

PREMIÈRE PARTIE

PROBLÈMES GÉNÉRAUX

L'étude du droit de l'environnement soulève un certain nombre de problèmes de caractère général, ayant trait à la fois aux fondements mêmes de ce droit, aux techniques et processus de fabrication de ses normes ainsi qu'à ses aspects transversaux ou transectoriels. De tels problèmes touchant à différents aspects du droit de l'environnement ne sauraient être abordés de façon fragmentaire sans porter préjudice à leur cohérence globale ; on n'en aurait en tout état de cause qu'une vue partielle. Or ces problèmes relèvent aussi bien du droit international que des droits internes des États et portent aussi bien sur les aspects normatifs que sur les aspects institutionnels. Considéré sous l'angle spécifique du droit de l'environnement en Afrique, leur examen permet de souligner à la fois l'ancrage dudit droit aux normes juridiques universelles de protection de l'environnement, et son articulation en fonction des réalités écologiques propres du continent.

Au regard de ces considérations, on étudiera successivement : la formation internationale du droit de l'environnement, en particulier la contribution qu'y apporte l'Afrique (chap. 1) ; les sources du droit de l'environnement en Afrique (chap. 2) ; les principes fondamentaux du droit international de l'environnement (chap. 3) ; et enfin, les techniques et outils de gestion de l'environnement en Afrique (chap. 4).

Chapitre 1

La formation internationale du droit de l'environnement

La contribution de l'Afrique.

Traditionnellement, l'élaboration des normes juridiques est l'œuvre exclusive, soit des États et accessoirement des organisations interétatiques dans l'ordre juridique international classique, soit d'organes institués habilités à édicter des règles de droit dans l'ordre juridique interne des États. Le processus de fabrication des normes du droit de l'environnement introduit à cet égard une innovation : il consacre la démocratie participative (sect. 1) dans l'entreprise de production du droit. Cette novation démocratique a permis à l'Afrique, entre autres, de s'impliquer plus activement dans l'élaboration internationale du droit de l'environnement. Comme ce fut le cas à l'occasion de l'élaboration du nouveau droit de la mer, elle a pris et prend une part de plus en plus importante à la diplomatie écologique multilatérale (sect. 2), et dans ce cadre, elle a contribué de façon significative à l'émergence des droits dits de la troisième génération (sect. 3).

Section 1 : l'élaboration du droit de l'environnement et la démocratie participative

La réalisation d'un développement soutenable sur le plan économique et équitable sur le plan social requiert une participation effective des populations et des divers groupes intéressés aux prises de décisions relatives à l'utilisation des ressources de la nature. L'argument principal tient à ce que le développement n'a pas toujours rencontré les besoins primaires de la majorité, de même qu'il ne s'est pas fait en harmonie avec la nature ¹. Or la protection efficace de l'environnement exige une autogestion rationnelle des ressources de la nature par les populations. Celles-ci ne se satisfont pas, dans ce domaine, de la démocratie représentative selon laquelle les citoyens délèguent, à intervalles réguliers, leurs pouvoirs à des gouvernants pour un mandat plus ou moins long. Elles exigent une forme de participation qui s'apparente à la démocratie directe où les communautés de base sont appelées à se prononcer sur les choix de politique environnementale portant sur leurs aires de résidence.

Cette exigence d'une démocratie écologique infère, sur le plan interne, la nécessité de la démocratisation des régimes politiques comme condition d'une protection juridique efficace de l'environnement. Les régimes de dictature, et en particulier les dictatures communistes, outre qu'ils portaient des atteintes sévères et permanentes aux libertés et aux droits de la personne humaine, se sont révélés extrêmement dommageables pour l'environnement. Au demeurant, le lien étroit entre démocratisation et protection de l'environnement se vérifie aujourd'hui en Afri-

1. Voir Herbert de SOUZA, « Ecology and Democracy. Two approaches that question development » in *In the Aftermath of the Earth Summit. Responsible Global Action for the 21st Century. Comments and Documents*, SEF, 1993, p. 60.

que, à travers le nombre croissant des partis politiques et associations ayant pour objet la défense de l'environnement, même si leurs actions dans ce domaine se font rares et si leur efficacité est quasi nulle. En plus des ONG nationales ou transnationales de l'environnement, on assiste en effet à l'émergence des « Partis des Verts » dans plusieurs pays africains depuis la réapparition du multipartisme, notamment dans les États francophones.

La démocratie écologique se construit donc, et ce à tous les niveaux où s'élaborent les normes et décisions en matière environnementale. En l'occurrence, elle se manifeste sous la forme d'une participation active des acteurs (I) — parlements nationaux (qui manifestent un intérêt grandissant à ce sujet)², individus et groupes concernés ou intéressés — à l'élaboration des instruments juridiques de protection de l'environnement (II).

I. CATÉGORIES PARTICIPANTES ET NIVEAUX DE PARTICIPATION

La participation des acteurs sociaux infra-étatiques ou transétatiques à l'élaboration des normes juridiques de protection de l'environnement ou à la prise des décisions en matière environnementale est désormais consacrée au niveau international et s'impose de plus en plus dans l'ordre interne des États. Elle constitue un des principes nouveaux posés par la Déclaration de Rio (*cf. infra* chap. 3). Doivent ainsi être désormais impliqués dans l'entreprise de protection de l'environnement, les femmes, les jeunes, les populations et communautés autochtones et autres collectivités locales. La Déclaration sur les forêts va dans le même sens, et le Programme d'Action 21 (sect. III chap. 24 à 32) y ajoute les syndicats, les agriculteurs et les scientifiques. De même, le Programme souligne la nécessité de reconnaître et de renforcer le rôle des populations et communautés autochtones, et celui des ONG considérées comme des partenaires pour un développement durable, ainsi que les initiatives des collectivités locales. Selon Action 21 en effet, la réalisation du développement durable relève « de tous les échelons de la société » et doit impliquer le maximum d'acteurs sociaux. Le chapitre 27 intitulé « renforcement du rôle des ONG partenaires pour un développement » durable est très explicite à cet égard quant aux responsabilités futures de l'ONU et des États : « Le système des Nations Unies, y compris les institutions internationales de financement et de développement devront, en liaison avec les ONG, prendre des mesures afin d'étudier les moyens de renforcer les procédures et mécanismes existants par lesquels les ONG participent à la conception des politiques, à la prise de décision, à l'exécution [...] créer au sein de chaque organisme des mécanismes et des procédures en vue de faire appel aux connaissances et aux points de vue des ONG [...] concevoir des moyens souples et efficaces permettant aux ONG de participer aux processus d'évaluation de l'application de l'Agenda 21 ». Les gouvernements devraient, quant à eux, prendre des mesures pour faire participer les ONG aux procédures nationales de mise en œuvre de l'« Agenda » (chapitre 27, paragraphe 27-10)

Action 21, mais aussi les deux Déclarations de Rio comportent à cet égard de nombreux éléments qui rejoignent les conclusions de certains livres blancs et déclarations d'ONG nationales³ ou internationales⁴ ainsi que celles de la Conférence mondiale des ONG, « Racines de

2. Illustratif à cet égard le débat passionné de l'Assemblée Nationale du Cameroun sur le projet de loi sur la protection des forêts, la pêche et la chasse au cours d'une session extraordinaire de l'Assemblée en 1993.

3. Voir par ex : Livre blanc des ONG françaises : *Pour l'environnement et le développement. Construire la démocratie internationale*, CEDI (1992).

4. Voir par ex : Environnement Sans Frontière : « Universal Declaration of the Right of Human Kind to a Safe healthy Environment » (Point « IV Principle of recognition of the action of Non-Governmental Organizations ») ; TRICKLE UP PROGRAMM INC : « The role of people's self employment in poverty reduction ».

l'avenir », tenue à Paris du 17 au 20 décembre 1991, d'où est sorti le « Programme Ya Wananchi »⁵.

Des deux conventions adoptées à Rio, sur les changements climatiques, et sur la diversité biologique, c'est cette dernière qui intègre les acteurs infra-étatiques dans sa stratégie de conservation. Ainsi, dans son préambule, elle reconnaît la dépendance étroite et traditionnelle d'un « grand nombre de communautés locales et des populations autochtones » vis-à-vis des ressources biologiques « sur lesquelles sont fondées leurs traditions » ; affirme « le rôle capital que jouent les femmes dans la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » et affirme « la nécessité d'assurer leur pleine participation à tous les niveaux aux décisions politiques concernant la conservation de la diversité biologique et leur application » ; souligne « qu'il implique et qu'il est nécessaire de favoriser » entre autres « le secteur non gouvernemental aux fins de conservation de la diversité biologique et de l'utilisation durable de ses éléments ». Il y a là, incontestablement, une consécration plus formelle de l'idée de participation qui est au cœur du processus de formation du droit de l'environnement aujourd'hui.

L'importance de la participation des différentes catégories sus-visées est notoire⁶. La participation des *femmes* à la gestion des écosystèmes nationaux et internationaux et à la lutte contre la dégradation de l'environnement est essentielle surtout en Afrique où les femmes jouent un rôle actif en milieu rural. Il s'agit de mettre en œuvre les stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme⁷ en privilégiant la participation de celle-ci à la vie politique, à la gestion de l'environnement et à l'élaboration et l'application des programmes en faveur d'un développement durable. *Les jeunes*, par l'importance de leur nombre, leur absence de préjugés et leur enthousiasme pour la cause de l'environnement peuvent être des artisans particulièrement efficaces de la promotion de la défense de l'environnement en vue d'un développement en harmonie avec la nature. Aussi convient-il de favoriser leur éducation à l'environnement et leur participation aux prises de décisions notamment par le biais de leurs organisations. *Les populations autochtones et les différentes structures et communautés de base* ont, selon le principe 22 de la Déclaration de Rio, une meilleure connaissance du « milieu » et des « pratiques traditionnelles », aussi la reconnaissance de « leur identité, leur culture et leurs intérêts » est-elle la condition pour leur participation active au développement durable. La participation et la coopération des *collectivités locales* constituent un facteur important de réussite d'une politique de développement durable en raison de leur proximité avec la base, de leur rôle essentiel « au niveau administratif le plus proche de la population », dans « l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable » (Action 21). Ces collectivités sont en effet des facteurs « du civisme local » dans la mesure où elles favorisent la consultation et la participation des habitants⁸. À ce titre, le point 28-1 d'Action 21 recommande d'ailleurs assez fortement que les collectivités locales suivent la planification des besoins, fixent les orientations et la réglementation locales et concourent à l'application des politiques adoptées aux échelons national et international. Est également importante la participation des *syndicats, des travailleurs et des organisations professionnelles* de l'industrie et du commerce : ces organisations peuvent collaborer à la mise en œuvre de nouveaux modes de production plus écologiques et garantir la santé et la sécurité des travailleurs ; les uns et les autres peuvent proposer des normes ou contri-

5. *Programme ya Wananchi ; Plan d'action des citoyens pour les années 1990*, adopté lors des « Racines de l'avenir », Conférence mondiale des ONG dans le cadre du Sommet de la Terre de 1992, Paris, 17-20 déc. 1991.

6. Voir Michel PRIEUR, « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », *R.J.E.*, 1-1993, p. 25.

7. Stratégies arrêtées par la Conférence mondiale chargée d'évaluer les résultats de la décennie des Nations Unies pour la femme.

8. Voir M. PRIEUR, art. précité.

buer à l'élaboration de règles adaptées pour un développement sain et durable. Les agriculteurs et agricultrices doivent être étroitement associés à la conception et à la mise en œuvre des projets de conservation en milieu rural. En Afrique notamment, ils doivent être encouragés à l'application du droit coutumier ainsi que des pratiques et techniques traditionnels de conservation dont l'expérience a montré l'efficacité dans la protection de l'environnement. À cet égard, ils doivent disposer d'un maximum d'informations sur les intrants chimiques (engrais et pesticides) qu'ils utilisent de plus en plus aujourd'hui pour améliorer leurs rendements agricoles⁹. Quant à la communauté scientifique, elle devrait éviter le refuge facile d'un scientisme aveuglant (ex. : l'appel de Heidelberg de juin 1992) qui préconise le laisser-faire sous le prétexte de connaissances scientifiques insuffisantes. Les spécialistes des sciences de la nature doivent reculer les frontières de l'ignorance des éléments de notre environnement afin d'aider les instances habilitées à édicter les normes à légiférer en meilleure connaissance de cause.

La démocratie participative réclamée et qui trouve désormais un commencement d'application doit se faire tant aux niveaux local, national, régional, qu'au niveau international comme le réclamait déjà le rapport Brundtland et comme le suggérerait le projet de plan d'action des citoyens pour les années 1990 dont le point 21 dispose — entre autres : « Les ONG doivent avoir le droit et doivent s'engager à participer au développement, à la surveillance et à la vérification du droit international au niveau local, national, régional et international ». La contribution de chaque catégorie d'acteurs sociaux varie en fonction de ces niveaux de participation ; elle apparaît de plus en plus significative, et a influencé assez sensiblement l'évolution du droit international au cours des années récentes.

II. CONSISTANCE DE LA PARTICIPATION

Bien que des associations écologistes soient actives dans les pays développés depuis un certain nombre d'années déjà, la démocratie participative en matière environnementale n'a commencé à se manifester vraiment qu'avec l'apparition d'ONG internationales bien structurées et assez puissantes telles que les Amis de la Terre, Greenpeace, WWF, l'UICN... faisant pression sur les organisations internationales et les États. La participation d'ONG au processus décisionnel international et à l'élaboration du droit international de l'environnement a pris de l'ampleur avec la préparation de la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement. Un grand nombre d'ONG accréditées ont pu influencer sur le cours des négociations pendant la phase préparatoire et faire pression sur les délégués des États jusqu'à la phase finale des discussions qui a eu lieu au Sommet de Rio.

La participation des ONG et d'autres acteurs sociaux à la dynamique du droit et de la protection de l'environnement se manifeste de diverses manières et ce, au niveau international comme au niveau interne :

● Participation par l'alerte sur l'état de l'environnement. À cet égard, on observe dans certains cas un lien de causalité directe entre l'action des ONG ou des acteurs de la société civile et l'édiction des normes de protection ou de régulation dans un domaine précis de l'environnement. Ainsi, la réglementation des mouvements transfrontières des déchets dangereux s'est faite en Afrique comme en Europe, au niveau interne comme au niveau international, principalement à la suite de

9. Il faudrait éviter que, faute d'information, des agriculteurs soient victimes d'affections graves dues à l'utilisation de certains types d'intrants, à l'instar des 4 000 ouvriers agricoles employés par des compagnies américaines rendus stériles pour avoir utilisé un pesticide dans une bananeraie au Costa Rica (*Libération*, 13 août 1992, cité par M. PRIEUR, art. cit. p. 25).

l'alerte donnée par des ONG et autres associations de défense de la nature et de la qualité de la vie ¹⁰. C'est la dénonciation par des ONG du Nord, d'un trafic illicite des déchets dangereux entre certains pays occidentaux et quelques pays africains qui a enclenché le processus d'élaboration de la Convention de Bâle de 1989 puis de la Convention de Bamako de 1991, toutes deux relatives aux mouvements transfrontières des déchets dangereux (cf. *infra* Quatrième partie) ; c'est elle également qui a suscité l'édiction, dès 1989, par un certain nombre d'États africains, de législations nationales prohibitives et durement répressives en ce domaine (cf. *infra id.*)

● Participation par le biais de l'expertise, soit individuelle, soit institutionnelle. Ainsi, de nombreux experts, désignés généralement par des institutions telles que la FAO, la BIRD, le PNUE, le PNUD, interviennent dans l'élaboration des législations nationales en matière de protection de l'environnement dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique. Ces experts sont les véritables auteurs de ces textes, qu'ils moulent suivant des standards désormais universels (d'où la tendance très marquée vers l'uniformité de la plupart des législations nationales notamment en matière forestière) et que les parlements nationaux se contentent d'adopter. Ainsi également, de l'expertise juridique fournie par certaines institutions non gouvernementales telles que le WWF et l'UICN : on sait le rôle joué par cette dernière notamment, dans l'élaboration de la Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ainsi que de la Charte de la Nature de 1982, pour ne citer que quelques exemples.

● Participation par la proposition de normes nouvelles ou de solutions alternatives à travers déclarations et recommandations ¹¹. Certes, ces documents n'ont, en soi, aucune valeur juridique. Mais ils concourent assurément à la fermentation des idées qui sont à la base des progrès du droit international de l'environnement, et dans certains cas ils inspirent les politiques nationales de protection de l'environnement.

● Participation enfin à l'élaboration des instruments juridiques et autres outils nationaux de gestion de l'environnement. Il en est ainsi en particulier de la participation des ONG et des communautés de base à l'élaboration des plans nationaux de gestion de l'environnement. Cette ouverture est consécutive à la Conférence de Rio, et tous les pays africains qui ont mis en chantier leurs plans d'action environnementale postérieurement au Sommet de la Terre s'efforcent d'associer systématiquement les ONG et les populations des différentes régions du pays à leur élaboration ¹².

10. En France, par exemple, les ONG signalaient depuis longtemps déjà le trafic des déchets entre la RFA et la France ; cependant, il a fallu en attendre la dénonciation par les douaniers pour que le Parlement français se décide enfin à voter une loi sur la question.

11. Voir par exemple : *Déclaration de Limoges. Recommandations de la réunion mondiale des Associations de droit de l'environnement*, 13-15 novembre 1990 ; The Hague Recommendations on International Environmental Law, Peace Palace, The Hague, 16 August 1991, in *Biodiversity and International Law* (chap. 5 pp. 194 et s.), IOS Press, Amsterdam, Oxford, Washington, Tokyo, 1992 ; *Rio Proclamation of the Global Energy Charter*, adoptée à Genève en novembre 1991 par Energy Coalition ; *Universal Déclaration on the Right of Humankind to a Safe and Healthy Environment*, adoptée par Environnement Sans Frontière for Earth Summit, Paris, mai 1992 ; etc.

12. L'exemple du Cameroun est particulièrement illustratif à cet égard. C'est au cours de la phase préparatoire du Sommet qu'il a découvert les ONG nationales de l'environnement et les a associées à l'élaboration de la position nationale à présenter à Rio conformément aux directives du Secrétariat de la CNUED. Puis, après le Sommet, le gouvernement camerounais, sous l'impulsion des bailleurs de fonds multilatéraux (PNUD, PNUE, FAO) et bilatéraux (GTZ notamment) a associé aussi bien les ONG nationales que les populations de base à l'élaboration du Plan National de Gestion de l'Environnement à travers une série de séminaires provinciaux.

Section 2 : L'Afrique et la diplomatie écologique multilatérale

L'Afrique ne s'est impliquée que très progressivement dans le courant mondial en faveur de la protection de l'environnement. L'évolution de sa position en la matière est passée par trois phases importantes. D'abord, celle qui va jusqu'à la Conférence de Stockholm de 1972 : elle est caractérisée par les réticences et la méfiance des pays africains vis-à-vis du discours écologique (I). Ensuite, la phase intermédiaire entre la Conférence de Stockholm et celle de Rio : elle correspond à la période de prise de conscience africaine de la nécessité de préserver la nature dans l'intérêt même des pays du continent (II). Enfin, la troisième phase, celle de la conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement qui culmine avec le Sommet de Rio en 1992 : c'est la phase d'engagement nette de l'Afrique en faveur de la protection de l'environnement (III). Les réticences exprimées à Stockholm semblent désormais balayées, car Rio, c'est le Sommet du développement durable où l'environnement est pensé en rapport étroit avec le développement.

I. STOCKHOLM 1972 : LA MÉFIANCE AFRICAINE

Faisant écho à l'alerte donnée par les scientifiques à propos des menaces d'une catastrophe écologique au niveau planétaire, un groupe de pays industrialisés, conduit par la Suède, initia à l'Assemblée Générale du Nations Unies, le 3 décembre 1968, une résolution ¹³ réclamant la convocation d'une Conférence mondiale sur l'environnement humain qui se tiendrait à Stockholm en 1972. Si quelques pays ne marquèrent simplement pas d'intérêt pour la proposition, la plupart des pays en développement en général, et africains en particulier ¹⁴ virent dans la future Conférence une menace, tandis que d'autres y étaient franchement hostiles. Ces pays ne laissèrent passer aucune occasion d'exprimer leur crainte de voir l'idée de protection de l'environnement se transformer en un obstacle à leur développement. Peu avant la Conférence de Stockholm, qui se tint finalement du 5 au 16 juin 1972, la Conférence de Founex ¹⁵, pourtant chargée d'apaiser les craintes des pays en développement grâce à l'élaboration d'une déclaration rassurante, ne servit pas moins d'autel au credo anti-écologiste de représentants africains.

La crainte, au demeurant fort compréhensible, des pays africains tenaient à plusieurs raisons.

● D'abord, ils redoutaient que la priorité donnée aux problèmes de l'environnement n'entraîne une diminution des ressources affectées à l'aide au développement par les pays développés ¹⁶. La protection de l'environnement devenant un problème sérieux dans ces pays, il y avait lieu de penser que ceux-ci distrairaient pour sa résolution, des ressources que d'autres besoins urgents réclamaient ailleurs ¹⁷.

13. Il s'agit de la Résolution 2398 (XXIII).

14. Ainsi que de nombreux spécialistes du nord s'occupant de développement du Tiers Monde (voir David RUNNALIS, p. 1.)

15. Organisée du 4 au 13 juin 1972 dans la ville Suisse de ce nom ; voir le texte du rapport de cette conférence dans PNUE : *Sauvegarde. Les textes fondamentaux sur l'environnement* Founex. Stockholm, Cocomoc, Nairobi, PNUE-Environnement quatre-vingt un, pp. 1-44.

16. Voir David RUNNALIS, op. cit., p. 1.

17. Voir Alexandre-Charles KISS et Jean-Didier SICAULT, « La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972) », *AFDI*, 1972, pp. 603-628 ; p. 624 ; A.-Ch. KISS, *La protection internationale de l'environnement...* p. 8.

● Ensuite, les pays en développement, mais aussi certains pays développés craignaient que les dépenses d'environnement n'engendrent une hausse des coûts de production. Les pays africains en particulier ne pouvaient, en toute logique, manifester de l'enthousiasme pour des mesures de protection de l'environnement susceptibles d'entraîner des charges additionnelles et impliquant par conséquent un supplément de ressources dont ils ne disposaient pas.

● Enfin, pour les pays africains, les mesures de sauvegarde de l'environnement pouvaient constituer des obstacles non tarifaires à l'exportation de leurs produits vers les pays développés. L'insistance des pays développés à exiger que les produits circulant dans le commerce international respectent rigoureusement certains éco-standards pouvaient donner naissance à un « néo-protectionnisme »¹⁸. L'inquiétude des pays africains, et plus généralement du Tiers Monde, ne s'est point dissipée à cet égard, l'instauration du « label vert » pour l'exportation de certains produits tels que les bois tropicaux participant de la même démarche.

La Conférence de Stockholm servit donc de tribune à l'expression de cette défiance africaine et tiers-mondiste vis-à-vis de la croisade écologique qui s'engageait alors. La méfiance tourna parfois à l'hostilité et le ton devint incisif : « Notre pollution, c'est la misère », lança un délégué africain ; et poussant plus loin dans l'excès et l'énoncé formulaire, un autre n'hésita pas à déclarer, sentencieux : « Let me die polluted »¹⁹. Au fond, les pays du Tiers Monde dans leur ensemble « ne demandaient qu'à entrer dans le club des pollueurs industriels qui, pensaient-ils, n'étaient pas aussi blâmables... »²⁰. Dans le domaine industriel en effet, ils se disaient « prêts à accepter un centième de la pollution totale des pays développés si cela signifiait pour eux une diversification de l'économie par l'industrialisation »²¹. Ils ne tenaient en tout cas pas du tout à être « distraits des impératifs de leur développement et de leur croissance par l'illusion d'une atmosphère exempte de fumée ou d'un paysage sans cheminées »²².

Cette Conférence fut néanmoins un moment extrêmement important dans la stratégie mondiale de la protection de l'environnement global, non seulement parce qu'elle était la première du genre, et en raison de l'important corpus de principes qu'elle dégagait sous l'appellation de Déclaration de Stockholm, mais surtout parce qu'elle permit de mesurer l'ampleur des divergences entre le Nord et le Sud de la planète. Plus qu'un aboutissement, la Conférence de Stockholm ouvrait donc une période de réflexion en vue de trouver une approche des problèmes prenant mieux en compte les préoccupations des pays pauvres ou en développement.

II. ENTRE STOCKHOLM ET RIO : LA PRISE DE CONSCIENCE AFRICAINE

La prise de conscience africaine relativement à l'exigence de la protection de l'environnement ne s'est pas opérée instantanément, comme une illumination soudaine. Elle a suivi une progression due à divers facteurs et a trouvé son expression dans des formes variées.

18. V. PNUE, *Sauvegarde...*, *op. cit.*, p. 39.

19. Cité par A.-Ch. KISS et J.-D. SICAULT, *op. cit.*, p. 624.

20. Propos d'un délégué latino-américain à la conférence de Stockholm, cités par Mohamed Ali MEKOUAR, « Sur la contribution de l'ONU... » p. 175, note 13.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

A. Le cheminement

La prise de conscience environnementale de l'Afrique a été le fruit d'une somme de contraintes et d'expériences de désastres écologiques extra-continentales d'une part, mais aussi d'un travail méthodique de réexplication de la problématique écologique entrepris à l'échelle internationale, mettant en relief les avantages d'un développement écologiquement équilibré, d'autre part.

● D'abord, à Stockholm même — et dans le prolongement du travail préparatoire effectué par un groupe de personnalités faisant alors autorité dans le domaine du développement convoqué en une réunion extraordinaire à Founex, en juin 1971 — des garanties furent données aux pays en développement en vue d'apaiser leurs inquiétudes quant aux obstacles que la protection de l'environnement pourrait constituer à leur développement :

1. L'aide ne serait pas réduite. Tous les organismes internationaux, régionaux ou nationaux d'aide au développement étaient invités à aider les pays non ou peu industrialisés à résoudre les problèmes environnementaux que posaient les projets de développement ²³. Les pays riches étaient invités à faire en sorte que leurs propres soucis écologiques ne portent pas préjudice à l'aide au développement, et surtout que cette aide suffise à faire face aux besoins accrus de ces derniers en matière d'environnement ²⁴.

2. Les pays participant à la Conférence acceptaient de ne pas invoquer l'exigence de protection de l'environnement pour justifier des pratiques commerciales restrictives ou discriminatoires ²⁵. Dans les cas où une telle exigence constituerait un obstacle aux exportations des pays en développement, des mesures appropriées de compensation devraient être mises au point ²⁶.

3. Il fut décidé que le siège du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) serait basé en Afrique, à Nairobi au Kenya, ce qui s'apparentait à un clin d'œil fait à l'Afrique, et aux pays en développement de façon générale. La localisation de cette importante institution des Nations Unies en Afrique permettait de penser qu'elle accorderait un intérêt particulier aux préoccupations spécifiques du continent et du reste du Tiers Monde ²⁷.

● Ensuite, la perception progressive des dangers d'un développement irrespectueux du milieu naturel a été facilitée par la complexité et la gravité manifestes des problèmes d'environnement des pays industrialisés dues pour l'essentiel à une prise en compte tardive des données environnementales dans leur processus de développement. La situation écologique de ces pays avait donc valeur d'exemple, et les jeunes pays africains, au stade primaire du développement où ils se trouvaient, pouvaient en tirer partie pour poser les bases d'une industrialisation respectueuse du milieu naturel ²⁸. Car, en se livrant à une imitation servile des modes de développement des pays industrialisés, les pays en développement pourraient se trouver confrontés aux problèmes environnementaux des pays riches, sans toutefois disposer des ressources nécessaires pour les résoudre.

23. Voir Plan d'action de Stockholm, Recommandation 1.

24. *Ibid.*, Recommandation 109 ; voir PNUE, *Sauvegarde...*, *op. cit.*, p. 9.

25. Voir Plan d'action de Stockholm, Recommandation 103 a).

26. *Ibid.*, Recommandation 103 b).

27. Voir D. RUNNALLS, *op. cit.*, p. 3 ; A.-Ch. KISS, *La protection internationale de l'environnement*, *op. cit.*, p. 12 ; KISS et SICAULT, *op. cit.*, p. 625.

28. PNUE, *Sauvegarde...*, *op. cit.*, p. 6.

dre ²⁹. Par ailleurs, l'intégration des préoccupations environnementales aux objectifs et politiques économiques offrait des possibilités de création d'emplois ³⁰.

● Enfin, des contraintes extérieures durent amener les pays africains à réviser leur position initiale par rapport à l'exigence de protection de l'environnement. La plupart des institutions multilatérales ou bilatérales d'aide au développement ont créé en leur sein, au cours de la décennie qui a suivi la Conférence de Stockholm, des structures chargées spécifiquement des questions environnementales, notamment de veiller à la prise en compte de l'impact sur l'environnement de tous les projets de développement financés par elles (*cf. infra* Cinquième partie, chap. 14).

Quelques années après Stockholm, il était devenu manifeste que les pays industrialisés n'avaient pas le monopole de la défense de l'environnement. La session spéciale du Conseil d'Administration du PNUE, réunie en mai 1982 pour faire le bilan de la décennie écoulée, avait en effet mis en relief l'adhésion désormais claire des pays en développement aux principales thèses environnementales soutenues par la communauté internationale ³¹. À Nairobi, on observera d'ailleurs un renversement des rôles entre pays développés et pays en développement. Les soucis écologiques des premiers semblaient s'être dissipés. Les ministères occidentaux de l'environnement se donnaient en effet de grands coups d'encensoir et laissaient même entendre dans certains cas que la plupart des problèmes d'environnement avaient été réglés. Les pays en développement, quant à eux, avaient pris conscience de l'urgence de la situation et réclamaient une intervention accrue pour les aider à faire face à leurs problèmes dans ce domaine ³². L'Afrique, en l'occurrence, donna témoignage de son éveil à la problématique environnementale en des occasions et dans des cadres variés.

B. L'expression

La prise de conscience africaine en la matière s'est exprimée de diverses manières, aussi bien au niveau régional qu'au niveau mondial.

1. AU NIVEAU RÉGIONAL

Dès 1973, la Commission économique (des Nations Unies) pour l'Afrique (C.E.A) et l'OUA ont initié une Déclaration des Chefs d'États africains au sujet de l'environnement qui apportait, entre autres, son soutien à l'idée d'un « développement viable » ³³. Il y a lieu de mentionner également le Séminaire régional africain sur les « modes de vie et de développement de substitution » considéré comme thème essentiel de la relation environnement/développement, qui se tint du 5 au 9 mars 1979 à Addis-Abeba sous les auspices du PNUE et de la CEA. Dans une perspective normative, l'importante rencontre au sommet des chefs d'État et de gouvernement africains de Lagos (1979) vouée au développement économique du continent consacra tout le chapitre IX du Plan d'Action qui en résulta à « Environnement et Développement ». Ce thème fut repris par la première Conférence ministérielle africaine sur l'environnement tenue du 16 au

29. Voir PNUE, *choisir pour l'avenir. D'autres modes de vie et de développement*, Nairobi, PNUE, série cadres 2, 1982, p. 49.

30. PNUE, *Sauvegarde...*, *op. cit.*, p. 6.

31. Voir M. A. MEKOUAR, « Sur la contribution de l'ONU... » in *op. cit.*, p. 177.

32. Voir D. RUNNALLS, *op. cit.*, p. 4.

33. Voir PNUE, *Choisir...*, *op. cit.*, p. 48.

18 décembre 1985 au Caire³⁴. Le Programme du Caire concernant la coopération africaine dans le domaine de l'environnement et de l'éco-développement qui fut adopté par cette Conférence³⁵ constitue, avec le chapitre précité du Plan d'Action de Lagos, quelques-unes des principales normes incitatives africaines en matière d'environnement.

Cette dynamique de concertation africaine en cette matière se poursuivra, comme on le verra (*infra* III) dans le cadre de la préparation de la CNUED.

2. AU NIVEAU MONDIAL

L'Afrique fut, à ce niveau aussi, à l'origine d'initiatives importantes dont la moindre n'est pas la Charte mondiale de la Nature. C'est le président du Zaïre, Mobutu Sese Seko qui, en 1975, au cours de l'Assemblée Générale de l'Union pour la Conservation de la Nature (UICN) tenue cette année-là à Kinshasa, en lança l'idée pour la première fois, comme un défi³⁶. Sur le modèle de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, l'UICN mit au point un projet de Charte, améliorée à partir des observations faites par les États ainsi que par des membres d'un groupe d'experts constitué par le PNUÉ. Ce projet fut soumis à l'Assemblée Générale des Nations Unies qui l'approuva quasiment à l'unanimité. On peut donc dire que la Charte mondiale de la Nature est d'origine africaine. Sur les 111 délégations qui votèrent en faveur de la résolution l'instituant, 75 représentaient des nations en développement dont 40 pays africains³⁷. Il y a là, indéniablement, une traduction normative — certes de portée limitée — d'une prise de conscience qui est allée grandissant et qui allait s'exprimer dans d'autres forums internationaux.

La Conférence de Bâle pour l'élaboration d'une Convention mondiale portant sur les contrôles de mouvements transfrontières de déchets dangereux, réunie du 20 au 22 mars 1989 à Bâle en Suisse, fut une occasion importante pour l'Afrique de donner la mesure de son intérêt accru pour l'environnement. L'Afrique est allée unie à cette Conférence. D'entrée de jeu, un message du Président en exercice de l'OUA à la Conférence a été lu à la séance d'ouverture par le Ministre malien chargé de l'environnement³⁸ : « notre présence ici aujourd'hui, déclare le Président en exercice de l'OUA, est le témoignage de notre prise de conscience de la gravité et de la portée du problème du déversement de déchets toxiques et de déchets industriels sur notre continent ». L'essentiel de la position africaine contenue dans ce message se résume aux points suivants :

1. L'Afrique considère le déversement de déchets toxiques et de déchets industriels sur son sol « comme une conspiration » visant à porter atteinte à la santé de ses peuples et à déséquilibrer son environnement³⁹.

34. Voir PNUÉ, *Première Conférence ministérielle africaine sur l'environnement*, Le Caire, 16-18 décembre 1985, Le Caire, UNEP/AEC 1/2.

35. *Ibid.*, Annexe 1, pp. 1-9.

