



RADE

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

L'encadrement juridique du développement durable en Afrique



N° 07 • 2022



RADE

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

L'encadrement juridique du développement durable en Afrique



N° 07 • 2022

La Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE) entend favoriser l'essor du droit de l'environnement et renforcer son effectivité en Afrique, au moyen notamment de la promotion de la doctrine, de la diffusion d'informations et du partage d'expériences et de bonnes pratiques. Placée sous l'égide de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la RADE bénéficie de l'appui logistique de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage, et de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable, ainsi que du soutien financier de la Fondation Konrad Adenauer.

Comité scientifique

Présidente : Soukeina BOURAOUI, Professeure émérite à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage

Présidents d'honneur : Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ et Ibrahima LY

Membres :

Antonio BENJAMIN, Juge à la Cour suprême du Brésil
Fatimata DIA, Experte juriste environnementaliste
Delphine Édith EMMANUEL-ADOUKI, Professeure à l'Université Marien Ngouabi
Veronika ERTL, Directrice du programme sécurité énergétique et changement climatique au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, Fondation Konrad Adenauer
Amidou GARANÉ, Maître-assistant à l'Université de Ouagadougou 2
Maurice KAMTO, Professeur à l'Université de Yaoundé II
Sophie LAVALLÉE, Juge de la Cour d'appel du Québec
Ibrahima LY, Professeur à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar
Cécile MARTIN-PHIPPS, Directrice de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable
Mohamed Ali MEKOUAR, Vice-président du Centre international de droit comparé de l'environnement
Lionelle NGO-SAMNICK, Spécialiste de programmes, Institut de la Francophonie pour le développement durable
Michel PRIEUR, Professeur émérite à l'Université de Limoges
Saholy RAMBININTSAOTRA, Professeur à l'Université d'Antananarivo
Yacouba SAVADOGO, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement
Christina VOIGT, Présidente de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN

Coordination

Émile-Derlin KEMFOUET, Docteur en droit public, Coordonnateur du présent numéro

Secrétariat

Marina BAMBARA ZONGO, Doctorante, Université Cheikh Anta Diop de Dakar
Yacouba SAVADOGO, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement
Alimenta SILUE, Juriste environnementaliste, Consultante en développement durable

Conception graphique

Kalom Graphic

Impression : Presses Universitaires de Ouagadougou - **Tirage** : 100 exemplaires

Volume : 272 pages

Édité au Sénégal, Août 2023

ISSN : 2308-2259

SOMMAIRE

Avant-propos <i>Émile-Derlin KEMFOUET</i>	09
APPROCHES TRANSNATIONALES	
La constitutionnalisation du développement durable dans les États d'Afrique noire francophone <i>André AKONO</i>	13
Quelle approche de législation pour une appropriation du développement durable en Afrique ? <i>Naftiou BASSABI</i>	25
Implémentation des objectifs de développement durable en Afrique : approche comparée Burkina Faso, Maroc et République démocratique du Congo <i>Blaise-Pascal NTIRUMENYERWA MIHIGO</i>	37
La prise en compte du développement durable dans les expériences d'intégration économique en Afrique <i>Émile-Derlin KEMFOUET</i>	53
APPROCHES NATIONALES	
Synergies développement durable et droit à l'environnement sain : quel équilibre entre conservation et gestion des ressources naturelles ? <i>Saholy RAMBININTSAOTRA</i>	69
Anatomie et évolution du cadre juridique du développement durable en Algérie <i>Farida SI MANSOUR, Sabrya OUAMAR BERKAL, Karima SI SALAH-KISSOUM, Rafika BOUROKBA-BOURAIEB</i>	79
Les ambitions de la contribution déterminée au niveau national révisée pour l'atteinte des ODD au Niger <i>Nana HAROUNA MAHAMADOU, Hassane Djibrilla CISSE</i>	97
L'intégration des préoccupations environnementales durant l'implémentation du processus de développement durable au Cameroun <i>Éléazar Michel NKOUÉ, Claude MAMA</i>	105
Processus de mise en œuvre du développement durable au Maroc : engagements et perspectives <i>Soulaimane AHSAIN</i>	117
L'encadrement institutionnel du développement durable en Tunisie : une évolution en deux temps, trois mouvements <i>Wahid FERCHICHI</i>	129

APPROCHES THÉMATIQUES

- Développement durable et activité minière en Afrique centrale et de l'Ouest : analyses des systèmes juridiques de la RDC, du Cameroun, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée** 149
Patrice EBAH, Mamadou Ciré DIALLO, Abdoul Razak BAKARI, Patient LWANGO MIRINDI Stefaan SMIS, Blaise-Pascal ZIRIMWABAGABO, Emmanuel AMISI BWAGA.
- Le développement durable : principe novateur de l'aménagement du territoire** 161
Habib Ahmed DJIGA
- Le développement durable dans les législations foncières des États d'Afrique subsaharienne : étude à l'aune de la dynamique des législations foncières et domaniales du Tchad et de la République du Congo** 173
Patrick DJIMASSAL
- La prise en compte du développement durable en droit forestier camerounais** 183
Marthe Solange ENYEGUE MIKANDA
- L'intégration du développement durable en droit forestier tunisien : progrès ou régression !** 193
Afef HAMMAMI-MARRAKCHI
- La réglementation des déchets dangereux en Afrique à l'aune du développement durable** 205
François BOKONA WIIPA BONDJALI
- La gestion des fonds nationaux pour l'environnement à l'épreuve du développement durable en Afrique subsaharienne : cas du Cameroun et du Tchad** 217
Serge NDEDOUM, Djamto GALY et Cedric Yasser NZOUAKEU NYANDJOU
- La RSE, levier de développement durable en Afrique ?** 229
Marina BAMBARA et Yacouba SAVADOGO
- De la transition énergétique à la transition écologique** 245
Mounir MAJDOUB
- SYMPOSIUM DE TUNIS SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE** 257
- Note introductive** 259
- Note de synthèse** 263

AVANT-PROPOS

Au nombre des concepts élaborés sur la scène internationale ces dernières décennies, le développement durable est « celui qui a le plus marqué les esprits, focalisé l'attention des experts et, pourrait-on ajouter, suscité les espoirs de l'opinion publique internationale, dans la perspective d'une réconciliation entre protection de l'environnement global – particulièrement à travers une nouvelle forme de gestion des ressources de la planète – et promotion du développement économique »¹.

Défini en 1987 dans le Rapport Brundtland comme un « mode développement qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs² », et porté sur ses fonts baptismaux par la Déclaration de Rio de 1992, le développement durable est devenu, depuis lors, une « référence incontournable³ » et n'a cessé d'étendre son empire pour envahir quasiment tous les secteurs où il a vocation à s'appliquer.

« Nouveau lieu commun des discours »⁴, le développement durable est à la mode et a nourri de nombreuses réflexions chez les chercheurs. Les juristes, dont on connaît par ailleurs l'obsession pour la précision, s'y sont jetés en cohortes serrées à la manière des papillons attirés par la lumière sans jamais être parvenus à un consensus. Ainsi, aux partisans du concept qui le considèrent sinon comme porteur d'effets juridiques, du moins disposant d'un potentiel normatif, répondent les sceptiques pour qui il s'agit d'un « slogan vide de contenu »⁵ ou cette catégorie de fausses évidences non opératoires fabriquées dans le théâtre subventionné des Nations Unies, puis proposées aux « États dans l'espoir qu'[elles] finiront peut-être par produire les effets réformateurs souhaités dans l'ordre juridique international »⁶.

Cheminant dans cet univers controversé, la Revue africaine de droit de l'environnement a décidé de consacrer ce numéro marquant ses dix années d'existence au développement durable, notamment son encadrement juridique

¹ S. Doumbé-Billé, « Les mécanismes de suivi de la mise en œuvre du développement durable », in S. Maljean-Dubois et R. Mehdi (dir.), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion du développement durable*, Paris, Pedone, 1999, pp. 103-120, p. 103.

² *Notre avenir à tous*, Rapport de la CMED, Montréal, éditions du Fleuve, 1988, p. 51 ; J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 336.

³ P.-M. Dupuy, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP*, 1997/4, pp. 873-903, p. 886.

⁴ B. Villalba (dir.), *Appropriation du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du septentrion, 2009.

⁵ G. Fievet, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », *RBDI*, 2001/1, pp. 128-184, p. 135.

