nos efforts se répercutent et contribuent à la réduction de la faim et de la pauvreté. Nous invitons les pays développés, tout en gardant à l'esprit le principe de précaution, à doter les pays en développement de technologies écologiquement rationnelles, en particulier de biotechnologies, pour accroître la production dans le secteur agricole.

15. Nous sommes en outre inquiets des retentissements de la crise économique internationale, de la dette des pays africains, du risque d'échec du Cycle de Doha et des conséquences qui s'ensuivraient si l'Afrique ne parvenait pas au développement durable.

16. Nous demeurons préoccupés par le fait que 40% des 1,4 milliard de personnes privées d'accès aux services énergétiques dans le monde se trouvent en Afrique, majoritairement dans la partie subsaharienne du continent. L'accès à des énergies durables facilite le développement et contribue à la réalisation des objectifs de développement durable internationalement convenus, y compris les OMD. Nous reconnaissons toutefois également que le secteur de l'énergie offre des possibilités en termes de croissance, de développement socioéconomique et d'amélioration de la qualité de vie. Nous réitérons notre engagement à faire face à la crise de l'énergie en améliorant la disponibilité d'énergies durables dans les zones rurales.

17. Nous reconnaissons que l'Afrique est le continent qui connaît l'urbanisation la plus rapide du monde, avec un taux de croissance urbaine de 3,4%. Près de 40% des populations africaines vivent dans des zones urbaines et on estime à 60% la proportion des Africains

qui y vivront d'ici à 2050. La planification et le financement du développement urbain deviennent donc non seulement une priorité mais également une possibilité unique d'asseoir une croissance créatrice d'emplois, d'assurer l'intégrité des écosystèmes et d'offrir des services publics abordables. En outre, nous reconnaissons la nécessité de fournir un soutien adéquat au secteur informel, qui se caractérise par l'importance de son potentiel d'élimination de la pauvreté. Nous nous engageons donc et exhortons par ailleurs la communauté internationale à promouvoir des établissements humains bien planifiés et à favoriser une croissance urbaine verte pour réaliser une urbanisation durable.

18. Nous sommes préoccupés par les problèmes croissants découlant des migrations internes et internationales, aggravés par les changements climatiques, et nous appelons à la recherche de solutions appropriées à l'échelle nationale et internationale permettant de préserver la dignité des migrants.

19. Nous reconnaissons également que les pays sortant de conflits font face à des besoins et à des défis particuliers. À cet égard, nous lançons un appel à la communauté internationale et au système des Nations Unies afin qu'ils aident ces pays à résoudre leurs problèmes en apportant une assistance technique et financière et en facilitant la mise en place d'infrastructures.

20. Nous affirmons que de nombreuses mesures ont été prises par les pays africains pour faire face aux nouveaux défis qui se font jour, et appelons la communauté internationale à fortement appuyer ces pays, notamment en apportant le complément nécessaire aux moyens de mise en œuvre dont ils disposent.

### **III. L'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté**

21. Nous réitérons la nécessité de définir l'économie verte comme un outil pour parvenir au développement durable et d'évaluer les possibilités offertes par ce concept et les défis qu'il pose, ainsi que les moyens de mise en œuvre nécessaires pour effectuer une transition harmonieuse vers l'économie verte dans nos pays.

22. Nous notons que la série des crises économiques, sociales et environnementales qui ont durement frappé l'économie mondiale au cours de ces dernières années atteste la nécessité de réorienter les modèles de développement actuels vers une économie plus productive, ouverte et durable en améliorant l'efficacité de l'utilisation des ressources des économies nationales et en veillant à ce que l'activité économique n'entraîne pas la dégradation de l'environnement. Dans ce cadre, nous reconnaissons que le passage à une économie verte pourrait offrir de nouvelles possibilités de réaliser les objectifs de développement durable de l'Afrique grâce à la croissance économique, à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté et des inégalités, conformément aux principes et aux recommandations du Sommet de Rio de 1992 et du Sommet mondial pour le développement durable de 2002.

23. Nous confirmons que les pays africains ont déjà commencé, grâce à un processus consultatif, à recenser les possibilités et les défis se rapportant au passage de la région à une économie verte.
24. Nous insistons sur le fait que la promotion de l'économie verte dans la région doit être sous-tendue par les objectifs nationaux, les impératifs sociaux, économiques et environnementaux du développement et la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelon international, y compris les OMD, si l'on veut que l'Afrique tire parti de cette transition. À cet égard, nous appelons la communauté internationale à mettre en place une stratégie d'investissement international en vue de faciliter la transition vers une économie verte. Par ailleurs, il convient de favoriser une meilleure compréhension de l'économie verte dans le contexte de l'Afrique, comme moyen de protéger et de maintenir le capital naturel, d'accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources, notamment par des financements innovants et des modes de consommation et de production durables, et d'améliorer les contributions au développement durable.
25. Nous soulignons la nécessité de veiller à la gestion durable des terres dans le cadre des initiatives visant à parvenir à l'économie verte. Nous sommes conscients que la gestion de la transformation économique verte nécessitera l'existence d'un environnement favorable, notamment des politiques et de cadres institutionnels qui attribuent à l'État un rôle fondamental, à travers l'investissement public, les politiques budgétaires et sociales, les réglementations, la passation des marchés publics, les partenariats publics-privés, les moyens de subsistance durables et la création de marchés aux échelons national, régional et international ainsi que la facilitation de la participation active des acteurs non étatiques. Nous reconnaissons le secteur privé africain comme un acteur essentiel de la transition de la région vers une économie verte. Nous encourageons ce secteur et d'autres groupes importants, notamment les femmes, les jeunes, les exploitants agricoles, les syndicats, les milieux universitaires, la société civile, la communauté scientifique et technologique et les organisations non gouvernementales, à jouer le rôle qui leur revient de droit dans le développement durable.
26. Nous notons que l'Afrique, puisqu'elle se trouve au début de son processus d'industrialisation, a l'occasion de mettre en œuvre une croissance industrielle durable qui non seulement limite les coûts environnementaux, sociaux et économiques de l'industrialisation, mais aussi accroît l'efficacité de l'utilisation de l'énergie et des facteurs de production matériels, améliorant de ce fait la compétitivité à l'échelon international. Il convient donc d'éliminer tous les obstacles à la véritable mise en œuvre de ce processus. Il faudrait utiliser et soutenir le Cadre décennal des programmes pour une consommation et une production durables en Afrique, tel qu'approuvé par la Conférence des ministres africains de l'environnement et l'Union africaine, ainsi que les activités ultérieures visant à élaborer des plans d'action nationaux ou locaux de consommation et de production durables pour contribuer à la promotion d'un développement industriel durable et de l'économie verte.
27. Nous engageons vivement la communauté internationale à apporter son soutien aux pays africains pour qu'ils tirent pleinement parti des secteurs où ils possèdent un avantage comparatif. Nous reconnaissons tout à fait l'enjeu que représentent les écosystèmes

forestiers non seulement pour les populations, mais également pour l'adaptation aux effets des changements climatiques et leur atténuation. Nous demandons donc à la communauté internationale d'aider les pays à gérer durablement leurs forêts grâce à la mise en œuvre efficace et efficiente des mécanismes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