36. Le président Mobutu avait déclaré (en français, traduit en anglais par l'auteur de l'ouvrage d'où le propos est tiré) : « The seas, the oceans, the upper atmosphere belong to the human community... One cannot freely overaise (such) international ressources... That is why... I would suggest the establishment of a Charter of Nature... If we were asked to be a pilgrim for environmental protection this we would be willing to be ». Cité par Wolfgang E. BURHENE et W.A. IRWIN, *World Charter of Nature*, Berlin, Erich Schmitt Verlag GmbH, 1983, p. 14.

37. Sur les 42 pays africains votants, 40 approuvèrent en effet la résolution ; aucun ne vota contre. Voir W.E. BURHENE et W.A. IRWIN, *op. cit.*, p. 95.

38. Doc. sans cote, dactyl. 5ff.

39. « Love Canal » est une ville située non loin des chutes du Niagara aux États-Unis qui est devenue célèbre quand, vers la fin d'années 1970, les autorités américaines ont découvert 20 000 t de déchets chimiques qui y avaient été déposés. Ces déchets ont été à l'origine de beaucoup de cas de cancer et de malformation chez les enfants.

2. Les pays africains considèrent le déversement des déchets, qu'ils soient nucléaires ou industriels, comme « un acte moralement répréhensible », puisque dans tous les cas, les déchets sont des détritiques ou des rebuts dont personne ne veut. Or, « dans la tradition africaine, c'est une insulte vis-à-vis de quelqu'un que d'aller déposer des déchets dans sa cour. Cela constitue une grave insulte et peut conduire à une sérieuse mésentente au sein de la communauté ».

3. En dépit de tous les efforts déployés par l'Afrique au cours des dernières années « en vue d'intégrer les problèmes de l'environnement à ceux du développement socio-économique », les pays industrialisés n'ont pas échappé à la tentation de transformer le continent en un dépotoir. Il s'agit d'une agression qui compromet sérieusement l'avenir des générations futures. Aussi les pays africains préconisent-ils une interdiction générale du dépôt de déchets industriels ou nucléaires ou de toute autre nature en Afrique.

4. Il est difficile pour l'Afrique d'être partie à une Convention alors qu'elle n'est pas suffisamment outillée pour en contrôler le respect tant au plan moral que juridique par les autres parties. Aussi ne signera-t-elle une telle convention que si elle est convaincue que ses intérêts seront sauvegardés.

Or lesdits intérêts ne paraissant pas préservés par une Convention qui ne prenait pas en compte certaines revendications essentielles des États africains (cf. *infra* Quatrième partie, chap. 1), ces derniers ne signèrent pas la Convention de Bâle et quelques-uns seulement signèrent l'Acte final de la Conférence⁴⁰. La cohésion des États africains, qui leur permit de se présenter en un front uni, a indéniablement marqué cette Conférence de Bâle. Et si la fermeté de leur position n'a pas empêché la signature de la Convention, elle semble avoir brisé au moins provisoirement son universalité. Cette fermeté de l'Afrique sur un problème environnemental aussi sensible donnait toute la mesure de la prise de conscience des enjeux de l'environnement par le continent à la veille du démarrage de la préparation du « Sommet de la Terre ».

III. RIO 1992 : L'ENGAGEMENT DE L'AFRIQUE

Cet engagement transparaît à travers la participation active de l'Afrique aussi bien dans la phase préparatoire de la Conférence et au Sommet que dans les activités postérieures à Rio.

A. L'Afrique et la préparation de la CNUED

Cette préparation s'est faite parallèlement au niveau national et au niveau international. Elle s'inscrivait dans le cadre de l'application au niveau mondial de la résolution 44/228 et autres résolutions pertinentes de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur la CNUED et constituait un suivi du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dont les conclusions des travaux sont connues sous l'appellation de « Rapport Brundtland », ainsi que de la Perspective du PNUE pour l'environnement jusqu'en l'an 2000 et au-delà.

Au niveau national d'abord, chaque État a élaboré un rapport national sur l'environnement, document préparé à partir des travaux des ministères techniques et autres institutions publiques concernées d'une part, et des résultats des concertations avec les ONG nationales de l'environnement et du développement d'autre part. Cette démarche avait été préconisée par le Secrétariat de la CNUED et le PNUD qui ont apporté un concours financier et un appui technique non

40. 34 États seulement ont signé la convention de Bâle ; 105 États ont signé l'Acte final de la Conférence. En Afrique, le Congo, le Togo et le Gabon ont refusé de signer ce document final.

négligeables aux États africains pour la confection de ces rapports ⁴¹. Ainsi, chaque État africain s'est-il présenté à Rio avec un rapport national faisant sous la forme d'une synthèse générale, le point sur l'état de l'environnement dans le pays, ces défis à relever, les moyens disponibles et les stratégies futures. Ces rapports nationaux devaient parvenir au Secrétariat de la CNUED avant le Sommet de Rio.

Au niveau international, la préparation de ce Sommet s'est faite parallèlement dans le cadre régional africain et à travers la participation des pays africains aux négociations portant sur les instruments juridiques et autres documents devant être approuvés à Rio.

1. LA PRÉPARATION AU NIVEAU RÉGIONAL AFRICAIN : L'ÉLABORATION D'UNE « POSITION COMMUNE AFRICAINE »

À ce niveau s'est imposée très vite la nécessité d'adopter une position commune africaine en tant que contribution du continent aux principales décisions d'ordre politique qui allaient être prises au Sommet de Rio. Dans cette perspective, les ministres et hauts fonctionnaires africains responsables de l'environnement et du développement se sont réunis au Caire (Égypte) du 11 au 16 juillet 1991 pour la première Conférence préparatoire régionale en vue de la CNUED ⁴². Ils eurent à cette occasion des consultations avec les organisations de femmes et de jeunes de 48 pays sur les 51 du continent. Cette Conférence du Caire de juillet 1991 intervient après bien d'autres rencontres régionales qui ont balisé l'itinéraire conduisant à l'adoption d'une position commune africaine par rapport à la CNUED. La première Conférence régionale sur l'environnement et le développement durable en Afrique s'était tenue à Kampala (Ouganda) du 12 au 16 juin 1989.

Elle avait vu la participation de ministres de l'environnement de la planification économique et de l'éducation, ainsi que des représentants d'ONG, notamment de femmes et de jeunes. Cette Conférence avait permis de définir l'esprit et l'orientation de la Conférence panafricaine de l'OUA sur l'environnement et le développement durable qui s'est tenue à Bamako (Mali) du 23 au 30 janvier 1991. La Conférence de Bamako et la Déclaration de Bamako qui en est résultée ont permis d'enrichir le Programme de Kampala en y incorporant les concepts de croissance économique durable, de prévisibilité des ressources financières et d'amélioration de la qualité de la vie et de l'habitat en tant que domaines d'action prioritaires. Cette Conférence a débouché par ailleurs sur l'adoption par les chefs d'État et de gouvernement de l'Engagement de Bamako et de la Convention de Bamako relative à l'interdiction de l'importation en Afrique de déchets dangereux et au contrôle du mouvement transfrontières de ces déchets.

La « Position commune africaine sur l'Environnement et le Développement » ⁴³, adoptée à la deuxième Conférence ministérielle régionale africaine préparatoire à la CNUED réunie à Abidjan (Côte-d'Ivoire) du 11 au 14 novembre 1991, s'est inspirée des conclusions contenues dans différents documents élaborés au niveau régional notamment : la Déclaration de Monrovia (1979), le Plan d'Action de Lagos (1980), les conclusions de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement tenue au Caire en 1985, les données d'expériences fondamentales qui

41. Voir par ex. le *Rapport national de la République Centrafricaine*, PNUD, Bangui, mars 1992, 170 p ; le *Rapport national du Cameroun* intitulé : « *L'état de l'environnement et du développement durable au Cameroun* » préparé par une équipe inter-ministérielle, Yaoundé, avril/mai 1992 ; et le Symposium des ONG, groupements de base, de femmes et de jeunes intitulé : *Environnement dans la perspective de Rio 92*, organisé à Yaoundé du 27 au 29 novembre 1991 avec l'appui du « Réseau Afrique 2.000 » (PNUD) ; etc.

42. Voir Commission Économique pour l'Afrique, Doc. ECA/UNCED CAIRO/PRECONF/91)

43. Voir Commission Économique pour l'Afrique : Doc. ECA/ENV. UNCED/AFRICOM/ABJ/1 novembre 1991.

ont permis d'adopter le Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique et le Programme des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique (PANUREDA), les conclusions de la réunion consultative des 22 pays soudano-sahéliens tenue au Caire du 8 au 10 juillet 1991, celles du Forum public ECO-92, la Déclaration des États membres de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC) faite lors de la troisième session du comité préparatoire de la CNUED, le rapport du Symposium panafricain sur la science et la technologie au service de l'environnement et du développement, tenu à Abidjan du 5 au 8 août 1991.

L'adoption d'une position commune a répondu à une exigence de l'Organisation de l'Unité Africaine. C'est, en effet, le Conseil des ministres de cette Organisation qui, à l'issue de sa cinquante-quatrième session ordinaire réunie à Abuja (Nigeria) du 27 mai au 1^{er} juin 1991, avait demandé, dans une résolution CM/Res. 1361 (LIV), au Secrétaire général de l'OUA, de poursuivre les activités de la préparation de la CNUED, conjointement avec le Secrétaire Exécutif de la CEA et le Directeur Exécutif du PNUE, et de « prendre toutes les mesures nécessaires pour défendre la Position commune africaine aussi bien durant les réunions préparatoires que pendant la Conférence elle-même »⁴⁴. Cette recommandation était conforme à la résolution 712 (XXVI) de mai 1991 de la CEA, qui invitait le Secrétaire Exécutif de cette Commission et le Secrétaire Général de l'OUA à se concerter pour une assistance aux pays africains en vue de la CNUED.

La Position commune africaine est un document d'une importance capitale dans l'étude de l'approche africaine des problèmes d'environnement aujourd'hui, et ce, non pas tant en raison de la force juridique — somme toute quasi nulle — de ce texte, que pour la densité de son contenu et son exhaustivité. Ce document comporte trois parties dont un préambule et des principes généraux, une première section définissant les « axes prioritaires de l'Afrique » et une seconde présentant le « programme africain en matière d'environnement ». Si cette Position commune n'est, à l'évidence, pas un traité international, il s'agit, à tout le moins, d'un engagement politique aux accents juridiques ; cet engagement politique paraît en effet si fort qu'il y a lieu de croire qu'il pourrait avoir quelque portée sur le plan juridique, d'autant plus que l'emploi fréquent de la formule « *nous nous engageons...* » revient tel un leitmotiv dans le texte, comme pour souligner la détermination des pays africains à donner suite à leur prise de position collective.

Le document d'Abidjan indique l'esprit dans lequel les pays africains allaient aborder les négociations de la CNUED. Ils entendaient le faire dans un esprit de coopération et de solidarité avec les autres nations qui composent l'humanité, sans toutefois compromettre leurs intérêts eu égard à la situation économique difficile du continent. Une fois fixée cette philosophie des négociations, la Position commune s'organise autour de deux axes majeurs. D'une part, elle expose les engagements des États africains en matière d'environnement, d'autre part, elle exprime leurs préoccupations et quelques exigences en la matière.

Leurs engagements portent sur les grands sujets qui animent aujourd'hui les débats internationaux dans le domaine de l'environnement. Ainsi les États africains reconnaissent l'existence d'un lien étroit indéniable entre le développement et l'environnement et réaffirment, pêle-mêle : le droit de leurs peuples à revendiquer les droits légitimes à la santé, au développement et à l'environnement ; la nécessité de la collaboration des gouvernements avec les ONG, les organisations de femmes et de jeunes, ainsi que du secteur privé pour la réalisation du développement durable ; le « droit légitime » des pays africains d'exploiter leurs ressources naturelles

44. *Ibid.* par 2.

à des fins de développement et de veiller à ce que les mesures de protection de l'environnement ne compromettent pas le processus de développement. Ils soulignent également que la démocratisation de la prise des décisions et la participation des différentes composantes de la société aux activités de développement sont parmi les moyens les plus sûrs permettant de mobiliser les ressources. Il s'agit de mettre en application ce que la Position commune appelle le « principe : Mettre le peuple d'abord ». Les États africains reconnaissent par ailleurs la nécessité de fonder les politiques de l'environnement sur « un principe de prudence », lequel devrait régir le développement et l'utilisation de la science et de la technique au service de l'environnement au moyen de la prévention et de l'élimination des causes de la dégradation de l'environnement, même en l'absence de preuve scientifique irréfutable car celle-ci risquerait d'arriver trop tard ; la nécessité de prendre en considération les problèmes environnementaux des petites îles appartenant à la région africaine ; ils s'engagent à élaborer et à exécuter des programmes de développement tenant compte du lien irréfutable entre le développement et l'environnement, à appliquer des politiques visant à assurer un développement durable et une utilisation écologiquement rationnelle des ressources, mais également à aborder les problèmes de développement et d'environnement en Afrique, notamment les activités et les négociations à entreprendre durant et après le processus préparatoire de la CNUED, dans l'optique définie par la Position commune.

Les préoccupations et exigences des États africains sont diverses et ont été énumérées dans l'Engagement de Bamako avant d'être reprises ensuite dans la Position commune d'Abidjan. Les préoccupations prioritaires de l'Afrique sont : la non-réalisation de la sécurité alimentaire, dont les conséquences sont la famine et la malnutrition ; l'absence de sécurité énergétique ; les problèmes liés à l'absence de croissance économique durable et d'emplois productifs ; l'insécurité et l'instabilité du flux de ressources financières pour le développement ; l'amélioration de la qualité de la vie et de l'habitat. La pauvreté apparaît en tout état de cause comme l'une des causes principales de la dégradation de l'environnement en Afrique et constitue, avec la surexploitation des ressources naturelles qui lui est étroitement liée, quelques-unes des entraves majeures à l'adoption de politiques efficaces pour une gestion rationnelle de l'environnement. La Position commune africaine préconisait alors que l'élaboration des mesures bien déterminées visant à éliminer la pauvreté et à surmonter d'autres obstacles en matière de développement devienne une préoccupation stratégique essentielle pour l'Afrique au cours du processus menant à la CNUED. Les États africains demandaient par ailleurs l'annulation de leur dette publique bilatérale ainsi que de la dette contractée sous la forme de crédits semi-publics à l'exportation, la réduction substantielle, avec l'aide des pays donateurs, de la dette contractée auprès d'institutions multilatérales de financement, l'octroi de ressources nouvelles et additionnelles pour la mise en œuvre du Programme d'Action 21, un aménagement des mécanismes des marchés qui conduise à un accroissement des valeurs économiques des produits africains et par suite à une utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles. En plus de l'annulation ou de la réduction de certaines dettes des pays africains, la Position commune estimait que le recyclage de la dette, en facilitant la constitution au niveau national de fonds orientés vers la mise en œuvre et la réalisation de programmes de protection de l'environnement, de l'amélioration de la qualité de la vie, de la promotion sociale et du développement durable, pourrait être un moyen et un mécanisme judicieux pour alléger le poids de la dette et faciliter l'engagement des pays africains dans la voie du développement durable et de la protection de l'environnement. Une solution idoine à ces problèmes de la pauvreté et de la dette paraissait d'autant plus cruciale pour les Africains qu'à leurs yeux ces problèmes constituaient, avec les conditions draconiennes du commerce international, les principaux obstacles à la conservation des forêts et de la biodiversité, ce « patrimoine national aux portées planétaires ».

Au regard de ces préoccupations et de ces attentes, l'Afrique fit des propositions précises tant pour la phase des négociations que pour le Sommet lui-même :

● *Sur le plan normatif*, outre le fait qu'ils étaient déjà acquis à l'idée d'une « Charte de la terre » (qui se transformera en une simple Déclaration), les États africains avaient recommandé l'élaboration et la signature d'une convention internationale en vue de stopper la désertification en Afrique grâce notamment à l'implantation, dans un effort collectif international, de ceintures vertes au nord et au sud du Sahara et du désert de Kalahari.

● *Sur le plan du développement économique*, ils recommandaient que le processus menant à la CNUED fût un moyen de renforcer les dialogues Nord-Sud et Sud-Sud et la coopération en matière de gestion de l'environnement, de faciliter la mobilisation des ressources à cette fin et de promouvoir l'interdépendance et la solidarité réelles à l'échelle planétaire. Les États africains préconisaient, par ailleurs, la création d'un fonds de diversification de la production tenant compte de préoccupations d'ordre écologique, afin de promouvoir les transformations structurelles des économies africaines, la réactualisation des Accords sur les produits de base et la recherche de solutions à ces produits en vue de garantir des cours minimum et d'accroître en conséquence la capacité des pays producteurs de générer des revenus.

● *Sur le plan de la préservation du milieu naturel*, ils recommandaient l'interdiction de déverser en Afrique des déchets toxiques et dangereux conformément à la Convention de Bamako, la mise en œuvre d'un transfert de technologies propres, la promotion et l'encouragement de la protection des ressources minérales et biologiques des pays africains, le renforcement de la recherche scientifique et de la recherche-développement ainsi que des capacités d'innovation technologique dans les différents domaines relatifs à l'environnement et au développement.

● *Sur le plan institutionnel*, les États africains recommandaient que des mesures soient prises pour encourager, appuyer et renforcer : les institutions et mécanismes nationaux pour l'application des programmes environnementaux ; les programmes régionaux et sous-régionaux africains portant sur le développement et l'environnement ; les institutions intergouvernementales africaines, notamment l'OUA, la BAD, la Conférence des ministres africains de l'environnement, le CILSS, l'IGADD et la SADCC ; les institutions des Nations Unies ayant leur siège en Afrique ; les bureaux régionaux en Afrique ; les institutions spécialisées et les institutions de développement travaillant en Afrique, afin qu'elles puissent accomplir leur mission dans le domaine du développement économique et social. Les États africains réitéraient, dans ce domaine institutionnel, leur demande pour le maintien du siège du PNUE en Afrique et recommandaient que le Sommet de la Terre adopte des mécanismes institutionnels et autres qui garantissent l'application des dispositions du Programme d'Action 21.

● *Sur le plan financier* enfin, outre la demande de création du fonds de diversification de la production sus-mentionné, les Africains recommandèrent le déblocage des ressources destinées à la protection de l'environnement, l'élargissement du mandat du mécanisme mondial de financement de l'environnement de façon à y inclure la diversification et d'autres sujets prioritaires pour l'Afrique. Ils demandèrent également que la gestion de ce fonds soit transparente et repose sur une base suffisamment large pour inclure des pays en développement, en particulier africains. Plus spécifiquement, ils appuyèrent l'idée de la création d'un fonds international pour le financement d'un développement durable en Afrique, ce fonds devant être financé par les institutions financières internationales, les pays créanciers qui y affecteraient un certain pourcentage de la dette extérieure non acquittée du Tiers Monde, et les contributions volontaires des pays africains et autres.

2. LA PRÉPARATION AU NIVEAU MONDIAL : LA PARTICIPATION DE L'AFRIQUE AUX NÉGOCIATIONS PRÉPARATOIRES DE LA CNUED

Les États africains n'ont pas participé de façon très active aux commissions préparatoires de la CNUED où ils auraient pu défendre avec des chances de succès leurs positions. Dans l'ensemble, ils ne se sont intéressés que très modérément aux discussions sur les grands principes et les nouvelles orientations écologiques mondiales qui se sont déroulées dans le cadre des différents comités préparatoires de la Conférence. Ils n'en étaient cependant pas totalement absents. Ils ont pris part aux négociations portant sur les divers instruments politiques et juridiques qui devaient être adoptés au Sommet de Rio. Il en est ainsi notamment des négociations sur le climat⁴⁵ : la première session de ces négociations eut lieu en février 1991 et ne connut qu'une faible participation des pays africains. La deuxième session du Comité intergouvernemental de négociation (CIN) se tint du 19 au 28 juin 1991 à Genève et connut une participation plus importante de l'Afrique : 39 gouvernements africains dont 30 envoyèrent des représentants de leurs ministères ou de leurs services météorologiques y prirent part ; c'est le double du nombre de pays africains représentés à la première session du CIN. Toutefois, plusieurs délégués africains venaient pour la première fois et ne participèrent pas toujours de façon active aux débats. Quatre ONG africaines — du Sénégal, du Zimbabwe et du Kenya — y ont assisté en tant qu'observatrices.

Cette session fit, malgré tout, plus de progrès que la première. Cependant les pays africains ne virent pas d'emblée l'objectif principal des négociations qui aurait dû être, pour eux, de persuader les gouvernements du Nord de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES)⁴⁶. Ils appuyèrent les positions embrassées par les pays en développement sous le parapluie du Groupe des « 77 » (G77). La déclaration de ce Groupe, présentée au CIN, réaffirmait la responsabilité majeure des pays développés dans le changement climatique et soulignait que les pays en développement devaient adopter des mesures pour combattre ce phénomène : « ces mesures peuvent leur imposer des fardeaux supplémentaires dans l'utilisation et la gestion de leurs ressources naturelles et ils doivent par conséquent recevoir des compensations financières. Ceci est raisonnable et juste parce qu'ils ont peu, ou point de responsabilité dans le changement climatique mondial »⁴⁷. L'Afrique et le Tiers Monde en général formulèrent des positions très précises, en particulier sur les mécanismes financiers, le transfert des technologies et le problème des forêts.

● *Sur les questions financières*, ils demandaient un mécanisme de financement géré par les signataires de la Convention-cadre et qui serait indépendant des mécanismes ou des institutions déjà en place, en l'occurrence la Banque Mondiale et le Fonds Mondial pour l'Environnement (GEF) qu'ils considéraient comme non démocratiques et dominés par les pays riches. Ils étaient favorables à un modèle institutionnel semblable au Fonds multilatéral sur l'ozone, supervisé par un comité exécutif composé d'un nombre égal de pays développés et de pays en développement.

● *Sur le transfert des technologies*, le G77 insista également sur son fardeau pour les économies des pays du Sud et réclama une prise en compte de cet état de fait. Il déclara en l'occurrence : « Le coût de transfert des technologies peut être élevé. Si on veut que les pays en

45. Voir « Nouvelles des négociations sur le climat » par l'équipe d'Impact, *Impact/ Bulletin du Réseau Afrique Climat*, n° 2, sept. 1991, pp. 13-15.

46. Voir notamment les commentaires de Rindaye CHIMONYO représentant au CIN du ZERO (Organisation pour la Recherche sur l'Énergie du Zimbabwe) rapportés par Impact, *ibid.* p. 13.

47. Cité par Impact, *ibid.* p. 14.

développement intègrent les préoccupations environnementales dans leurs objectifs de développement, soutiennent la protection environnementale mondiale et prennent les mesures nécessaires à cet effet, il est impératif qu'ils aient accès aux technologies environnementales sûres à des coûts abordables pour leurs économies. C'est pour cela que l'Assemblée Générale [des Nations Unies] a lancé un appel pour que les transferts de technologie se fassent selon des modalités préférentielles et favorables aux pays en développement. Cela suppose qu'une approche purement orientée par les lois du marché, ne pourra pas nous aider à atteindre nos objectifs communs. Les pays développés doivent créer le cadre politique indispensable appuyé par des mesures propres à encourager le transfert des technologies ». Selon le G77, l'objectif global du transfert des technologies « est de permettre aux pays en développement d'internaliser complètement le savoir-faire technique et d'être capables de développer ces technologies et de les adapter aux conditions locales particulières »⁴⁸.

● *Au sujet des forêts*, les pays en développement en général et ceux d'Afrique en particulier prirent une position défensive lorsque les pays industrialisés déplacèrent le débat sur les émissions des GES dans le Nord pour parler plutôt de la déforestation dans le Sud. L'idée d'un protocole forestier attaché à la Convention sur le climat a vu le jour lors d'une réunion du Groupe intergouvernemental sur le changement climatique au Brésil. Par la suite, le Groupe des sept nations les plus industrialisées (G7), réuni à Houston (États-Unis) en 1990, lança un appel pour un accord sur les forêts. Cette appel fut immédiatement perçu comme une manœuvre des États-Unis qui voulaient avoir un résultat au Sommet de Rio sans toutefois signer la Convention sur le changement climatique. L'appel revint d'ailleurs avec instance tout le long des négociations de la CNUED, mais les pays en développement s'y opposèrent avec fermeté et une égale constance. Un délégué de la Malaisie fit à cet égard le commentaire suivant : « Il semble qu'il y ait une préférence pour les conventions qui placent les obligations sur les épaules des gouvernements du Sud (biodiversité et forêt) plutôt que sur celles des gouvernements du Nord (climat) »⁴⁹.

L'Afrique a, par ailleurs, participé à la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement qui s'est déroulée à Dublin (Irlande) du 26 au 31 janvier 1992. Cette Conférence qui était la plus grande rencontre internationale jamais organisée sur la question de l'eau depuis la Conférence des Nations Unies sur l'eau, tenue à Mar del Plata (Argentine) en 1977, réunissait 500 participants représentant 114 pays dont 34 pays africains⁵⁰, 38 organisations non gouvernementales, 14 organisations intergouvernementales dont l'OUA et 28 organes et institutions des Nations Unies. La Conférence avait été convoquée par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) au nom de la vingtaine d'organismes des Nations Unies représentés au sein du Groupe intersecrétariats sur les ressources en eau relevant du Comité administratif de coordination des Nations Unies. Ses travaux constituaient le principal élément d'information de la CNUED pour tout ce qui touche aux réserves d'eau douce. Ils ont débouché sur deux documents principaux, à savoir la Déclaration de Dublin et le Rapport de la Conférence. Ces deux documents ont été examinés par le Comité préparatoire de la CNUED à sa quatrième session (New York, mars-avril 1992). Bon nombre des recommandations formulées par la Conférence

48. *Ibid.*

49. Propos de M. Gurmit SINGH (Malaisie) cité par *Impact*, n° précité, p. 14.

50. Il s'agit des pays suivants : Bénin, Botswana, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte-d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigeria, Ouganda, République Centrafricaine, Sao Tome et Principe, Sénégal, Seychelles, Soudan, Tanzanie, Tchad, Tunisie, Zambie.

sur l'eau et l'environnement ont été reprises dans le Programme d'Action 21 de la CNUED dans le chapitre consacré à l'eau douce.

B. L'Afrique au Sommet de Rio

La Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED) s'est tenue à Rio de Janeiro au Brésil, du 3 au 14 juin 1992. Présidée comme la Conférence de Stockholm de 1972 par le Canadien Maurice Strong, elle a réuni 178 délégations parmi lesquelles les 52 États africains⁵¹. Au contraire de la Conférence de Stockholm qui fut une réunion de haut niveau rassemblant 113 délégations, la Conférence de Rio s'est achevée par un véritable Sommet avec la présence de 117 chefs d'États. Stockholm 1972 avait introduit l'environnement dans les préoccupations du monde ; Rio 1992 a jeté des bases sérieuses pour faire face aux défis multiformes que l'environnement lance à la communauté humaine d'aujourd'hui et de demain.

L'objectif général du Sommet qui était d'essayer de définir de nouvelles priorités après l'échec de la guerre froide, a été vidé de sa substance par l'inévitable affrontement entre pays riches et pays pauvres en particulier entre les États-Unis et les pays en développement sur le degré d'urgence des mesures écologiques à prendre et la question de savoir qui financera les efforts à fournir⁵².

L'Afrique a affirmé ses positions à Rio, soit à travers le Groupe des « 77 » (qui compte aujourd'hui quelques 129 pays), soit directement, par elle-même.

● *Les positions communes de l'Afrique et du Groupe des « 77 »* portaient essentiellement sur les questions institutionnelles et de financement qui furent parmi les principales pommes de discorde entre le Nord et le Sud. Les États-Unis en particulier ne voulaient pas regarder la Conférence comme un « moment pour de grands engagements » de financement par le Nord au profit du Sud⁵³ ; le refus catégorique de fixer l'an 2000 comme date butoir pour la réalisation de l'objectif de 0,7 % du PNB des pays développés affecté à l'aide publique au développement illustre fort bien la résistance des pays riches à l'effort financier réclamé par les pays pauvres⁵⁴. À la quatrième Commission préparatoire de la CNUED réunie à New York en mars et avril 1992, un accord était intervenu entre le Nord et le Sud sur ces questions de financement, le premier acceptant la démocratisation de la gestion du Fonds Mondial pour l'Environnement (FME), le second consentant à ce qu'il demeure l'organisme essentiel par lequel transitent les nouveaux flux financiers. On dut pourtant réouvrir le débat à ce sujet à Rio. Un texte de compromis intitulé « *Éléments pour la discussion sur les finances* », tenant compte à la fois des positions du Nord et du Sud et présenté par le Brésil, fut rejeté par le Groupe des « 77 » qui le qualifia « d'inconsistant », précisément parce qu'il ne faisait aucune allusion à la quatrième Commission préparatoire⁵⁵. Mais le Groupe des « 77 » qui revendiquait un « Fonds Vert » pour le finan-

51. Le Groupe africain désigna, comme les quatre autres groupes régionaux, deux « homologues » du Rapporteur Général de la Conférence. Il décida aussi de nommer comme Vice-Présidents de la Plénière, les représentants des pays suivants : Tanzanie, Kenya, Bénin, Guinée-Bissau, Sénégal, Tunisie, Nigeria, Zimbabwe, Mozambique, Gabon, Zaïre et Mauritanie (voir *Earth Summit Bulletin*, June 4, 1992) ; le 4 juin, le ministre des Affaires étrangères algérien, Lakhdar Brahimi, était élu Rapporteur Général de la Conférence (voir *Earth Summit Bulletin*, June 4, 1992).

52. Voir Peter EISNER, « Challenge for Earth Discussed in Rio'92 », *Jornal Do Brazil*, English édition, June 1, 1992 p. 8.

53. Voir la déclaration de William REILLY, chef de l'Agence américaine pour la protection de l'Environnement et chef de la délégation américaine à la Conférence, cité par Daniel ABBASI, « Financial debate assumes central role », *Earth Summit Times*, June 4, 1992, p. 4.

54. Seuls quelques pays nantis, parmi lesquels la France, se sont engagés individuellement à réaliser cet objectif.

55. Voir *Vivre Autrement*, Rio 92, publié par ENDA Tiers Monde à l'occasion de la CNUED, n° 7, 8 juin 1992, p. 2.

cement d'Action 21 y a renoncé finalement devant l'intransigeance des pays riches et s'est contenté de demander l'inclusion des pays en développement dans la gestion du Fonds Mondial pour l'Environnement qui, on le sait, est contrôlé par la Banque Mondiale et donc par les pays nantis, notamment le G7 ⁵⁶.

L'accord financier intervenu le 12 juin 1992 entre les experts des différentes délégations, contenait quatre points en suspens qui devaient être réglés au niveau des ministères. Il fut critiqué par les pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique, qui estimaient qu'il ne donnait pas la réponse urgente dont avaient besoin les pays les moins avancés. Mais cet accord avait un mérite que l'on ne saurait mésestimer : c'est le premier document à consigner par écrit que le Nord s'engage à renverser le cours de la dégradation de l'environnement. De plus, en établissant que le Sud a besoin de fonds pour assurer un développement durable, il constitue un pas essentiel vers la reconnaissance de la dette écologique du Nord vis-à-vis du Sud. En outre, le texte adopté à Rio parle désormais de « tous les sources et mécanismes de financement à être utilisés » pour la mise en œuvre d'Action 21 après Rio, de 1993 à 2000. Au lieu du FME tout seul, le document énumère plusieurs sources et mécanismes parmi lesquels l'Association Internationale pour le Développement (AID), les banques régionales, les agences spécialisées des Nations Unies, les programmes d'aide bilatérale, les fonds privés et les mécanismes de remise de la dette extérieure des pays les plus pauvres ⁵⁷.

● À Rio, l'Afrique a défendu séparément sa position au sujet de la désertification. Alors que la plupart de ses délégués craignaient, en arrivant à la Conférence, de jouer les figurants au cours de discussions « sérieuses » entre les pays riches sur les principaux points de l'agenda de la CNUED, beaucoup ont reconnu, à la fin de la Conférence, qu'ils avaient obtenu des résultats somme toute appréciables, et qu'ils avaient gagné plus qu'ils ne le pensaient. Si on peut le déplorer, on comprend néanmoins que les représentants africains se soient désintéressés de la lutte contre les risques planétaires globaux pour mettre l'accent sur leurs propres problèmes ⁵⁸. En dehors de la reconnaissance de la pauvreté comme un obstacle majeur au développement durable et du problème du financement de l'Agenda 21, l'un des objectifs prioritaires de l'Afrique à Rio était d'obtenir un engagement des États participants sur le principe d'une Convention sur la désertification. L'Agenda 21, en dépit de son énorme volume, était considéré comme incomplet par plusieurs délégations de pays menacés par la perte des vies humaines et des moyens d'existence à cause de l'avancée inexorable du désert. Ces pays voulaient donc une convention internationale pour faire face à ce problème.

L'idée d'une telle convention avait été fortement suggérée, notamment par certaines ONG du droit de l'environnement ⁵⁹, et le Groupe africain ne l'a fait sienne qu'à la troisième Commission préparatoire réunie à Genève en août 1991. Il l'a ensuite soutenue à la quatrième Commission préparatoire réunie à New York en mars 1992 où celle-ci a commencé à avoir un écho auprès de certains États, notamment de la France. Mais cette convention ne faisait pas partie des sujets à débattre à la CNUED. Pour y parvenir, le Groupe africain mit au point une stratégie diplomatique qui s'est révélée efficace. Il constitua un groupe de pression conduit par le

56. Voir *Jornal Do Brazil*, June 1, 1992, p. 6.

57. Voir « The financial accord is ready » in *Terra Viva*, quotidien de Rio de Janeiro, n° 9, 12 juin 1992, p. 5.

58. Voir « L'Afrique a sauvé les meubles », *Vivre Autrement*, n° 11 du 12 juin 992, p. 1.

59. Nous avons été — sauf contredit — un des précurseurs, dès 1990 à Limoges, de l'idée de la nécessité d'une convention sur la désertification. C'était à l'occasion de la Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement qui y avait été organisée par le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE) du 13 au 15 novembre 1990.