⁶ *Ibid.*, p. 141.

en Afrique. Il s'agit de voir, à travers des éclairages théoriques et des illustrations concrètes, comment ce concept aux contours relativement flous et qui suscite tant d'engouement, a été saisi par le droit en Afrique.

Les contributions de ce volume se livrent à cet exercice. À travers une approche tripartite (transnationale, nationale et thématique), elles procèdent à un examen critique des procédures d'appropriation du développement durable en droit africain. Cette appropriation emprunte une déclinaison normative et institutionnelle. Ainsi, au-delà de la consécration du développement durable en droit conventionnel africain⁷ et plus précisément dans les regroupements poursuivant une finalité d'intégration économique, la plupart des droits nationaux se sont approprié le concept soit en en faisant l'objet d'un texte particulier ou alors en l'incorporant dans les législations sectorielles (mines, eau, forêts, aménagement du territoire, déchets).

Il y a lieu de souligner, pour le regretter, que cette consécration ne soit pas toujours suivie d'effets concrets en pratique.

Mais, il faut savoir espoir garder. La popularité du concept et les controverses qu'il soulève, sont synonymes de sa vitalité. Il ne fait guère de doute qu'il finira, avec l'aide du juge surtout, par se consolider.

Émile-Derlin KEMFOUET KENGY

Docteur en droit public (Limoges)

Lecturer in Public Law at the University of Buea

Avocat au barreau de Paris

⁷ L'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) place la promotion du développement durable au rang des objectifs-mêmes de l'UA (art. 3-j).

APPROCHES TRANSNATIONALES

LA CONSTITUTIONNALISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

André AKONO OLINGA

Ph.D en droit public

Enseignant-Chercheur à la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Yaoundé II-Cameroun

Résumé

La constitutionnalisation du développement durable est perfectible au regard de son caractère implicite dans les États d'Afrique noire francophone. Ce caractère apparaît comme un facteur d'affaiblissement de la force du cadre juridique du développement durable dans ces États. Pourtant, l'atteinte des Objectifs de développement durable et davantage, la construction d'un monde à visage humain aux effets intergénérationnels dépend également des caractères contraignant et obligatoire attachés au cadre normatif du développement durable qu'il faut nécessairement inscrire au frontispice des constitutions des États sous étude. De toute évidence, cela passe aussi par une « reconstitutionnalisation » large, tropicalisée et explicite du développement durable.

Mots clés : constitutionnalisation ; développement durable ; force normative ; solidarité intergénérationnelle.

Abstract

Regarding its implicit character in French-speaking Black African States, the constitutionalization of sustainable development can be improved. This character appears to be a factor of erosion of sustainable development legal framework in these States. However, the achievement of the Sustainable Development Goals and more, the construction of a human face world, with intergenerational effects, depends on the binding and mandatory characteristics attached to the normative framework of sustainable development that must necessarily be inscribed on the frontispiece of the constitutions of the States under study. Clearly, this requires a broad, tropicalized, and explicit "reconstitutionalization" of sustainable development.

Keywords: constitutionalization; sustainable development; normative force; intergenerational solidarity.

Introduction

Le développement durable est devenu plus réel que virtuel en Afrique à l'observation de son irradiation dans la conscience collective, de son incorporation dans les politiques publiques et davantage, de son intégration quoique nuancée dans les ordres juridiques. Cette réalité procède de l'interdépendance manifeste entre le respect des principes du développement durable¹ et la construction d'un monde à visage humain. Il s'agit d'un monde stable, pacifié, solidaire, prospère, inclusif, respectueux des droits fondamentaux et soucieux du bien-être des générations présentes et futures. Pour autant, la juridicisation du développement durable n'est pas sans importance dans la réalisation d'un tel cadre.

En effet, la force juridique d'une norme conditionne la qualité de la gouvernance. De ce fait, s'il est vrai que l'attribution d'un régime juridique au développement durable est une manifestation de son effectivité, il n'en demeure pas moins évident que sa force juridique, quant à elle, apparaît comme une condition de son efficacité. La gouvernance publique au 21^e siècle dans les États sous étude² ne saurait ni ignorer, ni minorer la question du développement durable au regard des contextes social, économique et politique³. À l'analyse, elle est devenue l'une des principales dynamiques des politiques publiques dans le monde en général, et en Afrique en particulier, en dépit de l'ambivalence de ses enjeux qui peut justifier et légitimer certaines réticences et résistances à adhérer à sa philosophie. De toute évidence, le développement durable est saisi par le droit tant au niveau universel, régional, sous régional, que national.

Le développement durable a dépassé le stade d'une simple donnée théorique et se montre plus présent comme norme de conception et de matérialisation des politiques publiques inscrites au programme de gouvernance de la majorité des États⁴. Il n'est plus seulement un concept, mais une problématique culturelle, politique, stratégique et juridique d'envergure⁵. Le développement durable a pour finalité, la paix et le bien-être actuel et futur de l'Homme.

C'est un modèle de développement à visage humain qui concilie les intérêts intergénérationnels.

¹ Les Objectifs de développement durable (ODD) sont au nombre de 17. Ils ont été adoptés par les Nations Unies en 2015 dans le cadre de l'élaboration de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

² Sont concernés dans ce travail : le Cameroun, le Gabon, le Congo Brazzaville, le Burkina Faso, le Togo et la Côte d'Ivoire.

³ Au-delà des préoccupations propres à chaque État, la gouvernance publique en Afrique est marquée par la poursuite des objectifs de l'Agenda 2063 de l'Union africaine dont la finalité est de catalyser le développement durable au sein du continent, et des objectifs du programme 2030 de l'Organisation des Nations Unies.

⁴ M. Baudin, *Le développement durable, nouvelle idéologie du XXI^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 15.

⁵ M. Xavier et al, *Management des risques pour un développement durable. Qualité, Santé, Sécurité et Environnement*, Paris, Dunod, 2009, p. 33.

À l'observation, l'intérêt accordé au développement durable au sein des États sous étude justifie son incorporation progressive quoique nuancée dans la constitution comme norme supérieure dans l'ordre juridique interne. *A priori*, cela apparaît alors comme une initiative dont l'intérêt est d'amplifier la force normative, c'est-à-dire les caractères contraignant et obligatoire des principes du développement durable dans la gouvernance de ces États.

En substance, la constitution dans son sens formel⁶ pris comme référence dans cette réflexion, est considérée comme l'instrument de sacralisation d'une norme juridique. Au regard de ce qui précède, l'ambition est de caractériser la constitutionnalisation du développement durable⁷ dans les États objets de cette réflexion. *In fine*, cette orientation nous permettra d'évaluer la dimension constitutionnelle du développement durable, c'est-à-dire son niveau d'incorporation dans la norme constitutionnelle des États d'Afrique noire francophone. Nous parviendrons alors à déterminer s'il appartient au registre de la *soft law* ou de la *hard law*, car c'est ce degré qui conditionne l'effectivité, la qualité et l'efficacité de son encadrement juridique.

Pour y parvenir, l'on se pose la question suivante : qu'est-ce qui caractérise la constitutionnalisation du développement durable dans les États d'Afrique noire francophone ? En toute hypothèse, on s'attachera à démontrer que la constitutionnalisation du développement durable dans cet espace géographique est perfectible du fait de sa manifestation tacite. Cette réalité a un impact sur la qualité et la force de l'encadrement juridique du développement durable. Elle constitue un facteur de fragilité des actions en faveur de la réalisation et l'atteinte des ODD. Toutes choses qui la rendent naturellement perfectible. Par ailleurs, cette démarche nous permettra de mettre en lumière les enjeux de la constitutionnalisation du développement durable⁸. Ainsi, à travers une méthodologie structurée autour des méthodes juridique, sociologique et comparative, l'analyse s'attèlera à justifier que la constitutionnalisation du développement durable est implicite dans le cadre géographique sous étude, et se doit d'être explicite. En réalité, autant le premier caractère se montre préjudiciable à la force normative du cadre juridique du développement durable, autant le second constitue un facteur de renforcement de son efficacité pour un réel développement durable en Afrique noire francophone.

⁶ La notion de constitution peut s'appréhender tant au sens formel qu'au sens matériel. Le premier désigne un document unique et officiel élaboré par un organe spécial appelé pouvoir constituant, suivant une procédure solennelle dont la finalité est l'organisation du pouvoir politique et la garantie des droits et libertés fondamentaux des individus. Le second renvoi non seulement à la constitution considérée au sens formel, mais aussi à toute norme à valeur et à portée constitutionnelle.