28. Nous notons que si la viabilité de nos terres n'est pas protégée, restaurée et gérée, nous manquerons les cibles relatives à la biodiversité, aux changements climatiques et aux forêts et celles des OMD; nous ne ferons reculer ni la pauvreté rurale ni la faim, nous n'assurerons pas la sécurité alimentaire à long terme, nous n'améliorerons pas les capacités de résistance à la sécheresse et au stress hydrique, avec toutes les répercussions que cela comporte pour la stabilité sociale et politique, entre autres du point de vue des conflits géopolitiques et de la migration.
29. Nous soulignons donc qu'il est temps que la communauté internationale s'engage en faveur d'un monde caractérisé par l'absence de dégradation des terres, en fixant des objectifs de développement durable pour l'utilisation des sols associés à des cibles tendant au degré zéro de la détérioration foncière.
30. Nous lançons un appel pour faire de l'utilisation durable des terres dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, de l'énergie et de la sylviculture une pierre angulaire de l'économie verte en vue du développement durable et de l'élimination de la pauvreté.
31. Nous appelons en outre au renforcement de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, étayé par une interface solide et efficace entre la science et les politiques et également par l'amélioration du cadre financier d'exécution.
32. Nous réitérons que l'économie verte ne devrait pas servir d'obstacle aux échanges et imposer des conditionnalités aux pays en développement ; elle ne devrait pas non plus servir de prétexte aux pays développés pour ne pas tenir leurs promesses ou honorer leurs engagements vis-à-vis des pays en développement. L'économie verte doit être basée sur les principes de Rio, notamment le principe de responsabilités communes mais différenciées, et respecter l'espace politique de chaque pays.
33. Nous insistons sur le fait que la transition vers une économie verte, notamment son cadrage, devrait être assortie de moyens de mise en œuvre adéquats, y compris une assistance financière, technologique et technique, nouvelle et additionnelle, à l'intention des pays en développement, en particulier en Afrique. À l'échelon régional, les pays doivent élaborer leurs propres mécanismes de commercialisation. En outre, toutes les parties, en particulier les pays en développement, devraient s'abstenir de prendre des mesures ou des initiatives unilatérales dans ce cadre.
34. Nous insistons en outre sur le fait que le passage à une économie verte efficace et sans exclusive en Afrique nécessiterait un accroissement des investissements, l'accès aux technologies et le renforcement des capacités. Pour cela, il faut développer

une nouvelle génération d'infrastructures physiques et institutionnelles. À cette fin, nous sommes d'avis qu'un accord sur le Cadre décennal des programmes pour une consommation et une production durables en Afrique serait une contribution utile de Rio+20 pour accompagner le passage à des économies vertes et pour aider les pays en développement grâce à un appui financier et technique, au transfert de technologies appropriées, au renforcement des capacités et à l'accès aux marchés.

35. Nous notons avec satisfaction qu'un certain nombre de pays africains ont déjà commencé à recenser les possibilités et les problèmes liés au passage de la région à une économie verte par le truchement de différents programmes d'appui régionaux. Nous nous félicitons également que des politiques et pratiques innovantes concernant les formes de production agricole durables, le développement des énergies renouvelables, l'adaptation basée sur les écosystèmes, la production économe en ressources et le renforcement du capital naturel aient été mises en œuvre avec succès dans un certain nombre de pays au fil des ans. Nous sommes favorables à l'échange de données d'expérience et de pratiques optimales dans ces domaines et nous appelons au renforcement de ces pratiques. Nous insistons sur la nécessité de mécanismes permettant de réglementer l'utilisation des terres à des fins commerciales dans un souci d'équité et de justice pour les communautés concernées.

#### **IV. Cadres institutionnels et stratégiques du développement durable**

36. Nous soulignons que le cadre institutionnel du développement durable devrait être établi à partir du chapitre 11 du plan de mise en œuvre de Johannesburg, des dispositions du chapitre 38 d'Action 21, du programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et des principes des déclarations de Rio, en particulier le principe de responsabilités communes mais différenciées. En outre, il devrait promouvoir la réalisation d'objectifs de développement convenus au plan international, notamment les OMD, en tenant compte du Consensus de Monterrey et des besoins des pays en développement.

37. Nous sommes guidés par l'appel lancé par le Sommet de l'Union africaine en faveur de la définition et de la prise en compte des intérêts de l'Afrique dans le cadre institutionnel du développement durable.

38. Nous sommes conscients de la nécessité de renforcer la gouvernance environnementale internationale dans le contexte du cadre institutionnel du développement durable, afin de promouvoir l'intégration équilibrée des piliers économique, social et environnemental du développement durable.

39. Nous appelons la Conférence à convenir que tout cadre institutionnel du développement durable doit prendre en compte les besoins particuliers de l'Afrique s'agissant des déficits de mise en œuvre, du renforcement des capacités, des transferts de technologies et des liens entre science et politiques pour assurer la viabilité environnementale.

40. Nous reconnaissons que le cadre institutionnel du développement durable n'est pas une fin en soi, mais il se rattache à la réalisation d'objectifs de développement durable convenus, et il devrait conduire à l'intégration équilibrée des trois piliers du développement durable de façon équilibrée, sans causer de charges financières supplémentaires aux pays en développement ni entraver leurs perspectives de développement.
41. Nous reconnaissons que le développement durable exige l'intégration équilibrée de ses trois piliers (économique, social et environnemental) par les institutions et les stratégies favorisant des approches globales et intégrées. Nous reconnaissons que la région s'est acquittée de cette exigence avec différents degrés de réussite. Toutefois, l'équilibre des trois piliers, en particulier dans la planification, la budgétisation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des plans et programmes, demeure un défi commun.
42. Nous confirmons que des réformes institutionnelles ont été entreprises, que des stratégies de développement durable ont été élaborées et que leur exécution a débuté à tous les niveaux. Nous nous félicitons de voir que, dans une grande mesure, la participation multipartite s'est améliorée et que des liens entre institutions et programmes ont été établis. Les différents plans, visions et stratégies à long terme ont également tenu compte de l'équité inter- et intra générationnelle.
43. Nous notons que la réforme institutionnelle est un processus en cours dont l'objet est d'exécuter les stratégies de développement durable. Outre la réforme de la coordination mondiale du programme de développement durable, nous rappelons que le Sommet mondial pour le développement durable a consacré le NEPAD en tant que cadre régional pour le développement durable et, à cet égard, nous demandons un renforcement de la mise en œuvre au moyen d'initiatives sous-régionales.
44. Nous exhortons les pays à envisager d'établir, de revigorer et de renforcer plus avant les stratégies et conseils nationaux de développement durable, en les dotant d'un mandat visant à relever le défi d'intégrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux en encourageant la participation d'un plus grand nombre de ministères et de parties prenantes au niveau des pays. Nous demandons aux participants à Rio+20 d'examiner la possibilité de ranimer et de redynamiser les conseils nationaux du développement durable afin de leur permettre d'assurer l'intégration des questions transversales ainsi que la coordination de ces questions et le renforcement de leur prise en compte au sein des plus hautes instances décisionnelles. Ces conseils devraient se voir dotés des capacités leur permettant de jouer un rôle plus actif. À cette fin, nous invitons la communauté internationale à participer à la mise au point de cadres institutionnels de développement durable efficaces et souples dans la région.
45. Nous reconnaissons que les institutions régionales et sous-régionales ont un rôle important à jouer dans l'accélération de la création et du développement de cadres institutionnels et stratégiques, ainsi que dans leur mise en service effective. Nous soulignons la nécessité de soutenir ces institutions afin de favoriser la cohérence institutionnelle et d'harmoniser les politiques, les plans et les programmes de développement pertinents. En outre, il est impératif d'établir un véritable lien entre les

processus internationaux, régionaux, sous-régionaux et nationaux pour promouvoir le développement durable en se fondant sur le principe de subsidiarité.