Ministre des Ressources naturelles et de l'environnement de la Gambie ⁶⁰, chargée de faire inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence. L'Afrique fut rejointe dans sa démarche par d'autres régions du monde menacées par la désertification, notamment l'Europe de l'Est, l'Asie et l'Amérique latine, en particulier le Brésil. Les États-Unis s'opposèrent à une telle Convention car bien que souffrant quelquefois de sécheresse, ils sont en mesure de s'occuper tout seuls de leur problème dans ce domaine ⁶¹. Après quelques résistances et tergiversations de la part de certains États européens, en particulier de la Grande-Bretagne, la Commission des communautés européennes annonça son soutien au principe d'une Convention sur la désertification. Le Directeur Général de la Commission pour l'Environnement, la Sécurité nucléaire et la Protection civile expliqua : « Il est très clair pour l'Afrique, en particulier, que c'est important qu'il y ait un engagement que quelque chose de sérieux serait fait au sujet de la désertification » ⁶². La Conférence de Rio fut plus précise encore dans ses engagements à ce sujet. Elle décida qu'un Comité intergouvernemental de négociation en vue de l'élaboration d'une Convention sur la désertification serait créée dès la 47^e session de l'Assemblée Générale des Nations Unies en décembre 1992 et que la Convention elle-même devrait être adoptée vers juin 1994 ⁶³.

On a vu dans cette décision de la CNUED une victoire importante pour l'Afrique, car comme le faisait remarquer le ministre gambien de l'Environnement, les « conventions constituent l'engagement politique le plus élevé sur un sujet ». En outre, vu la gravité de la situation de l'Afrique dans ce domaine, une convention en la matière lui serait profitable au premier chef, dans la mesure où elle impliquerait un accroissement de l'aide aux pays affectés ainsi que la mise en place de systèmes de gestion et de suivi des problèmes permettant de donner suffisamment tôt l'alerte en vue de contenir le désastre.

C. L'après Rio

Il a consisté principalement en la mise sur pied de la Commission du Développement Durable, institution dont le principe de la création a été arrêté au Sommet de Rio (cf. *infra*, Cinquième partie, chap. 14, sect 2) et l'enclenchement du processus de la négociation de la Convention sur la désertification.

Lors de sa 47^e session, l'Assemblée Générale des Nations Unies adopta une série de textes donnant suite au Sommet de Rio, parmi lesquels la résolution 47/188 demandant la mise sur pied du Comité Intergouvernemental de Négociation pour l'élaboration d'une Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (CIND), avec pour objectif de finaliser une Convention en juin 1994. Cette résolution décida, entre autres, qu'il y aurait une session d'organisation et cinq sessions de fond du CIND ; que le Secrétariat Général des Nations Unies constituerait un panel d'experts pour conseiller le Secrétariat du CIND sur les aspects techniques en matière de désertification ; et que le CIND établirait un fonds bénévole pour assurer la participation des pays en développement ⁶⁴.

60. Il s'agissait de M. Bolong SONKO.

61. Voir Joy ELLIOTT, « Urgent need for convention on deserts », *Earth Summit Times*, June 4, 1992, p. 5.

62. Déclaration de M. Laurens Jan BRINKHORST. La traduction est de nous. Texte en anglais : « It is very clear that for Africa, in particular, it is important that there's a commitment that something serious should be done about desertification ». Cité par JOY ELLIOTT « Desertification Convention supported by Europe », *Earth Summit Times*, June 10, 1992, p. 16.

63. *Ibid.*

64. Voir *Bulletin de négociation de la Terre*, vol 4, n° 11, 11 juin 1993.

La session d'organisation du CIND s'est tenue du 26 au 29 janvier 1993 au siège des Nations Unies à New York. Elle avait pour objectif d'adopter les règles de procédure et le calendrier des réunions, d'élire les membres du Comité, de constituer les deux groupes de travail, d'adopter l'ordre du jour de la première session de fond et de discuter des aspects financiers du processus. Lors de cette réunion, l'Ambassadeur Bokjellén de Suède fut élu Président du Comité et les Ambassadeurs René Valéry Mongbe du Bénin, T.P. Sreenissan de l'Inde et José Urrutia du Pérou furent élus Vice-Présidents. Déjà ainsi représentée au sein du bureau du Comité, l'Afrique joua également un rôle de premier plan au sein des bureaux des deux groupes de travail créés lors de cette première session du Comité. Elle assura la présidence du Groupe de Travail I à travers le délégué de l'Algérie⁶⁵ et la présidence du Groupe de Travail II à travers celui de la Tanzanie⁶⁶. Cette forte implication de l'Afrique dans les structures de négociation de la Convention s'explique par la situation particulière de l'Afrique au regard de la désertification au reste soulignée par l'Assemblée Générale elle-même dans sa résolution précitée. L'Afrique est assurément le continent le plus touché par ce phénomène et certainement celui qui en subit le plus dramatiquement les conséquences.

L'ouverture des négociations au fond portant notamment sur la structure et les éléments constitutifs de la future convention donna l'occasion aux pays africains d'exprimer leurs vues sur ces questions. Cinq points majeurs constituaient la base des discussions :

1. le processus de négociation ne commence pas *ex nihilo*, mais doit se fonder sur les efforts, recherches et négociations passées ;
2. il existe un lien entre les aspects globaux de la désertification et les problèmes particuliers auxquels fait face l'Afrique ;
3. le chapitre 12 du Programme d'Action 21 contient un ensemble d'éléments négociés qui devraient être utilisés de manière constructive ;
4. les liens horizontaux avec d'autres chapitres d'Action 21 doivent être pris en compte ;
5. il est nécessaire d'encourager la participation locale et d'écouter les populations villageoises.

Contrairement à son habitude, l'Afrique ne présenta pas une position commune unique. Il est vrai qu'à ce stade des négociations, il s'agissait encore de commentaires initiaux sur le projet de convention.

Quoiqu'il en soit, des désaccords sur un certain nombre de questions fondamentales sont apparus, y compris quelquefois entre pays africains.

● *Sur la structure formelle de la Convention*, le Bénin suggéra que celle-ci pourrait suivre le format d'autres accords internationaux tels que la Convention de Lomé IV et celles sur les Changements climatiques et la Biodiversité ; il ajouta que cette structure devrait mettre l'accent sur l'universalité du problème en accordant une considération spéciale au problème africain. De plus, le Bénin et le Sénégal, mais aussi d'autres pays tels que la Pologne et la Finlande déclarèrent que la Convention devrait contenir des annexes sur des programmes régionaux et nationaux négociés séparément de la Convention principale.

● *Sur les éléments d'introduction de la Convention*, des États africains tels la Guinée, la Tanzanie, le Burkina Faso, la Tunisie, mais aussi l'Autriche, la Bolivie, la Malaisie, le WMO, l'UNSO, l'IGADD et les ONG proposèrent que la Convention prenne en considération les causes de la désertification résultant de la pauvreté, la dette extérieure, le commerce, la fixation des

65. M. Ahmed DJOHLAD.

66. M. Frédéric MALLYA.

prix de marchandises et d'autres facteurs économiques extérieurs⁶⁷. De nombreux pays parmi lesquels la Tanzanie, le Tchad, le Ghana, Madagascar, le Lesotho, le Kenya, le Burkina Faso mirent l'accent sur le rôle des communautés locales, des ONG, des femmes, ainsi que sur l'importance de la participation populaire.

— En ce qui concerne le préambule, le Bénin proposa qu'il couvre toutes les préoccupations de toutes les régions (*contra* : Chili), et le Botswana avança qu'il devrait mettre en avant la dégradation des terres ainsi que la gestion adéquate, l'utilisation et la conservation des ressources et de la faune sauvage.

— S'agissant des définitions, le Mali, le Ghana et la Tunisie, mais aussi le Canada étaient d'avis qu'il fallait commencer avec la définition de la désertification contenue dans le Programme d'Action 21 ; la Gambie déclara, au contraire, que la définition de l'Action 21 n'était pas sacro-sainte et pouvait être révisée, cependant que le Bénin et le Soudan demandèrent que cette définition soit élargie afin d'y inclure les causes économiques et sociales de la désertification.

— Quant aux objectifs de la Convention enfin, le Burkina Faso et la République Centrafricaine insistèrent sur le fait que la Convention devait prendre en compte la nécessité de la prévention et de l'atténuation de la désertification, et le Kenya souligna qu'il fallait renforcer la coopération régionale dans ce domaine.

● *Sur les programmes d'actions nationaux et sub-régionaux*, l'idée de tels programmes reçurent l'appui favorable de nombreux délégués ; l'Algérie et le Bénin, mais aussi l'Iran mentionnèrent la nécessité d'assister les Parties dans la présentation de ces plans à la Conférence des Parties, et le Botswana déclara que la préparation desdits plans devait être décrite par la Convention.

● *En ce qui concerne les engagements globaux*, l'Algérie déclara qu'il devrait y avoir à la fois des engagements mondiaux et des engagements propres à chaque pays, ainsi qu'une coopération multilatérale accrue grâce à l'ONU et aux réseaux d'ONG. Le Mali, quant à lui, cita quatre types d'engagements mondiaux devant être inclus dans la Convention : engagements scientifiques (y compris le renforcement des capacités nationales et la création des centres internationaux), techniques, économiques (y compris la réduction du poids de la dette et les déséquilibres du commerce international) et financiers (y compris l'amélioration des mécanismes existants).

— En matière de recherche, de contrôle et de collecte d'informations, le Maroc ainsi que le Japon, l'UNSO et le WMO lancèrent un appel pour soutenir le contrôle et l'évaluation de données au niveau international de façon efficace ; l'Égypte, appuyée par Israël, demanda la constitution d'un réseau de contrôle basé sur une répartition des zones écologiques ; l'Algérie et le Cameroun, mais aussi l'Ouzbékistan sollicitèrent l'établissement d'un système d'alarme avancé.

— Sur le transfert de technologie et la coopération, le Cameroun et le Tchad, de même qu'Israël, soulignèrent que la technologie devait être adaptée avant de pouvoir être transférée.

— À propos de l'infrastructure, l'éducation et la prise de conscience, le Maroc ainsi que le Pérou et le Chili mirent l'accent sur la nécessité de la prise de conscience populaire ; le Burkina Faso, mais aussi l'Iran remarquèrent que la formation était essentielle ; et l'Algérie proposa des programmes d'éducation ainsi qu'un Centre de formation dont le siège serait en Afrique.

— S'agissant du lien avec d'autres conventions, le Botswana mais aussi la Suisse, l'Australie, le Brésil, l'Espagne, le Portugal et un certain nombre d'organisations soulignèrent la nécessité

67. Le Royaume Uni, l'Australie et le Portugal s'opposèrent à ce que les problèmes tels que le commerce et la dette soient abordés dans la mesure où ils sont traités dans d'autres forums.

d'assurer la complémentarité et la coordination entre la convention sur la lutte contre la désertification et d'autres instruments juridiques internationaux de protection de l'environnement en particulier les conventions sur les Changements climatiques et la Biodiversité.

— Quant aux ressources et mécanismes financiers, l'Algérie, le Cameroun, le Kenya, le Lesotho, la Tanzanie et la Tunisie, de même que le Brésil, la Chine et l'Iran demandèrent des ressources financières additionnelles, cependant que l'Égypte, mais aussi le Japon, les États-Unis et la Norvège recommandaient une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Le Nigeria, suggéra que le financement initial de la Convention se fasse à travers le FME et rappela que le Programme d'Action 21 prévoyait que le FME serait un Fonds de Financement pour les Conventions de protection de l'environnement. Le Maroc, pour sa part, mit l'accent sur la nécessité d'un financement à long terme.

La question qui sema le plus de trouble pendant toute la session fut celle du délai à accorder à la négociation des protocoles régionaux tout en assurant une priorité à l'Afrique. La résolution 47/188 inclut dans l'appellation officielle du Comité de Négociation l'expression « particulièrement en Afrique », indiquant de ce fait qu'une priorité d'action devrait être donnée à cette région. Le Président du CNID proposa à l'origine qu'un protocole sur l'Afrique, telle une annexe faisant partie intégrante de la Convention, fût négocié dès que la structure principale de la Convention serait définie. Il proposa également que des protocoles similaires, pour d'autres régions, soient négociés par la suite. Cette proposition se heurta à l'opposition de certains pays des régions autres que l'Afrique qui estimaient que leurs propres problèmes de désertification méritaient plus d'attention, et que des protocoles similaires à celui de l'Afrique devaient être négociés simultanément à celui-ci. Le président du CNID proposa un compromis ainsi libellé : « Des protocoles similaires pour d'autres régions seront négociés sans délai, selon des modalités qui seront décidées par le Comité lors de sa seconde session ». Le Groupe asiatique, appuyé par le Groupe d'Amérique Latine, proposa d'amender ce texte en ajoutant la phrase suivante après le terme « délai » : « dans les limites de temps du processus de négociation ». Toutefois au cours des débats, l'Inde proposa de modifier cet amendement avec la formule : « dans les limites du temps du CNID ». Cependant, le Président du Comité de Négociation, le Groupe africain, mais aussi le Japon, l'Australie, la Norvège et d'autres pays encore soutinrent la formulation originale étant donné que le CNID n'avait pas mandat après juin 1994 tandis que le processus de négociation pouvait se poursuivre après que la Convention eut été adoptée à cette date. Afin de sortir de l'impasse, le Président du CNID proposa néanmoins un nouveau texte ainsi libellé : « ... afin de permettre au CNID de négocier rapidement des protocoles similaires pour d'autres régions, le secrétariat devra préparer le matériel de fond pour que de telles négociations soient initiées sans délai et selon les modalités qui seront décidées lors de la troisième session. L'Assemblée Générale sera invitée lors de sa 48^e session à considérer l'extension du processus de négociation afin de permettre à des protocoles additionnels d'être adoptés. La Convention et le protocole régional sur l'Afrique seront adoptés en juin 1994 et les autres protocoles régionaux qui auront le même statut légal que celui pour l'Afrique entreront en vigueur selon les modalités qui seront spécifiées dans la Convention ».

Ce texte de bon sens ne permit pas davantage de réaliser le consensus espéré. Alors qu'il fut appuyé par de nombreuses délégations incluant le Bénin, la Côte-d'Ivoire, le Kenya, la Mauritanie de même que l'Australie, l'Autriche, la France, la CEE..., il se heurta à l'opposition résolue du Brésil et du Mexique secondés par le Pérou et le Pakistan. Devant l'échec de toutes ces tentatives en vue d'arracher un consensus, le Président du CNID constata qu'un consensus ne pouvait être obtenu, mais que le rapport inclurait à la fois la dernière proposition ainsi qu'une proposition alternative reflétant les vues des pays opposés à ses différentes propositions.

Lors de la session suivante, en septembre 1993 à Genève, la décision fut prise de négocier à la fois la Convention et des protocoles régionaux. La suite des négociations ne fut pas plus aisée, les discussions achoppant souvent sur les dispositions financières. Ces dispositions étaient encore en cours de rédaction à l'issue de la 5^e session du CIND tenue à Paris en juin 1994. Le texte définitif de la Convention, assorti de trois Annexes dont le premier pour l'Afrique, le deuxième pour l'Amérique Latine et le troisième pour l'Asie, a cependant été adopté dans le délai figurant dans le mandat de la CIND et est désormais ouvert à la signature et la ratification des États.

Le niveau d'engagement des États africains dans les négociations de cette Convention montre bien l'intérêt primordial qu'ils y attachent et l'importance que cette Convention représente pour l'avenir économique et surtout agricole du continent. Mais sans doute aussi l'Afrique a-t-elle tiré les enseignements de sa faible participation aux négociations préparatoires de la CNUED, notamment de ce qu'elle a probablement perdu là une occasion précieuse de faire prendre en compte plus sérieusement qu'elle ne l'a fait ses préoccupations et ses positions sur les principaux sujets qui furent examinés alors.

Section 3 : La contribution de l'Afrique à la promotion des « droits de la troisième génération »

L'idée qu'il y aurait une troisième génération des droits de l'homme a été lancée au cours des années 1970 et visait à appréhender un ensemble de droits nouveaux secrétés par la communauté internationale et liés à son évolution. Cette troisième génération des droits de l'homme est destinée à réaliser la conciliation des droits civils et politiques, constitués de libertés dites formelles (droits de la première génération), et des droits économiques et sociaux, constitués de libertés dites réelles (droits de la deuxième génération), qui font l'objet des deux pactes internationaux adoptés par les Nations Unies en décembre 1966. Elle inclut entre autres, le droit à la paix, le droit à la culture, le droit à un environnement sain et équilibré et le droit au développement⁶⁸. L'Afrique a contribué à la promotion de ces deux derniers droits en particulier, d'une part grâce à la consécration juridique du droit au développement (I), d'autre part, à travers la défense de l'idée qu'il y a un lien étroit entre le droit à l'environnement et le droit au développement (II).

I. LA PROMOTION DU DROIT À L'ENVIRONNEMENT

L'idée d'un droit de l'homme à l'environnement⁶⁹ est admise au plan international dans de nombreux textes déclaratoires, sans d'ailleurs que l'expression « droit à l'environnement » soit

68. Voir Karel VASAK, « A 30 years struggle - The sustained efforts to give force of law to the universal Declaration of Human Rights », *Unesco Courier*, novembre 1977, p.29.

69. Sur cette notion de « droit à l'environnement », voir notamment : M. BORYSEWICZ, « La qualité de la vie, une finalité nouvelle de la règle de droit », *Mélanges A. JAUFFRET*, 1974 ; A.Ch. KISS, « Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 1976-1, p.15 ; J. UNTERMAIER, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *RJE*, 1978-4, p.329 ; G. MARTIN, *Le droit à l'environnement*, PPS, 1978 ; M. PRIEUR, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *RJE*, 1988-4, p.397 ; M. DEJEANT-PONS, « L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes de protection des droits de l'homme », *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 2, n° 11-1991, p.461 ; Abdelfattah AMOR, « Existe-t-il un droit de l'homme à l'environnement ? » in *La protection juridique de l'environnement*, Actes du colloque organisé par la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis II, mai 1989, pp. 23 et s. ; Amedeo POSTIGLIONE, « Le droit de l'homme à l'environnement. Reconnaissance nationale et internationale » in *Déclaration de Limoges, Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement*, 13-15 déc. 1990, PUF, 1992, pp. 39 et s.

toujours employé. On pense généralement que ce nouveau droit a été proclamé pour la première fois dans le Principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972 selon lequel « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisante, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

La Déclaration de Rio de 1992 apparaît à cet égard comme un recul dans la mesure où elle se contente d'une formulation dans laquelle l'idée du droit à l'environnement est par trop implicite. Le Principe 1 de cette Déclaration proclame en effet : « Les êtres humains ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ». Rio 92 fait, à cet égard, moins bien que Stockholm 1972. La notion de droit à l'environnement n'en a pas moins conservé tout son intérêt au niveau international puisque, depuis 1990, la Commission des droits de l'homme du Conseil économique et social des Nations Unies élabore un rapport spécial sur « Droit de l'homme et environnement »⁷⁰, et que certains participants non officiels à la CNUED ont suggéré, notamment au Forum Global à Rio, d'introduire le droit de l'homme à l'environnement dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques⁷¹.

Mais c'est l'Afrique qui, la première, a donné une consécration juridique formelle au droit à l'environnement à travers la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi (Kenya) le 28 juin 1981, dont l'article 24 dispose que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Cette Charte, entrée en vigueur le 21 octobre 1986, a introduit désormais le droit à l'environnement dans le droit international positif, fût-il de portée régional.

Le droit à l'environnement est par ailleurs consacré par un certain nombre de constitutions africaines récentes, soit indirectement à travers la référence à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ex. art. 7 Constitution du Bénin de 1990 ; préambule Constitution nigérienne du 26 décembre 1992), soit directement en lui consacrant une disposition explicite (ex. art. 29 Constitution sud-africaine de 1983 amendée plusieurs fois depuis lors), soit enfin en utilisant les deux techniques à la fois : ainsi du préambule et de l'article 29 de la Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 qui dispose : « Le droit à un environnement sain est reconnu... » ; du préambule et de l'article 46 de la Constitution du Congo du 15 mars 1991 qui énonce : « chaque citoyen a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre » ; du préambule et de l'article 28 de la Constitution nigérienne du 26 décembre 1992 qui dispose que : « toute personne a droit à un environnement sain ». Certains pays africains paraissent ainsi, sur un plan purement formel bien sûr, bien en avance sur de nombreux pays développés où la constitutionnalisation du droit à l'environnement, voire sa simple consécration juridique au moyen même des catégories normatives inférieures à la constitution, demeure une revendication ; en dépit de la multitude des règles et procédures existantes en matière de droit de l'environnement, celui-ci est encore dans ces pays, au stade du « non droit »⁷².

Reste une question sous-jacente à cette consécration d'un droit de l'homme à l'environnement. Ce droit est-il promis à être un droit humain ordinaire, semblable dans sa nature et dans ses conséquences à ceux qui l'ont précédé ? L'hésitation est permise, car la mise en œuvre du droit à l'environnement s'avère d'autant plus malaisée que son contenu est mal défini et paraît

70. Voir Fatma ZOHRA KSENTINI, « Droits de l'homme et environnement », Conseil économique et social des Nations Unies, 2 août 1991.

71. Voir M. PRIEUR, « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », art. précité p. 26.

72. Voir par ex. pour la France, M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 130.

en tout cas trop englobant, donc extrêmement large : il tend à recouvrir la plupart des droits économiques et sociaux en plus des droits proprement écologiques. Certes, il existe quelques efforts de définition plus ou moins élaborée sur le plan doctrinal. Mais la difficulté de cerner « les contours mouvants et ambigus de ce droit dont le contenu varie au gré des découvertes scientifiques et en fonction des contextes socio-économiques » demeure. Il faudrait en tout état de cause comprendre le droit à l'environnement comme un « droit bidimensionnel », c'est-à-dire à la fois comme un droit humain et un droit de la nature. Cette approche écarte l'anthropocentrisme juridique si fréquent en droit de l'environnement qui, par son objet même, devrait mettre en avant la nature dans toutes ses composantes.

Si le droit à l'environnement s'entend uniquement comme un droit humain, il finira par conduire à un résultat opposé à celui recherché, c'est-à-dire à la dégradation d'une nature mise exclusivement au service de l'espèce humaine. Il s'agit donc de décoloniser la nature dans les esprits afin d'opérer une manière d'appropriation pour cause d'utilité écologique des droits que l'homme croit détenir sur la nature. Revendiquer le droit à l'environnement, c'est aspirer à un milieu sain et équilibré, aspiration universelle qui ne peut cependant être pleinement réalisée que dans un contexte de développement économique harmonieux. De ce point de vue, le droit à l'environnement ne peut se concevoir, pour le pays en développement en particulier, qu'en articulation avec le droit au développement.

II. LA DÉFENSE DE LA RELATION ENTRE DROIT À L'ENVIRONNEMENT ET DROIT AU DÉVELOPPEMENT

Dans la société internationale, le village économique a précédé le village écologique, en sorte qu'il est difficile d'envisager le second en ignorant le premier. C'est, en effet, une certaine conception de l'économie et du progrès qui est à l'origine de la plupart des problèmes écologiques auxquels le monde est confronté aujourd'hui. Mais le village économique est un lieu des inégalités, où les plus pauvres côtoient les plus riches et aspirent légitimement à accéder, eux aussi, au niveau du progrès atteint par ces derniers. Dans cette perspective, l'environnement apparaît étroitement lié au développement, d'une part, parce qu'un certain mode de développement — notamment celui pratiqué jusqu'aux années récentes par les pays du Nord — est destructeur de l'environnement, d'autre part, parce que la pauvreté est l'un des principaux facteurs de la dégradation de la nature par l'homme et que les pays sous-développés se livrent à une surexploitation des ressources naturelles afin de se donner les moyens de réaliser leurs objectifs de développement économique et social. La problématique s'énonce en des termes fort simples : si l'environnement n'est pas protégé, le développement sera compromis ; sans développement, il ne sera pas possible de protéger l'environnement ⁷³.

Si l'Afrique a été la première à consacrer formellement le droit à l'environnement dans un instrument juridique régional ayant force contraignante, elle a été aussi à l'origine de la notion de droit au développement. C'est, en effet, M. Keba M'Baye, alors premier président de la Cour Suprême du Sénégal qui a été le promoteur de l'expression dans son cours inaugural ⁷⁴ à la

73. Voir notamment, G. MARTIN, *Le Droit de l'environnement. De la responsabilité pour fait de pollution au droit à l'environnement*, Lyon, Publications périodiques spécialisées, 1978, p. 128 et s. ; Ali MEKOUAR, « Le Droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits humains », in *Études en Droit de l'environnement*, Rabat, Editions OKAD, 1988, p. 61. ; Adrew STEER, « L'Union de l'environnement et du développement », *Finances et Développement*, juin 1992, pp.18 et s.

74. Intitulé : « Le Droit au développement comme un droit de l'homme ». Cours publié dans la *Revue des Droits de l'homme*, vol. V., n°2-3 pp.505-534.

session de 1972 de l'Institut international des droits de l'homme de Strasbourg. Cette problématique du droit au développement sera portée par le mouvement de revendication d'un nouvel ordre économique international (NOEI) dont l'un des temps forts fut la VI^e session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies de mai 1974. Entre 1971 et 1974, tous les documents importants issus de rencontres internationales ont souligné avec force le lien étroit entre l'environnement et le développement : le rapport de Founex (Suisse) de juin 1971, le Plan et la Déclaration de Stockholm (Suède) de juin 1972 et la Déclaration de Cocoyoc (Mexique) d'octobre 1974. C'est en effet à Founex que l'environnement et le développement se sont révélés être deux aspects de la même question, et c'est grâce aux pays en voie de développement qu'une telle réalité devint une évidence pour tous : « Reconnaître qu'il existe des problèmes d'environnement dans les pays en développement, c'est concevoir plus largement la notion de développement, c'est avoir une vue plus complète ou plus synthétique de l'objet du développement. »⁷⁵ est-il écrit dans le Rapport. Ce document souligne par ailleurs « l'urgence impérieuse des problèmes d'environnement qui naissent de la pauvreté, de la nécessité de prendre à nouveau conscience de l'importance des mesures correctives, et par dessus tout, l'obligation nationale aussi bien qu'internationale de se consacrer au développement en tant que tel »⁷⁶.

Comme on l'a vu précédemment, les pays en développement, en particulier ceux d'Afrique, ont, par la suite, insisté lourdement sur ce lien indissoluble entre l'environnement et le développement, notamment à travers leurs réticences et leurs inquiétudes exprimées à la Conférence de Stockholm, et la Déclaration de Cocoyoc fut une expression assez nette de leur volonté de recentrer la problématique de la protection de l'environnement sur celle du développement. Cette liaison environnement/développement constitue le thème central du Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*⁷⁷, plus couramment appelé le Rapport Brundtland⁷⁸. On a déjà indiqué qu'elle a été également la pierre angulaire de la « Position commune » adoptée par les États africains dans la perspective de la Conférence de Rio.

Ces États insistent d'autant plus sur la relation entre le droit à l'environnement et le droit au développement que la reconnaissance d'une telle relation par la communauté internationale, en particulier par les pays développés, pourrait leur permettre de réaliser des objectifs qu'ils n'avaient pu atteindre par le biais du NOEI. Droit à l'environnement et droit au développement présentent en effet des similitudes d'approche en terme de rapport Nord-Sud et de doctrine de solidarité. Le droit au développement impose d'éliminer, au niveau international, tous les obstacles d'ordre juridique qui se dressent devant les efforts des peuples pour sortir du sous-développement ; surtout, comme le droit à l'environnement vu sous l'angle du principe de la responsabilité commune mais différenciée promu par la Déclaration de Rio (cf. *infra*, chap. 3), il met à la charge des pays développés des efforts financiers plus importants comme réponse à l'obligation de réparer les préjudices et dommages qu'ils ont causés aux pays du Sud notamment par l'exploitation coloniale⁷⁹. Quant à la solidarité, elle trouve, en matière de protection de l'environnement comme en matière de développement, son fondement dans l'exigence pour les

75. Rapport de Founex, chap. 2, in *Sauvegarde...*, op. cit., p.5.

76. *Ibid.* chap 2, doc. cit., p.11.

77. C'est sous ce titre que la traduction française de « Our Common Future » — paru en 1987, a été publiée en 1988 par les Éditions du Fleuve à Montréal (Québec, Canada).

78. Du nom du Premier Ministre de Norvège, Mme Gro Harlem BRUNDTLAND, qui fut chargée par les Nations Unies de présider la Commission, laquelle fut finalement baptisée « Commission Brundtland ».

79. Voir Mohamed BENNOUNA, *Droit international du développement. Tiers monde et interpellation du droit international*, Paris, Berger - Levraut, 1983, pp.20-22.

acteurs internationaux de déployer une action collective par voie de concertation et de négociation permanentes, dans le but de réduire les inégalités de développement entre nations et d'abaisser les barrières des souverainetés afin de rendre possible des actions communes pour une meilleure conservation de la nature.

Si ces notions paraissent ainsi avoir un contenu assez précis, il n'en est pas de même de diverses autres notions qui ont émergé récemment à la faveur du développement du droit de l'environnement au niveau international.

Section 4 : Les notions en débat

Le droit de l'environnement est un terrain idéal pour l'innovation juridique. Sa fertilité le prédispose à un foisonnement conceptuel d'autant plus riche que les sciences de la nature lui apportent régulièrement des données nouvelles. Seulement, ce foisonnement d'idées et de notions en vient quelquefois à dérouter le juriste, car les notions nouvelles suggérées à partir de considérations écologiques ne sont pas toujours faciles à appréhender sur le terrain juridique. C'est le cas en particulier du concept de développement durable qui est au cœur de la problématique environnement et développement aujourd'hui. La science du droit se doit de construire cette notion sur le plan juridique en donnant au concept un contenu technique, c'est-à-dire une signification juridique précise (I).

Parallèlement, se pose le problème de la réception en droit de l'environnement de notions, certes consacrées par ailleurs, mais dont l'application en matière d'environnement apparaît malaisée, suivant le domaine en cause. Il en est ainsi de la notion de « patrimoine commun de l'humanité » dont l'application à certaines ressources de la nature reste débattue et apparaît à bien des égards comme un sujet de controverse (II). S'y ajoutent le problème de l'échange de la dette des pays en développement contre la protection de la nature.

I. UN DÉFI AU DROIT : CONSTRUIRE UNE NOTION JURIDIQUE DE « DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Le concept de développement durable a été formulé dès 1980 dans le cadre de la Stratégie mondiale de conservation, puis repris, développé et popularisé par le Rapport Brundtland en 1987, et consacré solennellement par la Déclaration de Rio en son point 3 à travers la formule suivante : « Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Il s'agit d'un concept difficile à transcrire en droit et *a fortiori* dans la pratique juridique. Il apparaît d'emblée comme une notion économique et a d'ailleurs été appréhendé jusque-là comme telle. La notion de développement durable a, sous ce rapport, un champ plus vaste que celle, initiale, de développement économique : elle propose un modèle de croissance et d'activité humaine qui inclut explicitement les considérations environnementales et le principe d'une allocation et d'une utilisation progressive, et donc durable, des ressources. Selon la Commission mondiale pour l'environnement, les objectifs essentiels des politiques de développement économique visant à promouvoir un développement durable sont : relancer l'économie ; induire une modification qualitative de la croissance ; répondre aux besoins essentiels de l'emploi, d'alimentation, d'énergie, d'eau et d'assainissement ; assurer un niveau de population durable ; conserver et développer la base de ressources ; réorienter les techniques et gérer les risques ;

allier environnement et économie dans les prises de décisions. Afin d'inscrire cette nouvelle conception du développement dans la réalité des activités de production, la Chambre de Commerce Internationale (CCI) a rédigé en 1990 une « Charte des entreprises pour le développement durable » qu'elle a lancée à la deuxième Conférence mondiale de l'industrie sur la gestion de l'environnement (WICEM) en avril 1991. Cette Charte contient 16 principes de gestion de l'environnement devant permettre aux entreprises de contribuer à un développement durable.

Si la notion de développement durable paraît ainsi relativement aisée à circonscrire du point de vue économique, le problème reste entier sous l'angle juridique. On peut d'ailleurs se demander s'il est possible de l'appréhender sous cet angle et comment. À cette interrogation il convient de répondre que tout phénomène peut être saisi par le droit. Une donnée technique, économique, sociale ou culturelle est susceptible de devenir une chose juridique dans un ordre juridique donné, dès lors que cet ordre juridique y attache signification conventionnelle prêtant à conséquence juridique, c'est-à-dire dès l'instant où, par convention entendue comme une acception partagée, l'on décide par le biais d'une règle de droit qu'elle est devenue un objet juridique. Sous ce rapport, la notion de développement durable est susceptible de devenir une notion juridique. Mais elle doit être construite comme telle, et pour se faire, on doit commencer par déconstruire l'expression. Un constat s'impose dès lors : on recense aujourd'hui d'après un auteur⁸⁰ plusieurs centaines de définitions de la notion de développement durable parmi lesquelles aucune définition juridique. Peut-être l'entreprise s'avère-t-elle simplement impossible ; elle est à tout le moins difficile, d'autant que la notion de développement est, même sur le terrain économique où elle a fait en premier son apparition, une notion controversée, impliquant en tout état de cause des éléments non matériels et non quantifiables. Il est sans doute bien plus aisé en droit de dire quelles sont ses implications juridiques, que ce soit au niveau interne d'un État ou au niveau international.

La Convention sur la diversité biologique propose en revanche une définition juridique de l'expression « utilisation durable ». Celle-ci signifie « une utilisation qui maintient et renforce les ressources naturelles renouvelables d'une façon qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins à partir des mêmes ressources »⁸¹.

Quant à l'expression « développement durable » proprement dite, elle a donné lieu à d'importantes discussions durant le processus préparatoire de la CNUED. Pour les ONG, le terme développement contenu dans cette expression s'entend par opposition à la croissance, et vise un développement socialement juste et écologiquement sain. La définition de la Commission Brundtland qui entend par « développement durable » celui qui est susceptible de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre ceux des générations futures a manifestement inspiré celle sus-rapportée proposée par la Convention sur la diversité biologique et reprise dans le projet de Pacte de l'UICN⁸². Elle est également considérée comme la plus acceptable au niveau intergouvernemental. Ces définitions sont à base de deux constituants implicites

80. Voir L. BOUTHILLER, « Les forêts : un riche champ d'application du développement durable » Rapport au Colloque de Limoges des 7 et 8 novembre 1994 sur *Les forêts*.

81. Voir Nations Unies, CNUED Rio de Janeiro 3-14 juin 1992, A/CONF. 151/6 21 avril 1992.

82. Cf. article 1(n) de la 4^e version dudit projet de Pacte telle qu'elle résulte de la réunion du Groupe de travail réuni à Bonn du 7 au 9 septembre 1992. La traduction en français est de nous. Le texte original en anglais est le suivant : « (n) »sustainable use « of renewable natural resource means a use which maintains and enhances the renewable natural resource base in a manner which meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs from the same resource base ».

qui fondent leur juridicité : l'idée d'une obligation de gestion écologiquement rationnelle et celle d'une responsabilité intertemporelle⁸³.