⁷ W. Ferchichi, « La constitutionnalisation de la protection de l'environnement en Tunisie », in *Le programme de développement à l'horizon 2030 : quels enjeux et perspectives pour l'Afrique ?* Actes du colloque organisé par l'IFDD et l'IUCN, Rabat 2016.

⁸ Il s'agit des enjeux juridiques, économiques, sociaux et politiques.

1. Une constitutionnalisation implicite préjudiciable

Elle constitue un élément d'affaiblissement des caractères contraignant et obligatoire du cadre juridique du développement durable. Ce dernier n'apparaît pas clairement dans les constitutions des États d'Afrique noire francophone comme le Cameroun, le Congo Brazzaville, le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin et la Côte d'Ivoire. Ce constat probant procède de sa méconnaissance directe et sa reconnaissance indirecte.

1.1 La méconnaissance directe du concept de développement durable

La méconnaissance directe du concept se justifierait non seulement par la réduction du développement durable à sa dimension environnementale, mais aussi au travers de sa consécration laconique.

1.1.1 La réduction du développement durable à la dimension environnementale

Le développement durable a été malencontreusement réduit à sa dimension environnementale dans les constitutions des États sous étude⁹. Certes, l'environnement constitue le socle des autres dimensions du développement durable, mais faire de lui la vitrine du développement durable dans la constitution serait réducteur à l'observation non seulement de la diversité de son objet, mais aussi de ses enjeux. Car il est notoire que les enjeux du développement durable sont loin d'être exclusivement écologiques.

En effet, le développement durable et l'environnement sont des thématiques majeures dans la gestion des affaires publiques et privées. Bien qu'ils aient des contenus relativement différents, les deux notions sont le plus souvent confondues dans leur mise en œuvre. Dans le contexte africain, il y a généralement assimilation de l'environnement au développement durable¹⁰, et ce vice versa. À l'analyse, que cela relève d'un choix politique ou d'un problème d'adaptation des constitutions aux enjeux de gouvernance actuelle, l'on observe que cette démarche aboutit malheureusement à la gestion prioritaire de la problématique environnementale et la lenteur observée dans la prise en compte des autres déterminants du développement durable comme : les droits de l'Homme, l'égalité des sexes, la consommation et la production responsables ou encore la paix, la justice. À la limite, l'évocation de ces autres critères dans les politiques et les stratégies de développement, relève plus d'un effet de complaisance vis-à-vis de la communauté internationale.

⁹ R. Romi, G. Audrain-Demey et B. Lormeteau, *Droit de l'environnement et du développement durable*, Paris, LGDJ, 11^e éd., 2021.

¹⁰ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef, Coll. Universités francophones, 1996.

À cette assimilation préjudiciable de l'environnement au développement durable, vient se greffer une consécration laconique du droit au développement comme preuve d'une constitutionnalisation implicite du développement durable.

1.1.2 La consécration laconique du droit au développement

Toutes les constitutions des États objet de cette réflexion, font mention du droit au développement sans toutefois le qualifier de durable au sens du développement durable tel que magnifié actuellement à tous les niveaux de gouvernance. Il faut tout de même souligner que, l'imprécision du type de développement peut aussi ouvrir la voie à une interprétation extensive intégrant de ce fait la dimension durable. Toujours est-il que, c'est cette imprécision qui fonde le caractère laconique dont fait montre le droit au développement constitutionnalisé.

En substance, le droit au développement est un droit de la troisième génération des droits fondamentaux. Encore qualifié de droit-solidarité comme le droit à la paix, il apparaît comme un « droit-charriot » dont la garantie entrainera par ricochet, la réalisation sinon absolument, du moins considérablement des ODD dont les implications sont sociales, culturelles, économiques, politiques et stratégiques pour les États africains en général. En tout état de cause, partant de cette imprécision qui démontre les ambitions limitées d'antan de ces États, la reconnaissance du développement durable apparaît malheureusement indirecte dans un contexte où la prise de conscience est exponentielle.

1.2 La reconnaissance indirecte du développement durable

Aucun article des constitutions évoquées ne traite explicitement du développement durable. Pour autant, la lecture d'une reconnaissance indirecte procède de l'adhésion constitutionnelle au cadre juridique supra-étatique sur le développement durable, et davantage, la constitutionnalité des normes inférieures relatives au développement durable.

1.2.1 L'adhésion constitutionnelle au cadre juridique supra-étatique sur le développement durable

Les constitutions des États objet de cette étude se caractérisent par leur adhésion au cadre juridique supra-étatique en matière de développement durable. Cette réalité procède du double statut de l'État comme sujet de droit international et membre de la communauté internationale. À ce titre, il signe et ratifie des accords ou conventions sur plusieurs domaines de gouvernance. C'est le cas avec la gouvernance du développement durable.

En effet, la constitutionnalisation du développement durable en Afrique noire francophone a un fort enracinement normatif exogène. Le constituant dans ces États

procède essentiellement à l'internalisation des normes internationales directes et indirectes de développement durable. Pour s'en convaincre, la reprise de l'attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte des Nations Unies, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et toutes les conventions y relatives et dûment ratifiées est généralisée. Seulement, l'on observe que la réalisation du développement durable est incidente à l'application de ces textes explicitement colorés de la problématique des droits de l'homme.

En tout état de cause, l'expression « toutes les conventions » employée par le constituant n'est pas sans englober les normes directes de développement durable pour la plupart conçues à partir de 1992 avec la tenue du sommet de la Terre. De toute évidence, ces normes supra-étatiques indirectement constitutionnalisées alternent entre leurs origines africaine, européenne et universelle. L'on peut retenir en substance : la Convention africaine sur conservation de la nature et des ressources naturelles, telle que révisée à Maputo en 2003¹¹ ; la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007¹² ; la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de 2014¹³ et récemment de l'Accord créant la zone de libre-échange continentale africaine de 2018¹⁴. En plus, on peut aussi évoquer, la Charte africaine de la jeunesse de 2006 qui retient le développement durable et la protection de l'environnement comme des droits et devoirs des Parties à la Charte¹⁵. Pour ce qui est du Protocole de 2003 à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, l'on observe qu'il reconnaît « le droit de jouir pleinement de leur droit à un développement durable »¹⁶. Le périmètre du bloc de constitutionnalité étant particulièrement étendu dans les constitutions africaines, du fait que tous leurs préambules fassent référence aux instruments régionaux et internationaux, il est évident que la constitutionnalisation du développement durable intègre ses normes internationales ou universelles.

1.2.2 La constitutionnalité des normes inférieures relatives au développement durable

Elle est différenciée et incidente. En substance, du fait de leur adhésion plus ou moins tardive à la philosophie du développement durable relativement au vaste mouvement de réformes constitutionnelles entrepris dans les années 90, les États d'Afrique au sud du Sahara vont se rattraper par l'adoption des lois et règlements intégrant directement ou indirectement le développement durable. De toute évidence, la validité de ces normes infra-constitutionnelles induit leur

¹¹Le préambule, les articles II, V, VI, VII, VIII, IX, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, et l'annexe 2.

¹² Art. 2-8.

¹³ Art. 10-5.

¹⁴ Art. 3-2.

¹⁵ Art. 19.

¹⁶ Art. 19.

constitutionnalité conformément au principe de la hiérarchie des normes hérité du juridisme européen¹⁷. La constitutionnalité traduit la conformité à la constitution.

En substance, ces États ont élaboré des normes de promotion, de valorisation et de réalisation du développement durable dont la constitutionnalité est réelle¹⁸. En guise d'illustration, au Burkina Faso, la loi 008-2014/AN du 8 avril 2014 portant loi d'orientation sur le développement durable, en Côte d'Ivoire, la loi 2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le même objet. Au-delà de ces États dont la législation est explicite, le développement durable fait habituellement l'objet de dispositions relativement claires dans les lois relatives à l'environnement et à l'aménagement du territoire.

En outre, le cadre réglementaire sur les aspects politiques, institutionnel et financier du développement durable est abondant. Il s'agit des textes portant sur des stratégies, politiques et plans du développement durable ; des agences, conseils, commissions et comités ; des fonds d'affectation spéciaux. Par ailleurs, nombreux sont des États qui disposent d'un ministère créé par voie réglementaire totalement ou partiellement dédié au développement durable. C'est le cas au Bénin, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, en République démocratique du Congo au Sénégal¹⁹. À l'analyse, la constitutionnalité de ces normes traduit inévitablement la reconnaissance indirecte du développement durable par leurs constitutions.