46. Nous soutenons les efforts qui visent à réformer le Conseil économique et social de l'ONU et la Commission du développement durable pour renforcer leurs capacités d'aider les pays à parvenir au développement durable et nous insistons sur l'importance d'accroître les synergies, la cohérence et la coordination au sein du système des Nations Unies et entre ce système et les institutions financières internationales, de même qu'entre les conventions de Rio au regard de leurs mandats respectifs, afin d'appuyer les pays en développement pour qu'ils parviennent au développement durable au niveau national.

47. Nous soulignons la nécessité de la pleine participation des ministères compétents et des parties prenantes concernées pour bien intégrer les objectifs du développement durable dans les politiques, stratégies, plans et programmes nationaux. À cet égard, nous invitons instamment les participants à Rio+20 à appuyer résolument l'implication de tous les ministères et autres parties prenantes de façon qu'ils exercent leur pleine responsabilité en matière de développement durable.

48. Nous nous inquiétons des conséquences que l'élévation du niveau des mers, l'érosion côtière, le déversement de déchets dangereux, la dégradation des écosystèmes lacustres et les pratiques de pêche non viables font porter sur les communautés concernées, les économies nationales et le développement durable. Dans ce contexte, nous recommandons l'établissement d'un mécanisme international pour redynamiser les institutions aux niveaux international, régional et national, en vue de la gestion durable des ressources côtières, marines et lacustres, tout en respectant les principes de la souveraineté nationale.

49. Nous nous engageons à créer, à l'intention de tous les acteurs et à tous les échelons – régional, sous-régional et national – des cadres de dialogue sur le développement durable, afin de promouvoir et de vulgariser le développement durable dans le contexte régional africain. Nous nous engageons aussi à évaluer la meilleure façon de mettre en œuvre des engagements et de mutualiser les expériences afin de déterminer ce qui est efficace, ce qui ne l'est pas et pourquoi, et à lancer des actions pertinentes pour accélérer les progrès de mise en œuvre.

50. Nous reconnaissons la nécessité de disposer, au niveau national, d'un cadre d'indicateurs clair et pratique pour le développement durable, afin d'aboutir à une meilleure compréhension, d'organiser les modalités d'intégration et de rechercher les types de liens qui devraient exister entre les différents secteurs. À cet égard, nous demandons aux institutions internationales et régionales de promouvoir l'élaboration et l'application de cadres d'indicateurs du développement durable.

51. Nous reconnaissons aussi la nécessité de disposer, parallèlement au produit intérieur brut (PIB), de nouveaux indicateurs de référence pour évaluer les performances économiques, sociales et environnementales de nos économies et de les utiliser. Nous devrions utiliser ces nouveaux indicateurs, ainsi que l'indicateur du développement

humain (IDH), pour mieux comprendre l'état de nos économies et pour garantir la préservation de notre environnement naturel et un développement plus durable. Nous recommandons l'adoption de politiques encourageant l'intégration aux modèles comptables des véritables coûts environnementaux de la production et de la consommation, afin de traiter la cause plutôt que les symptômes de la détérioration et de l'épuisement des ressources environnementales et naturelles. Nous reconnaissons également la nécessité de disposer de systèmes de normalisation multidimensionnels fondés sur des données empiriques et scientifiques, pour passer à une consommation et à une croissance durables. Nous appelons la communauté internationale à aider l'Afrique à adopter ces systèmes.

52. Nous réaffirmons le rôle de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en ce qui concerne la promotion de l'intégration équilibrée des trois piliers du développement durable dans la région et nous appelons la Commission, la Commission de l'Union africaine, l'Autorité de planification et de coordination du NEPAD, la Banque africaine de développement et les communautés économiques régionales à continuer à faciliter les réunions et les processus consultatifs, afin de suivre, d'évaluer et d'accélérer la mise en œuvre des engagements des pays africains en matière de développement durable.

53. En conformité avec la décision Assembly/AU/Dec.381(XVII) de la Conférence de l'Union africaine demandant que soit prise en considération la nécessité de renforcer, consolider et transformer le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en institution internationale spécialisée pour l'environnement, basée à Nairobi (Kenya), nous demandons instamment aux participants à la Conférence Rio+20 d'entériner la décision de la Conférence de l'Union africaine qui reconnaît que les structures institutionnelles actuelles ne répondent pas pleinement aux besoins de l'Afrique en ce qui concerne l'environnement, le développement durable et les changements climatiques, dans le contexte de l'examen des cadres institutionnels du développement durable.

54. Concernant la position africaine sur la création d'une institution spécialisée internationale, nous affirmons que cette institution, quelle que soit sa forme, devrait répondre aux critères ci-après :

- a) Avoir un mandat clair et une visibilité politique, pour s'acquitter des fonctions principales d'un système de gouvernance environnementale internationale tel que prévu dans les conclusions de Nairobi-Helsinki, et collaborer avec les secteurs économiques et sociaux majeurs à l'échelon international pour faire en sorte que leurs politiques se complètent et soutiennent le développement durable ;
- b) Être ouverte à tous les États et régie par un système de prise de décision où chaque État membre a une voix et où les décisions sont prises par consensus ;
- c) Être autonome et capable de définir un programme politique mondial pour l'environnement et de donner des orientations pour la mobilisation de fonds en faveur de l'environnement ;
- d) Disposer d'un financement sûr, stable, additionnel et prévisible pour remplir sa mission ;

- e) Disposer de pouvoirs accrus pour coordonner l'éventail d'accords multilatéraux sur l'environnement et en assurer la cohérence, en encourageant les synergies tout en respectant l'indépendance juridique des conférences des parties à ces accords ;
- f) Avoir une présence régionale renforcée et assurer une meilleure exécution à l'échelon national grâce au développement de capacités opérationnelles ;
- g) Disposer des pouvoirs pour conduire un processus de planification stratégique à l'échelle du système des Nations Unies en ce qui concerne l'environnement et de coordonner les contributions de plusieurs organismes ayant un mandat se rapportant à l'environnement dans le système international ;
- h) Encourager le lien entre la science et les politiques pour répondre à la préoccupation pressante qu'est la durabilité de l'environnement et pour soutenir les réseaux scientifiques nationaux et régionaux et les chercheurs ;
- i) Être capable de renforcer les capacités et l'appui technologique, en particulier en Afrique, de contrôler l'efficacité de la mise en œuvre effective et de faciliter l'accès à la technologie et son transfert.