A. Une obligation de gestion écologiquement rationnelle des ressources de l'environnement

Le développement durable est un développement global tel qu'il apparaissait déjà lors des négociations de la III^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer à travers l'idée de gestion commune des ressources des fonds marins. S'il s'agissait en l'espèce d'une gestion économique rationnelle faisant appel à une planification de l'exploration et de l'exploitation des ressources, de façon plus générale, le développement durable met l'accent sur la prise en compte des impératifs environnementaux dans tout projet de développement économique, l'objectif ultime étant d'atteindre à un développement total, sain, alliant croissance et respect de la nature.

Le développement durable impose, d'une part, une exploitation durable des ressources naturelles, d'autre part, une gestion écologique et non pas essentiellement économique des déchets. L'exploitation durable consiste à ne prélever des ressources renouvelables qu'en quantités qui n'affectent pas leur aptitude à se renouveler mais aussi à utiliser rationnellement les ressources non renouvelables et à affecter les bénéfices tirés de leur utilisation à la recherche de matériaux de remplacement ainsi que de techniques de réutilisation et de recyclage des ressources. La gestion écologique des déchets consiste, d'une part à ne pas dépasser la capacité de l'environnement à assimiler les déchets, d'autre part à ne rejeter dans l'environnement que les déchets assimilables par ce dernier suivant un processus naturel.

Cet impératif de la gestion écologiquement rationnelle des déchets induit un principe de précaution. Ce principe énoncé au point 15 de la Déclaration de Rio repose sur l'idée essentielle d'une nécessité d'adopter diligemment des mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement même en l'absence de certitude scientifique absolue. Il englobe ainsi un autre principe de gestion écologiquement rationnelle : celui de prévention (cf. *infra* Chap. 3). On peut en inférer également une obligation de s'abstenir de faire ou d'agir, lorsque l'action comporte pour l'environnement des risques graves connus ou simplement prévisibles. Elle induit aussi l'idée d'une équité intergénérationnelle en ce qu'elle impose à chaque génération de gérer les ressources de la nature en ayant à l'esprit le droit des générations futures à jouir au moins autant qu'elle desdites ressources.

L'obligation de gérer l'environnement de façon écologiquement rationnelle a pour destinataires aussi bien les individus, les entreprises, que les États, et de façon globale, l'ensemble de la communauté humaine en ce qu'elle a collectivement la charge du riche patrimoine que nous a légué la nature. Une telle obligation est forcément source de responsabilité.

B. Une responsabilité intertemporelle

L'objectif visé par le développement durable est de léguer aux générations à venir un patrimoine de ressources égal ou supérieur à celui qui nous est échu. Ainsi, il prend en compte le futur sans ignorer les générations présentes. Il fait de la communauté internationale dans son

83. Wouter VEENING, Simone BILDERBEEK, Ankie WIJGERDE, Arthur Van BUITENEN, « Institutional Change for sustainable development. The challenge of the nineties », Report on the consultation and Workshop of the Working Group on Institutional Change, January-November 1992, 35 p. ; p.10.

ensemble — des États mais aussi des individus — les gardiens du patrimoine naturel mondial. Ces gardiens sont comptables de ce patrimoine environnemental non seulement pour les habitants actuels de la planète, mais aussi pour ceux qui naîtront demain, dans les années et peut-être dans les siècles qui viennent, en tout cas aussi longtemps que vivra la planète.

La responsabilité qui en découle n'est pas circonstancielle. Elle est imprescriptible. Seule la disparition de la planète pourrait l'éteindre. C'est en cela qu'elle est intertemporelle. Parce qu'elle n'est pas l'affaire d'une époque ni d'une génération. Elle est dans son principe, contraire au principe classique de la responsabilité qui met celle-ci à la charge d'un auteur précis d'une infraction ou d'un dommage et ce dans un temps déterminé qui est le délai de prescription.

La responsabilité pour cause de gestion écologiquement irrationnelle de l'environnement est d'abord fondamentalement de nature morale ; c'est une responsabilité qui donne mauvaise conscience indépendamment de toute sanction matérielle qu'elle pourrait entraîner. Mais cette responsabilité pourrait être aussi de nature juridique si l'auteur du dommage écologique préjudiciable pour les humains d'aujourd'hui et pour les générations futures, ou même uniquement pour ces dernières, était clairement identifiable et s'il existait au niveau mondial une entité représentative de l'humanité d'aujourd'hui et de demain. Il se pose ainsi, à ce niveau, le même problème que celui que l'on rencontre à propos de la gestion du patrimoine naturel au profit de l'humanité.

II. DEUX NOTIONS EN CONFLIT : SOUVERAINETÉ DES ÉTATS SUR LEURS RESSOURCES NATURELLES ET ENVIRONNEMENT COMME « PATRIMOINE COMMUN DE L'HUMANITÉ »

Le droit international de l'environnement a émergé dans une société internationale déjà travaillée par d'autres préoccupations liées à l'émergence de nouveaux États et à leurs soucis de développement. Nouveaux venus sur la scène internationale, ces États avaient à cœur d'affirmer leur souveraineté en tant qu'entités indépendantes. Confrontés aux difficultés du sous-développement, ils tenaient à avoir la maîtrise juridique de leurs richesses afin de les mettre au service de leur essor économique. Le principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles est né de la rencontre de ces deux préoccupations. Parallèlement, s'est développée la conscience que les problèmes environnementaux ne peuvent être résolus efficacement au niveau d'un seul État, mais, en bien des domaines, au niveau régional ou planétaire. L'essor fulgurant du droit international de l'environnement tient sans doute à cela. La progression au sein de la communauté internationale de l'idée majeure selon laquelle l'environnement doit être préservé non seulement dans l'intérêt des habitants actuels de la planète mais aussi dans celui des générations futures a conduit à la nécessité d'ériger l'environnement en un « patrimoine commun de l'humanité ».

Il faut indiquer d'emblée que cette expression très usitée, empruntée manifestement au droit de la mer, est critiquable, et d'abord sur le plan de la terminologie. Elle est redondante dans la mesure où l'humanité étant formée de l'ensemble de l'espèce humaine regroupée au sein des États, son patrimoine est nécessairement commun. L'épithète « commun » est donc de trop et inutilement emphatique. Il suffit de parler de patrimoine de l'humanité, ou alors de « patrimoine commun de toute l'espèce humaine »⁸⁴.

84. Voir M. KAMTO, « Les forêts, « patrimoine commun de l'humanité et droit international », rapport introductif au colloque international de Limoges (8-9 novembre 1994) sur le thème : *Forêts, droit et développement durable*, organisé par le réseau « droit de l'environnement » de l'AUFELF/UREF »

Cela étant dit, on constate donc que deux logiques contradictoires s'affrontent en permanence en droit international de l'environnement : « celle issue de la pente naturelle des souverainetés qui conduit à l'accaparement prédateur des ressources prises dans la nasse du territoire et enserrées dans ses frontières ; celle qui résulte au contraire du constat lucide des faillites auxquelles mène la première tendance, et engendre non plus la dynamique de l'accaparement mais celle de la coopération et de la coordination internationales des usages d'un environnement perçu comme un bien collectif »⁸⁵. Cette contradiction fondamentale est encore irrésolue, en particulier lorsque les aspects en cause de l'environnement concernent des ressources naturelles situées sur le territoire des États.

L'érection de l'environnement en patrimoine de l'humanité implique en effet que de chose d'un seul (État) les ressources concernées deviennent un « bien » collectif. Or ces ressources (c'est en particulier le cas des forêts) sont avant tout des ressources naturelles à valeur économique. Elles constituent par conséquent des richesses nationales au même titre que d'autres richesses, les États qui, par le hasard de la géologie et de la géographie abritent ces richesses sur leurs territoires les percevant d'abord sous cet angle avant toute autre considération. Dès lors, déclarer ces ressources patrimoine de l'humanité apparaît à leurs yeux comme une spoliation de leurs richesses naturelles nationales, la notion de patrimoine commun entrant alors directement en conflit avec le principe de la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles.

Ce principe, consacré par la résolution 1803 (XVII) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 14 décembre 1962, est considéré comme un des principes fondamentaux du nouvel ordre économique international (NOEI)⁸⁶. Le recul du NOEI n'a pas entamé ce principe qui fait désormais partie intégrante du droit international positif⁸⁷ au même titre que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁸⁸ dont il constitue un « élément fondamental » (cf. préambule de la résolution 1803). Cette résolution indique d'ailleurs que toute mesure prise aux fins de la résolution 1514 (XV) « doit se fonder sur la reconnaissance du *droit inaliénable* qu'a tout État de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles, conformément à ses intérêts nationaux et dans le respect de l'indépendance économique des États ». L'Assemblée Générale des Nations Unies déclare par ailleurs dans la même résolution que « le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien être des populations de l'État intéressé ». Elle ajoute par ailleurs que « la violation des droits souverains des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles va à l'encontre de l'esprit et des principes de la Charte des Nations Unies et gêne le développement de la coopération internationale et le maintien de la paix. »

La souveraineté contrarie donc, au moins sur certains points, les desseins écologiques planétaires, et la difficulté n'est pas aisée à surmonter sur le plan des principes. Il convient alors d'imaginer une formule juridique susceptible de concilier le principe de la souveraineté des États sur les ressources en cause, considérées comme richesses naturelles nationales, et l'exigence de la gestion écologiquement rationnelle de ces ressources dans l'intérêt des générations

85. Pierre Marie DUPUY « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats » in *L'avenir du droit international de l'environnement*, Colloque de la Haye 12-14 novembre 1984, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p.29.

86. Voir entre autres Mohammed BEDJAOUI, *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris, UNESCO, 1979, et pour les principaux textes de ce NOEI, voir Brigitte STERN, *Un nouvel ordre économique international ?*, Paris, Economica, 1983.

87. Voir sur ce principe, Dominique ROSENBERG, *La souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles*, Thèse, Paris, LGDJ, 1986.

88. Consacré par la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 de l'Assemblée Générale de l'ONU.

actuelles et futures. Il nous a semblé que la notion de *patrimoine national d'intérêt écologique commun ou mondial* pouvait satisfaire à ces deux exigences *a priori* contradictoires, mais tout aussi importantes l'une et l'autre ⁸⁹.

Ce correctif juridique apporté à la notion de « patrimoine commun de l'humanité » ne porte nullement préjudice à la nécessité de préserver les droits des générations futures; Il permet au contraire de situer de façon plus précise les responsabilités en la matière : les États, les collectivités infra-étatiques, les groupements et les individus ayant la responsabilité première et immédiate, la communauté internationale intervenant au second degré comme une sorte de directeur de la conscience écologique mondiale.

Cette notion de droit des générations futures introduit une innovation non négligeable dans la théorie du droit. Elle bat en brèche la théorie contractualiste qui est à la base de toute la pensée juridique occidentale, et que l'on retrouve chez des auteurs comme Locke, Hobbes, Rousseau, etc. Par rapport à la théorie classique, le droit des générations futures pourrait éventuellement être rattaché à la théorie de la stimulation pour autrui. Mais un des aspects de son originalité, c'est qu'il stipule pour un autrui inexistant, un autrui hypothétique ; c'est aussi un autrui sans âge, et donc non soumis à l'exigence de la capacité juridique puisque la notion de génération future recouvre ici aussi bien les jeunes que les vieux, les enfants nés ou à naître, comme les adultes.

Section 5 : Perspectives internationales et situation de l'Afrique

La question environnementale se pose en terme global, planétaire, parce que la menace écologique ignore les frontières. Cependant, elle se pose dans un monde hérissé de souverainetés étatiques, où le rêve d'une communauté mondiale solidaire aux intérêts (écologiques) convergents se heurte aux murs encore solides qui ceignent les nations. Pourtant, face à l'internationalisation des problèmes environnementaux et au risque de propagation transfrontalière d'une catastrophe écologique, l'idée d'une ingérence verte (I) semble trouver un certain écho au niveau international. Simple phénomène d'époque à la suite de la notion d'« ingérence humanitaire », ou réponse adaptée à un problème réel ? La question mérite d'autant plus d'attention, en particulier en Afrique, que nombre d'États du continent pourraient être parmi les premières « victimes » d'une telle ingérence. Plus encore, elle est particulièrement interpellante en un moment où l'on observe un phénomène qui lui est apparemment opposé mais qui, à l'analyse, semble participer d'une seule et même vision de la problématique de gestion de l'environnement au niveau mondial : la domination des bailleurs de fonds, qu'ils soient des institutions ou des États, dans la prise de décisions environnementales. Allons-nous donc vers une marginalisation verte de l'Afrique (III) à qui le mécanisme de l'échange dette contre protection de l'environnement (II) n'a guère profité ?

I. L'INGÉRENCE VERTE

Après la guerre froide, la guerre verte ? Incontestablement, le défi Nord-Sud a remplacé la confrontation Est-Ouest, le Sommet de Rio ayant été, de ce point de vue, une pierre supplémentaire dans l'édifice incertain du « nouvel ordre mondial » de l'après-guerre froide. À Rio, on est

89. Voir M. KAMTO, « Les forêts, « patrimoine commun de l'humanité » et droit international », étude précitée.

entré de plain-pied dans le « village global » où la sécurité collective peut autoriser une ingérence chez le voisin. On comprend alors que les débats se soient portés largement sur le problème des limites de la sacro-sainte souveraineté nationale. Ce concept a connu une érosion consécutive à l'émergence de formes d'intervention qui ont donné naissance à la notion, combien controversée, de « droit d'ingérence » humanitaire dont les contours restent imprécis.

Le « droit d'ingérence écologique » se situe dans son sillage. Comme l'ingérence humanitaire, l'ingérence verte est une construction des pays du Nord : « Le monde a le plus grand besoin que s'impose à tous une obligation d'assistance mutuelle écologique »⁹⁰, déclarait à Rio le chef d'État français, M. François Mitterrand, dans un style œcuménique ; et le Commissaire à l'environnement de la Communauté économique européenne (CEE), M. Laurens Jan Brinkhorst, remarquait : « La souveraineté doit être limitée pour qu'on puisse avoir un développement durable », critiquant ainsi le refus de certains pays du Sud comme le Brésil et la Malaisie de tout contrôle international sur la gestion de leurs forêts⁹¹. Le véritable cœur du débat à ce Sommet de la Planète a été, en définitive, l'idée que des accords internationaux, répondant à des préoccupations globales, doivent pouvoir s'imposer aux États et déterminer leurs politiques nationales. Les normes internationales universelles de protection de l'environnement devaient des sortes d'obligations *erga omnes*.

L'ingérence verte ou le « droit d'ingérence écologique » s'entendrait de la faculté pour un ou plusieurs États de s'immiscer, sans en être requis, dans le territoire d'un autre État pour protéger ou restaurer une partie du patrimoine commun détruit ou en danger de destruction⁹². Bien qu'elle soit partie de considérations apparemment généreuses de solidarité écologique, l'ingérence verte ainsi entendue ne peut que susciter des réserves. Certes, sa mise en œuvre pourrait permettre de faire échec même à certaines formes de coopération qui conduisent à une exploitation effrénée et écologiquement irrationnelle des ressources naturelles dans certains pays africains. Mais il y a un grand risque que cette manière d'« assistance à nature en danger » ne soit que le « cache-sexe » d'une sorte d'impérialisme écologique. On peut craindre en effet, que le « droit d'ingérence verte » ne transforme le Sud, et tout particulièrement l'Afrique, en une « immense arrière-cour écologique des pays occidentaux, en une réserve où ils n'hésiteront pas à intervenir pour redresser des gouvernements ou des peuples « braconniers », dont les délits s'apprécieront à l'aune de leur réticence à apporter, par une application prompte et aveugle sur leur territoire, la légitimité qui fait tant défaut aux solutions que la « Société Internationale » propose pour résorber la crise écologique⁹³. Le danger est là : celui de voir institutionnaliser une sorte de « gendarmerie écologique mondiale »⁹⁴ qui érigerait les pollueurs en gardiens du temple et condamnerait les seuls pays pauvres pour délinquance écologique⁹⁵.

L'ingérence verte n'est plus de l'ordre des hypothèses ou de la conjecture, elle a déjà commencé à se manifester, allant de l'injonction à peine voilée⁹⁶ à des formes plus subtiles,

90. Voir *Le Monde*, 16 juin 1992, p. 14.

91. Voir Patrick SABATIER, « Vers un droit d'ingérence écologique », *Libération*, 15 juin 1992, p.3.

92. Voir Alain Serge NGUIFFO TENE, « L'exclusion verte de l'Afrique », étude inédite, 1993, p.13.

93. *Ibid.*

94. L'expression est d'Alain LIPIETZ Berlin, Bagdad, Rio, Ed. Quai Voltaire, Paris, 1992, p. 138, cité par A.S. NGUIFFO TENE, étude précitée.

95. Voir Chantal CANS, « L'ingérence verte. Assistance ou intervention ? », *Les Cahiers du futur*, n°2, août 1992, pp.12-13 ; et A. S. NGUIFFO, *op. cit.*, .

96. L'exemple des quelques sénateurs américains séjournant au Cameroun en mars 1992 est illustratif à cet égard. Ils n'avaient pas hésité à dénoncer vivement l'exploitation anarchique de la forêt tropicale et équatoriale camerounaise (par la France) en déclarant que cette situation constituait une préoccupation pour les États-Unis.

telle que la nouvelle conditionnalité verte qui a déjà été appliquée dans les relations de la Banque Mondiale avec certains pays africains ⁹⁷. Ainsi, comme l'ingérence humanitaire, l'ingérence verte ne peut être utilisée que contre les pays en développement, et apparaît par suite irrecevable, parce que d'une inacceptable iniquité. Mais, comme l'ingérence humanitaire, elle peut s'avérer la seule solution efficace pour faire face à certaines situations écologiques critiques. Le principe n'est donc pas mauvais en soi. Seuls pourraient l'être ses mobiles inavouables et les risques de manipulations politiques entourant sa mise en œuvre.

II. LE MÉCANISME D'ÉCHANGE DETTE-NATURE

L'idée de convertir la dette en nature ou *debt swap* est d'origine anglosaxonne. C'est en 1984 en effet, que Thomas E. LOVEJOY, alors Vice-président de WWF, a, le premier, proposé dans un article paru dans le *New York Times*, la conversion de la dette au profit des activités de conservation ⁹⁸. De là naquit le concept d'échange de la dette contre la protection de la nature (*debt-for-nature swaps*) qui a trouvé un terrain de prédilection en Amérique Latine. Il consiste à échanger la dette d'un pays en développement ayant des ressources écologiques importantes mais menacées, en programme précis d'investissement aux fins de préservation desdites ressources. L'idée avait déjà été expérimentée en Amérique Latine dans des projets de financement du commerce et de l'industrie permettant d'échanger les dollars locaux contre les dollars américains.

Dans le même esprit, des associations écologiques rachètent à bas prix des créances sur un marché de seconde main (*second hand market*), et les transforment en valeurs : exprimées en monnaie du pays concerné. Les sommes correspondantes sont directement investies dans des travaux de protection ou de conservation de l'environnement et ne donnent lieu à aucune création de dette nouvelle. Autrement dit la dette de l'État concerné, ainsi rachetée, est épongée par son nouveau créancier — l'ONG de l'environnement — qui investit le montant de sa créance dans la protection de l'environnement dans le pays débiteur. En 1987, 6 000 millions de dollars des États-Unis de dette des pays en développement ont été convertis en investissements écologiques, et ce montant aurait atteint 10 000 millions de dollars en 1988 ⁹⁹.

Quelques pays d'Amérique Latine ont bénéficié de ce mécanisme. Ainsi, la Bolivie a signé en juillet 1987 un accord avec la Conservation Internationale, une organisation américaine de protection de l'environnement qui a racheté 650 000 dollars de la dette commerciale bolivienne par la Citicorp Investment Bank pour 100 000 dollars (soit 15 000 dollars de dette pour un dollar). En contrepartie, le Gouvernement bolivien a donné 15 millions d'hectares autour d'une réserve, le *Beni Biosphère Reserve*, comme aire protégée et 250 000 dollars de monnaie locale pour établir le projet. D'autres pays lui ont emboîté le pas : ce fut le cas de l'Équateur et du Costa Rica avec le WWF, des Philippines, avant que le Brésil, le Pérou et le Mexique ne s'intéressent à leur tour à ce mécanisme.

97. On citera à cet égard l'exemple du Cameroun dont une tranche du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) a été bloquée, tant que le gouvernement n'avait pas adopté une nouvelle législation forestière moins laxiste que celle en vigueur, comme l'exigeait la Banque Mondiale.

98. Voir FULLER, « Debt for nature swaps : A new conservation tool », *Impact*, n°65, 1988/4, p. 40.

99. Paul BATIBONAK, « Coopération internationale et protection de la forêt au Cameroun », Thèse de troisième cycle, Yaoundé II, IRIC, 1995 (à soutenir), p. 182-183.

En revanche, aucun pays africain n'a encore bénéficié de ce mécanisme en tant que tel. Toutefois, la Caisse Française de Développement (CF) finance certains projets environnementaux suivant une philosophie quelque peu comparable.

Au-delà de ses résultats mitigés, ce mécanisme révèle l'extraordinaire créativité des pays endettés. Son principal avantage, c'est d'avoir attiré l'attention sur les programmes de protection de la biodiversité, de reforestation, et d'éducation environnementale qui ont reçu des financements qu'ils n'auraient pu obtenir autrement ¹⁰⁰.

III. VERS LA MARGINALISATION VERTE DE L'AFRIQUE ?

Il était courant d'entendre parler de la marginalisation économique de l'Afrique en raison notamment de sa participation trop insignifiante aux échanges internationaux. Or de la marginalisation verte du continent, il en est de plus en plus question ¹⁰¹. La nature de ce phénomène n'est cependant pas toujours exposée avec suffisamment de clarté.

Cette nouvelle tendance induite par l'écologie en tant que variable des relations internationales contemporaines peut être appréhendée à trois niveaux : au niveau mondial, au niveau national et au niveau local.

Au niveau mondial d'abord, elle se perçoit à la fois au travers des règles du commerce international et de la gestion des mécanismes de financement de l'environnement. D'une part en effet, on observe une application discriminatoire dans certains pays développés des mesures de contrôle sanitaire des produits importés préjudiciables aux produits africains ¹⁰² ; et le refus par le GATT d'internaliser les coûts environnementaux dans le prix des matières premières, africaines notamment, ne peut qu'accentuer la détérioration des termes de l'échange, sur un marché où ce sont les consommateurs qui déterminent les prix. D'autre part, on note une exclusion des pays africains du processus décisionnel au sein du Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM). Ces pays sont totalement absents de l'administration de cette institution alors même qu'ils sont, en principe, les principaux bénéficiaires de son financement. Il en résulte un manque de concertation entre bailleur et bénéficiaires qui gêne sérieusement les rapports entre les deux parties. Il est significatif à cet égard que les pays industrialisés, en particulier le G7 qui domine le financement et la gestion du FEM, se soient si fermement opposés à toute réforme susceptible de faire entrer les pays en développement dans la gestion des mécanismes de financement de la protection de l'environnement. Sous prétexte d'éviter une inflation de tels mécanismes, ils ont défendu sans concession la GEF, celle-ci s'imposant en définitive comme la rivale victorieuse du « Fonds vert » (« Green Fund ») proposé par le Groupe des « 77 ».

Cette exclusion institutionnelle au niveau mondial se prolonge au niveau national par la marginalisation des pays africains dans l'exploitation des richesses de leur environnement. En

100. Voir Diana PAGE, « Debt-for-nature swaps : Experience dained, lessons learned », *International Environmental Affairs*, Vol. n°4, Fall 1989, pp 275-288.

101. Voir notam. : A.S. NGUIFFO TENE, « L'exclusion verte de l'Afrique », étude précitée ; Paul BATIBONAK, « Coopération internationale et protection de la forêt au Cameroun », Thèse précitée, pp. 154 et s.

102. Un exemple : le refus de commercialisation des oléagineux sénégalais aux États-Unis pour cause de détotoxication à l'aflatoxine, une substance déclarée cancérigène. Sous la pression des producteurs américains, la Food and Drug Administration avait permis la distribution sur le territoire américain de produits traités avec la même substance, à des doses similaires (Voir dépêche de l'Agence SYFIA, reprise dans *Le Courrier de la Planète*, n°7 mai 1992, p. 15 et évoquée par NGUIFFO TENE, étude précitée) ; pour une autre illustration, voir Massive COREA « Un chocolat amèrement toxique ? », *Africa International*, n°260, avr. 1993, p. 55.

dehors du pillage décrié des produits ligneux des forêts africaines, on assiste aujourd'hui à une spoliation de ces pays des richesses insondables de leurs ressources biologiques et génétiques, sans considération aucune des règles posées en ce domaine par la Convention de Rio sur la diversité biologique. L'exemple le plus récent et sans doute le plus significatif est survenu dans le cadre du « projet Korup » au Cameroun. Dans cette forêt, qui est considérée comme une des plus vieilles de la planète et où le taux d'endémisme est parmi les plus élevés du monde, une espèce rare, l'*Antrocladus Korupensis*, a été découverte par un chercheur étranger. Après analyse, il s'est avéré que la molécule de cette plante, la Michelamine B, donnait des résultats intéressants sur certains virus. Des tests à ce sujet sont en cours au National Cancer Institute aux États-Unis. D'après un consultant de la Banque Mondiale à Yaoundé, le brevet serait déjà américain. Sous prétexte de tests, 350 kg de feuilles de cette plante ont été exportés illicitement aux États-Unis. Tout ce trafic s'est fait à l'insu du Gouvernement camerounais et sans autorisation d'aucune sorte ; les négociations à ce sujet n'auraient été engagées qu'après coup. Au surplus, les gestionnaires du projet essaieraient de faire des transferts d'espèces dans d'autres forêts de montagnes en Afrique, notamment au Kenya ¹⁰³. Sous prétexte de protéger, on pille. Le « découvreur » américain ¹⁰⁴ est-il prêt à partager avec le Cameroun les dividendes du brevet de l'*Antrocladus Korupensis* ? Il faudra pourtant que s'appliquent les règles internationales les plus actuelles traduisant le consensus international en la matière, notamment les dispositions pertinentes de la Convention de 1992 sur la biodiversité.

La marginalisation de l'Afrique descend enfin jusqu'au niveau local. Elle se traduit par l'exclusion des populations des projets environnementaux mis en œuvre dans leur milieu de vie. Tout est résumé dans les propos suivants du Maire de Dimako une petite localité de la région forestière de l'Est-Cameroun : « Ils sont venus protéger la forêt contre les populations » ¹⁰⁵. De fait, la plupart des projets d'aménagement et d'exploitation forestiers sont conçus pour eux-mêmes, ou plus souvent dans l'intérêt des aménageurs et des exploitants forestiers et très rarement dans celui des populations locales. Ainsi, ce n'est pas seulement l'Afrique officielle ou l'Afrique des États qui est exclue du jeu des relations écologiques mondiales, c'est aussi l'Afrique profonde, celle des paysans et des villages qui vit en spectatrice des programmes de gestion ou de transformation de son milieu de vie.

103. Lire P. BATIBONAK, Thèse précitée, pp. 150-151.

104. Encore faut-il qu'il en soit réellement le découvreur. Car la plupart de ces chercheurs occidentaux, qui ne connaissent nullement ou si peu les plantes africaines s'approprient le savoir des herboristes africains et autres guérisseurs traditionnels qui seuls, souvent, les aident à explorer telle piste ou telle autre. En sorte qu'il s'agit bien souvent d'une découverte partagée.

105. Cités par P. BATIBONAK, *op. cit.*, p. 156.

Chapitre 2

Les sources du droit de l'environnement en Afrique

Les sources du droit de l'environnement en Afrique apparaissent nombreuses et variées, associant normes du droit international et règles des droits internes. Il faut rappeler que l'expression « source du droit » est justiciable de deux acceptions dont l'une est non juridique et l'autre juridique. Au sens non juridique, elle désigne « toutes les représentations qui influencent effectivement les fonctions de création du droit et d'application du droit »¹, c'est-à-dire le substratum moral, politique, économique et social, les théories juridiques et les avis d'experts, bref la doctrine, dans lesquels toute règle de droit ou tout ordonnancement juridique plonge ses racines. Suivant cette signification, le droit de l'environnement serait fondé, d'une part sur une sorte de morale écologique inspirée par la redécouverte par l'homme de la beauté et des richesses de la nature et, parallèlement, des menaces graves qui pèsent sur elles ; d'autre part, sur un réalisme économique dicté par les perspectives catastrophiques d'une croissance échevelée fondée sur une exploitation anarchique et irrationnelle des ressources naturelles — pour la plupart non-renouvelables — susceptibles d'hypothéquer tout développement durable.

Cette acception de la notion de « sources du droit » est nettement distincte de son sens juridique dans lequel elle désigne les sources du droit positif, celui-ci s'entendant comme l'ensemble des règles juridiques applicables ou en vigueur dans un État ou en une matière à un moment donné. Au sens juridique, l'expression « sources du droit » désigne alors le socle juridique sur lequel repose un système de normes. Plus précisément, c'est le fondement de la validité d'un ordre juridique donné, c'est-à-dire ses bases juridiques positives.

Au contraire des sources non juridiques, ces « sources du droit positif », dites sources juridiques, sont obligatoires, c'est-à-dire juridiquement contraignantes. C'est dans cette acception que la notion de « sources » est employée ici. Sous ce rapport, on peut distinguer entre les sources internes (sect. 1) et les sources internationales (sect. 2) du droit de l'environnement.

Section 1 : les sources internes

En Afrique, le droit de l'environnement puise aux trois sources traditionnelles du droit africain : le droit coutumier traditionnel (I), le droit colonial (II) et le droit écrit post-colonial (II).

1. HANS KELSEN, *Théorie pure du droit*, Trad. française de la 2^e éd. par Ch. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1961, p. 314.

I. LE DROIT COUTUMIER TRADITIONNEL

Suivant une perspective historique, il constitue la première source du droit de l'environnement dans les États africains. La protection de la nature et le souci de préserver l'équilibre du milieu sont une préoccupation constante de la plupart des sociétés africaines traditionnelles dans la mesure où l'homme y vit généralement en harmonie avec la nature dont il se conçoit comme un des éléments. Cette préoccupation se traduit sur le plan juridique par des prescriptions du droit coutumier réglementant, suivant les zones considérées, la coupe de l'arbre, l'utilisation des cours d'eau communs, la chasse, les feux de brousse, l'affectation et l'utilisation des sols... Bien que battu en brèche en bien de ses aspects par les législations dites modernes, ce droit coutumier traditionnel reste encore d'un très grand secours dans la protection juridique de l'environnement en zones rurales, et joue dans certains cas le rôle de droit supplétif.

II. LE DROIT COLONIAL

Ce droit colonial, dont les normes directrices étaient édictées en métropole et les mesures d'application dans chaque territoire, s'appuie en la matière sur des réglementations sectorielles. Ainsi en est-il en Afrique noire sous administration française par exemple, du régime domanial, du régime forestier, du régime minier². Le droit colonial assure une protection indirecte et essentiellement utilitariste de l'environnement, d'une part parce qu'il ne pourvoit pas en normes spécifiques de protection de l'environnement, d'autre part parce que, en fait de protection, il organise l'appropriation publique ou privée et une exploitation absolument libérale des ressources naturelles. En bien des aspects, ce droit colonial est resté en vigueur dans la plupart des pays africains, même après leur accession à la souveraineté internationale, et fait encore souvent partie du droit positif.

III. LE DROIT ÉCRIT POST-COLONIAL

On peut distinguer ici, suivant l'ordre chronologique de leur formation, les sources législatives et réglementaires d'émergence plus ancienne des sources constitutionnelles d'apparition plus récente.

A. Les sources législatives et réglementaires

C'est d'abord de façon inconsciente et par des voies détournées que le droit africain post-colonial s'est intéressé à la protection de l'environnement. Certes, depuis la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement et quelquefois avant, de plus en plus de pays africains ont édicté des réglementations relatives aux parcs et réserves naturelles, à la protection des sites et de certaines espèces fauniques. Mais c'est seulement depuis la fin des années 1980 qu'apparaissent dans les droits des pays africains des normes spécifiques à la protection de l'environnement. Plus couramment, la question était abordée indirectement à travers certaines branches du droit liées à la gestion des ressources et de l'espace, tels que le droit de l'urbanisme, le droit de l'aménagement du territoire, le droit minier et le droit forestier, etc. Il en est résulté un éparpillement des normes juridiques relatives à la protection de l'environnement tenant à leur fragmentation sectorielle.

2. Voir à ce sujet, M.G. LAWLESS, *Le Principe de l'égalité économique dans les pays sous mandat*, S. n. d., pp. 233-294.

Le droit de l'environnement apparaît ainsi, dans la plupart des pays africain, comme un droit éclaté, fragmenté et vétuste. La prise de conscience par les États africains de la nécessité impérieuse d'assurer, dans leur intérêt et dans celui du « village planétaire », la protection de l'environnement par une gestion écologiquement rationnelle de leurs richesses naturelles a enclenché, tout récemment, un mouvement généralisé d'édiction de codes nationaux de l'environnement ou de législations environnementales spécifiques et adaptées qui fait de l'Afrique un vaste chantier normatif en cette matière. Ces codes et lois auront d'ailleurs de fortes ressemblances d'un pays à l'autre dans la mesure où ils puisent, pour l'essentiel, aux mêmes sources internationales.

B. Les sources constitutionnelles

Il y a lieu désormais de parler des sources constitutionnelles du droit de l'environnement en Afrique. Jusque dans les années 1980, les constitutions africaines ne contenaient pas de dispositions relatives à l'environnement. Seule la Constitution ghanéenne de 1979 disposait d'une déclaration sur une politique nationale de l'environnement, cependant que la Constitution gambienne datant de la même époque donnait, quant à elle, des pouvoirs implicites au gouvernement pour assurer une gestion rationnelle des ressources de l'environnement. Globalement donc, les constitutions africaines des trois premières décennies post-indépendance étaient oubliées de l'environnement.