S'il est vrai que les constitutions des États sous étude n'intègrent pas explicitement le développement durable, il reste qu'elles font mention de certains facteurs de réalisation du développement durable au-delà de la constitutionnalité des normes infra-constitutionnelles claires en la matière.

L'on peut évoquer le droit à un environnement sain, le droit au développement économique et social, le principe de protection des ressources naturelles repris par les constituants de ces pays. Seulement, ces prérogatives seraient de simples invocations qui, en réalité, restent peu effectives, car les inégalités sociales et la réticence au respect des principes de protection de l'environnement, ne facilitent guère la réalisation du développement durable par la garantie de ces droits.²⁰

Dans ce cadre, une constitutionnalisation patente du développement durable se montre nécessaire, à l'effet de renforcer l'autorité de sa normativité²¹.

¹⁷ H. Kelsen, *Théorie générale des normes*, Paris, PUF, Coll. Léviathan, 1979, p. 3.

¹⁸ A. Garané, « Plaidoyer pour l'adoption de lois sur le développement durable en Afrique », *RADE*, n° 00, 2013, pp. 75-84.

¹⁹ Sans être exhaustif, au Cameroun c'est le ministère de l'Environnement, de la protection de la nature et du développement durable ; au Burkina Faso, c'est le ministère de l'Environnement et du développement durable.

²⁰ G. Kabanda Kwatatshey, « Le développement durable en droit congolais de l'environnement : engagements et limites face aux enjeux d'un droit en construction », *RADE*, n° 00, 2013, pp. 108-113

²¹ J. Chevallier, « La normativité », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, 2006, pp. 83-86.



2. Une constitutionnalisation explicite souhaitable

La clarté d'une norme ou de son objet renforce son effectivité et contribue à la réalisation de ses objectifs. L'application de ce principe au cas du développement durable présente un intérêt certain à côté du renforcement des bases constitutionnelles du développement durable qui s'avère nécessaire.

2.1 L'intérêt d'une constitutionnalisation explicite

L'inscription du développement durable au fronton des constitutions africaines en général et des États d'Afrique noire francophone en particulier, renforcera l'intérêt qu'on lui accorde déjà dans les politiques et programmes de gouvernance. Ainsi, cette démarche l'érigera clairement au rang d'intérêt supérieur de l'État, et contribuera au renforcement des caractères obligatoire et contraignant de son encadrement juridique sur le plan interne.

2.1.1 L'érection claire du développement durable au rang d'intérêt supérieur de l'État

Le développement durable devrait être élevé au rang d'intérêt supérieur de l'État parce qu'il se trouve au centre des problématiques actuelles et futures de gouvernance. Cela passe sinon absolument, du moins considérablement par sa consécration explicite dans la norme constitutionnelle. Certains États africains l'on fait. Sans être exhaustif, on peut citer les cas du Maroc²², de la Mauritanie²³ et de l'Éthiopie²⁴.

À l'observation, il s'agit des pays de l'Afrique orientale et du nord. Aucun pays de l'Afrique subsaharienne n'y figure. Cette réalité pourrait se justifier par le fait que, les Afriques orientale et du nord soient pendant longtemps traversées et menacées par l'avancée du désert et donc, manifestement plus exposées aux effets des changements climatiques. Ce qui peut donc justifier la constitutionnalisation explicite du développement durable observée dans ces deux aires à l'effet de renforcer sa prise en compte dans les politiques publiques. De toute évidence, la constitutionnalisation explicite est à l'origine de l'accession du droit au développement durable au rang de droit fondamental. Par ricochet, il devient un intérêt supérieur de l'État.

En tout état de cause, la relégation manifeste du développement durable au niveau législatif et réglementaire en Afrique subsaharienne n'est pas sans explication. Elle procède non moins du retard dans l'adhésion à la philosophie du développement durable, que de sa considération peu consistante pourtant déterminante dans la conception et l'opérationnalisation des politiques

²² Constitution de 2011.

²³ Constitution de 2012.

²⁴ Constitution de 1994.

publiques. De toute évidence, plus augmentera sa normativité, c'est-à-dire ses caractères obligatoire et contraignant, plus croîtra son importance dans l'opinion et les politiques publiques.

2.1.2 La consolidation des caractères obligatoire et contraignant de l'encadrement juridique du développement durable

Un encadrement juridique ne peut véritablement permettre d'atteindre les objectifs pour lesquels il a été conçu, que si ses caractères contraignant et obligatoire sont effectifs et surtout affirmés. Cette effectivité implique la conformité et la régularité des politiques de développement menées dans ces États. En principe, les règles de droit sont dotées d'un caractère obligatoire et d'une force contraignante, obligeant ceux qui en sont les destinataires à se conformer à leurs prescriptions²⁵. À l'analyse, ce principe est effectif lorsqu'il s'agit de la *hard law*. Seulement, dans le cas du développement durable, son encadrement juridique en Afrique relèverait de la *soft law*²⁶ eu égard au caractère embryonnaire de ses règles et davantage à la mollesse de son cadre coercitif.

Par ailleurs, si l'on admet que l'encadrement juridique du développement durable aurait une valeur plus obligatoire dans les États ayant procédé à une constitutionnalisation explicite, il faut tout de même reconnaître que dans les États sous étude, il est considéré comme du droit primaire. Il s'agit en clair, d'un droit qui prescrit directement une conduite à tenir sans véritablement l'accompagner de réelles mesures contraignantes et donc coercitives. De ce point de vue, il appert que la consolidation des caractères obligatoire et contraignant de l'encadrement juridique du développement durable est plus que nécessaire à l'effet de le faire passer de la *soft law* à la *hard law*. Au-delà du projet de « reconstitutionnalisation » du développement durable, cela passerait manifestement aussi par l'allègement de l'emprise politique des mesures de développement durable, l'amélioration de l'objectivité de sa force contraignante²⁷ et naturellement par le renforcement de ses bases constitutionnelles.

2.2 Pour un renforcement des bases constitutionnelles du développement durable

Le renforcement des bases constitutionnelles du développement durable passe non moins par la valorisation des ODD dans le bloc de constitutionnalité et l'attribution formelle d'un statut constitutionnel aux principes du développement durable.

²⁵ P. Amssek, « Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques », in C. Thibierge, et al, (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, L.G.D.J, Montchrestien, 2009, pp. 3-11.

²⁶ Pour mieux saisir les caractéristiques de la *hard law* et de la *soft law* en perspective avec la question du développement durable, lire M. Boutonnet, « La force normative des principes environnementaux, entre droit de l'environnement et théorie du droit », in C. Thibierge, et al, (dir.), *ibid.*, pp. 479-488.

²⁷ M. Troper, *Le droit et la nécessité*, Paris, P.U.F, 2011, p. 46.



2.2.1. La valorisation des ODD dans le bloc de constitutionnalité

Elle devrait se réaliser par leur mise en lumière au bloc de constitutionnalité²⁸. Toute chose qui renforcera leur valeur et davantage, leur prise en compte dans les programmes de développement. En tant qu'objectif de gouvernance publique, les ODD constituent un instrument d'évaluation du développement durable qui, lui-même, est la parfaite traduction du Programme de développement durable à l'horizon 2030. En substance, ledit programme, considéré comme le plan de réalisation du développement durable, a été adopté officiellement en septembre 2015 à New York. Il est le plan d'action pour les populations, la planète, la prospérité et la paix. Il est porteur d'une vision dont l'objectif est la transformation du monde à travers l'éradication de la pauvreté et l'assurance de sa transition vers un développement durable.

Les ODD constituent le socle du Programme de développement durable à l'horizon 2030. À cet effet, ils sont substantiellement dédiés à l'eau et à l'assainissement, aux énergies durables, aux villes durables, aux modes de consommation et de production durables, au climat, ainsi qu'aux écosystèmes terrestres et aquatiques, en particulier les océans.

De toute évidence, le succès du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dépend d'une action collective, par tous et pour tous. Dans les États d'Afrique subsaharienne caractérisés par un culte plus ou moins accru de la norme juridique, il passerait considérablement par la valorisation constitutionnelle des ODD en les inscrivant au fronton des constitutions. Tout comme il est nécessaire d'attribuer un statut constitutionnel aux principes du développement durable.