55. Nous soulignons qu'une nouvelle institution spécialisée ne saurait impliquer la création d'un mécanisme de l'environnement, organisme de contrôle de conformité, pour les pays en développement, ou la mise en place de conditionnalités vertes ou des barrières commerciales, et ne doit pas conduire à des charges financières supplémentaires pour l'Afrique.

## V. Moyens de mise en œuvre

56. Nous reconnaissons qu'il incombe principalement aux pays africains de chercher à atteindre leurs objectifs en matière de développement durable. À cet égard, nous réaffirmons que les pays ont mis en place ou renforcé des organisations régionales, sous-régionales et nationales pour les accompagner dans le processus de développement. Nous reconnaissons également l'importance capitale d'un appui extérieur bien ciblé pour faire face aux coûts marginaux liés à l'exécution des engagements pris au titre des moyens de mise en œuvre.

57. Nous insistons sur le fait que la prestation des moyens de mise en œuvre doit être au cœur de la Conférence Rio+20. Il existe des retards dommageables en ce qui concerne la tenue des engagements internationaux liés à la réalisation du développement durable en Afrique, particulièrement dans les domaines du financement, de la dette extérieure, de l'investissement dans le commerce, du renforcement des capacités et du transfert de technologies. Cet ensemble d'engagements et d'appui de la communauté internationale, qu'il faudra honorer de toute urgence, comprend :

- a) L'engagement des pays développés d'allouer 0,7% de leur PIB aux pays en développement dans le cadre de l'aide publique au développement (APD) qui doit être tenu, de même que l'objectif de 0,15% à 0,20% du revenu national brut pour les pays les moins avancés;

- b) La nécessité d'honorer l'engagement de doubler l'aide à l'Afrique à l'horizon 2010, tel qu'énoncé lors du Sommet du G-8, tenu à Gleneagles, en juillet 2005 ;
- c) Le besoin urgent pour la communauté internationale d'adopter une solution, efficace, équitable, durable et orientée vers le développement au problème de la dette des pays en développement, particulièrement par le biais de l'annulation totale de la dette et l'accroissement des flux de financement concessionnel ;
- d) La nécessité de pleinement prendre en compte le Plan stratégique de Bali pour l'appui technologique et le renforcement des capacités et de mettre en œuvre les dispositions énoncées dans le chapitre 34 d'Action 21 et dans le plan de mise en œuvre de Johannesburg concernant le transfert de technologies ;
- e) La nécessité de mettre en place un système de commerce axé sur le développement, universel, reposant sur des règles, ouvert, sans exclusive, équitable et multilatéral, et de relancer les négociations multilatérales sur le commerce afin de réaliser des résultats de développement au titre du Cycle de Doha. Nous appelons également à la facilitation de l'accès des pays en développement à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- f) La nécessité de reconnaître que la science et la technologie jouent un rôle clef dans la réalisation des objectifs de développement et que le « retard technologique » bride la capacité des pays africains à pleinement participer à l'économie mondiale et constitue un obstacle majeur à leurs efforts visant à améliorer la capacité de production, à renforcer la compétitivité, à attirer les flux de capitaux privés, à générer des revenus et des emplois, à réduire la pauvreté et à réaliser une croissance économique soutenue et le développement durable.
58. Nous affirmons que les moyens de mise en œuvre ci-après définis dans Action 21, dans le programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et dans le plan de mise en œuvre de Johannesburg sont indispensables pour garantir la traduction pleine et effective des engagements pris au titre du développement durable en résultats tangibles dans les domaines du financement, de la mise au point et du transfert de technologies, du renforcement des capacités, de la mondialisation et des échanges, de l'intégration régionale et de la coopération Sud-Sud. Nous affirmons également que la Déclaration de Paris, le Programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide et les discussions en cours entre l'Afrique et ses partenaires sur l'efficacité du développement sont tout aussi pertinents.
59. Nous reconnaissons que, pour honorer les engagements actuels pris dans le domaine du développement durable et tout autre nouvel engagement pouvant résulter de Rio+20, nous devons tirer parti des synergies existantes entre les différents moyens de mise en œuvre afin de garantir l'efficacité des interventions et investir judicieusement les ressources financières et humaines. Ainsi, des investissements appropriés dans la formation professionnelle et le renforcement des capacités contribueront au passage à une économie verte et soutiendront l'économie bleue existante, qui, à son tour, facilitera la diversification économique et améliorera les perspectives d'échanges internationaux pour les produits africains. À cet égard :

- a) Nous prenons l'engagement d'améliorer l'environnement de la gouvernance à l'échelon national, en veillant à tenir les institutions entièrement responsables, en faisant en sorte que les processus de planification et d'élaboration du budget soient transparents et ouverts, et en élaborant des stratégies nationales de développement durable. À cet égard, nous invitons la communauté internationale à intensifier les efforts visant à soutenir le renforcement des institutions et les capacités de planification en Afrique ;
- b) Nous nous engageons à améliorer la mobilisation des ressources internes en faveur du développement durable, notamment par le biais de mécanismes novateurs et du recours accru aux partenariats publics-privés;
- c) Nous soulignons qu'en dépit de la nécessité d'accroître les efforts intérieurs, l'Afrique, à elle seule, n'est pas en mesure de relever le défi du développement durable, en particulier face à des problèmes nouveaux et émergents tels que les changements climatiques et la crise financière et économique mondiale. Nous exhortons par conséquent la communauté internationale à honorer ses engagements en ce qui concerne le transfert de ressources financières et technologiques, tout en veillant à ce qu'elles complètent et renforcent les efforts intérieurs et qu'elles favorisent l'acquisition de compétences et le renforcement des capacités. À cet égard, nous nous engageons à faire de l'efficacité du développement une priorité absolue à laquelle les bailleurs de fonds non traditionnels doivent également se conformer ;
- d) Nous invitons les partenaires au développement et les bailleurs de fonds non traditionnels à davantage utiliser les systèmes en place dans les pays afin de renforcer les structures institutionnelles nationales et à inclure les critères de développement durable dans les institutions financières internationales afin de faciliter l'investissement dans le développement durable. Cela permettrait de faire avancer le programme d'efficacité du développement. Nous comprenons l'efficacité du développement dans le contexte plus large du développement durable, favorisant ainsi une plus grande cohérence des politiques avec les politiques commerciales, les politiques d'investissement et d'autres politiques sectorielles qui déterminent les progrès sur la voie du développement durable. Dans ce cadre, nous nous engageons à harmoniser les efforts locaux, nationaux, sous-régionaux, régionaux et internationaux et à améliorer la cohérence des politiques;
- e) Nous exhortons la communauté internationale à honorer les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Copenhague et des accords de Cancún en vue de financements accélérés supplémentaires et du financement à long terme à partir de 2013, notamment la création d'un Fonds vert pour le climat auquel les pays en développement auraient directement accès ;
- f) Nous reconnaissons la nécessité de renforcer la coopération Sud-Sud, ainsi que d'adopter et de promouvoir des arrangements et des initiatives de coopération qui soient coordonnés, intégrés, sans exclusive et transparents ;
- g) Nous insistons sur le fait que le transfert de technologie doit s'orienter vers des technologies vertes adéquates et sans danger, susceptibles d'aider l'Afrique à mieux exploiter son riche patrimoine de ressources naturelles sans compromettre sa viabilité. Nous in-

tensifierons nos efforts en vue d'améliorer l'acquisition de compétences, tout en veillant à ce que les compétences recherchées soient propices au passage à une économie verte. En outre, nous demandons à ce que le transfert des technologies appropriées repose sur des principes de justice et d'équité ;