En revanche, le renouvellement du constitutionnalisme africain, consécutif aux mutations politiques en cours depuis le début des années 1990, révèle une plus grande attention des constituants africains aux considérations environnementales. Cette attention est liée à une prise de conscience exceptionnelle enclenchée par la CNUED et galvanisée par le Sommet de Rio. La plupart des constitutions africaines adoptées depuis lors consacrent une ou plusieurs dispositions à l'environnement, soit dans leurs préambules, soit dans leurs dispositifs mêmes (cf. *supra* chap 1, sect. 3, I). Ainsi, de la Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 qui reconnaît le droit à un environnement sain pour tous les Burkinabé (préambule et art. 29) et met à la charge de tous la protection, la défense et la promotion de l'environnement (art. 29); de la Constitution du Congo du 15 mars 1991 qui affirme le droit de chaque citoyen à un environnement sain, satisfaisant et durable et lui impose le devoir de le défendre (art. 46) ; de la Constitution du Niger du 26 décembre 1992 qui non seulement proclame le droit à l'environnement et confie à l'État la charge de veiller à la protection de l'environnement, mais insiste tout particulièrement sur le problème des déchets toxiques ou polluants (art. 28) ; de la Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1983, amendée à plusieurs reprises, qui, en énonçant le droit de toute personne à un environnement qui ne nuise pas à sa santé et son bien-être (art. 29), jette du même coup les bases constitutionnelles du droit de l'environnement dans ce pays ; de la Constitution camerounaise du 2 juin 1972, révisée par la loi n° 06 du 18 janvier 1996 qui proclame, à l'instar de certaines constitutions précitées, le droit de toute personne à un environnement sain, fait de la protection de cet environnement un devoir pour tous et engage l'État à veiller à la défense et à sa promotion (Préambule).

Peut-on voir également dans la volonté du constituant rwandais de 1991, « Décidé à garantir aux générations présentes et futures les bienfaits de la liberté, de la prospérité et de l'épanouissement de chaque individu » une base possible pour l'affirmation de l'existence dans ce pays d'un ancrage constitutionnel du droit de l'environnement ? Ce ne serait pas trop solliciter le texte que de l'affirmer, tant il est vrai que l'on ne peut garantir la prospérité pour les générations futures qu'en réalisant un développement durable et donc respectueux de l'environnement, et que l'épanouissement de l'homme ne peut être effectif et total que dans un environnement sain.

Ainsi donc, se dessine un fort mouvement de constitutionnalisation du droit de l'environnement en Afrique, certes encore relativement limité au regard du nombre des nouvelles constitutions africaines adoptées depuis la fin des années 1980 ; mais assurément, la dynamique est en cours.

Section 2 : les sources internationales

Bien qu'il soit encore de formation toute récente au plan interne, le droit de l'environnement en Afrique s'appuie sur des sources internationales riches et toujours plus étoffées. Le droit international, de l'environnement, dont on situe la « préhistoire » au début du XX^e siècle et la formation à partir des années 1960³, inspire et informe les normes juridiques africaines de protection de l'environnement, qu'il s'agisse des règles du droit national ou du droit régional. Il n'est pas question ici de revenir sur la présentation de ces sources du droit international de l'environnement qui ont été amplement exposés par ailleurs⁴. Il suffira de rappeler qu'il existe aujourd'hui plus de 300 conventions multilatérales consacrées entièrement ou partiellement à l'environnement et quelque 900 traités bilatéraux ayant un objet similaire⁵, les États africains étant Parties à la plupart de ces accords internationaux.

Cela étant dit, il convient d'examiner plus spécifiquement les sources du droit régional africain de l'environnement. Comme le droit international général de l'environnement, elles sont formées du droit conventionnel régional (I) et d'un bon nombre de textes de caractère déclaratoire ou programmatique (II) : déclarations de toutes sortes, programmes d'action, résolutions des organisations régionales, en particulier celles de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

I. LE DROIT CONVENTIONNEL RÉGIONAL

Les sources conventionnelles régionales remontent à la période coloniale et plus précisément au début du XX^e siècle. La première convention coloniale relative à la protection de l'environnement est la Convention signée à Londres le 19 mai 1900 — mais jamais entrée en vigueur — ayant pour objet la préservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique. Suivent la Convention de Londres du 8 novembre 1933, entrée en vigueur le 14 janvier 1939, relative à la protection de la faune et de la flore à l'état naturel et la Convention phytosanitaire de Londres du 29 juillet 1954, modifiée par un protocole du 11 octobre 1961. Certaines de ces conventions qui ont jeté les bases du droit de l'environnement en Afrique ont contribué substantiellement à la conservation de la faune africaine⁶ et, par suite, au développement des législations nationales en la matière. Ces traités coloniaux ont été relayés dans l'Afrique post-coloniale par diverses conventions couvrant un champ plus varié que leurs devancières. Quelques-unes seulement ont une portée continentale : il s'agit de la Convention d'Alger du 15 septembre 1968 relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles, qui est la première du genre dans l'Afrique indépendante, et de la Convention de Bamako du 31 janvier 1991 sur les mouve-

3. Voir Alexandre KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, A. Pedone (Coll. Études internationales), 1989, pp. 27 et s., et pp. 49-8.

4. *Ibid.*

5. Chiffres donnés par M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, op. cit., p.17.

6. Voir M. KAMTO, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, n° 41991, pp. 417-418.

ments transfrontières des déchets dangereux, auxquelles on peut ajouter le Traité d'Abuja du 3 juin 1991 instituant la Communauté Économique Africaine (CEA), notamment dans ses articles 25, 26, 46, 51, 54, 55, 56, 58 et 59. L'article 58 en particulier, dispose que les États membres sont tenus de promouvoir un environnement sain, et à cet effet, d'adopter sur le plan national, régional et continental, des politiques, stratégies et programmes et de créer des institutions appropriées pour la protection et l'assainissement.

De façon générale, les conventions régionales africaines relatives à l'environnement ne diffèrent pas dans leur technique juridique des autres conventions en la matière⁷. Elles sont pour la plupart des conventions mixtes associant règles de droit contraignantes et normes programmatiques ou prospectives en général faiblement contraignantes. Par suite, ces conventions prescrivent généralement des obligations de résultat et rarement des obligations de moyen. Elles apparaissent ainsi comme des accords-cadres, ou plus précisément des « traités-lois » par opposition aux « traités-contrats ». Car, pour la plupart, elles fixent des orientations et édictent des principes, à charge pour les États de prendre des mesures d'application. Cette distinction courante ne peut d'ailleurs être généralisée dans la mesure où quelques-unes de ces conventions prévoient des modalités d'application. Il reste que les obligations de résultat sont les plus nombreuses. Il ne peut d'ailleurs en être autrement en l'état actuel de la société internationale, car on ne pourrait prescrire aux États des obligations extrêmement précises en vue d'un résultat déterminé sans porter à leur souveraineté une atteinte qui leur paraîtrait inadmissible. Il n'en demeure pas moins que les obligations de résultat ont tendance à affaiblir la force contraignante des conventions qui les édictent, notamment en réduisant le poids de la contrainte des engagements conventionnels sur les États contractants⁸.

II. LES INSTRUMENTS DE PORTÉE JURIDIQUE INCERTAINE

Il en est ainsi au niveau mondial des diverses Déclarations, Stratégies, Programmes, et Charte, à l'instar de la Charte de la Nature de 1982 ou de la Charte de l'Environnement des États du Maghreb adoptée par les Chefs d'États de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) en 1991. Ces documents sont généralement considérés comme de simples engagements politiques. Toutefois, ils ont acquis dans certaines législations une valeur juridique indirecte. Ainsi, au Cameroun, le décret n°94/259/PM du 31 mai 1994 portant création d'une Commission Nationale Consultative pour l'Environnement et le Développement Durable dispose en son article 2 que ladite Commission « veille sur la réalisation des activités découlant de l'Agenda 21, tel qu'adopté à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement Durable, tenue du 03 au 14 juin 1992 ». Ce disant, le gouvernement camerounais reconnaît à ce texte une force et une autorité supérieures aux autres engagements politiques internationaux ou de caractère programmatique. En ce qui concerne les résolutions des organisations régionales, les recommandations, déclarations de principe et programmes d'action des conférences internationales africaines, elles font partie de ces « nouvelles sources de droit », dont on signale des traces au XIX^e siècle déjà, et qui n'ont cessé de prendre de l'importance dans le droit international contemporain, en particulier en droit international de l'environnement où elles foisonnent. L'OUA, soit par elle-même, soit à travers divers conférences réunies sous son égide, en a produit un bon nombre touchant aux aspects les plus divers de la protection de l'environnement en Afrique. Il en est

7. Voir A. KISS, *op. cit.*, p. 52-58.

8. Voir M. KAMTO, *op. cit.*, p. 61 ; *contra* : M. REMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, PUF, 1989, p. 300.

ainsi de ses nombreuses résolutions sur la sécheresse et les autres calamités naturelles⁹, sur la lutte contre l'invasion des criquets¹⁰, sur les cataclysmes naturels¹¹, sur l'environnement et les établissements humains¹² ou encore sur les déchets dangereux¹³; du Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique de 1980¹⁴ dans ses dispositions relatives à la protection de l'environnement; du Programme du Caire concernant la coopération interafricain du 18 décembre 1985¹⁵; de la Position commune africaine sur l'Environnement et le Développement adoptée à Abidjan en novembre 1991¹⁶, etc.

On ne peut cependant éviter de s'interroger sur la valeur juridique de tels instruments. Question désormais classique, le problème de la valeur juridique des résolutions des organisations internationales divise les auteurs, sans qu'il soit possible de le régler autrement qu'en se réfugiant dans la casuistique : il est prudent d'examiner cas par cas dès lors qu'il paraît impossible de dégager une réponse générale universellement applicable à tous les types de résolutions. En l'occurrence, le problème est compliqué du fait que, en plus des résolutions classiques, on a affaire à des documents de nature très variée tels que les « Programmes », les « Positions communes », les « Déclarations », les « Plans d'action », auxquels il faut ajouter des textes plus explicites, ou à tout le moins plus suggestifs, soit dans leur intitulé tel que l'« Engagement de Bamako », soit dans leur contenu telle que la Position commune Africaine d'Abidjan où l'on trouve la formule suivante : « Nous nous engageons à ... ». Ces documents, quelle que soit leur dénomination, font partie de ce que l'on a qualifié de *soft law* ou « droit mou »¹⁷ dans le cadre du droit international contemporain.

Du point de vue de leur force contraignante, on peut diviser ces documents en trois groupes :

- Ceux qui constituent de simples réactions ou prises de positions politiques par rapport à des événements d'actualité : ils sont dépourvus de force contraignante ; ce sont de simples recommandations (ou résolutions-recommandations ou encore résolutions incitatives) qui, comme telles, ne peuvent être considérées comme des sources du droit positif.
- Ceux qui apparaissent comme des documents préparatoires annonciateurs d'engagements juridiques de nature conventionnelle : ils peuvent être considérés comme participant du processus coutumier. Autrement dit, si par la suite la convention qu'un tel document prépare ou annonce n'est pas élaborée, ces résolutions ou déclarations pourront constituer, avec le temps, des normes de valeur coutumière ; ce sont donc des sources potentielles du droit positif.
- Ceux, enfin, qui expriment un engagement libellé en termes suffisamment normatifs : ils constituent une sorte de « coutume instantanée » ayant une force contraignante si leur adoption traduit un consensus général, et se distinguent de la coutume classique par l'absence d'une pratique répétée dans le temps. De tels textes lient les États qui se sont ainsi « engagés » ; on peut donc les qualifier de résolutions-accords et les considérer comme une source du droit positif.

9. Voir Résolution CM/Res. 743 (XXIII), CM/Rés 450 (XXV), CM/Rés 924 (XXVIII).

10. Voir Résolution CM/Rés. 650 (XXXI).

11. Voir Résolution CM/Rés. 908 (XXXVIII).

12. Voir Résolution C/Rés. 893 (XXXVIII).

13. Voir Résolution CM/Rés. 1153.

14. Voir OUA : *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000*, Genève, Institut international d'études sociales, 1982.

15. Voir *Première conférence ministérielle africaine sur l'environnement*, Le Caire, 16-18 décembre 1985, PNUE, UN EP/AEC, 1/2 Na-85-2007-63656.

16. Voir Doc ECA/ENV. UNCEP/AFRICOM/ABI/1, nov. 1991.

17. Voir R-J. DUPUY, « Droit déclaratoire et droit programmatore : de la coutume sauvage à la *soft law* » in *L'élaboration du droit international public*, Actes du colloque de la Société Française de Droit international (SFDI), A. Pedone, 1975, p.132.

Chapitre 3

Les principes fondamentaux du droit de l'environnement

Le terme « principe » est polysémique dans le vocabulaire juridique. Mais il fait l'objet d'une utilisation trop laxiste en droit de l'environnement au point d'y apparaître comme une nébuleuse conceptuelle. C'est pourquoi il importe de préciser sa signification juridique (sect. 1) afin de mieux cerner l'éventail des principes existant aujourd'hui en cette matière ainsi que leur portée juridique (sect. 2).

Section 1 : La notion de principe en droit de l'environnement

On illustrera d'abord la confusion qui règne autour du concept (I) avant de donner sa signification juridique (II).

I. L'IMPRÉCISION DU CONCEPT

On emploie indifféremment le concept de « principe » pour désigner un constat d'évidence, la conclusion d'une analyse, une norme non juridique ou une règle juridique obligatoire. Ainsi, sous le titre de « Principes directeurs », la Déclaration de Dublin de janvier 1992 sur l'eau ¹ énonce quatre « principes » de nature et de portée très différentes ; la Déclaration de Rio de juin 1992 ² en compte 27 conçus de façon similaire. Ces deux Déclarations ont une prétention juridique alors pourtant que leurs énoncés ne sont pas tous libellés en termes normatifs ³ : certains sont de simples constats (constat d'évidence ou constat d'observation) cependant que d'autres ont un caractère normatif qui se manifeste à travers l'utilisation récurrente du verbe « devoir », verbe impératif ou prescriptif. Certains énoncés à prétention principielle combinent la formulation constatative sans conséquence juridique avec un énoncé ayant une identité normative ; il y a donc soit une absence de rigueur juridique, soit un amalgame. Dans tous les cas, s'impose la nécessité d'une clarification.

1. Voir *Conférence internationale sur l'eau et l'environnement : le développement dans la perspective du ^{xx}^e siècle*, 26-31 janvier 1992, Dublin, Irlande-Déclaration de Dublin et Rapport de la Conférence.

2. Voir Nations Unies, C.N.U.E.D., doc. A/CONF. 151 D, 7 mai 1992.

3. Voir Maurice KAMTO, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement après la conférence de Rio de 1992 », *RJE.*, 1993.

II. LE SENS JURIDIQUE DU CONCEPT

En droit, le concept de « principe » est autre chose qu'un simple énoncé constatatif ou axiomatique. Il signifie ⁴ :

- soit une règle ou une norme générale de caractère non juridique d'où peuvent être déduites des normes juridiques : ainsi en est-il du principe de la souveraineté de l'État ou du principe de coopération par exemple ;
- soit une règle juridique établie par un texte en termes assez généraux, destinée à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure. Le terme principe renvoie dans ce cas au « principe positif du droit », c'est-à-dire à une norme explicitement formulée dans un texte de droit positif, à savoir, soit une disposition légale, soit une norme construite à partir des éléments contenus dans ces dispositions. Ainsi parlera-t-on de principe à propos d'une maxime générale juridiquement obligatoire bien que non écrite dans un texte (par exemple les principes généraux du droit) ou à propos d'une règle générale qui doit, à défaut de texte spécial, régir une sorte de cas, par opposition à une exception.

Ainsi approchés, les principes constituent des outils conceptuels d'un intérêt et d'une utilité essentiels dans la science du droit. Ils sont une définition et une cristallisation normatives des valeurs fondamentales de la société ; ils indiquent les objectifs fondamentaux ou la doctrine de l'État et de la société en une matière donnée : ce sont des normes programmatiques dont le législateur ou le juge auront la charge de préciser le contenu.

Sous ce rapport, les principes jouent un double rôle dans l'univers juridique : d'une part, un rôle de médiation ou d'instrumentation normative, permettant aux normes de l'ordre moral, politique, économique, social, d'entrer dans l'ordre juridique ; d'autre part, un rôle supplétif en ce sens qu'ils peuvent aider, soit à combler les lacunes en cas de vide juridique, soit à interpréter une règle obscure. Ils renvoient alors, au plan international, à la fois aux principes tels qu'énoncés par les textes déclaratoires ou par les préambules de certaines conventions, et aux principes généraux du droit international public tels qu'ils ont été définis par la C.I.J ; au plan interne, au *Staatszielbestimmung* de la Constitution allemande, aux *Policy principles* du système juridique américain, aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » et aux « principes politiques, économiques et sociaux... particulièrement nécessaires à notre temps » proclamés dans le préambule de la Constitution française de 1946, lesquels ont donné lieu à une interprétation féconde par le juge constitutionnel français depuis 1971.

Mais quelle que soit sa valeur juridique, ou plus exactement qu'il ait une valeur juridique ou non, un principe doit avoir, nécessairement, un caractère normatif. Ainsi, lors même que les principes de souveraineté et de coopération n'auraient pas en eux-mêmes un caractère juridique, ils induisent respectivement une obligation de ne rien entreprendre contre la volonté d'un État ou sans son accord d'une part, et une obligation pour les États de conjuguer leurs efforts dans la protection de l'environnement, d'autre part. Constater par exemple que « L'eau douce [...] est indispensable à la vie » (Principe 1 de la Déclaration de Dublin) ou que « Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau » (Principe 3 de la même Déclaration) n'a dès lors aucune signification ni portée en droit. De tels énoncés ne sauraient donc être considérés comme des principes au sens juridique.

4. Voir *Le vocabulaire juridique de l'Association Henri Capitant* (sous la direction de Gérard CORNU), Paris, PUF, 1987, notamment p.613, et le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, L.G.D.J., Story-Scienta, 1988.

L'étude des principes du droit de l'environnement exige en conséquence que soient triés dans l'amas actuel des énoncés à prétention principielle, ceux qui constituent réellement des principes au sens où l'entend la science du droit.

Section 2 : l'éventail des principes et leur portée juridique

On examinera successivement les principes (I) et leur portée (II).

I. L'ÉVENTAIL DES PRINCIPES

Au regard de l'explication de la signification du terme principe exposée ci-avant, il serait bien difficile de procéder à un recensement exhaustif de tous les principes du droit de l'environnement. Il paraît au demeurant sans intérêt d'en dresser un catalogue car ils ne sont pas tous du même niveau. Il se dégage en effet quelques principes fondamentaux de portée plus générale autour desquels peuvent s'agréger des sous-principes. Certains de ces principes sont relativement anciens en tout cas bien établis, et font désormais partie du droit coutumier quand ils ne sont pas consacrés conventionnellement. Il s'agit principalement du principe « pollueur-payeur » et du principe de la participation et de l'information des citoyens ou du public. D'autres, au contraire, sont plus récents et émergent soit des instruments juridiques précédant la CNUED et adoptés dans la dynamique de sa préparation, soit des documents diplomatiques et autres textes juridiques adoptés au Sommet de Rio ⁵. Leur présentation ne suivra pas ce découpage chronologique mais une logique gouvernée par l'idée que le principe qui précède conditionne celui qui le suit, et sera close par un principe général englobant dont le contenu juridique est bien moins précis que les précédents : le principe de l'interdépendance entre l'environnement et le développement.

A. Le principe de la gestion écologiquement rationnelle et efficace

Ce principe, appliqué en matière de déchets dangereux par exemple, signifie que ces déchets doivent être traités ou éliminés par les pays qui sont technologiquement les plus aptes à le faire sans danger.

Il induit plusieurs sous-principes ou principes secondaires, notamment :

● *Un principe de traitement préférentiel des déchets sur le lieu ou le plus près possible du lieu de production.* Il se ramène dans certains cas à ce que l'on pourrait appeler « principe producteur/traiteur » (ou « producteur/éliminateur »). Ce principe énoncé en termes extrêmement prudents au « Principe 14 » de la Déclaration de Rio ⁶, et que l'on trouve aux points 8 des préambules de la Convention de Bâle du 22 mars 1989 ⁷ et de la Convention de Bamako

5. Voir notre étude précitée.

6. Ce « principe 14 » énonce en effet, sur un mode conditionnel et dans un style exhortatif : « Les États devraient concerter efficacement leurs efforts, pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres États de toutes activités et substances qui provoquent une sérieuse dégradation de l'environnement ou sont jugées nocives pour la santé de l'homme ».

7. Voir le texte Convention dans, *World Treaties for the Protection of the Environment*, recueil de textes publiés sous la direction de T. SCOAZZI et T. TREVES, Institut Per l'Ambiente, Milan, 1992, pp. 431 et s.

du 30 janvier 1991⁸, s'exprime à travers l'idée selon laquelle « les déchets dangereux et autres déchets devraient dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace, être éliminés dans l'État où ils ont été produits ». En élargissant le champ d'application territoriale de ce principe, on peut parler d'ailleurs « d'un principe de proximité »⁹ selon lequel les déchets doivent être traités le plus près de leur lieu de production. L'idée qui le sous-tend est que moins les déchets se déplacent moins il y a de risques qu'ils se « perdent » en route.

● *Le principe de la non-discrimination* dans le traitement des déchets. Cet autre principe secondaire signifie qu'un État qui dispose des équipements ou des installations techniques adéquats pour le traitement ou l'élimination des déchets ne peut exprimer des préférences autrement que sur la base de considérations techniques.

Le principe de la gestion écologiquement rationnelle ne s'applique cependant pas qu'aux déchets dangereux. Il s'étend à d'autres domaines de l'environnement, notamment aux forêts. La Déclaration de principes sur les forêts parle de « la conservation et l'exploitation écologiquement viable des forêts » (Préambule, paragraphe b et Principe 2 §a) ou encore de « la gestion rationnelle et de la conservation des forêts » (paragraphe f du Préambule).

B. Le principe d'anticipation et de prévention

Ce principe formulé au point 8 du préambule de la Convention de Rio de juin 1992 sur la diversité biologique souligne qu'il « importe au plus haut point d'anticiper et de prévenir les causes de la réduction ou de la perte de la diversité biologique à la source et de s'y attaquer ».

Il s'agit, au-delà de la diversité biologique, d'un principe de portée générale dans la mesure où il peut et doit s'appliquer à tous les domaines de l'environnement. Ainsi pourrait-on le faire valoir en matière de climat, de pollution, de protection de la couche d'ozone, de la désertification, etc.

Il y a lieu d'ailleurs d'y rattacher *le principe de précaution* : celui-ci participe de la même démarche que le principe précédent dans la mesure où il vise également à protéger l'environnement par la prévention. Ce principe de précaution, énoncé sur un plan général dans la Déclaration de Rio dont il constitue le « Principe 15 », est formulé en ces termes : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant la dégradation de l'environnement ».

Ce principe est repris sur un plan plus spécifique dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique où il est déclaré en préambule que « lorsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique, l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets ».

8. Le texte de cette Convention est diffusé comme document officiel de l'Organisation de l'Unité Africaine sous la référence OUA/CONF/PANCOOR/ENN/MIN/AFRI/CONV. 1(1).

9. Voir Jacques VERNIER, « Les limites du principe de proximité », *Le Monde*, 12 sept. 1992, p.10.

Ce principe est également affirmé au paragraphe 3 de l'article 3 de la Convention sur les changements climatiques où d'ailleurs le terme précaution est employé dans un sens nettement plus proche de l'idée de prévention.

En tout état de cause, il s'agit également d'un principe d'application générale en tant qu'il est aisément transposable dans d'autres domaines de l'environnement. Ainsi, par exemple, en matière d'élimination des déchets nucléaires ou radioactifs, on ne peut prétexter de ce que l'état actuel des connaissances scientifiques ne permet pas d'apprécier les risques que comporte l'enfouissement de tels déchets pour les générations futures pour persister dans cette méthode d'élimination d'autant plus aléatoire qu'elle n'élimine rien du tout, puisqu'elle se contente d'éloigner les déchets de l'environnement immédiat de l'homme, mais les conserve en l'état dans le sol.

Un tel principe est prescriptif de normes de comportement exprimant soit une obligation d'entourer l'opération à entreprendre de garanties, soit une obligation de s'abstenir, c'est-à-dire de ne pas faire ou *stand still*.

Enfin, peut être considéré comme un sous-principe au principe général d'anticipation et de prévention, le principe de l'étude d'impact (cf. *infra*, sect. 3) énoncé, sans doute comme un rappel d'un principe faisant désormais partie du droit coutumier, par le « Principe 17 » de la Déclaration de Rio.

C. Le principe pollueur-payeur

Ce principe est d'origine occidentale. Il a été énoncé en premier probablement par l'OCDE dans sa recommandation C(72) 128 du 26 mai 1972, puis repris dans le premier programme d'action des Communautés européennes du 22 novembre 1973. Le principe pollueur-payeur exprime, en une expression lapidaire, l'idée que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives non seulement à la lutte contre la pollution mais aussi aux mesures préventives engagées par les pouvoirs publics ¹⁰.

Ainsi entendu, le principe a certes l'avantage de faire supporter par l'auteur réel ou potentiel de la pollution la réparation ou la prévention du dommage causé par son activité. Il n'en reste pas moins pernicieux dans la mesure où il suggère que l'on peut payer pour polluer. C'est pourquoi ce principe n'agrée pas à tous les environnementalistes. On ne peut s'empêcher en effet d'y voir une certaine dictature de l'argent sur les considérations écologiques. D'aucuns préfèrent donc à ce principe, le principe de non-pollution ¹¹ en ce qu'il serait plus strict et plus préventif. Mais est-il réaliste dans un monde où la majeure partie des activités humaines est inévitablement polluante ? Est-il vraiment possible de viser et surtout d'atteindre la pollution zéro ?

Le principe pollueur-payeur s'est donc imposé par nécessité, comme un pis-aller. À force de répétition, il est devenu un principe du droit coutumier en l'absence d'une codification internationale. On constate, en droit comparé, une large réception du principe notamment dans les pays industrialisés ¹². Ainsi, est-il largement utilisé en France — où un auteur a accentué son côté « slogan » en le rebaptisant principe « qui nuit paie » ¹³ — cependant qu'aucune réglementation ne l'a expressément repris à son compte ¹⁴ ; le Japon utilise la formule « pollution-taxation » ;

10. Voir Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 90.

11. Voir Raphaël ROMI, *Droit et Administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 1994, p.101.

12. Voir M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 124.

13. Voir F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, L.G.D.J., 1981, p.320.

14. Voir M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 125.

la Hollande, quant à elle, applique le principe d'une manière originale en exigeant par exemple une compensation en nature en plus d'une amende ¹⁵. Ce principe s'introduit aussi progressivement dans certaines législations africaines. Il en est ainsi notamment de la loi congolaise n° 003/91 sur la protection de l'environnement dont l'article 38 impose à toute personne coupable de pollution des sols de payer les dommages qui en résultent (cf. *infra*, Troisième partie, chap. 2, Sect. 1).

D. Le principe des responsabilités communes mais différenciées

Ce principe est proclamé par le « Principe 7 » de la Déclaration de Rio en ces termes : « Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés reconnaissent la responsabilité qui leur revient dans la recherche internationale du développement durable eu égard aux pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et aux technologies et ressources financières dont ils disposent ».

La formulation de ce principe en fait l'illustration parfaite d'un texte de compromis comme on en trouve dans la plupart des instruments juridiques récents adoptés par les conférences de codification. Elle dissimule à peine les divergences qui existent entre les pays développés et les pays en voie de développement au sujet de la responsabilité en matière de dégradation de l'environnement mondial. Alors que les pays sous-développés rejettent l'entière responsabilité sur les seuls pays industrialisés, ceux-ci soutiennent au contraire l'idée d'une responsabilité partagée, même si cette dernière se situe à des niveaux différents. Ils estiment que les pays en développement participent à cette dégradation du milieu, soit par la pollution industrielle pour certains, soit par la déforestation ou une mauvaise gestion des sols et l'atteinte à la diversité biologique pour d'autres. Il s'en suit donc une responsabilité commune qui implique une obligation de « 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 », même si des obligations plus importantes incombent aux pays développés en raison des ressources financières dont ils disposent et de la responsabilité plus grande qui leur échoit dans la dégradation de l'environnement.

E. Le principe de la participation et de l'information

La philosophie de l'environnement implique l'information et la participation de tous à la préservation du milieu et des ressources. En ce sens, la protection de l'environnement est, non seulement une obligation de l'État, mais avant tout un devoir de tous les citoyens ¹⁶ comme l'affirment certaines législations nationales (cf. par ex. art. 1, al. 2 de la loi française du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature). 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. L'information est le plus sûr moyen d'éclairer les choix et de persuader du bien-fondé des décisions à prendre. Les deux se combinent pour faire du droit de l'environnement un droit de conciliation, un droit consenti plutôt qu'imposé.

15. Voir *Évolution et perspectives du droit de l'environnement en droit comparé*. Actes du Séminaire organisé les 23, 24 et 25 avril 1986. Université de Limoges, Fac. Droit et Sc. Eco, p. 125.

16. *Ibid.*

La revendication de la participation trouve sa source dans un certain nombre de textes et documents internationaux de caractère politique ou juridique : Principes 4 et 9 de la Déclaration de Stockholm, mais aussi Principe 20 de la même Déclaration qui vise à encourager et faciliter dans tous les pays la libre circulation des informations ; Point 5 du Chapitre de l'économie, de la science et de la technique de l'Acte final d'Helsinki de 1975 qui déclare que « le souci d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de population et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités contribuent à protéger et à améliorer l'environnement » ; la Stratégie mondiale de conservation de 1980, qui affirme avec force le caractère impérieux de la participation (section 13) ¹⁷.

Ce principe est réaffirmé en des termes aussi convaincants dans les instruments déclaratoires de la Conférence de Rio. Sur un plan général, le Principe 10 de la Déclaration de Rio l'énonce en ces termes : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Cette participation concerne les femmes (« Principe 20 »), les jeunes (« Principe 21 ») aussi bien que les populations et communautés autochtones (« Principe 22 »).

Sur un plan spécifique, la Déclaration sur les forêts insiste également sur ce point en indiquant d'une part, que des conditions appropriées doivent être faites aux populations autochtones, à leurs collectivités et aux autres collectivités ainsi qu'aux habitants des forêts « pour leur permettre d'être économiquement intéressés à l'exploitation, de mener des activités rentables et de jouir de moyens d'existence et d'un niveau de vie adéquats notamment grâce à des régimes fonciers incitant à une gestion écologiquement viable des forêts » ; d'autre part, que doit être activement encouragée, « la participation intégrale des femmes à tous les aspects d'une gestion, d'une conservation et d'une exploitation écologiquement viable des forêts » (Principe 5 a) et b)).

La participation des communautés locales et des populations autochtones à la préservation ou à la gestion écologiquement rationnelle des ressources environnementales telle qu'affirmée par le « Principe 22 » de la Déclaration de Rio est conditionnée par une reconnaissance de « leur identité, leur culture et leurs intérêts » par les États, lesquels doivent d'ailleurs leur accorder tout l'appui nécessaire afin de rendre efficace leur participation à la réalisation d'un développement durable. Cette participation à la protection de l'environnement implique en contrepartie une participation aux avantages qui pourraient en découler. C'est ce qui ressort du point 12 du préambule de la Convention sur la diversité biologique qui s'accorde à cet égard avec le Principe 5 a) sus-évoqué de la Déclaration sur les forêts.

Ce principe de participation induit logiquement le principe de l'information des citoyens concernés, qu'il s'agisse du droit reconnu à chaque individu d'« avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent leurs autorités publiques », ou de l'obligation pour les États de mettre ces informations à la disposition des citoyens (Principe 10) ; car l'on ne peut participer pleinement et valablement que si l'on est bien informé.

Enfin, le principe de participation se prolonge naturellement par le principe secondaire de l'« accès effectif à des actions judiciaires et administratives, y compris à des sanctions et réparations » (Principe 10).

17. Voir *Évolution et perspectives du droit de l'environnement...* p.125.

F. Le principe de l'interdépendance entre l'environnement et le développement

Ce principe de l'articulation des mesures de protection de l'environnement avec les exigences du développement apparaît comme une manière de réconciliation entre le Nord et le Sud sur les questions environnementales, et l'énonciation du principe des responsabilités communes mais différenciées préfigurait déjà ce rapprochement doctrinal. Il fait l'objet d'une énonciation sous la forme d'une simple affirmation dans la Déclaration de Rio qui adjoint d'ailleurs à l'environnement et au développement, une troisième composante de l'interdépendance : la paix. Le « Principe 25 » de cette Déclaration énonce en effet : « La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables ».

Mais c'est à travers son application dans des domaines précis de la protection de l'environnement que cette affirmation trouve une formulation normative. Il s'agit en tout état de cause d'un principe à deux versants dont l'un exprime l'idée chère aux pays en voie de développement selon laquelle la protection de l'environnement ne doit pas constituer un obstacle pour le développement, et dont l'autre souligne l'idée largement soutenue par les pays développés selon laquelle il ne peut y avoir un développement durable sans une prise en compte de l'environnement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du développement.

Par rapport au premier versant du principe, le paragraphe 21 du préambule de la Convention sur les changements climatiques déclare précisément que « les mesures prises pour parer aux changements climatiques doivent être étroitement coordonnées avec le développement social et économique afin d'éviter toute incidence néfaste sur ce dernier, compte pleinement tenu des besoins prioritaires légitimes des pays en développement, à savoir une croissance économique durable et l'éradication de la pauvreté ». De même, le Principe 2 a) de la Déclaration sur les forêts reconnaît le droit souverain et inaliénable des États « d'utiliser, de gérer et d'exploiter leurs forêts conformément à leurs besoins en matière de développement et à leur niveau de développement économique et social... »

Relativement à la seconde face du principe, le « Principe 4 » de la Déclaration de Rio affirme que « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

Ainsi, le pont est-il jeté entre l'environnement et le développement, entre la nécessité présente de préserver la planète d'une catastrophe écologique générale et l'urgence de l'éradication de la pauvreté et de la promotion du développement.

Mais quelle est la portée de ces principes proclamés dans des instruments de nature aussi différente ?

II. LA PORTÉE DES PRINCIPES

Dans le champ juridique, une norme n'a pas d'autorité en soi. L'autorité de la norme est tributaire de son mode de production, lequel détermine la force de celle-ci vis-à-vis de ses adréssataires. L'analyse de la portée des normes principielles précédemment dégagées commande alors que l'on détermine d'abord leur valeur juridique avant d'examiner ensuite leur valeur opératoire.