2.2.2. L'attribution formelle d'un statut constitutionnel aux principes du développement durable

Les principes du développement durable sont consacrés dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adopté lors du sommet de Rio en 1992. Ils sont 27 et ont pour dénominateur commun, la valorisation de l'être humain comme épicerie des préoccupations relatives au développement²⁹ et la préservation de la Terre comme foyer de l'humanité. À l'analyse, si leur importance dans l'établissement d'un monde plus solidaire est avérée, il reste que les constitutions des États sous étude ne les consacrent pas directement ou explicitement. Cela poserait le problème de leur normativité sur le plan interne. Elle serait atténuée du fait de leur absence claire dans les constitutions, pourtant la clarté est une condition d'efficacité de la norme. De toute évidence, ce déficit de clarté dans la consécration semble légitimer la qualification implicite de la

²⁸ J.-S. Boda, « Bloc de constitutionnalité ou désordre constitutionnel », *RFDC*, n° 130, 2022/2, pp. 393-419.

²⁹ Principe 1 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

constitutionnalisation du développement durable, et ouvre logiquement la voie à l'idée d'attribution formelle d'un statut constitutionnel aux principes du développement durable.

En effet, ces derniers font partie de l'encadrement juridique du développement durable. Ils se caractérisent premièrement par la faiblesse de leurs caractères obligatoire et contraignant. Deuxièmement, ils se réduisent à la dimension environnementale du développement durable. Ainsi, il est nécessaire que ces derniers soient repensés à l'effet d'intégrer les autres dimensions du développement durables avant d'être constitutionnalisés. Néanmoins, leur respect permet d'éviter les impacts environnementaux dans la satisfaction des besoins multiformes de l'Homme, tout en promouvant les comportements responsables et compatibles aux enjeux du futur.

De toute évidence, l'attribution formelle d'un statut constitutionnel aux principes du développement durable les érigera au rang de règles et principes à valeur constitutionnelle. En toute logique, leur garantie sera optimisée du fait de l'intervention du juge constitutionnel renforçant par ricochet la force de l'encadrement juridique du développement durable. En tout état de cause, au-delà du mouvement d'instrumentalisation qui fait florès en Afrique, la constitution en Afrique noire francophone demeure théoriquement sacrée et matériellement³⁰.

Conclusion

La constitutionnalisation du développement durable est un facteur de renforcement de la force normative de son cadre juridique et de sa place dans les programmes de développement³¹. Seulement, telle qu'aménagée dans les États d'Afrique noire francophone, elle est perfectible au regard de son caractère implicite. Ce caractère implicite porte préjudice au cadre juridique du développement durable en contribuant à sa mollesse. Une constitutionnalisation explicite s'avère nécessaire pour un régime juridique du développement durable plus contraignant et obligatoire. Il convient donc de relever que, le cadre souhaité est possible par la voie d'une «reconstitutionnalisation» large, contextualisée et explicite du développement durable. Elle devrait être harmonisée à l'effet d'établir une cohérence et une coordination entre les acteurs et les instruments. À l'analyse, le déficit de coordination constitue l'un des principaux obstacles à surmonter dans la réalisation du développement durable en Afrique. De plus, la voie de l'élaboration d'un « Code africain du développement durable » devrait être explorée. Elle aura l'avantage de proposer un instrument juridique

³⁰ F. Hourquebie, « Le sens d'une constitution vu de l'Afrique », Titre VII, septembre 2018, n° 1, pp. 35-43, https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=TVII_001_0035

³¹ Y. J., Manzanza Lumingo, et J. Monsenepwo Mwakwaye (dir.), *Droit, bonne gouvernance et développement durable*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Michel Kumbu Ki Ngimbi, Paris, L'Harmattan, Coll. Études africaines, 2018.



« endogénéisé »³² aux acteurs du développement durable. Il s'agira d'un code intégrant les réalités historiques, sociologiques, économiques et politiques africaines, car les normes générales doivent s'accompagner des normes spécifiques pour un encadrement juridique efficace. De toute évidence, la volonté politique est davantage sollicitée pour y parvenir. La voie semble tracée pour un lendemain meilleur au regard de l'irradiation des enjeux du développement durable dans la conscience collective africaine. C'est une question de temps.

³² M. Kamto, « L'impératif de l'inculturation (« endogénéisation ») du droit de l'environnement en Afrique », *RADE*, n° 1, 2014, pp. 153-154.

QUELLE APPROCHE DE LÉGISLATION POUR UNE APPROPRIATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE ?

Nafiou BASSABI

Docteur en droit public - Faculté de droit, Lomé

Magistrat

Résumé

Légiférer sur la question du développement durable ne doit pas être traité avec légèreté. La raison tient à l'urgence de circonscrire les processus de développement économique qui, de toute évidence, risquent de porter atteinte aux chances des générations futures à satisfaire leurs besoins. Les différentes approches utilisées par les États, à ce jour, sont insuffisantes. Il faut donc adopter des législations spécifiques sur le développement durable, en ayant un regard sur les exigences de forme et de fond intrinsèques, et poursuivre l'intégration du principe normatif de durabilité dans les textes sectoriels sur l'eau, les mines, les forêts, etc.

Mots clés : développement durable ; légiférer ; principe normatif ; Afrique ; générations présentes et futures.

Abstract

Legislating on the issue of sustainable development should not be addressed with lightness. The reason lies in the urgency of circumscribing the processes of economic development which, obviously, risk undermining the chances of future generations to meet their needs. To date, the different approaches used by States are insufficient. It is therefore necessary to adopt specific legislation on sustainable development, looking at the intrinsic formal and substantive requirements, at the same time as continuing to integrate the normative principle of sustainability into sectoral texts on water, mining, forests, etc.

Keywords: *sustainable development; legislation; normative principle; Africa; present and future generations.*

Introduction

Les discours politiques se plaisent à évoquer le concept du développement durable dans la plupart des situations qui mettent en jeu les préoccupations d'ordre économique. Mais, la mise en œuvre d'un développement conciliant comme le postule ce concept est, de toute évidence, une affaire de règles applicables à l'intérieur de chaque ordre juridique. Personne n'ignore qu'il ne sert à rien de faire des déclarations de cette nature, si celles-ci ne permettraient de traduire dans des instruments juridiques contraignants les exigences du développement durable.

En effet, que ce soit dans les relations entre les personnes de droit privé ou celles qui interpellent les personnes morales du droit public, ce sont les règles de droit préétablies qui peuvent contraindre à s'exécuter conformément à ce que le développement durable prescrit. Tout compte fait, ces règles qui régissent les différents rapports ci-dessus spécifiés doivent être de nature à faciliter la prise en compte des besoins des générations présentes et, à imposer si nécessaire, la préservation des intérêts des générations futures. C'est comme cela qu'on quitte l'étape du discours politique pour arriver à un niveau où le droit (aussi bien objectif que subjectif) s'approprie le concept, à des fins d'application bénéfique pour l'humanité.

Certes, le concept « d'appropriation » dans le contexte qui est le nôtre traduit moins l'idée d'un discours politique converti en une législation que celle d'une osmose matérialisée par la domestication d'un concept du droit international par les États¹. Sur le chemin de la concrétisation de ce processus d'appropriation, les États n'y vont pas de la même façon. Certains, à l'instar du Gabon² et de la Côte d'Ivoire³, optent pour des législations portant spécialement sur le développement durable, tandis que d'autres (comme le Togo) se préoccupent à l'intégrer dans des législations sectorielles à titre de principe. Alors que la plupart des États disposent déjà de textes régissant l'environnement, on peut alors raisonnablement se demander s'il est besoin d'adopter de nouvelles lois sur le développement durable. Dans le cas d'une affirmative, quelle serait alors la meilleure approche ?

La réponse à cette question est d'un intérêt qui dépasse largement le cadre conceptuel théorique, en ce qu'il contribuera à ressortir des éléments permettant aux États de faire un choix éclairé. Car, aujourd'hui, le développement durable impose une exigence de « redevabilité » dont la résultante est de nature

¹ En réalité, à l'échelle onusienne, un travail remarquable a été fait depuis le rapport Brundtland de 1987 (G. H. Brundtland, *Notre avenir à tous*, 1987). Il en a résulté l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD). Au niveau de l'Union africaine, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 a prévu en son article 22 le droit au développement.

² Loi n° 002/2014 portant orientation du développement durable en République gabonaise (JO n° 222 du 16 septembre 2014).

³ Loi n° 2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable.

sanctionnatrice (du moins aux plans administratif, judiciaire, etc.) que les législations de bien des pays africains n'ont pas encore su intégrer.