- h) Nous affirmons la nécessité de remanier les programmes scolaires et les systèmes éducatifs en Afrique à l'appui du programme de développement durable dans son ensemble et de la transition vers une économie verte en particulier. Nous reconnaissons également le rôle clef que jouent la science, la technologie et l'innovation dans la mise en œuvre d'un programme de développement durable. Nous nous engageons à accroître les investissements dans la science, la technologie et l'innovation, afin de garantir que l'Afrique ne se laisse pas distancer dans la course aux technologies vertes. Nous nous engageons aussi à promouvoir et à renforcer les institutions travaillant à l'innovation technologique, à introduire des codes et des normes à même de promouvoir le développement vert, à établir à l'intérieur et à l'extérieur de la région des partenariats dans le domaine du développement technologique et à encourager les partenariats entre les industries, les universités et les pouvoirs publics. À cet égard, nous reconnaissons qu'il est primordial de renforcer la mise en place de réseaux entre les institutions et les centres d'excellence, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Afrique ;
- i) Nous demandons un programme de soutien pour aider les pays africains à évaluer les coûts et les avantages de la transition vers une économie verte, à élaborer et à exécuter des politiques pertinentes qui traitent les besoins et les priorités de l'Afrique, afin que l'économie verte contribue aux objectifs de développement durable et d'élimination de la pauvreté ;
- j) Nous soulignons la nécessité d'élaborer des stratégies nationales globales de renforcement des capacités tenant compte des trois composantes du développement des capacités, à savoir la mise en valeur des ressources humaines, le développement organisationnel et le développement institutionnel, pour réduire au minimum la migration de la main-d'œuvre qualifiée. Nous nous engageons à renforcer les partenariats avec les acteurs non traditionnels et le secteur privé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des pays, dans le but d'exploiter les ressources et les capacités en faveur du développement durable ;
- k) Nous reconnaissons que l'intégration régionale joue un rôle important dans la promotion de la diversification économique, l'élargissement des marchés, la mutualisation des ressources et leur allocation plus rationnelle, le traitement des questions et défis de nature transfrontières ou se rapportant à la mondialisation auxquels l'Afrique fait face. Nous nous engageons, par conséquent, à approfondir et à accélérer l'intégration régionale sur le continent ;
- l) Nous reconnaissons en outre que si les échanges sont, de toute évidence, un élément important du développement durable, nous veillerons malgré tout à ce que nos économies ne soient pas uniquement tributaires des échanges internationaux pour la croissance économique, étant donné qu'une telle dépendance les exposerait de façon excessive aux aléas des marchés internationaux. À cet égard, nous nous engageons à

renforcer le commerce intra-africain et invitons la communauté internationale à soutenir la diversification économique en Afrique puisqu'elle peut jouer un rôle déterminant dans la réduction de la vulnérabilité de la région aux chocs externes ;

m) Nous sommes vivement préoccupés de ce que la voix de l'Afrique, malgré la taille du continent, ne compte guère dans les institutions internationales, telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce, et au G-20. Les besoins spécifiques du continent ne sont pas suffisamment pris en compte dans le débat en cours sur la refonte de l'architecture financière internationale. Nous soulignons par conséquent qu'il est impératif que les circonstances et les intérêts particuliers de l'Afrique soient pleinement pris en compte dans la gouvernance internationale.

### ***Large participation***

60. Nous reconnaissons que le développement durable exige que tous les principaux groupes, quel que soit le niveau où ils se trouvent, jouent un rôle important étant donné que la participation engendre l'appropriation collective d'un processus et crée un sentiment fort d'engagement à obtenir des résultats. À cet égard, il faudrait garantir la participation de toutes les parties prenantes représentant les neuf grands groupes dans les instances nationales, régionales et internationales consacrées au développement durable.

## DECISION SUR LA DECLARATION CONSENSUELLE AFRICAINNE A LA CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (RIO+20)

18<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union,  
Addis-Abeba, 29-30 janvier 2012

### La Conférence,

1. **RAPPELLE** sa décision sur «La préparation de l'Afrique à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20): position et stratégies communes face aux défis de l'économie verte et de la gouvernance internationale de l'environnement» (Assembly/AU/Dec.381 (XVII)) ;
2. **PREND NOTE** du Rapport présenté par le Porte-parole et Coordinateur politique de l'Afrique pour la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), S.E. M. Denis SASSOU N'GUESSO, Président de la République du Congo ;
3. **RECONNAÎT** que le thème de la dix-huitième session ordinaire du Sommet de l'UA: «Intensification du commerce intra-africain » est étroitement lié aux deux (2) thèmes de Rio+20, à savoir «l'économie verte dans le contexte du développement durable et l'éradication de la pauvreté et le cadre institutionnel pour le développement durable» et **RECONNAÎT EN OUTRE** qu'il est important pour l'Afrique d'œuvrer au succès de la Conférence de Rio+20;
4. **RÉAFFIRME** que le passage aux économies verte et bleue ouvre de nouvelles possibilités d'accélérer la marche de l'Afrique vers le développement durable grâce à la croissance économique, à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté ;
5. **RECONNAÎT** la nécessité de renforcer le cadre institutionnel du développement durable et de promouvoir une intégration équilibrée des piliers économique, social et environnemental du développement durable et **RÉAFFIRME** la Décision (Assembly/AU/Dec381 (XVII)) qui reconnaît que les structures institutionnelles actuelles, en tant que cadres institutionnels du développement durable, ne répondent pas pleinement aux besoins de l'Afrique en matière d'environnement, de développement durable et de changement climatique ;
6. **INVITE** la communauté internationale, à Rio+20, à tenir compte de la nécessité de renforcer et de consolider le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et de le transformer en une Institution internationale spécialisée pour l'environnement, qui sera établie à Nairobi (Kenya) ;
7. **APPROUVE** la Déclaration consensuelle africaine pour Rio+20, adoptée à la Conférence africaine préparatoire de la Conférence des Nations Unies pour le développement durable (Rio+20), qui s'est tenue à Addis-Abeba (Éthiopie), du 20 au 25 octobre 2011; **FÉLICITE** les ministres et les négociateurs africains, la Commission de l'Union africaine et la Conférence des Ministres africains de l'environnement (AMCEN) pour les efforts

qu'ils ont consentis pour élaborer et défendre la Position africaine commune pour Rio+20 et **DEMANDE** au Groupe africain des négociateurs, y compris les Représentants permanents des pays africains à New York, de continuer à parler d'une seule voix dans les négociations préparatoires de la Conférence de Rio+20 qui se tiendra à Rio de Janeiro (Brésil), du 20 au 22 juin 2012 ;