A. La valeur juridique des principes

1. On peut l'apprécier à partir de *l'instrumentum*, c'est-à-dire de l'enveloppe formelle contenant l'énoncé normatif. Il serait alors aisé de distinguer entre les normes contenues dans un acte de nature conventionnelle et les autres. Suivant cette distinction, seuls les principes contenus dans des conventions constitueraient des normes juridiques au sens du droit international avec une force contraignante pour leurs producteurs. On pourrait alors en conclure que parmi les principes dégagés, ceux qui sont énoncés dans des conventions sont des principes et dans certains cas même potentiellement des principes du droit positif (ainsi, par exemple, le principe de la gestion écologiquement rationnelle, contenu dans les conventions sur les déchets dangereux), alors que ceux qui sont contenus dans des déclarations ou dans d'autres types de documents normatifs sont sans valeur juridique, sauf à leur reconnaître une valeur juridique potentielle.

Il serait illusoire de vouloir distinguer en l'occurrence entre la juridicité d'une norme et sa force obligatoire. Et comment d'ailleurs considérer comme principes juridiques des principes contenus dans une Déclaration qualifiée explicitement de « non juridiquement contraignante » même s'il est indiqué par ailleurs qu'elle fait « autorité » ? Car si les principes sont juridiquement non contraignants, ils ne peuvent avoir d'autorité dans la sphère juridique. Dans le cas contraire l'autorité de ces principes se situe dans les sphères extra-juridiques (sphère morale, politique, économique etc.). Mais dans ce cas, ces principes sont sans pertinence dans l'ordre juridique et n'intéressent alors qu'indirectement, et fort modestement, le juriste. Il y a là, au demeurant, dans l'intitulé de cette Déclaration sur les forêts¹⁸, une curiosité juridique d'autant plus révélatrice de l'embarras des États devant l'impossibilité de concilier les tendances contradictoires sur cette question.

Mais, est-ce à dire qu'en qualifiant de la sorte la Déclaration sur les forêts on a voulu, *a contrario*, reconnaître une valeur juridique à la Déclaration de Rio ? Rien ne permet de l'affirmer formellement. Il est cependant clair qu'on n'a pas voulu et qu'on ne saurait mettre sur un même plan ces deux Déclarations. La Déclaration sur les forêts est une esquisse de quelques lignes directrices susceptibles d'inspirer le comportement des États en un domaine où l'on a constaté un échec total de toute tentative d'élaboration d'un instrument juridique international liant les États. Suivant son intitulé même, il s'agit d'une Déclaration « pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ». Les principes de cette Déclaration doivent donc être considérés comme des principes non juridiques d'origines diverses (politique, économique, sociale, anthropologique...) pouvant inspirer, soit les normes des législations nationales, soit celles d'une convention future sur les forêts.

Au contraire, la Déclaration de Rio est dans la forme et dans le fond comparable à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. Comme cette dernière, elle a une portée plus générale et une plus forte prétention juridique. Certes, elle n'est pas davantage contraignante sur un plan formel. Mais sans doute peut-on y voir, au contraire de la Déclaration sur les forêts, un vivier de normes coutumières potentielles, ne serait-ce que parce qu'elle est une œuvre éminemment universelle. Car au contraire de la Déclaration de 1948 qui fut l'œuvre d'une fraction de la Communauté internationale seulement, la Déclaration de Rio est vraiment une production de la Communauté des États dans son ensemble. Cela accroît les potentialités de ses principes à devenir des normes coutumières à défaut d'en faire immédiatement des normes juridiques de nature conventionnelle.

2. L'appréciation de la valeur juridique des principes étudiés à travers la distinction entre principes énoncés dans des conventions et principes formulés dans des déclarations doit être fortement tempérée en l'occurrence. Il apparaît, en effet, que chacun des principes examinés, lors

18. Son intitulé complet est : « Déclaration de principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologique viable de tous les types de forêts ».

même qu'il est énoncé, soit sur un plan général dans la Déclaration de Rio soit sur un plan spécifique dans la Déclaration sur les forêts, est repris dans l'une ou l'autre convention adoptée à Rio. S'agissant plus particulièrement du principe de la gestion écologiquement rationnelle, il était déjà énoncé dans les Conventions de Bâle et de Bamako sur les déchets dangereux, comme on l'a relevé précédemment.

3. La valeur juridique de ces principes doit enfin s'apprécier relativement à l'endroit où ils figurent dans les conventions où ils sont énoncés. Certains de ces principes sont proclamés dans le préambule, sans toutefois être repris dans le dispositif de ces conventions. Il s'agit dans les deux cas de principes juridiques ; la valeur juridique du préambule d'une convention n'étant ni présumée, ni acquise en soi, mais dépendant toujours de la façon dont il est libellé ainsi que du contenu normatif ou non des énoncés qui y figurent.

Toutefois, les principes repris dans le dispositif des conventions sont des principes du droit applicables en eux-mêmes, alors que ceux mentionnés dans le préambule constituent généralement des principes inspireurs d'autres normes juridiques plus précises. Il en est ainsi par exemple du principe d'anticipation et de prévention contenu dans le préambule de la Convention sur la diversité biologique.

Ainsi, coexistent souvent dans un même texte conventionnel, notamment dans le domaine du droit international de l'environnement, des règles juridiques directement applicables parce qu'ayant un contenu normatif précis, et ce que la terminologie anglo-américaine nomme, d'un terme intraduisible en français, *soft law*, consistant en des principes qui, par leur généralité et leur imprécision, ne peuvent être directement appliqués comme des règles de droit, mais peuvent inspirer l'édiction de telles règles. Il apparaît de la sorte qu'un seul et même instrument juridique peut contenir des normes ayant des statuts juridiques différents mais participant toutes de la normativité juridique.

Il n'est certes pas juridiquement acceptable de situer sur le même plan normes déclaratoires et normes conventionnelles. Mais ne peut-on voir dans les déclarations de principes — qui s'inscrivent dans la lignée des chartes et proclamations solennelles qui se succèdent depuis la Déclaration de Stockholm — que de « fausses sources »¹⁹ ? La force obligatoire de tous ces textes déclaratoires est-elle vraiment « nulle » et sont-elles réellement condamnées à se confiner uniquement à un rôle « philosophique ou politique »²⁰ ?

On peut en douter. Sans chercher à relancer ici le débat jamais clos sur le problème de la normativité en droit international²¹, l'on doit bien constater que le droit international du développement hier, et le droit international de l'environnement aujourd'hui ont bousculé les modes traditionnels de formation des normes juridiques dans l'ordre international. Désormais la frontière entre le droit et le non-droit ne peut plus se concevoir en terme de ligne séparative mais sous forme de zone de démarcation. Dans cette dernière on glisse de manière imperceptible d'une prétention de droit à une authentique règle de droit, grâce à une dynamique à la fois nor-

19. C'est ce que pense Martine REMOND-GUILLOUD, *Du droit de détruire, Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, P.U.F., 1989, p. 36.

20. *Ibid.*, p. 37.

21. Deux contributions majeures, néanmoins divergentes, ont à ce débat : l'une par M. René-Jean DUPUY (« Droit déclaratoire et droit programmatore : de la coutume sauvage à la *soft law* » in *L'élaboration du droit international public*, Actes du colloque de la S.F.D.I., Paris, A. Pedone, 1975) qui introduit la notion anglo-saxonne de *soft law* - traduit approximativement par « droit mou », « droit vert », « droit doux », - dans la doctrine française ; l'autre par M. Prosper WEIL (« Vers une normativité relative en droit international ? », *R.G.D.I.P.*, n° 1, 1982, pp. 5-47) qui conclut, dans la perspective du positivisme classique, que la notion de droit ne saurait être relative, qu'il n'y a ni du pré-droit ni du quasi-droit, mais seulement du droit ou du non-droit.

mative et politique qui transforme les exigences d'équité et de justice, de survie et de bien-vivre en normes contraignantes pesant sur l'ensemble des sujets du droit international. Aussi, plutôt que de jeter ces prétentions de droit dans l'ornière du non-droit, convient-il de guetter les signes de leur mutation en des normes juridiques. Bien sûr la jurisprudence reste le plus sûr moyen d'instrumentation de cette mutation parce que le juge demeure l'autorité habilitée à consacrer l'entrée d'un principe ou de toute autre norme dans le champ du droit coutumier.

Reste alors à s'interroger sur l'efficacité pratique de ces normes de caractère principiel, et, au-delà, sur les modes d'instrumentation des normes en droit international de l'environnement.

B. La valeur opératoire des nouveaux instruments normatifs consacrant ces principes

La plupart des principes ci-dessus identifiés sont d'abord consacrés par des instruments normatifs internationaux avant d'être reçus par les législations nationales. On ne peut nier le caractère novateur de certains de ces principes au regard du droit international classique. Le principe de la participation, par exemple, que l'on retrouve aussi bien dans les deux Conventions et les deux déclarations de Rio que dans le Programme d'Action 21 (chap. 12 paragraphe 12.4 f par ex.) traduit une prise en compte des acteurs infra-étatiques par le droit international de l'environnement et l'insistance sur la reconnaissance de « leur identité, leur culture et leurs intérêts ». Il suggère une approche totalisante de l'environnement dans laquelle l'homme est intégré à son milieu de vie, et où la culture et les préoccupations identitaires et existentielles apparaissent comme les éléments d'un tout à préserver.

Mais l'attrait du droit international de l'environnement pour les principes ne traduit-elle pas un malaise, à savoir l'incapacité des États à aller au-delà de la prise de conscience des menaces qui pèsent sur l'humanité du fait de la dégradation de l'environnement pour traduire en règles de droit leur volonté de sauver l'avenir ? Le caractère parfois trop général des principes n'aggrave-t-il pas la faiblesse d'un droit déjà si décrié pour son caractère insuffisamment prescriptif et rarement sanctionnateur ?

Il est à redouter que cette inclination pour les principes, pour la plupart non juridiques, cache un refus d'engagement juridique des États, car alors le droit international de l'environnement tomberait dans la même ornière que le droit international du développement, à savoir celle du non-droit ou d'un droit sans valeur où les normes à prétention juridique ne sont rien de plus qu'un ensemble d'énoncés normatifs exprimant les préoccupations communes d'une époque.

Pourtant, comment ne pas voir, dans le Programme d'Action 21 notamment, une tentative originale d'embarquer la communauté internationale dans son ensemble dans une aventure juridique commune ? Mais comment qualifier en droit un tel Programme ? De « droit programmatique » ? Ce serait diluer par trop la notion de droit. De droit gestationnaire peut-être ; ou plus exactement de vivier de normes juridiques potentielles ? C'est le terrain sur lequel germeront peut-être demain de nouvelles normes du droit positif²². Mais nul ne peut dire le temps que prendra le passage de ces normes larvées dans l'ordre juridique. Pour l'instant elles assurent seulement une fonction symbolique de représentation d'une axiologie commune et révèle la difficulté qu'il y a de bâtir un droit nouveau dans un ordre juridique ancien.

22. On pourrait dire, par métaphore, que le Programme d'Action 21 est à l'image de ces zones humides, verdoyantes, que s'efforce de protéger le droit de l'environnement. C'est un trésor de mesures pratiques dont la mise en œuvre entraînera nécessairement l'élaboration de nouvelles normes du droit international de l'environnement.

Chapitre 4

Techniques et outils de gestion de l'environnement en Afrique

La gestion de l'environnement requiert un certain nombre d'instruments et de techniques appropriés qui pour la plupart existent dans l'arsenal des outils traditionnels de l'aménagement du territoire. Comme pour ce dernier, la gestion efficace de l'environnement exige un minimum de prévision et d'anticipation. D'où la nécessité de la planification environnementale qui apparaît aujourd'hui comme un instrument privilégié des politiques environnementales en Afrique (sect. 1). Mais la planification a pour socle le territoire. Elle ne peut donc ignorer les problèmes fonciers d'autant plus aigus qu'en Afrique les statuts fonciers (sect. 2) mettent en concurrence sinon en opposition les droits fonciers traditionnels et les droits fonciers modernes. Elle serait par ailleurs d'une utilité douteuse si les activités qu'elle planifie ne faisaient pas l'objet d'une étude d'impact (sect. 3) préalablement à leur exécution. L'autre instrument de gestion de l'environnement plus ou moins lié aux précédents est la fiscalité (sect. 4). Traditionnellement elle est apparue par le biais du foncier ; mais elle va bien au-delà aujourd'hui, même si elle reste peu usitée en Afrique comme moyen spécifique de régulation pour une gestion écologiquement rationnelle des ressources naturelles. Les pays africains sont, pour la plupart, dans ce domaine en période d'apprentissage du management d'une fiscalité écologique. De même sont-ils en pleine période d'expérimentation institutionnelle, le problème étant de trouver le type d'institutions nationales adaptées à l'objectif de préservation de l'environnement (sect. 5).

Section 1 : Les techniques de planification

La planification environnementale est fort récente en Afrique. En dépit de la préoccupation de quelques spécialistes à propos de l'impact des projets dits d'amélioration de l'élevage, des tentatives de lutte contre la mouche tsé-tsé et d'autres grands projets agricoles pendant la période coloniale, on ne peut parler de planification environnementale à cette époque. Et si après les indépendances la planification économique est abondamment employée dans presque tous les pays africains, c'est en tant qu'instrument de développement économique et non pas comme outil de gestion de l'environnement. Certes, une planification même essentiellement économique n'est pas totalement sans incidence sur l'environnement dans la mesure où elle intègre une dimension d'aménagement du territoire. Mais, le fait est que cette incidence s'est avérée la plupart du temps négative, la primauté de l'économisme dans la planification laissant peu de place — sinon aucune — aux considérations environnementales. De fait, un examen des cinq ou six premiers plans quinquennaux dans les pays qui les pratiquaient révèle une absence totale des mots « environnement » et « écologie » chez les planificateurs. Au demeurant, les agences bilatérales ou multilatérales d'aide n'étaient pas non plus préoccupées par ces problèmes, notamment par l'impact écologique des projets qu'elles finançaient.

La préoccupation de l'impact environnemental apparaîtra bien plus tard. Mais elle s'exprime à l'occasion d'un projet et manque par conséquent de vision globale. Le constat des limites de cette approche conduira aux premiers efforts de planification stratégique. L'USAID, l'agence américaine d'aide, fera œuvre de pionnière dans ce domaine en réalisant des profils environnementaux par pays. Cette première tentative sera suivie d'efforts parallèles des autres agences d'aide. Les premiers modes de planification environnementale apparaissent dans les années 1970-80. On parvient alors à des modes de planification stratégique plus élaborés, les progrès accomplis étant dus à une large concertation entre les agences d'aides, certaines ONG et les gouvernements. C'est à cette période qu'apparaissent les Stratégies Nationales de Conservation promues par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), les études des mers régionales du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et les Plans Nationaux Anti-Désertification lancés à l'époque des grandes sécheresses du Sahel par le Bureau des Nations Unies pour les régions Soudano-Sahéliennes (UNSO), le Comité Inter-États de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et le Club du Sahel¹. Des efforts plus sectoriels de planification tels que les Plans d'Action Forestier et Tropical (PAFT) et les plans d'urbanisme ont vu le jour. Parallèlement, se généralisaient les schémas (ou plans) d'aménagement du territoire. Ces diverses initiatives de planification prirent progressivement en compte les liens essentiels qui unissent l'environnement et le développement ainsi que la nécessité d'aller des approches sectorielles vers une approche globale intersectorielle. Dès lors le terrain était tout préparé pour l'émergence des Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement, processus de planification résultant des expériences acquises et intégrant les exigences nouvelles de prévention et de précaution ainsi que des interactions environnement/développement dans les actions environnementales.

Cette évocation de la planification environnementale en Afrique suggère une distinction par regroupement entre les techniques de planification globale (I) et les techniques de planification sectorielle (II).

I. LES TECHNIQUES DE PLANIFICATION GLOBALE

On en distingue deux formes. Les unes sont plus classiques et ne s'attachent pas exclusivement à la gestion de l'environnement : les schémas d'aménagement du territoire ; les autres sont plus récentes et se conçoivent comme des instruments d'un développement durable, intégrant préoccupations du développement et considérations environnementales : les Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement (PNAE).

A. Les Plans Nationaux d'Action pour l'Environnement

D'origine africaine, où leur élaboration débute en 1987, ces plans constituent des outils efficaces de gestion de l'environnement pour un développement durable.

1. Voir François FALLOUX et Lee TALBOT, *Environnement et Développement-Crise et Opportunité*, Paris, Maisonneuve & Larose, 1992, pp. 16-17.

1. UNE INVENTION AFRICAINE

Les PNAE sont des instruments de gestion de l'environnement inspirés de la tradition de la planification bien ancrée dans les pays africains. Il sont en tout état de cause une invention africaine : par son sigle d'abord, qui a été forgé en Afrique, par des Africains : ce sigle PNAE est dû aux Malgaches qui voulaient sortir de la pratique des évaluations ponctuelles pour concevoir des actions programmées réalisables avec une certaine prévisibilité ; ensuite par leur processus qui a été défini sur le tas, par apprentissage et ajustements successifs des approches à partir desquels se sont forgées des méthodes ².

Trois pays ont été les pionniers des PNAE en Afrique : Madagascar, l'Ile Maurice et le Lesotho. Mais plus de la moitié des États du continent sont aujourd'hui dotés d'un PNAE ou engagés dans son élaboration. Le processus a d'ailleurs tendance à se généraliser depuis le Sommet de Rio ³. L'appellation de ces plans, elle-même, a désormais tendance à varier d'un pays à l'autre. Si le sigle PNAE était utilisé dans presque tous les pays qui se sont engagés les premiers dans cette entreprise de planification environnementale, certains pays qui y sont arrivés plus récemment font des innovations de forme sans pour autant changer réellement le contenu et encore moins les objectifs généraux. Ainsi, parle-t-on de Plan National de Gestion de l'Environnement (PNGE) au Cameroun ⁴, de Plan d'Action Environnemental (PAE) au Bénin ⁵...

C'est à la suite des premières expériences africaines de PNAE, et avec un certain décalage dans le temps, que quelques pays développés se sont lancés à leur tour dans la planification verte, sans du reste se concerter avec les pionniers. On note néanmoins que, malgré les différences tant de niveau de développement que de type de problèmes environnementaux, « le processus suivi au Nord ressemble à s'y méprendre à celui mis au point par les trois pionniers d'Afrique »⁶. On ne doit pas s'en étonner car l'objectif du développement durable poursuivi au Nord comme au Sud implique une véritable révolution culturelle et des changements sociaux qualitatifs qui se posent en des termes quasi identiques dans toutes les sphères de la Planète. Si les pays développés se sont ainsi mis à l'école africaine, c'est assurément parce les PNAE se sont révélés être des outils opératoires dans la conduite des politiques environnementales.

2. UN OUTIL EFFICACE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'attrait et l'efficacité du PNAE viennent à la fois de son approche et de sa méthode. Il privilégie une approche concertée que l'on pourrait qualifier de démocratie verte, associant dans un effort commun de réflexion et d'échange les différentes composantes de la société. Le cas des trois pays pionniers est exemplaire à cet égard. Les PNAE de ces pays ont été soutenus par les plus hautes instances de l'État (notamment le Roi au Lesotho) et son élaboration a impliqué l'ensemble des ministères techniques et autres organismes publics. Le secteur privé y a été associé

2. *Ibid.* pp. 4-5.

3. Les trois pays pionniers (Madagascar, Maurice, Lesotho) étaient suivis du Ghana, Burkina-Faso, Rwanda, Seychelles... Présentement d'autres pays comme le Bénin, le Cameroun, la Centrafrique... sont en cours d'élaboration ou d'achèvement de leurs plans nationaux.

4. Dans le cadre de la préparation de ce plan deux séminaires nationaux et quatre séminaires provinciaux ont été organisés par les pouvoirs publics.

5. La référence y est faite dans le rapport de consultation sur l'inventaire et l'analyse de la législation environnementale au Bénin, consultation effectuée pour le compte du « Plan d'Action environnemental » par Sylvain F. ADOKPO et Théodosie FANOU, juil-août 1992.

6. F. FALLOUX et L. TALBOT, *op. cit.*, p. 10.

et en particulier les professionnels du tourisme et des transports qui y ont apporté leur contribution à Madagascar. L'université y a pris une part active, généralement à travers ses experts, de même que les ONG nationales associées à celles de l'étranger. Certes, dans certains cas, comme ceux du Ghana, de la Guinée et de l'Ouganda, la concertation n'a pas été aussi large que dans les cas précédents, soit parce que l'élaboration du PNAE a été confiée à un organisme spécifique n'ayant pas assez de pouvoir pour inciter les départements ministériels et les autres organismes publics à y participer pleinement (cas de l'*Environnement Protection Council* au Ghana), soit parce que l'enthousiasme populaire initial est vite retombé par manque de consensus au sein d'un gouvernement peu habitué à ce type d'exercice démocratique (cas de la Guinée), soit encore en raison des séquelles laissées par une longue dictature dans des pays dépourvus de société civile (cas de l'Ouganda). Mais en règle générale, le processus d'élaboration des PNAE se déroule à peu près partout sur le modèle de la concertation et de la participation des acteurs de terrain (communautés de base, collectivités locales) comme l'illustrent parfaitement les cas les plus récents dont celui du Cameroun. Élaborés dans ces conditions d'ouverture et de participation, les PNAE ont une plus grande chance de succès dans leur application dans la mesure où chaque catégorie ou couche sociale impliquée s'y reconnaît et le considère comme son propre produit.

En ce qui concerne sa méthode, l'élaboration du PNAE utilise en général les préceptes classiques de la planification consistant en la définition des objectifs sectoriels et globaux puis en la détermination des moyens pour les atteindre. Ces préceptes sont systématisés dans le cadre de la méthode allemande de planification par objectifs proposée par la GTZ, à laquelle certains pays africains ont eu recours pour l'élaboration de leur plan (cas du Cameroun par exemple). Cette méthode introduit un surcroît de rationalité dans la planification en permettant d'identifier clairement et les causes, et les objectifs (à court, moyen et long terme), et les obstacles, puis de dégager les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs ciblés.

Conçue pour résoudre un problème déterminé, cette méthode, qui a le mérite d'une très grande rationalité, montre néanmoins ses limites dès qu'elle affiche une prétention à l'universalité, c'est-à-dire lorsqu'on s'efforce de l'appliquer à toutes les situations.

B. Les schémas d'aménagement du territoire

Les schémas d'aménagement du territoire sont des documents techniques et non pas juridiques, fixant les orientations fondamentales des territoires qu'ils couvrent. Ils se distinguent des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) ou schémas directeurs (d'urbanisme) qui sont des instruments de planification urbaine, donc sectorielle (cf. *infra* II. B) et pourraient au plus être rapprochés du plan national d'aménagement du territoire tel qu'il s'est développé dans certains pays ⁷ et qu'un ministère du Plan, un Commissariat au Plan ou un Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire était chargé d'élaborer et de mettre en œuvre. Les schémas d'aménagement du territoire peuvent consister soit en un schéma unique couvrant l'ensemble du territoire national : c'est le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), soit au contraire en une série de schémas couvrant des portions données de territoire définies en fonction de leur unité géophysique et géo-climatique, de leur spécificité faunique et floristique, bref de leur spécificité écosystémique et leur unité socio-culturelle : ce sont les schémas régionaux.

7. Cas de la planification française de l'aménagement du territoire qui a reçu un sérieux « coup d'accélérateur » avec la loi du n°82-653 du 29 juil. 1982 portant réforme de la planification. Voir Yves MADIOT, *Aménagement du territoire. Recueil de textes commentés*, Paris, Litec, 1986, pp. 64 et s.

Le schéma national d'aménagement du territoire est, à l'origine, une approche globale et prospective permettant de mieux maîtriser le phénomène de développement et d'urbanisation puisqu'il constitue le cadre de cohérence pour le développement harmonieux et concerté de tous les secteurs. Il participe donc au départ de la même philosophie que les plans (quinquennaux) nationaux de développement. Le schéma d'aménagement régional (SAR) participe d'ailleurs du même esprit puisqu'il a pour objectif de servir de cadre directeur au développement à long terme de la zone considérée en permettant une planification de l'utilisation de l'espace et des ressources. Les pays du Maghreb (Libye, Maroc, Tunisie) ont chacun un SNAT ; celui de la Tunisie par exemple fut achevé en mars 1985. D'autres pays, au contraire, essaient d'arriver à un SNAT par le truchement des SAR ; c'est par exemple la démarche adoptée par le Cameroun qui a prévu cinq SAR dont deux ont été réalisés⁸ : la synthèse de ces cinq schémas régionaux doit aboutir à l'élaboration d'un SNAT. Cette démarche est inverse de celle de la plupart d'autres pays où le SNAT précède les SAR. Il s'agit d'une démarche économiquement avantageuse, mais qui présente plusieurs inconvénients : la synthèse n'est pas aisée ; les schémas se superposent quelquefois, sans cohérence ; la complémentarité n'est pas toujours respectée dans les approches ; certains SAR sont dépassés avant que ne soit réalisée la synthèse. Les SAR présentent néanmoins, au plan technique, l'avantage considérable de donner des photographies détaillées et assez précises des régions à aménager, ce qui n'est pas toujours le cas dans un SNAT qui est un plan global.

Dans certains pays, le schéma d'aménagement du territoire se fait par le biais de la planification foncière. Il en est ainsi au Niger où il existe des schémas d'aménagement foncier élaborés suivant une procédure qui comporte et l'« étude d'impact » et la « consultation des populations rurales et de leurs représentants ». Ces schémas ont une valeur réglementaire puisque l'accès aux ressources agricoles, sylvicoles et pastorales doit se faire conformément à leurs prescriptions⁹. Il en est généralement ainsi des divers plans d'aménagement sectoriels (cf. *infra*).

Les SNAT comme les SAR prennent désormais en compte les préoccupations environnementales. À titre illustratif, le Schéma d'aménagement de la zone soudano-sahélienne du Cameroun consacre un volume entier du rapport final aux problèmes de l'environnement¹⁰, et les termes de référence pour le Schéma d'aménagement des Hauts-Plateaux à risques volcaniques indique qu'un tel schéma sera « la manifestation de la volonté politique de répondre à la problématique du développement durable, intégrant la gestion de l'environnement et des ressources, l'organisation spatiale de l'économie et la sécurité des populations »¹¹. Par ailleurs, il est envisagé pour cette région des Hauts-Plateaux, « une stratégie de développement à long terme qui intègre la prévention des risques naturels, l'organisation des populations et des activités économiques, ainsi que la préservation des écosystèmes régionaux (forêt dense humide, parcs et réserves, aires lacustres...) dans une programmation globale cohérente »¹². L'objet des schémas d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des schémas nationaux ou des schémas régionaux, recoupe ainsi celui des plans d'aménagement sectoriels.

8. Les cinq SAR prévus sont : 1) Schéma d'aménagement du Littoral Camerounais, 2) Schéma d'aménagement de la zone soudano-sahélienne, 3) Schéma d'aménagement de la zone forestière, 4) Schéma d'aménagement des hauts-plateaux à risques volcaniques, 5) Schéma d'aménagement du plateau de l'Adamaoua. Les deux premiers sont actuellement réalisés.

9. Voir rapport de synthèse de E. ORBAN de XIVRY, « Les instruments d'aménagement et de protection (les plans d'aménagement, la protection des espaces et des espèces, la lutte contre les incendies de forêts) » au Colloque de Limoges des 7 et 8 novembre 1994 sur le thème Droit, Forêts et Développement durable organisé par le Réseau « Droit de l'environnement » de l'AUFELF/UREF.

10. Cf. l'Annexe 4 consacrée à la pêche, et surtout l'Annexe 5 intitulée « Forêts, Environnement et Aires protégées », doc. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire du Cameroun.

11. Cf. Termes de référence de ce projet, doc. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire du Cameroun, p. 1.

12. *Ibid.*, pp. 14-15.

II. LES TECHNIQUES DE PLANIFICATION SECTORIELLE

La plupart des grands secteurs d'activité d'une nation font ou peuvent faire l'objet de planification. Ainsi existe-t-il dans certains pays des plans de développement agricole, des plans de développement industriel (exemple du PDI du Cameroun), des plans de la pêche, des plans d'action forestière, des plans d'aménagement forestier, des plans d'urbanisme, etc. Seuls ces trois derniers types de plans retiendront plus particulièrement notre attention, d'une part parce qu'ils existent dans la plupart des pays africains, d'autre part parce qu'ils portent sur des secteurs ayant un lien étroit avec l'environnement.

A. Les plans d'action et d'aménagement forestier

Les forêts sont un secteur où les expériences de planification sont d'autant plus nombreuses et variées qu'elles satisfont à une exigence de plus en plus ressentie au niveau national et rappelée avec insistance par la communauté internationale, en particulier par les bailleurs de fonds, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Désormais, de nombreux États africains ont pris conscience de la nécessité de procéder à l'élaboration — et d'exiger le respect — d'un plan d'aménagement forestier qui n'est rien d'autre qu'un plan de gestion des forêts.

Les plans d'aménagement forestier ont généralement une valeur réglementaire dans la mesure où ils contiennent des prescriptions auxquelles les exploitants sont tenus de se conformer. Ils sont au demeurant abordés et les conditions de leur adoption précisées dans la législation forestière (cf. par exemple articles L6 à L12 du Code forestier du Sénégal). Ces plans s'intègrent généralement dans les plans d'action forestiers nationaux, lesquels s'inscrivent eux-mêmes dans le Plan d'action forestier tropical (PAFT), programme international conçu comme la clé de voûte d'une nouvelle approche coordonnée visant à résoudre la crise des forêts tropicales (cf. *infra*, Deuxième partie, chap. 6). Il en est ainsi du plan d'action forestier national du Togo par exemple.

L'élaboration du Plan d'action forestier national passe dans certains pays par le zonage. Le Plan de zonage est une approche canadienne de conservation des forêts dont l'objectif principal est de procéder à la constitution d'un domaine forestier permanent dans lequel on doit délimiter des massifs forestiers de protection intégrale et des massifs à affectation particulière, et d'un domaine forestier non permanent. L'élaboration d'un tel plan obéit à une méthodologie très précise fondée sur des considérations bioclimatique, géologique, géographique et floristique. Au Cameroun, où ce type de plan a été réalisé, le plan de zonage distingue une vingtaine de types d'espaces forestiers à affectation particulière.

B. Les plans d'urbanisme

La planification urbaine consiste en la détermination par les pouvoirs publics de la configuration de la ville ainsi qu'en la définition des usages sociaux de l'espace urbain. Il s'agit par cette technique de fixer, de façon prévisionnelle, l'utilisation ou l'affectation des sols, le développement et l'implantation des équipements afin de soustraire l'aménagement urbain à l'empirisme ou à l'improvisation dans des contextes d'explosion démographique. La planification urbaine permet la protection de certaines valeurs d'usage, notamment les sites, les perspectives et les paysages. Elle vise un aménagement global permettant à la puissance publique d'assurer une meilleure régulation des conflits d'intérêts dont la ville est l'enjeu, et d'offrir, en définitive, un cadre normatif au développement urbain. Son principal support est le plan d'urbanisme. Celui-

ci s'entend d'un document destiné à fixer, soit dans les grandes lignes, soit en détail, les règles qui permettent d'organiser la vie collective (occupation et usage de l'espace) d'une agglomération donnée.

L'appellation de plan d'urbanisme recouvre donc deux types d'instruments participant du même souci de planification et donc de rationalisation de la gestion de l'espace urbain :

— Les instruments traçant un cadre général de l'aménagement d'une partie du territoire considéré dont ils fixent les éléments essentiels. Les instruments constituent une prévision à long terme sur les formes et les étapes du développement de la modernisation de ce territoire ¹³. Dans certains pays — cas du Cameroun par exemple ¹⁴ — on les appelle des Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U), instrument de planification urbaine imaginé en France où ils ont été institués par la loi d'orientation foncière de 1967 avant d'être abandonnés par la loi du 7 janvier 1983 au profit des schémas directeurs dont le domaine d'application est plus large ¹⁵ ; dans d'autres pays — cas de la Côte-d'Ivoire par exemple ¹⁶ — on les appelle des plans d'urbanisme directeur (PUD).

— Les instruments précisant pour certains secteurs ou quartiers le détail de l'organisation urbaine et les règles d'utilisation des sols. On les appelle généralement des plans d'urbanisme de détail (PD). Ils complètent au fur et à mesure des besoins les instruments généraux. Dans certains pays, seuls ces plans de détail ont un caractère réglementaire, cependant que les schémas directeurs ou plans directeurs ont un caractère indicatif et n'ont par conséquent aucune force juridique. Dans d'autres pays, au contraire, ces deux types d'instruments sont des instruments juridiques ayant un caractère contraignant.

En tant qu'instruments d'aménagement urbain, les plans d'urbanisme prennent généralement en compte l'environnement à travers l'allocation des espaces. Ainsi, à côté des terrains destinés à la construction des habitations et des infrastructures collectives sont prévus des espaces verts, des jardins publics de toutes sortes, voire des bois, destinés à servir de lieux d'agrément mais aussi de réserve d'oxygène pour la ville.

On constate cependant, dans la plupart des pays africains, une inefficacité choquante des instruments d'aménagement de l'espace urbain. D'une part, la plupart d'entre eux restent lettre-morte. Peu connus des personnels de l'administration elle-même et *a fortiori* du grand public, ils s'empilent dans les locaux des administrations qui les ont élaborés, la rationalité de leur contenu et la ville idéale qu'ils projettent contrastant avec la réalité sordide de cités anarchiques, encombrées et insalubres, et sans esthétique pour la plupart. Ces documents de la planification urbaine restent donc de beaux ouvrages théoriques mais parfaitement inutiles parce que non appliqués. D'autre part, la plupart des villes africaines, en dehors des capitales et de quelques métropoles économiques d'importance nationale ne disposent même pas de tels instruments, ou, quand existent des plans généraux tels que les SDAU, ils ne sont pas assortis de plans de détail. Ce qui en tient lieu ce sont de vieux plans non actualisés datant de la période coloniale (par exemple Plan Bardani de 1952 pour Abidjan, Côte-d'Ivoire, du moins jusqu'en 1984), ou de l'immédiat après indépendance (plan directeur d'urbanisme de Yaoundé, Cameroun, de 1963,

13. Cf. La définition donnée par l'article 3 de la loi ivoirienne n°62-253 du 31 juillet 1962.

14. Voir M. KAMTO, « Introduction au droit de l'urbanisme du Cameroun », *Revue du Droit Public et la science Politique en France et à l'Étranger (R.D.P.)*, n°6, 1988, pp.1609 et s.

15. Voir entre autres : Henri JACQUOT, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz 1987, pp.134 et s. ; R. CRISTININ, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Economica, 1985, pp. 55 et s. ; J de LANVERSIN, « Les Schémas directeurs », *Actualité juridique du Droit Administratif (A.J.D.A.)*, 1984, p.276.