Bien entendu, le concept du développement durable, à sa naissance, n'a pas eu un écho favorable auprès des autorités politiques africaines. La raison tenait à une peur qui s'est, très vite, avérée injustifiée. Il s'agissait simplement de la crainte de voir la mise en œuvre de ce concept être un frein au développement de l'Afrique qui n'était pas impliquée dans les dégradations des écosystèmes entonnées et animées antérieurement par les pays occidentaux au lendemain du XVIII^e siècle.

Aujourd'hui, le débat est dépassé. Mais si la dégradation de la faune et de la flore ainsi que la pollution du cadre de vie continuent de prendre de l'ampleur dans nombre de pays africains, c'est qu'à un moment donné les exigences de la durabilité sont loin d'être correctement appliquées de part et d'autre. « Il est tentant, affirmait Olivier Godard⁴, s'agissant de développement durable, de reprendre la formule : “ un pas en avant, deux pas en arrière et trois pas de côté”. Le bilan de la décennie écoulée n'est pas de nature à susciter l'enthousiasme. ».

Au surplus, l'Afrique est toujours en train de concevoir son développement. Chaque pays entend intégrer la durabilité dans ce processus. La mauvaise articulation du développement dans les canevas tracés par cette dernière sera cause de déforestation, de désertification, de dégradation effrénée, de pollution démesurée, etc. La présente communication aura, donc, pour finalité de montrer les faiblesses des schémas classiques d'appropriation et de dessiner les pistes pour un schéma plus adéquat à suivre pour asseoir un encadrement juridique suffisamment huilé pour un développement durable.

1. Des techniques juridiques d'appropriation de façade

Deux schémas, qui chacun pris isolément paraît insuffisant, sont observés actuellement dans les différents ordres juridiques des pays africains en matière d'appropriation du développement durable : le schéma des textes spécifiques et celui consacrant l'intégration des principes aux textes sectoriels.

1.1. L'insuffisance de la technique actuelle de consécration des lois spéciales

Parce qu'elle est bâtie, soit sur des lois cadres ou d'orientation, soit sur une méthode d'endossement du développement durable aux législations sur l'environnement, cette technique est loin d'être suffisante.

⁴ O. Godard, « Le développement durable de Rio de Janeiro (1992) à Johannesburg (2002) », *Cahier n° 2003-017*, p. 1, <https://core.ac.uk/download/pdf/52912339.pdf>.

1.1.1. Les lois d'orientation sur le développement durable et la problématique des lois-cadres dans le contexte africain

Certains pays africains ont fait l'effort d'adopter des lois spécialement sur le développement durable. C'est bien le cas du Gabon, de la Côte d'Ivoire et du Maroc⁵. Aussi remarquable que cela paraisse, c'est au cours de l'année 2014 que chacun de ces trois pays a adopté son texte, sans oublier que ces textes sont tous des lois-cadres même si certains sont intitulés « loi d'orientation ».

En réalité, c'est déjà un effort louable sur l'ensemble, mais ce qu'on peut reprocher à ces trois pays, est d'avoir pris la voie du superficiel, hormis le cas marocain qui se démarque nettement des autres pays, pour le contenu plus évolué de sa loi. En effet, les lois-cadres sont, par définition, des lois au contenu très général, définissant les grands principes ou orientations du domaine concerné en laissant le soin aux textes d'application d'aller dans les détails. Effectivement, c'est ce qui se lie à travers les textes ci-dessus spécifiés. Par exemple, les articles 2 *in fine*, 7 *in fine*, 8, 9 al. 2, 12, 14, 20 de la loi gabonaise d'orientation du développement durable en sont illustratifs.

Il y a néanmoins un problème congénital par rapport à l'adoption des lois-cadres dans le contexte africain. Bien de pays qui font cette expérience finissent par ne pas adopter les textes d'application sur des décennies. C'est déjà une insuffisance, parce qu'en l'absence des textes d'application, la loi-cadre est presque inapplicable.

Dans la réalité, les textes ciblés ont péché en répliquant les définitions conceptuelles et les principes vantés par les lois sur l'environnement, tels que les principes de prévention, de précaution, etc. Il y a, juste à côté, des principes qui se dégagent intrinsèquement du concept du développement durable qui ont été simplement ignorés⁶. Tout compte fait, l'adoption des lois sur le développement durable, même si elles sont des lois-cadres, dégage une logique plus volontariste des États initiateurs que le recours pur et simple aux législations sur l'environnement.

1.1.2. L'endossement à tort à la législation sur l'environnement

Lorsqu'un État prend l'initiative d'intégrer le développement durable dans son droit positif, il peut simplement décider d'endosser l'essentiel des préoccupations y afférentes aux textes sur l'environnement. Ceci ne poserait aucun problème si dans le contenu des textes, les exigences du développement durable étaient correctement traitées ou prises en compte.

⁵ Loi ivoirienne n° 2014-390 du 20 juin 2014 précitée, loi gabonaise n° 002/2014 du 1^{er} août 2014 précitée et loi-cadre marocaine n° 99-12 du 6 mars 2014 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable (JO n° 6240 du 6 mars 2014).

⁶ *Infra*, 2.1.1. La nécessité de consacrer des principes normatifs en matière de DD.

Dans la pratique, la plupart des pays –comme le Togo, le Bénin, le Sénégal, etc.– qui passent jusqu’à ce jour sous silence l’adoption des textes spécifiques sur le développement durable, n’hésiteront pas à faire valoir que leurs instruments sur l’environnement ont déjà réglé le problème.

Mais à c’est à tort, car les exigences propres au développement durable, sur lesquelles nous reviendrons amplement, ne trouvent pas satisfaction dans les textes sur l’environnement. Donc, ce n’est qu’une façon manifeste d’ignorer la question, quelques fois par mauvaise foi, les raisons tenant aux questions sous-jacentes de leur développement économique.

1.2. L’insuffisance de la méthode d’emprunt des législations sectorielles

Par législations sectorielles, il faut entendre les textes pris dans d’autres domaines spécifiques tels que le régime de l’eau, les mines, les forêts, etc. Les techniques d’appropriation par emprunt de ces lois consistent simplement à ériger le concept de développement durable en un principe qu’on intègre dans ces textes, de sorte que dans la réalité le principe peine à diffuser une normativité juridique. D’ailleurs, l’aboutissement de cette technique se lit par l’insertion du principe en cause dans les lois de protection des espèces ou celles concernant les espaces.

1.2.1. En matière de protection des espèces

Aujourd’hui, nul n’ignore que ce sont les générations présentes qui exploitent les ressources et qui devront les économiser pour transmettre aux générations futures. Cela concerne beaucoup plus les ressources écologiques, telles que les mines, les eaux douces, les produits forestiers et halieutiques, etc. C’est donc parfaitement normal que certaines législations y afférentes prévoient les principes du « développement durable », ou de « gestion durable », ou même de « durabilité du développement ».

Concrètement dans le domaine de l’eau, le Bénin a eu recours au principe de « gestion durable » ainsi qu’en témoigne l’article 9 alinéa 1^{er} de la loi n° 2010-44 du 21 octobre 2010 portant gestion de l’eau en République du Bénin. Bien que les dispositions de cet article aient eu le mérite de mettre à la charge de « L’État et les collectivités territoriales, dans leurs domaines respectifs de compétences », l’obligation de veiller à « la gestion durable de l’eau, en vue d’en garantir aux usagers un accès équitable », il reste que dans la pratique, cette consécration n’offre pas les garanties de la réalisation de cette obligation. Car on peut se demander si la collectivité publique manquait à cette obligation, quelle serait la sanction qu’on pourra lui infliger ?

Par ailleurs, et toujours dans ce même domaine, la loi togolaise portant code de l'eau place au cœur de la gestion intégrée des ressources en eau, le « principe de développement durable »⁷. Dans le contexte forestier, le même principe est repris par l'article 4 de la loi ivoirienne n° 2014-427 du 14 juillet 2014 portant code forestier.

L'intégration de ce principe dans les textes sectoriels sur l'eau, les mines, le régime forestier, etc. reste certes quelque chose d'important même si cela ne saurait suffire, puisqu'il s'agit d'un principe qui n'a pas valeur normative.

1.2.2. En matière d'espaces et autres

Au-delà de l'exemple des lois sectorielles en matière de protection et de gestion des espèces naturelles, il y a bien des lois qui concernent les espaces. Deux exemples retiennent l'attention : les lois sur l'aménagement du territoire et la décentralisation. Dans les deux cas spécifiés, la question de l'intégration de principes sur développement durable se pose.