8. **DEMANDE** à la Conférence de Rio+20 d'adopter des mesures concrètes, assorties de moyens adéquats de mise en œuvre accélérée des engagements pris en faveur du développement durable, et **DEMANDE EGALEMENT** à la communauté internationale de redoubler d'efforts pour accroître l'aide publique au développement (APD), alléger la dette, transférer la technologie verte et promouvoir les systèmes commerciaux équitables afin d'aider l'Afrique à réaliser le développement durable ;
9. **DEMANDE** à la Commission de l'Union africaine, aux Communautés économiques régionales (CER), à la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), à la Banque africaine de développement (BAD), au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et au Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DESA) de mener des consultations régulières en vue d'aider les pays africains en leur apportant l'appui technique et financier nécessaire, pour leur permettre de participer efficacement au processus de négociations de Rio+20;
10. **DEMANDE EN OUTRE** à la Commission de l'Union africaine, en collaboration avec la CEA, la BAD, le PNUE, le PNUD, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) et d'autres organisations partenaires concernées, d'organiser un programme de formation visant à renforcer les capacités des négociateurs africains dans le processus de Rio+20;
11. **DEMANDE** aux États membres de participer à Rio+20, au plus haut niveau, et **DEMANDE** aux principaux groupes et parties prenantes, en particulier les jeunes, les femmes et la société civile, de participer activement au processus de Rio+20, en étroite collaboration avec les gouvernements africains et de promouvoir les intérêts et les priorités de l'Afrique en matière de développement durable;
12. **FÉLICITE** S.E. M. Denis SASSOU NGUESSO, Président de la République du Congo, en sa qualité de Porte-parole et de Coordinateur politique de l'Afrique pour Rio+20, et le **MANDATE** de mener des consultations avec les autres États et groupes régionaux tels que le Groupe des 77 et la Chine, l'Union européenne, l'Association des Nations d'Asie du Sud-est (ASEAN), MERCOSUR, les pays membres de l'Organisation du Traité de l'Amazonie (ACTO), les pays sud-américains membres de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA), le G8 et le G20, afin d'obtenir leur appui à la Déclaration consensuelle africaine pour Rio+20 et d'obtenir les résultats escomptés ;
13. **DEMANDE** à la République du Congo de collaborer avec la Commission de l'Union africaine, la CEA et d'autres organisations partenaires dans la préparation d'un rapport de mise en œuvre de la présente Décision et des conclusions de la Conférence de Rio+20, à soumettre à la prochaine session ordinaire de la Conférence en juin 2012.

## DECLARATION SUR LA STRATEGIE DE L'AFRIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE APRES RIO+20

### 14<sup>ème</sup> session de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, Arusha, 12-14 septembre 2012

*Nous, Ministres africains de l'environnement,*

*Réunis à Arusha (République-Unie de Tanzanie) du 12 au 14 septembre 2012 à l'occasion de la quatorzième session de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement,*

*S'agissant de la stratégie de l'Afrique pour le développement durable après Rio+20,*

*Nous félicitant de l'issue de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) tenue à Rio de Janeiro (Brésil) du 20 au 22 juin 2012,*

*Rappelant la décision prise par l'Assemblée de l'Union africaine à sa dix-neuvième session ordinaire tenue à Addis-Abeba les 15 et 16 juillet 2012, au sujet de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) priant :*

- a) La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement d'effectuer, à sa quatorzième session, une analyse détaillée des textes issus de Rio+20 afin d'élaborer un Plan d'action pour l'Afrique et de préparer la soixante-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies ;
- b) La Commission de l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies, la Banque africaine de développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement, les communautés économiques régionales et les autres partenaires d'intensifier leurs efforts en vue d'apporter, en termes de facilitation et de coordination, le soutien nécessaire pour la mise en œuvre effective des textes issus de Rio+20, afin d'appuyer les efforts de développement durable en Afrique,

*Soulignant la nécessité pour l'Afrique de saisir les occasions qui s'offrent à elle pour réaliser ses ambitions en matière de développement durable suite aux textes issus de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable,*

*Reconnaissant l'utilité et l'importance que continuent de revêtir le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique en tant que cadre du développement durable et son Plan d'action pour l'Initiative environnementale en tant que cadre pour s'attaquer aux problèmes environnementaux en Afrique,*

*Exprimant* nos remerciements à tous nos partenaires, notamment la Commission de l'Union africaine, les communautés économiques régionales, la Banque africaine de développement, la Commission économique pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement, les autres organismes des Nations Unies et autres partenaires pour le soutien qu'ils ont apporté aux travaux préparatoires ainsi qu'à la participation réussie des pays africains à la Conférence Rio+20,

*Nous félicitant* de l'adoption par la Conférence des Nations Unies sur le développement durable du cadre décennal de programmation pour des modes de consommation et de production durables, qui encourage les initiatives régionales et nationales visant à accélérer la transition vers des modes de consommation et de production durables, en favorisant l'utilisation efficace des ressources et dissociant la croissance économique de la dégradation de l'environnement, tout en contribuant à la création d'emplois et à l'éradication de la pauvreté,

*Sachant* que les programmes prévus dans le cadre décennal de programmation pour des modes de consommation et de production durables incluent des informations pour le consommateur visant à promouvoir des outils tels que l'éco-étiquetage,

*Rappelant* l'Engagement de Luanda (2010) sur la mise en œuvre de la Déclaration de Libreville sur la santé et l'environnement en Afrique, par laquelle les ministres de la santé et de l'environnement ont fait de la gestion des produits chimiques l'une des principales priorités du continent dans les domaines de la santé et de l'environnement, à prendre en considération pour accélérer la mise en œuvre de la Déclaration de Libreville,

*Déterminés* à résoudre les problèmes actuels en matière de santé et d'environnement grâce à la mise en œuvre effective de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques et des conventions internationales sur les produits chimiques, qui exige que les politiques en matière de santé et d'environnement soient alignées, et grâce au renforcement des mécanismes institutionnels pour faciliter la collaboration ainsi qu'une meilleure intégration de la gestion rationnelle des produits chimiques dans l'ordre du jour du développement durable,

*Notant* avec satisfaction le soutien fourni par la Commission de l'Union africaine, la Banque africaine de développement, les communautés économiques régionales, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la Commission économique pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies, le Fonds pour l'environnement mondial et d'autres partenaires aux fins de la mise en œuvre des programmes pour l'environnement en Afrique, Réaffirmant l'importance des rapports de la série L'avenir de l'environnement en Afrique en tant que cadre pour aider les États membres et autres parties prenantes à prendre des décisions visant à donner suite aux textes issus de la Conférence Rio+20,