16. Voir P. C. KOBO, *Droit et ville en Afrique Noire. Essai sur le Droit de l'urbanisme en Côte-d'Ivoire*, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit, Nice, 1984, p.109.

revu en 1973). Dans ces conditions de laxisme ou d'indifférence administrative dans un cas, de carence instrumentale et du triomphe de l'urbanisme au coup par coup dans l'autre, les acteurs urbains publics œuvrent de façon désordonnée et incohérente et les acteurs privés opèrent dans l'anarchie la plus totale, injectant jusqu'au cœur même les cités le cancer des bidonvilles, et les ceinturant des cordons de la misère. Un urbanisme africain rationnel, soucieux de l'articulation des espaces, de l'esthétique urbaine et de façon générale de l'environnement en devient simplement impossible à de rares exceptions près. La détérioration dramatique de la situation économique de la plupart des pays du continent et la dégradation des conditions de vie qui en résulte n'arrangent nullement la situation.

On doit pourtant réaliser que, dans le contexte africain, la maîtrise de l'urbanisme reste indissociable de l'aménagement du territoire et plus largement d'une politique de développement durable. Elle passe nécessairement, d'une part, par une planification réaliste, applicable et effectivement appliquée, et suffisamment anticipatrice pour devancer les demandes d'urbanisme ; d'autre part, par des politiques foncières plus adaptées, tenant compte des réalités traditionnelles locales mais subordonnant les préférences individuelles au choix collectif chaque fois qu'est en jeu l'intérêt public urbain.

Section 2 : Les statuts fonciers

Il existe un lien étroit entre le statut des sols et la protection de l'environnement, en particulier la gestion écologique des espaces et la conservation de la biodiversité. Problème sensible et combien épineux, la question foncière en Afrique reste un défi pour la plupart des pouvoirs publics africains, les solutions proposées ou imposées se heurtant souvent aux réalités rebelles des terroirs dont elles ne tiennent pas toujours suffisamment compte. La permanence de ce problème traduit à l'évidence l'inadaptation des réponses fournies par les législations modernes. Les régimes fonciers établis dans la plupart des pays africains se caractérisent en effet par une tendance marquée à l'étatisation des sols, par la primauté du formalisme moderne dans l'accès au titre de propriété de la terre et par la disqualification conséquente de la propriété coutumière (I). Il en résulte des conflits des droits de nature à affecter la protection de l'environnement (II).

I. RÉGIMES DE LA DOMANIALITÉ ET ENVIRONNEMENT

Il n'est certainement pas question de procéder, même par survol, à une analyse exhaustive des régimes fonciers des différents pays africains. De nombreuses monographies nationales leur ont été consacrées ¹⁷. Il suffira ici de dégager les lignes de force du statut des droits fonciers africains et de les analyser en rapport avec les préoccupations environnementales.

De façon générale, on observe en Afrique une prédominance de la propriété étatique des terres. Cela n'exclut pas du reste, dans une mesure et des conditions variables d'un pays à l'autre, qu'une place puisse être conjointement faite à des formes d'appropriation privative de certaines terres. Dès la période coloniale, apparaît une volonté manifeste d'une gestion centrale des terres

17. Voir par exemple : pour le Sénégal, M. CAVERIVIERE et M. DEBENE, *Droit foncier sénégalais*, Paris, Berger-Levrault, 1988 ; pour la Côte-d'Ivoire, A. LEY, *Le régime domanial et foncier et le développement de la Côte-d'Ivoire*, Paris, L.G.D.J. 1972 ; pour le Cameroun, A-D TJOUEN, *Droits domaniaux et techniques fonciers en Droit camerounais*, Paris, Economica, 1982 ; et pour les synthèses générales ; V. GASSE, *Les régimes fonciers africains et malgache. Évolution depuis l'indépendance de l'Afrique* (sous la dir. de G.A. KOUASSIGAN) NEA, 1982.

par les puissances administrantes sur la base d'une dépossession des indigènes fondée sur la théorie d'une appropriation automatique par le colonisateur de toutes les terres réputées *vacantes* et *sans maître*, c'est-à-dire, selon la législation foncière coloniale allemande de la fin du siècle dernier, toutes les terres non occupées à l'exception de celles appartenant aux chefs et leurs communautés¹⁸. On note, certes, une différence dans l'approche de la propriété foncière par le colonisateur britannique : il déclare que toutes les terres qu'elles soient occupées ou non appartiennent aux indigènes mais souligne qu'elles sont placées sous le contrôle et à la disposition du Premier Ministre (Gouverneur) qui les administre au profit de tous, aucun titre d'occupation et de jouissance ne pouvant être valable sans son consentement¹⁹. Quant au colonisateur français, il applique simplement, à l'instar de l'Allemagne, le principe suivant lequel « les terres vacantes et sans maître appartiennent au Territoire », c'est-à-dire à l'Administration française qui est en l'occurrence maîtresse du Territoire²⁰.

La volonté étatique de maîtriser le foncier remonte donc à la période coloniale. Elle sera au cœur des politiques foncières dans l'Afrique indépendante, notamment dans les pays africains francophones²¹. L'obtention de droits réels sur la terre est généralement subordonnée à des conditions pour le moins rigoureuses et contraignantes face aux prérogatives régaliennes reconnues à la puissance publique par législateur, qui en limitent la portée de façon non négligeable. La théorie du domaine (foncier) national, qui consiste en une étatisation des terres même coutumières non immatriculées à une date critique fixée par la loi, a fait fortune dans plusieurs pays (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Burkina Faso, Cameroun, Mali...). Le régime de la domanialité des terres est ainsi bien souvent devenu le droit commun du régime foncier, cantonnant en contre-point, *de jure* ou *de facto*, les particuliers au bénéfice de simples droits de jouissance ou à des droits réels conditionnels. Cette étatisation des sols a pris, selon les cas, la forme de la nationalisation de l'ensemble des terres, ou plus simplement d'une appropriation prioritaire par l'État. Ainsi, en dehors des pays sus-cités qui consacrent la notion de domaine national faisant de l'État le maître des terres en sa qualité de propriétaire ou gestionnaire exclusif de la quasi-totalité du territoire national, on note que la récente législation fixant depuis 1993 les principes d'orientation du Code rural du Niger accorde une place prépondérante aux terres domaniales, que celles-ci soient forestières ou autres. La réforme socialiste (marxiste-léniniste) congolaise de 1981 était bien plus radicale à cet égard. Elle a consacré le monopole de la propriété de l'État sur le sol et le sous-sol par l'abolition absolue des droits coutumiers et de la propriété privée sur le foncier.

La maîtrise ou le monopole étatique du foncier par le biais de la domanialité ou de la nationalisation aurait pu constituer un excellent instrument pour une protection efficace de l'environnement. En effet, l'étatisation aurait dû permettre une politique plus rationnelle d'aménagement du territoire et donc de la gestion de l'espace prenant mieux en compte les préoccupations environnementales. Les politiques forestières et agro-forestières, d'urbanisme et d'industrialisation auraient dû profiter de ce capital précieux pour mieux répondre aux exigences d'un développement sain et durable en faisant l'économie de certains conflits fonciers. Cela aurait supposé que les régimes fonciers aient été élaborés pour répondre aux défis écologiques et aux conflits qui les accompagnent. Or il n'en est rien. Il est même à craindre que sous le couvert de nobles

18. Voir par exemple la loi foncière du 15 juillet 1896 créant les terres de la couronne impériale allemande au Cameroun.

19. Voir par exemple le *Land and Native Ordinance of Northern Nigeria* (n°1 of 1916) rendu applicable au *southern Cameroun* en 1927 (n°1 of 1929).

20. Voir par exemple le décret français du 12 janvier 1938.

21. Voir M. BRETON, « Droits fonciers, problèmes agro-fonciers, protection des forêts (principalement les pays d'Afrique Noire francophone) ». Rapport de synthèse au Colloque de Limoges des 7 et 8 novembre 1994 organisé par le réseau « Droit de l'Environnement » de l'AUFELF/UREF sur le thème « Droit, forêts et développement durable ».

objectifs tels que l'intérêt général et le développement national, ces régimes aient été conçus, soit pour satisfaire les appétits fonciers d'une petite couche de la bureaucratie étatique, soit pour essayer de briser, en raison de considérations « ethnicistes », certains courants migratoires en rendant difficile l'accès des migrants à la propriété foncière, soit pour les deux raisons à la fois. Dans tous les cas, il n'apparaît encore nulle part que l'État a tiré parti de son quasi-monopole foncier pour mener des politiques audacieuses ou innovantes en matière de protection de l'environnement.

De façon générale, on constate que l'État est un « propriétaire » absent et négligent, peu préoccupé par le sort du patrimoine dont il a la charge. Qu'un incendie ravage des hectares de forêt ou que des paysans mal avisés ou prisonniers de pratiques et croyances traditionnelles allument des feux de brousse dévastateurs en pleine région de savane, l'État stigmatise quelquefois, et se tait très souvent, laissant à la nature le soin de se débrouiller elle-même. On réalise alors tout l'intérêt de la propriété foncière individuelle relativement à la protection de l'environnement. En dépit de quelques risques réels d'atteinte à l'environnement, tenant en particulier à la surexploitation des terres et de leur couvert végétal par les propriétaires privés (notamment certaines grandes firmes multinationales), on constate de façon générale que les particuliers font des efforts considérables pour assurer la protection des sols dans leurs exploitations, notamment à travers le défens et la restauration des sols, le chaulage pour la lutte contre l'acidité du sol, le reboisement, l'installation des brise-vent pour lutter contre l'érosion éolienne. En outre, la propriété foncière individuelle permet la sédentarisation des populations dans les zones périphériques en dehors des aires protégées et des réserves naturelles, car dès lors qu'elles possèdent une parcelle de terre, ces populations ne sont plus portées à faire de l'agriculture itinérante. L'appropriation individuelle, par le biais du titre de propriété ou du droit de jouissance, a montré à cet égard son efficacité dans la protection de l'environnement, en particulier sous l'empire du droit coutumier traditionnel qui, dans plusieurs pays africains, reste en conflit avec une législation moderne souvent étrangère aux réalités socio-culturelles profondes.

II. CONFLITS DES DROITS FONCIERS ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les droits fonciers coutumiers africains sont, on le sait, d'une très grande complexité. Ils constituent surtout un fait social total qui dépasse la seule réglementation des prérogatives résultant de l'appropriation ou de l'utilisation de la terre. Cette dernière est l'objet d'enjeux multiples dont certains sont de nature méta-juridique. La terre est d'abord une chose sacrée qui assure dans la plupart des sociétés africaines anciennes la médiation de l'homme au sacré ; elle est ensuite un élément du statut social dans la mesure où elle détermine les rapports de l'homme aux différents groupes sociaux dont il est membre ; elle est enfin un enjeu économique en tant que moyen de production²². Ce pluralisme de l'objet ou des fonctions de la terre soustrait celle-ci à une réglementation par du « droit pur » et désincarné, indifférent à la sociologie et notamment au religieux, comme l'est le droit occidental depuis qu'il a été placé sous le règne du positivisme normativiste. La terre n'est donc pas perçue, en Afrique, comme une chose morte, sans âme, susceptible d'appropriation privative individuelle, mais comme le sanctuaire des forces et

22. Voir G.A. KOUASSIGAN « objet et évolution des droits fonciers coutumiers » in *Encyclopedie juridique de l'Afrique*, Tome 5, 1982, p. 29 et s.

des esprits. C'est pourquoi les droits sur les terres sont concédés, non cédés, étant entendu qu'il s'agit de droits à la fois précaires et définitifs : précaires en ce que nul ne peut les comparer au droit de propriété européen, absolument opposable à tout tiers et à toute autorité sociale, sauf en cas de procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ; définitifs cependant, dans la mesure où ils sont partie intégrante du statut de l'individu au sein de l'ordre social dont il est membre. Pour autant, ce ne sont pas des droits réels, mais plutôt des « droits personnels de l'individu sur le groupe, dans le cadre du groupe, comme expression du groupe »²³. Aussi longtemps que l'individu est reconnu comme membre du groupe, c'est-à-dire tant qu'il n'aura pas été banni, que sa filiation ou son alliance avec le groupe pourra être établie, il aura un droit absolu à une terre de la communauté et éventuellement à celle de son lignage et de son père.

La double dimension sacrée et communautaire de la terre dans l'Afrique traditionnelle lui assure un rôle capital dans la protection de l'environnement. D'une part, la terre en tant que chose sacrée est soigneusement préservée comme en témoignent les nombreux bois sacrés qui la parsèment et la protègent par leur couvert végétal jalousement conservé et soigneusement entretenu. D'autre part, la terre est chose communautaire dont le Chef lui-même ou le Prêtre de terre n'est que le gardien, et la personne, la famille ou le clan à qui elle est confiée pour servir à la fois de lieu de culte, de sépulture et de domaine exploitable doit la gérer d'autant plus « rationnellement » (suivant une rationalité cosmologique et cosmogonique propre à chaque communauté) qu'elle n'est pas un simple bien qu'on use, abandonne ou aliène à sa guise. Dans certaines régions de savane en Afrique, il n'était jusqu'à la coupe de l'arbre de sa propre concession qui était réglementée ou les pratiques culturelles, notamment les labours, qui étaient normées.

Or, peu de législations africaines modernes réservent à ces droits fonciers traditionnels la place qu'ils méritent. Si certaines de ces législations ont cherché à les valoriser et à en faire d'utiles points d'appui à un régime juridique procédant principalement d'un droit d'essence européenne, d'autres au contraire les ont purement et simplement ignorés. Mais la réalité coutumière est tenace et dans tous les pays le droit foncier coutumier resurgit sous la loi moderne. Les réalités des terroirs tiennent en effet tête et souvent font échec à l'impérialisme juridique de l'État et au légicentrisme des politiques foncières. Ainsi, au Burkina, bien que le régime foncier coutumier ne soit pas reconnu par la loi, il continue de gouverner l'essentiel des rapports juridiques portant sur la terre, et notamment en ce qui concerne l'exercice des droits d'usage forestiers par les populations locales. Au Cameroun, le conflit entre droits coutumiers et droit moderne est patent dans ce domaine : les populations locales, heurtées par une législation forestière qui ampute leurs droits traditionnels sur les forêts, restent attachées, par ignorance ou par contestation, à leurs droits coutumiers et apparaissent en bien des circonstances comme des braconniers au regard de la législation moderne. Le cas de la Côte-d'Ivoire est révélateur en cette matière : les droits fonciers coutumiers, après avoir été voués à la disparition par la politique officielle, ont été réhabilités en 1971 comme simples droits d'usage personnels, non transmissibles et non cessibles, sans pour autant du reste que leur exercice ait cessé d'alimenter de nombreux litiges locaux. Au Congo, on a relevé un amalgame entre droits fonciers traditionnels et divers textes modernes, ce qui forme un ensemble hétéroclite et « explosif », en tout cas complexe et inextricable ; c'est du reste la situation qui prévaut dans la plupart des pays. Le Mali connaît également une superposition entre les droits fonciers coutumiers et le droit moderne d'ascendance coloniale, ce qui place le paysan dans une situation d'insécurité foncière nettement préjudiciable à la protection de l'environnement, notamment aux forêts. Cette coexistence,

23. Jean-Pierre MAGNANT, « Les normes foncières traditionnelles en Afrique Noire », étude de 22 février, réalisée à l'Université de Perpignan, mars 1993, voir notamment, pp. 11-13.

parfois conflictuelle, entre le droit coutumier traditionnel et le droit écrit dit moderne ne persiste pas seulement en matière de statut foncier. Elle existe également dans d'autres domaines touchant à la protection de l'environnement. Ainsi, la gestion de certains types de forêts y compris des « bois sacrés » que l'on trouve dans les chefferies traditionnelles échappe à la réglementation forestière moderne qui a pourtant une portée générale. De même, bien que le régime de l'eau soit fixé dans tous les pays par un acte du législateur moderne, le droit coutumier traditionnel fournit encore les principales règles régissant l'utilisation des eaux, même si la propriété privée des eaux est clairement consacrée par les textes dans la plupart des cas. Cette propriété privée demeure généralement méconnue en pratique et les particuliers ne jouissent que d'un droit d'utilisation, l'eau demeurant encore au regard du droit traditionnel une *res communis* ²⁴. De façon générale, on observe une résistance des droits coutumiers à l'emprise du droit moderne et il est probable qu'elle durera longtemps encore. Cette résistance se traduit par une application *praeter legem*, voire *contra legem*, des normes coutumières au détriment des législations étatiques en la matière ²⁵. Car même lorsque celles-ci ont suivi, pour leur adoption, une procédure de consultation populaire sous forme d'enquête publique, comme ce fut le cas pour les ordonnances de 1974 portant régime foncier et domanial au Cameroun ²⁶, elles n'ont pas toujours su saisir et refléter les logiques juridiques profondes des différents terroirs ²⁷.

Le foncier comme outil d'une politique de protection de l'environnement en Afrique doit donc être abordé avec prudence. La résolution de la question foncière et des nombreux conflits de droit et de fait qui lui sont attachés est en tout état de cause un préalable indispensable au succès de la lutte contre les atteintes à l'environnement, notamment en milieu rural. Il est manifeste que les populations paysannes ne se sentent impliquées dans l'opération de préservation de la nature que lorsqu'elles y trouvent un intérêt subjectif. L'appropriation étatique ou « féodale » des sols dégage leur responsabilité en la matière, leur attitude devenant comparable à celle des braconniers qui font des incursions illicites dans les parcs et réserves fauniques naturelles parce qu'ils n'en sont pas les propriétaires, ou parce qu'ils n'en ont plus la responsabilité au titre du droit coutumier.

Il serait surtout présomptueux de continuer à agir comme si les droits traditionnels ignoraient les considérations écologiques ou comme s'ils n'offraient pas de réponses efficaces aux problèmes environnementaux. Dans certains cas, le droit coutumier traditionnel se révèle plus efficace dans la protection de l'environnement que nombre de législations modernes. Dans la plupart des régions exposées aux rigueurs du climat ou ayant une géographie tourmentée, les régions de collines en particulier, les haies vives étaient densément boisées, les bas-fonds également afin d'offrir une couverture végétale aux cours d'eau et de les protéger contre la sécheresse ; les cultures se faisaient en terrasse afin d'éviter une très forte érosion des sols notamment sur les bassins versants, etc. Il n'y avait là point de hasard. Il est donc temps de réhabiliter la science et le droit écologiques traditionnels pour une meilleure protection de l'environnement en Afrique. Il faudrait à cet égard insérer dans les législations modernes, une *clause de préférence coutumière ou du droit traditionnel* (si l'on préfère) s'énonçant comme suit : *chaque fois*

24. Voir M. KAMTO « L'engagement en matière de politique environnementale au Cameroun », rapport au Séminaire des 15 et 16 juillet 1993 dans le cadre de la « concertation Nationale sur l'Environnement », Ministère de l'Environnement et des Forêts du Cameroun, juillet 1993.

25. Voir J-M. BRETON, Rapport de synthèse précité.

26. Voir C. F. FISIIY, *Power and Privilege in the Administration of law Land law Reforms and social differentiation in Cameroon*, African Studies Centre, Leiden, The Netherlands, 1992, p. 24 et s ; et J-A-D TJOUEN, *op. cit.*

27. Voir E. LE ROY, « Les droits de populations autochtones et les forêts principalement dans certains pays francophones d'Afrique Noire », Rapport de synthèse au Colloque du Réseau « Droit de l'Environnement » précité.

qu'une règle du droit coutumier ou une pratique traditionnelle éprouvée est plus protectrice de l'environnement qu'une règle du droit moderne, la première doit prévaloir.

Section 3 : L'étude d'impact

L'étude d'impact est assurément l'institution la plus spécifique et sans doute aussi la plus originale du droit de l'environnement. Elle est au cœur du développement durable.

On peut entendre, en première approximation, l'étude d'impact comme étant une procédure d'évaluation d'un projet ou d'une activité. Une telle évaluation peut avoir lieu avant ou après la réalisation de l'ouvrage ou l'exécution de l'activité. À vrai dire, seule l'évaluation *a priori* correspond à une démarche environnementale conséquente : d'une part, elle correspond à la mise en œuvre du principe fondamental de prévention ; d'autre part, elle traduit aujourd'hui l'intégration dans la politique environnementale de l'idée très actuelle du développement durable. Au contraire, une évaluation *a posteriori* de l'impact environnemental paraît inefficace parce que probablement tardive ; elle peut, au mieux, révéler les dommages causés par l'ouvrage ou les travaux réalisés, et cette révélation ne peut être que de peu de secours lorsque les dommages causés sont irréversibles ou irréparables. Cette évaluation *a posteriori*, qui évoque la situation d'un pyromane qui joue au pompier, constitue en fait un audit d'environnement : celui-ci a pour objet d'apprécier à un moment donné l'impact que l'existence d'une entreprise, d'un ouvrage ou de tout ou partie d'une activité est susceptible de produire sur l'environnement²⁸ ; il constate donc les dégâts après-coup, mais ne permet plus de rectifier le tir, c'est-à-dire de modifier ou d'adapter le projet aux exigences écologiques.

Dans une perspective environnementaliste conséquente, l'étude d'impact s'entend donc automatiquement d'une évaluation *a priori*, et sa fonction est d'aider les décideurs publics ou privés à intégrer l'environnement dans leur stratégie d'action afin d'éviter que des travaux ou ouvrages ne dégradent irrémédiablement l'environnement. Sous ce rapport, on peut la définir comme étant « l'étude à laquelle il doit être procédé avant d'entreprendre certains projets d'ouvrages ou d'aménagements, publics ou privés, dans le but d'apprécier l'incidence de ces derniers sur l'environnement »²⁹. Elle se distingue de la mini-notice d'impact qui est le premier degré de prise en compte de l'environnement dans les procédures administratives et de la notice d'impact, sorte de mini-étude d'impact que l'on définit comme étant « un rapport succinct indiquant dans quelle mesure un projet respecte l'environnement »³⁰. Entre mini-notice, notice et étude d'impact il y a une différence non de nature mais de degré dans l'approfondissement de l'appréciation ou de l'évaluation de l'impact environnemental d'un projet.

L'étude d'impact apparaît à la fin des années 60 (en 1969) en Amérique du Nord sous l'appellation d'*impact assessment*³¹. Elle s'est intégrée ensuite peu à peu dans le droit de l'environnement des pays développés, avant de se généraliser progressivement à partir des années 80 en s'insérant dans les législations des pays en développement, mais aussi dans les instruments du droit international. Cette consécration internationale, aussi bien par de nombreux textes contrai-

28. Voir Corinne LEPAGE-JESSUA, *Audit d'environnement*, Paris, Dunod, 1992, p.25.

29. M. DENOIX de SAINT-MARC, « Le rapport d'impact sur l'environnement », *R.J.E.*, 1976, n° 3-4 p. 250.

30. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 62 et p. 66.

31. Voir M. DESPAX, *Droit de l'environnement*, Paris, Litec, 1980, p. 160 ; voir également J. MORAND-DEVILLER, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF (Que-sais-je ?), 2^e éd. 1993, p. 9.

gnants que par diverses conventions internationales³², a sans doute favorisé sa réception explicite par les droits nationaux africains. L'étude d'impact reste cependant une technique et un phénomène relativement nouveaux en Afrique, d'autant plus difficile à manier que son économie révèle une certaine complexité de l'institution.

I. L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ÉTUDE D'IMPACT³³

Il convient, pour la cerner, de déterminer son champ d'application, d'examiner son élaboration, ainsi que son contenu, d'étudier son contrôle avant d'analyser enfin ses effets.

A. Le champ d'application de l'étude d'impact

Tous les travaux, aménagements et ouvrages ne sont pas, par principe, soumis à l'étude d'impact. Bien qu'elle soit toujours rassurante en raison de son caractère préventif, l'étude d'impact est coûteuse et ne saurait donc être engagée de manière fantaisiste. C'est pourquoi l'on procède en pratique à la détermination de la nature de ceux des ouvrages ou aménagements qui seront effectivement soumis à une étude d'impact. Cependant certaines législations prévoient exceptionnellement une telle étude même pour les plans ou programmes.

1. En ce qui concerne les **travaux et ouvrages**, on distingue trois catégories de systèmes pour savoir si une activité, des travaux ou un projet sont soumis ou non à l'obligation d'étude d'impact : le système d'étude préliminaire, le système de listes (positives ou négatives) et le système mixte.

- Le système de l'étude préliminaire, adopté notamment aux États-Unis, est celui dans lequel les ouvrages ou activités ayant un impact important ou significatif sur l'environnement sont soumis à l'étude d'impact. En cas de doute, il faut procéder à une étude sur la nécessité de l'étude d'impact. Si ce système d'appréciation au cas par cas présente l'avantage du pragmatisme et limite les études d'impact aux cas vraiment essentiels, il présente, en revanche, l'inconvénient de donner lieu à une grande incertitude et d'ouvrir la voie à d'éventuelles controverses sources de contentieux avant même la réalisation de l'étude d'impact.

- Le système des listes comprend deux catégories de listes : les listes positives et les listes négatives. Lorsque la liste est positive, le principe est que toutes les activités sont dispensées d'étude d'impact, sauf celles qui figurent sur la liste. Lorsque la liste est négative, c'est la logique inverse. On reproche à ce système sa rigidité qui fait fi de la complexité des phénomènes écologiques et preuve d'imprudence en dispensant une fois pour toutes certaines activités de l'étude d'impact. L'établissement des listes apparaît dans ces conditions comme un « exercice redoutable »³⁴. Afin de concilier une multiplicité d'intérêts certains pays en arrivent à une combinaison des listes positives et des listes négatives. Il en résulte une grande complexité et une quasi-illisibilité qui peuvent réintroduire ici l'incertitude inhérente au système de l'étude préliminaire.

32. Voir sur ce point et de façon générale sur l'étude d'impact, l'étude récente de Michel PRIEUR, *Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement durable : étude juridique* (et l'abondante bibliographie qu'elle contient réalisée pour le compte de la FAO), cahiers FAO : Études législatives n° 53 Rome, 1994, (en l'occurrence pp. 68 et s.), qui fait suite à celle de D. ALHERITIÈRE, *Évaluation des impacts sur l'environnement et le développement agricole : étude de droit comparé*, Cahiers FAO : Environnement n°2, Rome, 1981, et celle d'A. MEKOUAR, *Impacts sur l'environnement des incitations économiques à la production agricole : étude de droit comparé*, FAO, Études législatives n°38, Rome, 1985.

33. L'essentiel des développements contenus dans cette subdivision du paragraphe est tirée de l'étude précitée de M. PRIEUR, pp. 6-18.

34. L'expression est de M. PRIEUR, *op. cit.*, p.7.

● Le système mixte est une combinaison plus ou moins systématique des deux précédents. Il prévoit, sur la base d'une liste, la soumission ou l'exonération de certains ouvrages d'études d'impact ; il s'agira de ceux qui, à l'évidence, ont ou n'ont pas d'impact sur l'environnement. En revanche, s'agissant de ceux qui ne figurent pas sur la liste, il faudra déterminer si, dans des circonstances ou des lieux particuliers, ils ont ou non des effets significatifs sur l'environnement. Si c'est le cas, une étude d'évaluation environnementale, sera alors nécessaire. On estime que ce système mixte est le plus pertinent, en ce qu'il est moins rigide que le système de liste pure et moins aléatoire que le système des études préliminaires.

2. En ce qui concerne les **plans** ou **programmes** et les **législations**, certains droits nationaux prévoient qu'ils peuvent faire l'objet d'évaluation environnementale. Cela ne va pas sans soulever des problèmes. Une étude d'impact sur une loi n'est en réalité qu'une réflexion globale *a priori* sur les effets généraux sur l'environnement, et ses résultats seront d'autant plus vagues et déclaratoires de bonnes intentions sans portée concrète que la loi sera très prospective et de portée très générale. Les études d'impact sur les plans et programmes ont en revanche tendance à se propager, même si elles restent encore exceptionnelles. Elles suivent la tendance contemporaine à une planification plus ou moins directive et contraignante en matière d'aménagement du territoire, l'étude d'impact devant permettre, même à une vaste échelle, de mieux connaître les nombreux effets directs ou indirects et d'éviter la survenance de catastrophes écologiques ultérieures. L'étude d'impact sur les plans et programmes ne devraient cependant pas dispenser d'études d'impact sur les projets réalisés en application de ces plans (comme c'est le cas en France).

B. L'élaboration de l'étude d'impact

L'élaboration de l'étude d'impact soulève le problème de l'auteur de l'étude, du moment de l'étude ainsi que du financement de cette dernière.

● En ce qui concerne l'*auteur de l'étude* il s'agit, selon les systèmes :

— soit du pétitionnaire ou responsable du projet, qu'il soit une personne publique si c'est un ouvrage public, ou une personne privée si c'est une construction privée (système français, plutôt choquant pour le juriste) ;

— soit de l'organisme public qui devra autoriser le projet (système américain qui présente l'avantage d'une analyse objective et critique, et l'inconvénient de la longueur et de la lenteur d'études parfois inutilement détaillées et au demeurant exposées à la contestation du promoteur privé comme du tiers) ;

— soit, hypothèse de *lege feranda*, d'un organe spécialisé dans l'environnement qui peut être l'institution publique en charge de la gestion de l'environnement ou un organisme public *ad hoc*, indépendant et de caractère scientifique³⁵.

● En ce qui concerne le *moment de l'étude*, il constitue un enjeu non moins essentiel. Il est souhaitable, en tout état de cause, que l'étude intervienne le plus en amont possible du processus de décision. Même s'il paraît difficile de situer juridiquement le moment idéal, il est clair en toute hypothèse que le projet doit faire l'objet au moins d'études préliminaires ou de pré-faisabilité qui permettent d'identifier certains risques majeurs.

35. Proposition de M. PRIEUR, *op. cit.*, p.11.

● Quant au *financement de l'étude*, enfin, il est normalement supporté par l'auteur du projet, qu'il soit public ou privé. Mais l'on estime qu'en raison des coûts importants d'une telle étude scientifique nécessairement complexe, « des fonds spéciaux pourraient être mis à la disposition des responsables d'études d'impact pour accorder des prêts spéciaux ou des subventions en faveur de certains projets sensibles »³⁶.

C. Le contenu de l'étude d'impact

Il ressort du droit comparé des études d'impact que s'impose un contenu général minimum de droit commun de l'étude d'impact final dont les éléments sont les suivants : état initial et données de base ; identification et évaluation des impacts ; scénarios d'évolution et variantes ; remèdes proposés ; résumé accessible à tous.

D. Les contrôles de l'étude d'impact

Il existe trois niveaux de contrôle : le contrôle par l'administration, le contrôle par le public et le contrôle par le juge.

● *Le contrôle par l'administration* est le contrôle classique. C'est un contrôle *a posteriori* sur l'étude d'impact terminée. Il est réalisé à la fois par l'administration sectorielle qui autorise l'ouvrage et par l'administration centrale en charge de l'environnement. Il arrive cependant que ce contrôle de l'administration ne se limite pas au contrôle *a posteriori*, mais accompagne tout le processus d'élaboration de l'étude d'impact.

● *Le contrôle du public* est, pour ainsi dire, un contrôle démocratique qui se fait au nom du principe de la participation des citoyens en matière environnementale. Il vise à améliorer le processus de décision et à rendre acceptable le projet en intégrant les observations, suggestions et critiques du public. La difficulté réside cependant dans la détermination du contenu de la notion de « public » d'une part, des formes et des modalités de la participation d'autre part. La solution à ces difficultés peut varier d'une législation — et donc d'un pays — à l'autre.

● *Le contrôle par le juge*, enfin, doit être envisagé et ouvert aux divers intervenants avec des conditions de recevabilité assez souples. L'intervention des étrangers doit être possible car leur avis est devenu nécessaire notamment en matière de pollution transfrontière. Il serait de bonne doctrine que le recours soit suspensif afin d'empêcher la réalisation du projet, les atteintes à l'environnement étant présumées irréversibles, donc irréparables ou difficilement réparables³⁷.

E. Les effets de l'étude d'impact

Bien que les textes prévoient rarement les effets juridiques directs des études d'impact, il est nécessaire de les envisager afin que ces études contribuent réellement à la prévention des atteintes à l'environnement. Diverses hypothèses peuvent alors être envisagées : suivant une première hypothèse, lorsque le contrôle de l'administration de l'environnement peut conduire à un veto, il y a lieu de dire que l'effet est radical et automatique. Dans les autres hypothèses, l'étude d'impact ne sert qu'à éclairer les décideurs, étant entendu que les médications ou limitations aux atteintes portées à l'environnement peuvent ensuite être transformées en des prescriptions techniques obligatoires imposées à l'exploitant par l'administration³⁸.

36. *Ibid.*, p. 13.

37. *Ibid.*, p. 17.

38. *Ibid.*, pp. 17-18.

II. LES ÉTUDES D'IMPACT DANS LES DROITS AFRICAINS DE L'ENVIRONNEMENT

La pratique des études d'impact en est encore à ses balbutiements en Afrique. Pourtant, des législations nationales de plus en plus nombreuses intègrent le principe de telles études qui sont le principal moyen par lequel peut se réaliser le principe, si important, de prévention en matière environnementale. Diverses législations environnementales africaines récentes consacrent explicitement ce principe.

Ainsi, la loi algérienne n° 83-03 du 05 février 1983 relative à la protection de l'environnement ³⁹ consacre un titre entier, le titre V, aux études d'impact qu'elle définit comme étant un outil de base pour la mise en œuvre de la protection de l'environnement (art 130). Cette loi a été complétée par le décret n° 90-78 du 27 février 1990 relatif aux études d'impact sur l'environnement ⁴⁰ qui est lui-même complémentaire du décret n° 83-91 du 21 avril 1983 relatif à l'étude d'impact relatif à l'aménagement du territoire et du décret n° 88-149 du 26 juillet 1988 définissant la réglementation applicable aux établissements classés et fixant leur nomenclature. La loi soumet à l'étude les travaux et projets d'aménagement qui, par leur dimension ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à celui-ci. Le décret d'application, en l'occurrence celui du 27 février 1990 en son annexe, indique, conformément à la loi, la liste limitative négative des ouvrages dispensés d'étude d'impact. L'Agence nationale pour la protection de l'environnement créée par le décret n° 83-457 du 23 juillet 1983 peut réaliser des études à la demande ou être saisie pour avis de projets d'étude par le ministère de l'Environnement (art. 4). L'étude d'impact doit être rendue publique dans certaines conditions et le ministère de l'Environnement peut se saisir ou être saisi pour avis de toute étude d'impact. Le public peut faire des recommandations à l'occasion d'une enquête publique ou directement auprès de la direction de l'Environnement. La loi du 5 février 1983 prévoit par ailleurs des sanctions administratives et de lourdes sanctions pénales en cas de non respect de la procédure d'impact. D'une part, en effet, le ministère de l'Environnement peut ordonner la suspension de l'exécution des travaux après consultation, si nécessaire, du Conseil national de l'environnement ; d'autre part, il est prévu une amende pénale (2 000 à 20 000 dinars algériens pour infraction à la procédure d'étude d'impact et 5 000 à 500 000 dinars pour réalisation d'un ouvrage refusé) ou une peine d'emprisonnement (2 mois à 2 ans). Le juge peut ordonner, lorsqu'il y a atteinte grave à l'environnement, l'arrêt des travaux et même la remise en l'état des lieux.