Par exemple, figure en bonne place au rang des principes directeurs de l'aménagement du territoire, le « principe de durabilité du développement »⁸. Dans un autre exemple, l'article 6 tiret 4 de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun prévoit de façon conjuguée les principes de décentralisation et de développement durable, en ces termes : ces principes « de décentralisation et de développement durable par le transfert des compétences et des ressources appropriées aux collectivités territoriales décentralisées en matière d'aménagement du territoire et par la prise en compte des préoccupations relatives à la préservation des écosystèmes et à la sauvegarde des paysages et des expressions artistiques et culturelles ». Cette formulation, aussi complexe qu'elle paraisse, a le mérite de prévoir le transfert des compétences et des ressources aux collectivités en harmonie avec les nécessités de sauvegarde, entre autres, des paysages.

Mais, on retiendra que la technique des principes ne saurait, non plus, suffire pour les raisons suivantes : d'abord, ce sont des principes isolés non suivis d'une traduction en termes d'obligations dont la violation entraînerait des sanctions, ensuite et par voie de conséquence, devant les tribunaux, ces principes auront du mal à être évoqués. Bref, il faudra se tourner vers une approche conjuguée et élaborée.

⁷ Exemple de l'article 3-5 de la loi togolaise n° 2010-004 du 14 juin 2010 portant code de l'eau (JORT n° du 9 septembre 2010).

⁸ Loi togolaise n° 2016-002 du 4 janvier 2016 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire, article 25.

2. Une technique d'appropriation souhaitable : l'approche conjuguée et élaborée répondant aux exigences du développement durable

Ce n'est pas que le recours aux techniques ci-dessus rappelées n'aurait pas pu suffire pour atteindre les objectifs. Mais le constat amer qui se dresse dans le contexte du développement durable, c'est qu'il y a une mauvaise foi alimentée par la fausse idée sous-jacente selon laquelle l'intégration des mécanismes de durabilité freinerait le développement économique. Sinon, il y a des exemples dans les différents ordres juridiques qui témoignent que lorsque la volonté y est, de bons textes peuvent être adoptés. En illustrent les législations en matière sociale où la seule loi combine les règles de fond et de forme, les règles préventives et répressives, etc. La même technique peut être empruntée au moment de l'appropriation du développement durable.

2.1. L'appropriation par le jeu de l'objectivation : les cardinaux substantiels du droit du DD

L'objectivation du droit à un développement durable passe, non seulement par la consécration de principes normatifs intrinsèquement liés au développement durable, mais aussi par l'institution des organes de veille.

2.1.1. De la nécessité de consacrer des principes normatifs en matière de DD

La consécration de principe-emblème⁹, en matière de développement durable, s'il faut parler comme Guillaume Bonnel, a montré ses limites. Aujourd'hui plus qu'hier, le développement durable doit cesser d'être l'objet des artifices et de procédés juridiques « enjoliveurs » pour faire l'objet de consécration âprement normative. Présentement, est proche de ce qui doit être fait, la loi-cadre marocaine portant charte nationale de l'environnement et du développement durable précitée. Mais cela peut se justifier, car l'intitulé de cette dernière aura été un élément déterminant : le cumul des questions environnementales et celles du développement durable. Mais jusque-là, il y a des aspects qui manquent.

En réalité, l'appropriation du développement durable par la législation doit être focalisée sur certains principes clefs, porteurs d'exigences intrinsèques du domaine. Il n'est point besoin de sombrer dans une reprise de principes applicables au droit de l'environnement de façon générale.

⁹ Par « principe-emblème », Guillaume Bonnel a désigné le genre de principe « qui unifie et synthétise le droit derrière une figure représentative et transcendante » par opposition au genre dynamique et actualisé du *principe-norme* qui constitue un outil pratique au service du réglage de l'action et de la prise de décision », in *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*, thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, 2005, p. 15.

Parce que la notion même du développement durable crée des obligations pour les générations présentes au profit des générations futures, le principe de l'équité intra et intergénérationnelle devient important. En effet, le droit n'ignore pas l'équité, puisque même devant les tribunaux celle-ci guide le juge dans le règlement des litiges. Mais l'équité est rarement codifiée, de sorte que son recours peut être négligé. Cependant en matière de développement durable, l'équité est au centre même des exigences, puisqu'il est martelé que les processus de développement doivent permettre de satisfaire, d'un côté, les besoins des générations présentes, et de l'autre, celles des générations futures. Autrement dit, les ressources naturelles et les milieux de vie doivent être, au temps présent, exploités de sorte que les gaspillages, surexploitations et pollutions n'entament pas les chances des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

Ainsi expliqué, ce principe de l'équité appelle un autre, celui de « redevabilité » que l'on retrouve dans la loi ivoirienne précitée. Le principe de « redevabilité » postule que : « Les acteurs du développement durable doivent rendre compte en toute transparence aux autres parties prenantes, notamment la population, des décisions qu'ils prennent et des actions qu'ils posent en leurs noms ». Ceci suppose que les personnes publiques et privées débitrices de l'obligation de veiller à la prise en compte de la durabilité dans les processus de développement doivent rendre compte aux populations.

Cela pourrait être matérialisé, non seulement par les questions écrites et orales au sein des assemblées, représentations nationales et à l'échelle locale, au sein des conseils municipaux, mais aussi et surtout, par le mécanisme des rapports annuels produits par les institutions spécifiques, à l'exemple des commissions créées au Gabon et au Togo. La loi québécoise va même plus loin pour parler de reddition de comptes qu'elle a traduit dans son article 17 en ces termes : « Chaque ministère, organisme et entreprise compris dans l'Administration, [...] fait état sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de ses activités ».

À ces principes, pourront s'ajouter ceux de limitation de seuil d'exploitation et de développement local, le premier pour manifester la lutte contre l'épuisement et le second pour permettre aux populations dont les terres sont affectées aux exploitations, d'en tirer profit, puisque la libre disposition de leurs richesses et ressources naturelles est un droit qui doit s'exercer dans l'intérêt de ces populations¹⁰.

Mais, en intégrant ces principes, une deuxième étape doit suivre. Il s'agit d'assortir la violation de ces principes des peines, des amendes administratives ou civiles, voire un retrait des autorisations, etc.

¹⁰ Article 21-1 alinéa 1^{er} de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981.

2.1.2. De la nécessité d'instituer des organes de veille en matière de DD

L'objectivation du développement durable ne saurait se passer de l'institution des organismes spécialisés en la matière. Ce qui est important à ce niveau, c'est la création d'une commission consultative tripartite (représentants de l'État/ ou de ses démembrés, des entreprises privées et de la société civile). Cet aspect est pris en compte par le décret togolais n° 2011-016/PR du 12 janvier 2011 portant organisation et fonctionnement de la commission nationale du développement durable. Il est aussi important qu'à l'échelle locale, le même schéma soit observé pour une mise en œuvre du développement durable.

2.2. Les incidences de l'objectivation en matière procédurale

Lorsque l'objectivation du droit est réalisée, la subjectivation se satisfait par la reconnaissance de prérogatives aux individus, ou mieux aux personnes. C'est le parachèvement d'un processus qui permet de saisir les juridictions dans leurs diversités pour réparer, le cas échéant, les atteintes causées. En effet, la question du développement durable évoque l'idée d'obligations imposées aux générations présentes, et plus particulièrement aux gouvernants et à tous les promoteurs de projets, au profit des générations absentes (futures).

2.2.1. Sur le droit d'agir et la recevabilité de l'action au profit des générations futures

En matière de développement durable, ce sont les générations futures, une communauté d'individus non encore engendrés, qui sont, au premier chef, bénéficiaires du droit à la conservation. Mais, les mécanismes juridiques classiques ne permettent pas de rendre ce droit exigible devant les tribunaux. La question du droit d'agir et celle de la recevabilité de l'action se trouvent posées. Il faut les résoudre à travers des textes de lois adéquats.

En réalité, lorsqu'est en cause une violation du droit à un développement durable, la recevabilité de l'action ne doit pas reposer sur les éléments classiques de l'intérêt à agir, les générations futures étant une fiction juridique analogue à la fiction de l'enfant conçu en droit de la filiation. Sur la base de cette fiction, des ressemblances émergent et font croire que la fiction sur laquelle la notion de générations futures est construite, ne saurait souffrir de critiques scientifiquement tenables. Comme la fiction de l'enfant conçu qui préserve l'intérêt d'un être absent mais dont la venue est annoncée et très proche, la fiction des générations futures est également bâtie sur la protection de l'intérêt d'une communauté d'individus présentement absente et qui est appelée à substituer les générations présentes.