*Ayant* à l'esprit la Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable 2005-2014 et le Communiqué de Tbilissi intitulé «EducateToday for a Sustainable Future» (Éduquer aujourd'hui pour un avenir durable), adopté par la Conférence

intergouvernementale de Tbilissi sur l'éducation relative à l'environnement pour le développement durable (Tbilissi+35), tenue les 6 et 7 septembre 2012,

*Exprimant* notre soutien à la sixième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, devant se tenir à Hyderabad (Inde) du 1er au 5 octobre 2012, ainsi qu'à la onzième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique devant se tenir à Hyderabad du 8 au 19 octobre 2012, en particulier au segment de haut niveau prévu du 17 au 19 octobre 2012, compte tenu de leur importance,

*Notant* avec satisfaction l'adoption, au titre de l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA), du Plan d'action pour l'Afrique 2012-2017 à la cinquième session de la Réunion des Parties à l'AEWA, engageant les gouvernements des pays africains à appuyer pleinement et à mettre en œuvre le Plan d'action au niveau national et encourageant les pays développés partenaires et autres partenaires à fournir des ressources techniques et financières additionnelles pour assurer la mise en œuvre intégrale du Plan d'action,

*Préoccupés* par les modestes progrès de la mise en œuvre de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique,

*Considérant* qu'à sa soixante-septième session, convoquée en septembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies organisera un débat et prendra des décisions sur la mise en œuvre de certains des textes issus de la Conférence Rio+20,

*Sachant* que la Conférence Rio+20 a réaffirmé les Principes de Rio sur le développement durable, tels qu'ils figurent dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, faite en 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement,

Réaffirmant l'importance du rôle joué par les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile dans la mise en œuvre du programme de travail de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement,

*Reconnaissant* l'importance du rôle que les jeunes, le secteur privé, les grands groupes, les organisations non gouvernementales et la société civile sont appelés à jouer dans l'application des textes issus de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable et la nécessité de les impliquer effectivement dans tous ces processus,

*Rappelant* la décision 13/4 adoptée par la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement à sa treizième session, demandant à chaque Etat membre de la Conférence de verser une contribution minimale obligatoire de 10 000 dollars au Fonds d'affectation spéciale de la Conférence, et *engagés* à assurer que la Conférence dispose de ressources financières sûres, stables, adéquates et croissantes pour s'acquitter de son mandat,

*Préoccupés par l'absence de contribution au Fonds d'affectation spéciale de certains États membres, qui empêche la Conférence de mener à bien ses activités,*

*Résolvons par la présente :*

1. De convenir d'améliorer la visibilité politique de l'ordre du jour pour le développement durable en Afrique et de promouvoir une intégration plus vigoureuse et équilibrée des trois dimensions du développement durable;
2. De convenir de renforcer et consolider notre engagement à promouvoir le développement durable et à intégrer effectivement les dimensions économique, environnementale et sociale dans nos politiques et stratégies de développement locales, nationales et régionales;
3. De réaffirmer la nécessité de continuer de parler d'une seule voix et de veiller à ce que l'Afrique soit adéquatement représentée dans tous les comités qui seront établis pour donner suite aux textes issus de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20);
4. De définir une stratégie commune de négociation et d'engagement qui représente les intérêts de l'Afrique dans les processus intergouvernementaux qui seront instaurés par l'Assemblée générale à sa soixante-septième session concernant :
  - a) La création du forum politique intergouvernemental de haut niveau;
  - b) La définition d'objectifs de développement durable;
  - c) Le renforcement et l'élévation du statut du Programme des Nations Unies pour l'environnement;
  - d) La mise en œuvre opérationnelle du programme-cadre décennal pour des modes de production et de consommation durables;
  - e) Le mécanisme d'élaboration, de transfert et de diffusion de technologies propres et écologiquement rationnelles;
  - f) Le processus intergouvernemental pour une stratégie de financement du développement qui soit efficace et durable ;
5. D'élaborer et de mener à bien des programmes phares régionaux contribuant à l'application des textes issus de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20) en Afrique;
6. De demander à l'Organe de planification et de coordination de l'Union africaine et du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) de créer, en collaboration avec la Banque africaine de développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la Commission économique pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies, les communautés économiques régionales et d'autres partenaires concernés, une plateforme africaine de partenariats sur l'environnement en tant que mécanisme de coopération et de mobilisation de ressources pour mettre en œuvre le Plan d'action de l'Initiative environnementale de l'Union africaine et du NEPAD;

7. De lancer un partenariat africain pour l'économie verte qui facilite la coordination de l'appui aux États membres et qui serve à mettre en œuvre le Partenariat mondial d'action pour l'économie verte comme moyen d'éradiquer la pauvreté, de créer des emplois décents et de promouvoir le développement durable;
8. De prendre les mesures nécessaires pour tenir l'engagement pris à la Conférence Rio+20, de parvenir à un monde neutre du point de vue de la dégradation des sols dans le contexte du développement durable et dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification;
9. De convenir de faire du groupe de travail de Marrakech sur la coopération avec l'Afrique, un partenariat pour des modes de consommation et de production durables en Afrique, de manière à assurer la poursuite des activités et des programmes sur la consommation et la production durables dans la région;
10. De souligner qu'il importe de lier la consommation et la production durables à la satisfaction des besoins essentiels, qui constitue un défi, lors de l'élaboration d'activités nationales, sous-régionales et régionales en Afrique dans le contexte du cadre décennal de programmation pour des modes de consommation et de production durables;
11. De demander à la Commission économique pour l'Afrique de consacrer une session de la réunion du Mécanisme régional de mise en œuvre pour l'Afrique, qui se tiendra prochainement, à l'examen des priorités de l'Afrique afin de déterminer les directives devant régir l'implication de l'Afrique dans le processus intergouvernemental instauré par l'Assemblée générale y compris le forum politique de haut niveau, les objectifs de développement durable, le financement et le cadre décennal de programmation pour des modes de consommation et de production durables ;
12. D'officialiser et appuyer la poursuite de l'élaboration du mécanisme africain d'éco-étiquetage et de son label écologique « Eco-mark Africa » en tant qu'instrument de marché efficace et outil d'information du consommateur pour améliorer l'accès des produits africains aux marchés régionaux et internationaux ;
13. De demander aux États membres de s'appuyer sur les conclusions des rapports de la série *L'avenir de l'environnement en Afrique* pour élaborer leurs politiques, plans et stratégies de développement national et de demander à la Commission de l'Union africaine d'intégrer la préparation des rapports de la série dans son programme de travail, avec le soutien technique du Programme des Nations Unies pour l'environnement ;
14. De prier le Programme des Nations Unies pour l'environnement de procéder à une analyse de la situation, des meilleures pratiques et des besoins et de convenir d'élaborer et d'adopter un plan d'action sur l'accès à l'information, la participation et la justice concernant les questions d'environnement en Afrique ;
15. De convenir d'élaborer des programmes de nature à appuyer le développement des réseaux et des capacités de parlementaires pour qu'ils puissent faire connaître les ac-

cords multilatéraux sur l'environnement et les intégrer aux politiques et programmes nationaux et régionaux ;