La loi n° 002/94 A.D.P du 19 janvier 1994 portant Code de l'environnement du Burkina Faso consacre un chapitre entier aux modalités de l'étude d'impact et crée dans un chapitre laconique de son titre III, un Bureau d'étude de l'impact sur l'environnement placé sous la tutelle du ministre chargé de l'Environnement. Ce Bureau doit réunir les spécialistes nécessaires pour une « appréciation correcte » des conséquences d'un projet sur tous les aspects de l'environnement. L'article 90 de cette loi prévoit qu'un texte réglementaire du ministre chargé de l'Environnement fixera la composition et les conditions de fonctionnement de ce Bureau.

En Gambie, c'est la loi n° 4 du 10 mars 1987 sur l'environnement qui institue l'étude d'impact. Elle dispose que tous les ministères responsables de textes qui, à un titre ou un autre concernent l'environnement naturel, peuvent élaborer des règlements relatifs à l'impact

39. Voir *Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire (JORADP)*, n°6 du 8 février 1983, pp. 250 et s.

40. Voir *Journal Officiel de la République Algérienne*, n° 10, 7 mars 1990.

d'activités sur ces ressources. Le ministère responsable à titre principal des ressources en eau et de l'environnement peut exiger que toute activité ou projet envisagé dans le pays et susceptible d'avoir un impact significatif sur les ressources naturelles fasse l'objet d'un rapport écrit mettant en évidence ces impacts ; ce rapport doit lui être présenté préalablement au début de cette activité ou de ce projet (art. 52). Le Conseil pour la gestion de l'environnement naturel, composé des différents ministres intéressés a, entre autres fonctions, celle de contrôler les études d'impact, en s'appuyant sur l'expertise d'un Comité consultatif sur la gestion de l'environnement naturel composé d'experts scientifiques et techniques.

En Guinée, le Code sur la protection et la mise en valeur de l'environnement institué par l'ordonnance n° 045 du 28 mai 1987 prévoit une procédure d'étude d'impact en ses articles 82 et 83, et est complétée sur ce point par le décret n° 199 du 8 novembre 1989. Il résulte de ces textes que seuls les travaux figurant sur une liste sont soumis à étude d'impact dans la mesure où ils seraient susceptibles de porter atteinte à l'équilibre écologique de la Guinée, au cadre et à la qualité de la vie ainsi qu'aux exigences de protection en général. Figurent ainsi sur cette liste le défrichement des bois et forêts de plus de 10 ha, les installations d'aquaculture, les travaux d'adduction d'eau, les programmes d'irrigation. La procédure s'applique aussi aux projets d'urbanisme et de planification. Le Ministre peut, par arrêté, rendre obligatoire une notice d'impact en cas de dispense d'étude d'impact. La réalisation de l'étude est assurée par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage. Toutefois, le ministre de l'Environnement peut en charger une personne publique, aux frais du pétitionnaire, sans que le coût en soit supérieur pour ce dernier. Le contenu de l'étude d'impact est classique. L'administration de l'Environnement peut exiger des informations complémentaires. Le rédacteur de l'étude doit justifier et motiver des lacunes de l'étude pour des raisons financières ou techniques. La direction de l'Environnement a trois mois pour formuler un avis avant la décision d'autorisation de l'autorité compétente.

La loi malgache n° 90-033 du 21 décembre 1990 relative à la Charte de l'environnement dispose en son article 10 que les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement, de même que ceux soumis à autorisation ou à approbation d'une autorité administrative, doivent faire l'objet d'une étude d'impact compte tenu de la nature technique ainsi que de la sensibilité du milieu d'implantation. Le même article indique qu'un décret précisera les modalités des études d'impact, la procédure applicable en la matière et l'organe habilité à la mise en œuvre de ces études et procédures. Le décret n° 92-926 du 21 octobre 1992 pris en vertu de cette disposition a préféré le terme « mise en compatibilité des investissements à l'environnement » à celui d'étude d'impact. Il énonce que tous les projets d'investissement susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement devront comporter une étude de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, l'étude devant être prise en charge par le promoteur du projet. Les types de projets ainsi visés sont définis par arrêtés ministériels. Les projets non visés doivent néanmoins faire l'objet de notices d'impact décrivant entre autres l'insertion de l'unité concernée dans l'environnement (art. 2). Le décret indique par ailleurs le rôle de l'Office National de l'Environnement (ONE) ainsi que du ministère de l'Environnement en la matière, le contenu de l'étude de compatibilité et les sanctions en cas d'infraction aux dispositions pertinentes.

La loi de base sur l'environnement de l'Ile Maurice, *Environmental Protection Act* (EPA) n° 34 de 1991 consacre sa partie IV aux études d'impact environnemental. Celles-ci constituent sans doute l'une des innovations les plus intéressantes de cette loi ⁴¹. C'est du reste une exigence

41. Voir S. DOUMBE-BILLE, « Protection et gestion des zones côtières et marines à Madagascar et à l'Ile Maurice », Rapport réalisé pour le compte de l'UICN, 1993, p. 22.

qui traverse désormais l'ensemble des projets relevant de l'*Environment Investment Program for sustainable development* (EIP). Dans sa rédaction initiale, l'EPA avait organisé une procédure d'évaluation juridictionnalisée : après une procédure de participation publique, audition publique organisée par un tribunal spécial et décision d'approbation. Cette formule a cependant été profondément remaniée par une loi modificatrice en 1993. Cette dernière tend à substituer à la procédure initiale une simple procédure administrative, avec la faculté de contester la décision administrative prise par un comité d'impact (*EIA Committee*), présidé par le chef de cabinet du ministre de l'Environnement (*Permanent Secretary*). Cette contestation peut se faire auprès d'une juridiction spécialisée, et pour le moins originale, le Tribunal d'appel de l'environnement (*The Environment Appeal Tribunal*), nouvellement créé. La décision du Tribunal peut être contestée à son tour devant la Cour Suprême.

Le contenu de l'étude d'impact exigé est précisé à l'article 14. L'étude doit présenter un énoncé exact et une description de neuf séries d'éléments notamment : la situation de l'entreprise et son environnement, les effets directs ou indirects qu'elle risque d'avoir sur l'environnement, les mesures prises pour prévenir, modifier ou atténuer ces risques ou pour y remédier, les alternatives envisagées.

Au Togo, la loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 instituant Code de l'environnement consacre sa Section II (art. 22 à 32) aux études d'impact. Celles-ci s'appliquent aux travaux, activités et plans arrêtés sur une liste fixée par décret. Les promoteurs des projets doivent saisir un service spécial du ministère de l'Environnement, le bureau des études d'impact, qui doit fixer, dans un délai d'un mois, le contenu exact de l'étude et la méthodologie à suivre. L'article 24 de la loi définit le contenu général des études d'impact. Le bureau d'étude, composé des spécialistes de divers services d'impact, est chargé de suivre l'élaboration de l'étude et peut à tout moment exiger des rectifications ou des compléments. L'étude réalisée sous la responsabilité du promoteur doit mentionner les noms des consultants choisis, ceux-ci pouvant être récusés au début de la procédure par le bureau d'études d'impact, par décision motivée. Le bureau approuve l'étude avant de la transmettre à l'autorité ayant le pouvoir d'autoriser le projet. Le ministre de l'Environnement a le pouvoir de suspendre l'exécution de tout projet entrepris sans étude d'impact ou en violation de celle-ci. L'État prélève une taxe pour examen de l'étude par le bureau des études d'impact.

En Tunisie, les principales sources juridiques sont la loi n° 88-91 du 2 août 1988 créant l'Agence nationale de protection de l'environnement et le décret n° 91-362 du 13 mars 1991 relatif aux études d'impact. L'article 5 de la loi de 1988 prescrit des études d'impact pour toute réalisation d'unité industrielle, agricole ou commerciale qui présente, par sa nature ou en raison des moyens de production ou de transformation, des risques de pollution ou de dégradation de l'environnement. L'annexe I du décret de 1991 établit une liste de trente-deux activités obligatoirement soumises à étude d'impact. L'Agence de l'environnement est chargée d'élaborer pour chaque projet un cahier des charges détaillant les analyses d'impact requises. L'étude est réalisée aux frais de l'exploitant, et l'Agence dispose de trois mois pour l'examiner et donner son appréciation sur le projet. Elle dispose d'un véritable droit de *veto*, l'autorité sectorielle ne pouvant donner son accord qu'après avoir constaté que l'Agence ne s'oppose pas à sa réalisation. Il n'est prévu aucune forme particulière de participation du public ni aucun contrôle *a posteriori*. Il existe en revanche une sanction administrative consistant à retirer l'autorisation au cas où les procédures et mesures prévues dans l'étude d'impact n'ont pas été respectées. Une fois terminée, l'étude d'impact devient un acte juridique dont les dispositions s'imposent au maître d'ouvrage.

Dans certains pays où il n'est pas formellement prévu et régi par le texte de base sur l'environnement ou par un texte spécial, le principe de l'étude d'impact peut être déduit de certains

textes touchant indirectement à l'environnement. Il s'agit en général des textes relatifs aux établissements classés dangereux, insalubres et incommodes. C'est le cas, par exemple, en Côte-d'Ivoire où l'article 9 du décret colonial du 20 octobre 1926, toujours en vigueur, dispose que la demande d'autorisation d'un établissement de deuxième classe est soumise à une enquête *de commodo et incommodo* ouverte pendant 15 jours dans la commune. C'est également le cas au Cameroun où l'article 4 du décret n° 76-372 du 2 septembre 1976 prévoit une procédure similaire. L'article 1^{er} al. 2 de l'arrêté du 21 octobre 1976 déterminant les conditions d'application dudit décret est encore plus suggestif dans la mesure où il prévoit des indications devant permettre de se rendre compte, d'une part, si les dispositions matérielles projetées préviennent suffisamment les inconvénients que pourrait présenter l'établissement, soit pour la sécurité, la salubrité ou l'inconfort du voisinage, soit pour la santé publique, l'agriculture ou la pêche ; d'autre part, si ces dispositions répondent aux conditions d'hygiène... Outre qu'il s'agit de normes implicites, de telles dispositions ont une portée limitée dans la mesure où le champ d'application de ce que l'on pourrait considérer comme une étude d'impact est confiné à quelques aspects donnés de l'environnement ⁴². Encore la réglementation des établissements classés n'inclut-elle pas une telle prescription dans tous les pays. Par exemple, la loi nigérienne n°66-033 du 24 mai 1966 relative à ce type d'établissement est plutôt silencieuse à cet égard.

Toutefois, la nouvelle législation forestière du Cameroun institue désormais une procédure d'étude d'impact. L'article 22 du décret n°95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la chasse et de la pêche dispose que le déclassement d'une forêt domaniale à l'intérieur du domaine privé de l'État ne peut intervenir que pour cause d'utilité publique « et après une étude d'impact sur l'environnement effectuée à la diligence de l'Administration chargée de l'environnement ». En cas d'approbation d'une demande motivée de déclassement d'une forêt domaniale par l'Administration chargée de l'environnement, le demandeur « entreprend, une étude en vue de déterminer l'impact sur l'environnement des investissements projetés ainsi que la consistance et la valeur des biens qui feront l'objet de dédommagement par la réglementation en vigueur » (art.23-3). Certes, le champ d'application des études d'impact est ici tout à fait limité dans la mesure où il est circonscrit à certaines activités menées dans le domaine forestier national. Il s'agit néanmoins des toutes premières dispositions prescrivant explicitement l'étude d'impact en droit camerounais.

Section 4 : La fiscalité

La fiscalité est un instrument complexe et délicat à manier. C'est un des leviers principaux des finances publiques et, partant, de la politique économique. Les pouvoirs publics l'appréhendent d'abord sous cet angle en perdant de vue ses implications sur d'autres secteurs d'activité. En particulier, l'impôt peut jouer, soit positivement comme facteur incitatif à la protection de l'environnement, soit au contraire négativement comme source de découragement d'une gestion écologiquement rationnelle. Si les pays développés ont pris la mesure de son rôle dans ce domaine, il n'en est pas de même de la plupart des pays en développement, en particulier africains, qui ont encore de la finance — prise en son sens ancien de denier du roi et par extension de l'État ⁴³ — une conception strictement budgétaire.

42. Voir M. KAMTO « Les aspects législatifs et institutionnels de l'environnement au Cameroun », étude réalisée pour le compte de la FAO/PNUD, Yaoundé, septembre 1992.

43. Voir T. SCHMITT, « Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts » Rapport de synthèse au colloque de Limoges du Réseau « Droit de l'environnement » de l'AUFELF/UREF précité.

I. LA FISCALITÉ COMME INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

La fiscalité est abondamment utilisée dans les pays développés, soit directement, soit indirectement dans les politiques environnementales. Dans le passé, avant même que la conscience environnementale se soit affirmée, l'impôt foncier était déjà largement utilisé, de façon variable d'un pays à l'autre, pour réguler l'exploitation des terres. De façon générale, l'impôt était assis, soit sur la valeur en capital de la terre, soit sur sa capacité productive approximative. Cet impôt foncier pouvait cependant avoir des conséquences négatives sur l'environnement, son impact pouvant être indirect ou accidentel. Mais bien souvent il a eu des conséquences positives. L'exemple le plus répandu est la taxe sur l'entretien et l'amélioration des sols, qu'il s'agisse du drainage des terrains marécageux, du nettoyage des forêts, des plages et bords de mer, du défrichage des terres abandonnées, etc.

Plus généralement, le système fiscal est utilisé dans les pays développés pour promouvoir une utilisation rationnelle des ressources naturelles. Il n'est point douteux que la taxation exerce une influence sur les activités des contribuables de ce secteur, bien qu'il ne soit pas aisé d'en mesurer toutes les conséquences. On distingue quatre types de mesures fiscales susceptibles d'être utilisées comme instruments d'une politique de gestion de l'environnement : les mesures fiscales incitatives, les mesures fiscales dissuasives, les exemptions fiscales de certaines activités, et les exemptions fiscales de certaines personnes ou de certains corps ⁴⁴.

● *Les incitations fiscales* constituent probablement la technique la plus répandue pour réaliser des objectifs de protection de l'environnement. Elles consistent en la remise, la réduction, voire la suppression, de l'impôt sur certaines activités protectrices de l'environnement ou qui produisent des effets bénéfiques pour l'environnement. Elles visent donc à encourager certaines activités ou certains comportements. Ainsi, dans la plupart des pays développés, l'acquisition des équipements antipollution ou des technologies visant à une meilleure utilisation des ressources est déductible d'impôt.

● *Les mesures fiscales dissuasives* visent au contraire à décourager certaines activités ou certains comportements néfastes pour l'environnement. Il n'est, du reste, pas certain qu'elles produisent toujours les effets escomptés ; en particulier lorsque les contribuables-cibles réalisent que le rapport entre l'impôt à payer et le gain à tirer de l'activité illicite leur est avantageux.

● *Les exonérations fiscales* au profit de certaines activités ou de certaines personnes ou institutions partent d'une même inspiration : favoriser ces activités, ou encourager ces institutions dont les activités concourent à la protection de l'environnement. Ainsi en est-il des dons et legs publics, de certaines activités reconnues d'utilité publique ou des ONG de l'environnement à but non lucratif dont certaines bénéficient, en plus de l'exemption fiscale, des exonérations douanières pour leurs équipements importés.

La pleine efficacité de la fiscalité et autres mesures financières comme moyen d'une politique de gestion rationnelle de l'environnement exige toutefois que ces mesures fiscales tendant à favoriser la protection de l'environnement ne soient pas des mesures ponctuelles ou isolées, mais qu'elles s'intègrent dans l'ensemble du système fiscal global. Une réforme dudit système paraît

44. Voir Malcom. FORSTER, « Fiscal and financial incentives on the national level for the conservation of the environment » in *La protection juridique de l'environnement*, Colloque de Tunis, des 11, 12 et 13 mars 1989, précité, pp. 267 et s.

alors nécessaire pour mieux intégrer ces préoccupations. On ne saurait le conseiller assez aux pays africains où la fiscalité écologique est très timide encore, voire inexistante dans certains pays.

II. L'ABSENCE D'UNE VÉRITABLE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE DANS LES PAYS AFRICAINS

Cette absence d'une fiscalité conçue pour les besoins spécifiques de protection de l'environnement contraste avec la forte fiscalisation du secteur de l'exploitation des ressources naturelles. Ainsi existe-t-il une fiscalité forestière, une fiscalité minière ou une fiscalité pétrolière dans les pays qui en sont producteurs mais aussi dans les pays qui n'en sont que des consommateurs. Mais cette fiscalité qui s'est étoffée après les indépendances, se valorisant significativement par rapport à la fiscalité coloniale qui était souvent dérisoire, reste dans sa conception ancienne : c'est une fiscalité essentiellement budgétaire et très accessoirement écologiste. Par exemple, l'exploitation de type minier des forêts (cf. *infra* Deuxième partie, chap. 6) par les exploitants forestiers s'appuie elle-même sur une fiscalisation de type minier de l'activité d'exploitation forestière par l'État. Celui-ci n'y voyait, jusqu'à une date très récente, rien d'autre qu'une source de revenus pour son budget au même titre que les revenus procurés par l'impôt sur n'importe quelles sociétés, la redevance pétrolière ou l'impôt sur les revenus des personnes physiques. De façon générale, on constate que la fiscalité minière par exemple n'a été utilisée dans aucun pays africain pour assurer une gestion rationnelle de ces ressources non renouvelables, ni encore moins pour garantir une exploitation soucieuse de la protection des sites et du paysage. Les exploitations à ciel ouvert laissent derrière elles des sortes de cratères géants dénudés et non aménagés, défigurant le paysage et préfigurant dans certains cas la désertification de la zone ainsi éventrée parce que rendue aride et non reboisée. L'exemple des anciennes mines de cuivre du Zaïre est éloquent à cet égard. La faiblesse de certaines taxes, notamment en matière d'exploitation forestière et de chasse est de nature à encourager les exploitations anarchiques et le braconnage⁴⁵.

Les pays africains ne devront cependant manier la fiscalité écologique qu'avec beaucoup de prudence, car un impôt inadapté peut produire des effets pervers et parfois des résultats diamétralement opposés à ceux recherchés. Ainsi, une fiscalisation des revenus des ménages pour l'enlèvement des ordures ménagères et l'entretien des voiries urbaines peut paraître insupportable dans un contexte général de surfiscalisation des revenus et déclencher une crise sociale parce qu'elle grève le pouvoir d'achat et donc le niveau de vie des ménages. Plus sérieusement, la fiscalisation de certaines activités industrielles génératrices de certaines nuisances, ou l'alourdissement de la fiscalité de certaines activités d'exploitation nécessitant de gros investissements en capitaux et en équipement peuvent entraîner le désinvestissement dans ces secteurs ou dissuader des investisseurs potentiels. À l'évidence, la fiscalité écologique ne pose pas le même type de problème dans les pays développés soucieux de préserver la qualité de la vie pour un certain bien-être et dans les pays africains confrontés à la lutte contre la pauvreté et la misère pour la survie de leurs populations. On retrouve alors, par le biais de cette question de la fiscalité de l'environnement, la problématique centrale qui est, pour les pays sous-développés, de concilier la protection de l'environnement avec les préoccupations du développement.

45. Voir à titre d'illustration le montant des taxes sur la délivrance des permis de chasse, y compris de « grande chasse », fixée par la législation congolaise (maximum 125 000 F CFA = 1 250 FF loi congolaise n°49/83 du 21 avril 1983), et la législation togolaise (arrêté n°23) MAR-FCE.

En tout état de cause, devront être amplifiées et encouragées les quelques rares et timides mesures incitatives relevées dans certains pays, telles que l'institution au Togo par le décret du 5 février 1938, d'une dotation de terrains domaniaux à des fins de reboisement et d'une subvention en nature ou en argent, prolongé par l'arrêté interministériel du 28 mai 1986 créant une attestation de plantation d'essences forestières privées, les subventions sous forme de graines, plantes ou argent accordées aux collectivités ou aux particuliers pour les travaux de reboisement entrepris, etc.

Section 5 : Les institutions publiques nationales de gestion de l'environnement en Afrique

Le problème de l'administration de l'environnement se pose avec une certaine acuité dans les pays africains, en raison à la fois de la complexité des problèmes environnementaux et de l'inexpérience des États concernés en la matière. Le choix d'un schéma institutionnel est d'autant plus délicat qu'il met en jeu le partage du pouvoir au sein de l'Administration, quelle que soit du reste la formule retenue. Pourtant, une solution adéquate du problème institutionnel semble conditionner largement l'efficacité de la gestion de l'environnement dans la perspective d'un développement durable, et l'inefficacité du système institutionnel classique impose à cet égard une rénovation institutionnelle ⁴⁶. Mais quelles institutions faudrait-il donc pour atteindre cet objectif ? Tout le problème est là. L'expérience souligne une nette tendance, dans tous les pays, à l'abandon de l'éparpillement d'institutions non spécifiques (I) vers un regroupement des principales attributions en matière environnementale au sein de quelques administrations spécialisées (II).

I. LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL CLASSIQUE : L'ÉPARPILLEMENT DES COMPÉTENCES ENVIRONNEMENTALES ENTRE DES INSTITUTIONS NON SPÉCIALISÉES

Le cadre classique de l'administration de l'environnement était marqué par une inflation institutionnelle. À l'éclatement normatif correspondait, dans presque tous les pays, une fragmentation institutionnelle qui soulevait et soulève encore, entre autres problèmes, celui des conflits de compétences dus aux chevauchements des missions, et celui de la coordination intersectorielle ⁴⁷. Cet émiettement des structures ne pouvait conduire qu'à des dysfonctionnements profonds.

À vrai dire, une telle dispersion institutionnelle était inévitable dans la mesure où l'environnement n'était pas encore devenu un objet spécifique d'administration. Or dans presque tous les pays, l'organisation du travail administratif est sous-tendue par le principe de la différenciation ministérielle. Ce principe signifie que le travail gouvernemental repose sur la spécialisation des tâches administratives prises en charge par les départements ministériels créés à cet effet. Aussi, jusqu'à une date récente, les questions environnementales relevaient de diverses administrations de l'État, chacune les réglant dans le domaine de sa compétence sectorielle.

46. Voir S. DOUMBE-BILLE, « Évolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du Développement », *RJE*, 1993/1.

47. Voir M. KAMTO, étude précitée, p.17.

● On retrouvait ainsi, au *niveau central*, pêle-mêle et avec des variations dans la dénomination d'un pays à l'autre, les ministères de l'Agriculture et des Forêts, des Mines de l'Eau et de l'Énergie, des Eaux et Forêts, du Développement rural, de l'Élevage de la Pêche et des Industries animales, du Plan et de l'Aménagement du Territoire, de la Santé publique, de l'Urbanisme et de l'Habitat, du Tourisme, des Travaux publics et des Transports, de la Culture, du Développement industriel, de la Recherche scientifique et technique... auxquels s'ajoutaient un ensemble d'organismes publics et para-publics intervenant dans le monde rural, forestier, urbain (les missions ou organismes d'aménagement et de développement) et dans le domaine de l'eau et de l'énergie (sociétés nationales d'Eau et d'Électricité), etc.

● Au *niveau local*, les collectivités locales avaient et ont toujours une responsabilité importante dans la gestion de l'environnement notamment en milieu urbain où elles s'occupent en particulier de la gestion des déchets ménagers, du problème des nuisances de toutes sortes et de l'esthétique générale des centres urbains.

Ce système institutionnel traditionnel se caractérise par son inefficacité relative et son incohérence certaine. Son inefficacité vient de l'absence de prise de conscience de l'environnement comme enjeu spécifique devant être intégré dans la politique sectorielle. Ainsi, la politique forestière se préoccupera surtout, et peut-être même exclusivement, de l'exploitation des forêts, au mieux de leur régénération, parce qu'elles sont une source de recette pour l'État, et non pas de leur protection en tant que gisement exceptionnel de biodiversité ; la politique de l'aménagement du territoire consistera essentiellement à définir des zones de développement d'une agriculture industrielle ou d'implantation des industries, et nullement de l'articulation des espaces dans une perspective écologique ou de préservation des écosystèmes spécifiques : d'où, par exemple, l'implantation de certains ouvrages lourds tels que les barrages qui s'avère ensuite catastrophique pour l'environnement dans la zone de localisation ; la politique de l'eau se contente de l'approvisionnement des populations en eau sans se préoccuper du volume des réserves et des incidences écologiques des quantités prélevées, et celle des mines s'occupe exclusivement de l'extraction et de la commercialisation, mais nullement des sites d'extraction et de leur destin post-minier.

L'incohérence des institutions classiques, quant à elle, vient de l'absence de coordination dans un contexte de pluralisme structurel accentué. Il en résulte, d'une part, un manque de vision globale des problèmes et une absence d'articulation des solutions, d'autre part, une dispersion des moyens de fonctionnement, la dilution du pouvoir de décision et donc une certaine inertie de l'administration face à des problèmes qui appellent des réactions rapides.

II. LE SYSTÈME ACTUEL : UNE RÉNOVATION INSTITUTIONNELLE INSUFFISANTE

Les difficultés d'ordre institutionnel précédemment évoquées ne sont pas nouvelles, et n'ont pas toujours suscité des réformes adaptées. La Conférence de Stockholm avait déjà, en 1972, attiré l'attention sur le déficit institutionnel au plan national, et le PNUD et la Banque mondiale rappellent constamment aux pays en développement la nécessité d'une réforme des institutions chargées de la mise en œuvre des politiques de développement. Relativement à l'environnement, c'est dans le Programme d'Action 21 que l'on trouve l'appel le plus pressant à la rénovation institutionnelle. Dans chacun des thèmes des 40 chapitres de ce document fondamental, on retrouve les questions institutionnelles soit à la rubrique « activités », soit à celle « moyen d'exécution ». Action 21 insiste notamment, au chapitre 8, sur « le renforcement de la capacité institutionnelle nationale ». Selon le point 8-12, une rénovation institutionnelle véritable peut

être réalisée si les gouvernements coopèrent avec les structures de base, en l'occurrence les structures infra-étatiques et non étatiques (organisations populaires, groupes de femmes, de jeunes, ONG), non seulement pour renforcer « le potentiel et la capacité » de ces institutions, mais surtout pour mieux intégrer environnement et développement selon des approches non plus sectorielles mais réellement globales.

Cette rénovation institutionnelle nécessaire a commencé dans plusieurs pays africains avant la tenue du Sommet de Rio et elle s'est poursuivie après. En effet, la plupart des rapports nationaux préparatoires de ce Sommet avaient souligné à leur tour l'urgente nécessité d'acclimater le cadre institutionnel au nouvel environnement écologique mondial. Afin de se présenter à la CNUED avec un certificat de bonne conduite écologique, certains États s'étaient badigeonnés en vert la veille du Sommet en se dotant d'un ministère ou d'une institution centrale chargé de l'environnement. Ainsi, le ministère de l'Environnement et des Forêts du Cameroun créé par le décret n° 92/069 du 9 avril 1992, soit deux mois avant la tenue du Sommet, et le ministère des Ressources naturelles des Énergies et de l'Environnement de la Guinée créé quelques mois plus tôt par le décret n° 92/PRG/SGC du 6 février 1992. De façon générale, on constate que la nécessité d'un département ministériel chargé exclusivement des questions environnementales s'est imposée à la plupart des pays africains au début des années 80. Par exemple un ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement a été créé au Niger dès 1982, un ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature au Sénégal en 1985, (V. D n° 85-1017 du 19.9.1985), un ministère de l'Environnement au Togo en 1987 et ses attributions précisées en 1988 (V.D. 88-87/PR du 9.5.1988). Plusieurs pays africains, en dehors de ceux précédemment énumérés, ont opté aujourd'hui pour la création d'un ministère de l'Environnement (Burkina Faso, Mauritanie, Mali, Nigeria, Madagascar, Maurice, Tunisie). De façon générale, on constate que la structure ministérielle est toujours complétée par d'autres institutions de caractère technique ou consultatif. Ainsi, la Charte de l'environnement de Madagascar prévoit, à côté de la structure institutionnelle nationale de l'environnement, une structure consultative : Commission Nationale de Conservation pour le Développement, une structure opérationnelle : l'Office National pour l'Environnement (ONE). En dehors du ministère guinéen des Ressources naturelles des Énergies et de l'Environnement, il existe un Conseil National de l'Environnement dont les attributions, la composition et le fonctionnement ont été fixés par le décret n° 93/149/PRG/SGG du 20 août 1993. Un décret n° 94/59/PM du 31 mai 1994 du Premier Ministre crée une Commission Nationale consultative pour l'Environnement et le Développement durable au Cameroun à côté du ministère de l'Environnement et des Forêts. En Zambie, à côté du principal ministère en charge des problèmes de l'environnement, à savoir le ministère de l'Eau, des Terres et des Ressources naturelles, existe un Conseil de l'environnement (*Environmental Council*) créée par l'*Environmental Protection and Pollution Control Act* (Act. n° 12) de 1990. Au Nigeria, un décret fédéral de 1988 institue une Agence fédérale de protection de l'environnement (*Fédéral Environmental Protection Agency*). Le Code de l'environnement du Togo institue à la fois une Commission interministérielle de l'environnement (art. 3) et un Comité National de l'Environnement (art. 12). La Centrafrique s'est dotée d'un Comité National Chargé de la protection et de l'utilisation rationnelle de l'environnement. Ce Comité institué par un décret n° 89-047 du 24 février 1989 a pratiquement les attributions d'un ministère de l'environnement, la Centrafrique n'en étant pas alors dotée. On note par ailleurs, depuis la mise sur pied de la Commission Durable des Nations Unies à l'issue du Sommet de Rio, la création dans la plupart des pays africains de relais nationaux de cette Commission qui viennent s'ajouter aux structures nationales de coordination des activités environnementales. Ainsi, outre le cas précité du Cameroun, il existe : en Algérie une Commission nationale d'Environnement et de Développement Durable ; au Bénin un Comité National pour le Développement Durable ; au Burkina Faso un Comité ministériel de suivi, un Comité interministériel de Coordination technique et un Secrétariat

Permanent du Plan d'Action National pour l'Environnement ; aux Comores un Comité interministériel consultatif pour l'Environnement ; en Égypte une Agence égyptienne pour les Affaires environnementales ; au Maroc un Conseil National de l'Environnement et une Commission du Développement Durable ; au Niger un Comité National de suivi de la CNUED ; en Tunisie une Agence Nationale de Protection de l'Environnement ; au Zaïre un Comité interministériel de coordination du suivi de la mise en œuvre des décisions de la CNUED/92 et un Comité national de Développement Durable.

Dans certains pays, s'ajoutent à ces institutions politiques (ministères) et techniques (agences nationales et comités nationaux de l'environnement), des Fonds nationaux de l'environnement. Ainsi, le Fonds d'Intervention pour l'Environnement du Burkina Faso (chap. II du Code de l'environnement), le Fonds national de l'environnement de Maurice (Part. IX. Act n° 34 of 1991), le Fonds pour l'environnement du Congo (Titre 14 de la loi n° 003-91 du 23 avril 1991). Ces Fonds sont généralement financés par les subventions de l'État auxquelles s'ajoutent le produit des taxes et amendes prévues par la loi, des dons et legs ainsi que les concours financiers des institutions de coopération internationale ou de toute autre origine au titre des actions en faveur de la protection de l'environnement.

Du point de vue des attributions de ces institutions, les ministères chargés de l'environnement ont une mission de conception, d'exécution et de suivi de la politique environnementale arrêtée par le gouvernement ; les autres institutions ont, soit une fonction technique de contrôle, soit une fonction consultative sur la base de l'expertise scientifique de leurs membres. Quant aux Fonds nationaux pour l'environnement, ils sont destinés aux interventions en cas de catastrophes naturelles et aux activités visant la protection, l'assainissement ou la promotion de l'environnement.

La spécialisation institutionnelle consistant en la création de structures spécifiques pour l'administration et la gestion de l'environnement n'a pas résolu définitivement le problème institutionnel. Dans presque tous les pays, les ministères techniques et même d'autres institutions traditionnelles de gestion sectorielle de l'environnement ont survécu à la création d'un ministère ou d'un office national de l'Environnement et ont continué à opérer dans leur domaine traditionnel de compétence. C'est que, sauf à adopter une approche irréaliste à la fois en terme politique et de science administrative, le ministère de l'Environnement ne saurait être une sorte de super-ministère recueillant celles des attributions et des structures des autres départements ministériels touchant à l'environnement ainsi que la tutelle de tous les organismes publics et para-publics intervenant dans ce domaine. Une telle approche se heurterait à de farouches résistances de la part des ministères « menacés » qui risqueraient autrement d'être vidés de leur contenu et de perdre leur raison d'être. Or aucune administration déjà existante n'aime se dessaisir d'une attribution qui lui est dévolue ou d'un pouvoir qu'elle détient déjà. Au demeurant, un super-ministère de l'Environnement conçu dans cet esprit serait extrêmement lourd et quasi impossible à gérer.

D'autre part, lorsqu'il existe, le ministère de l'Environnement a des difficultés pour assurer la coordination des politiques et actions sectorielles en matière environnementale, son rôle de coordination lui conférant des compétences interministérielles que les autres départements ministériels acceptent difficilement. C'est pourquoi on préconise souvent que le ministère de l'Environnement soit rattaché à la Présidence de la République ou délégué auprès du Premier Ministre ⁴⁸. Quand ce n'est pas le cas, l'une ou l'autre institution technique non ministérielle chargée de l'environnement est placée sous l'une ou l'autre de ces instances supérieures de coordination de l'activité gouvernementale afin de contourner la difficulté.

48. *Ibid.*, pp. 19-20.