16. D'inviter l'Assemblée de l'Union africaine à réexaminer la décision d'abolir les conférences ministérielles sectorielles, notamment la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, afin de permettre de nouvelles consultations et de demander l'instauration d'un comité technique spécialisé sur l'environnement, étant donnée l'importance croissante de la dimension environnementale pour le développement durable en Afrique et dans le monde ;
17. De demander aux États membres d'élaborer, individuellement et collectivement, des politiques, directives, lois et autres stratégies ou mécanismes pour la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques ;
18. De convenir de renforcer l'éducation et la formation à l'environnement et de développer un plan d'action pour l'Afrique, portant, entre autres, sur l'éducation formelle et informelle, le développement des capacités et la mise en réseau de l'information, et d'y inclure explicitement un volet sur l'apprentissage assisté par la technologie ;
19. De renforcer, compte tenu des besoins accrus, la coordination et la coopération entre les conventions sur les produits chimiques et les déchets, à savoir la Convention de Bamako, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, et d'encourager la poursuite et l'amélioration de la coordination et de la coopération entre ces conventions et l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, et de demander aux États membres de suivre cette approche synergétique pour mettre en œuvre les conventions sur les produits chimiques et les déchets à l'échelon national ;
20. De prier les États membres, la Commission de l'Union africaine et le Programme des Nations Unies pour l'environnement d'appuyer, en collaboration avec l'Organisation mondiale de la Santé et d'autres partenaires, d'appuyer la mise en œuvre du programme africain de réduction des risques chimiques pour la santé et l'environnement en Afrique et d'élaborer et de diffuser, à l'intention des États membres, les outils techniques nécessaires à la mise en œuvre du programme dans le contexte de la Déclaration de Libreville sur la santé et l'environnement en Afrique ;
21. De prier instamment la Commission de l'Union africaine, ainsi que le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la Commission économique pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies et d'autres partenaires, d'élaborer une stratégie pour le milieu marin et côtier pour l'Afrique ;
22. De demander aux partenaires, notamment au Fonds pour l'environnement mondial, de soutenir les efforts déployés par les pays africains et les organisations régionales pertinentes pour assurer la mise en œuvre effective d'instruments relatifs à l'environne-

ment, notamment la Convention sur la diversité biologique, en particulier par la mise en œuvre à l'échelon national du Plan stratégique de la Convention et des objectifs d'Aichi pour la biodiversité, ainsi que les efforts visant la ratification, l'entrée en vigueur rapide et la mise en œuvre du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ;

23. De prier instamment les États membres ainsi que toutes les organisations régionales compétentes d'apporter leur concours à la réalisation des objectifs de la Décennie des Nations Unies pour la diversité biologique 2011-2020 ;

24. D'engager vivement les États membres à continuer de conserver et d'exploiter durablement la diversité biologique en soutenant l'objectif du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques et en promouvant une utilisation sûre de la biotechnologie moderne ;

25. D'engager vivement les États membres à favoriser les synergies dans la mise en œuvre des Conventions de Rio ;

26. D'encourager la Commission de l'Union africaine à poursuivre ses travaux sur l'élaboration de directives pour appuyer la mise en œuvre coordonnée du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage de leurs avantages, en Afrique ;

27. De prier le Programme des Nations Unies pour l'environnement, en collaboration avec les États membres et les partenaires, de faciliter, au moyen d'une assistance financière et technique, par le biais de la coopération multilatérale, Nord-Sud et Sud-Sud, l'application de la décision convenue à la Conférence Rio +20 concernant les montagnes en Afrique ;

28. D'inviter tous les pays à faire connaître et utiliser la stratégie de la Commission de l'Union africaine donnant des conseils sur la manière d'encourager la ratification et la mise en œuvre de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, telle que révisée en 2003 ;

29. D'inviter instamment tous les États membres à adhérer à l'Accord de Lusaka sur les opérations concertées de coercition visant le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages de 1994 et à mettre en œuvre les mesures appropriées pour lutter contre la criminalité environnementale transfrontière dans ce domaine ;

30. D'engager vivement les États membres à prendre les mesures nécessaires pour ratifier et mettre en œuvre la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, telle que révisée en 2003 ;

31. De prier la Commission de l'Union africaine, la Banque africaine de développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la Commission économique pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies et les communautés économiques régionales d'appuyer la convocation de la première réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bamako et de faciliter la mobilisation de ressources pour sa mise en œuvre opérationnelle ;

32. De demander aux partenaires, notamment au Fonds pour l'environnement mondial, d'apporter un soutien aux pays africains ainsi qu'aux organisations compétentes dans les efforts qu'ils fournissent pour mettre en place effectivement la Grande muraille verte du Sahara et l'Initiative pour le Sahel, et d'en faire un programme phare qui représente la contribution de l'Afrique à l'avènement d'un monde neutre du point de vue de la dégradation des sols dans le contexte du développement durable ;
33. De promouvoir la coopération Sud-Sud, y compris par le biais de la coopération au sein du continent africain et entre l'Afrique, le Brésil et la Chine, en vue du développement durable en Afrique [...].

# ADRESSES MAILS DES AUTEURS

## Co-rédacteurs en Chef Invités

Marina BAMBARA *marinabambara@gmail.com*

Ali Mohamed MEKOUAR *alimomek@hotmail.com*

## Auteurs des articles

Marcel AMBOMO *marcelambomo@yahoo.fr*

Marianne Pulchérie DONOUMASSOU - SIMEON *simeonp69@yahoo.fr*

Amidou GARANE *garaneha7@yahoo.fr*

Abdoulaye SENE *abdoulayesene@ucad.edu.sn*

Marina BAMBARA *marinabambara@gmail.com*

Baba HAMDY DEME *baba-hamady.deme@univ-lyon3.fr*

Germain KABANDA KWATATSHEY *kabandagermain@yahoo.fr*

Ibrahima LY *ibrally2005@yahoo.fr*

Victorine Ghislaine NZINO MUNONGO *name\_victorinen@yahoo.fr*

Parfait OUMBA *parfaitoumba@gmail.com*

Michel PRIEUR *michel.prieur@unilim.fr*

Saholy RAMBININTSAOTRA *rabelisoarojo@yahoo.fr*

Yacouba SAVADOGO *yacouba.savadogo@iucn.org*

## ANNONCE

Le Colloque sur le droit de l'environnement en Afrique se tiendra du 29 au 31 Octobre 2013, à Abidjan, en Côte d'Ivoire. Il portera sur le thème: ***Mécanismes institutionnels et financiers de mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique dans la perspective du développement durable.***

Un appel à contributions pour le Colloque sera lancé prochainement.

Les travaux du Colloque seront publiés dans un prochain numéro de la RADE.