Ainsi, les lois sur le développement durable doivent permettre à certains associations et organismes à agir en justice pour protéger ce droit. Ces textes

doivent définir les critères permettant à ces organismes d'ester en justice sur un sujet pareil. La jurisprudence administrative française illustre la pertinence de légiférer sur cette question, car dans l'affaire connue sous l'appellation *STOCAMINE*, le tribunal administratif a déclaré irrecevable l'action de la collectivité européenne d'Alsace pour défaut d'intérêt à agir ; mais en appel, la cour administrative de Nancy a, sur le fondement de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, reçu ladite action et annulé au fond l'arrêté querellé qui autorisait le stockage pour une durée illimitée de déchets non radioactifs mais dangereux.

2.2.2. Sur l'administration de la preuve

La preuve est un élément essentiel pour l'exigibilité d'un droit. Devant les juridictions, son importance n'est plus à démontrer. Ici encore, ce n'est pas aisé de faire appel aux mécanismes classiques du droit de la preuve, puisque le principe en la matière est que « celui qui évoque un fait doit le prouver ».

Bien entendu, il s'agit de démontrer qu'un projet initié n'intègre suffisamment pas les exigences de durabilité dans ses objectifs économiques. On doit alors déroger au principe et contraindre le promoteur à rapporter la preuve que son projet répond aux exigences du développement durable. La charge de la preuve doit être, en cela, renversée. Voilà une option que les États doivent prendre lorsqu'ils décident de légiférer sur le développement durable, sans oublier la nécessité de recourir à l'expertise en la matière, vu qu'elle pourrait permettre d'élucider en cours d'instruction certaines questions techniques qui échappent à la connaissance du juge qui n'a pas nécessairement une formation dans ce domaine.

2.2.3. Sur le recours administratif préalable

Au-delà et de tout ce qui précède, légiférer dans le domaine du développement durable ne doit pas occulter certains aspects du contentieux administratif, et en particulier la question du recours administratif préalable. Avec la création des institutions tripartites où des compétences pointues en matière de développement durable peuvent être rencontrées, imposer au requérant l'obligation d'exercer un recours administratif préalable serait un atout pour examiner le litige sous divers angles avant la saisine du juge. Les textes de loi pourront donc aller dans ce sens.

Conclusion

En somme, sur le chemin de l'encadrement juridique du développement durable, chaque État en Afrique y va à sa manière. Mais les différentes approches peuvent être regroupées comme ceci : l'adoption des textes dits lois-cadres, l'intégration du principe de développement durable dans les textes sectoriels et le recours aux lois sur l'environnement. Ces techniques ayant, à l'analyse, montré leur

insuffisance, c'est très certainement à l'approche cumulative et élaborée qu'il faut recourir. Cumulative, d'une part parce que ce doit être une approche qui tienne compte de la nécessité d'introduire les principes normatifs résultant du développement durable dans les lois sur l'eau, les mines, les forêts, etc., en même temps que doivent être adoptés des textes spécifiques sur le sujet. Élaborée, d'autre part parce que ces textes spécifiques doivent prendre en compte les exigences de fond et de forme (procédure) tant sur la recevabilité de l'action (l'intérêt et la qualité à agir) que sur la preuve, et le cas échéant, le recours administratif préalable.

IMPLÉMENTATION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE : APPROCHE COMPARÉE BURKINA FASO, MAROC ET RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Blaise-Pascal NTIRUMENYERWA MIHIGO

Professeur associé, Département de droit international public et relations internationales Faculté de droit, Université de Kinshasa, République démocratique du Congo

Résumé

Cet article compare le cadre juridique et institutionnel des ODD du Burkina Faso et du Maroc ayant une loi sur le DD et de la RDC ne l'ayant pas. Il met en évidence l'importance des préalables financiers, techniques, politiques et les opportunités du dispositif politique et juridique de l'Union africaine (UA) pour maximiser l'atteinte des ODD.

Mots clés : ODD; cadre juridique; Afrique; Agenda 2030; Agenda 2063.

Abstract

This paper compares the legal and institutional framework of the SDGs of Burkina Faso and Morocco with an SD law and the DRC without any SD law. It highlights the importance of the financial, technical, political prerequisites and opportunities of the political and legal framework of the African Union (AU) to maximize the achievement of the SDGs.

Keywords: SDGs; Legal framework; Africa; Agenda 2030; Agenda 2063.

Introduction

Le 25 septembre 2015, sur pied de la résolution A/RES/70/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », la sixième et dernière stratégie onusienne de développement couvrant la période 2015 à 2030 focalisée sur 17 objectifs de développement durable (ODD) articulés en 169 cibles et 244 indicateurs statistiques a été adoptée¹. Les États du monde, y inclus le Burkina Faso, le Maroc et la République démocratique du Congo (RDC), sont résolument engagés à mettre en œuvre ladite stratégie.

Du point de vue du droit, les stratégies onusiennes de développement ne créent formellement aucune obligation juridique internationale nouvelle pour les États membres. Ces programmes sont néanmoins susceptibles d'orienter politiquement la pratique des États membres². Des divergences et des convergences peuvent être observées dans les approches empruntées pour implémenter les ODD dans les trois États susmentionnés. Les principales politiques publiques de développement de ces États ont toutes intégré les ODD. Cependant, leurs cadres juridiques et institutionnels en lien avec les ODD diffèrent. Le Burkina Faso et le Maroc ont adopté, bien avant l'Agenda 2030, des lois sur le développement durable (DD). La RDC n'en dispose pas.

Cette recherche se propose de comparer les cadres juridiques de ces trois États d'Afrique pour cerner leur impact dans l'architecture institutionnelle relative aux ODD. Elle analyse en amont la mise en œuvre des ODD au Burkina Faso et au Maroc, États ayant une loi sur le DD, et en RDC, État n'ayant pas une loi sur le DD (1). En aval, elle mène une réflexion sur les défis juridico-institutionnels, financiers, techniques et politiques et explore les opportunités du dispositif politique et juridique de l'Union africaine (2).

1. Mise en œuvre des ODD avec ou sans une loi sur le DD au Burkina Faso, au Maroc et en RDC

La mise en œuvre des ODD implique plusieurs facteurs, y inclus un cadre juridique propice. En Afrique, certains États ont adopté un cadre juridique sur le DD (1.1): le cas du Maroc et du Burkina Faso. D'autres encore, à l'image de la RDC, ne disposent pas de cadre juridique sur le DD (1.2).

¹ Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2015, 70/1 Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1).

² F. Roch, « Des Objectifs du Millénaire pour le développement à l'Agenda 2030 », *Revue québécoise de droit international*, numéro hors-série, décembre 2021, pp. 95-121.

1.1. Implémenter les ODD avec une loi sur le DD : les cas burkinabé et marocain

Nous traiterons successivement de la loi et des politiques en lien avec le DD au Burkina Faso (1.1.1; 1.1.2) et au Maroc (1.1.3; 1.1.4).

1.1.1 Loi n° 008-2014/AN portant loi d'orientation sur le développement durable au Burkina Faso

La présente loi a pour but de garantir l'efficacité économique, la viabilité environnementale et l'équité sociale³. Elle crée trois structures de mise en œuvre du DD: le Conseil national du DD (CNDD), le Fonds pour les générations futures et le Commissariat général au DD.⁴ Les deux premières institutions dépendent du ministre en charge du DD, tandis que la troisième est attachée à la primature.

Le CNDD en tant qu'organe d'impulsion et d'orientation veille en particulier à la prise en compte du DD dans les programmes et projets de développement, dans les plans, politiques et stratégies, dans les lois et règlements ainsi que dans les activités des acteurs non étatiques. Il examine tout document de politique, stratégie, plan ou, programme de développement avant sa soumission aux mécanismes participatifs de validation et à la sanction du Gouvernement. Il participe nécessairement aux processus d'évaluation des lois en matière de développement⁵.

Le Fonds est alimenté principalement par une partie des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables et est destiné au financement des activités de DD. Sa mission sera de mobiliser les ressources financières nationales et extérieures en vue du financement du développement durable. Les ressources du Fonds sont destinées au financement d'activités dans des secteurs à haut potentiel de développement durable (agriculture, élevage, environnement, etc.)⁶.

Le Commissariat général au DD est un organe de vérification et de contrôle de la prise en compte du DD dans les lois et règlements, les programmes et les projets de développement, les plans, les politiques, les stratégies ainsi que dans les activités des acteurs non étatiques. Il peut interpeller les pouvoirs publics, sur toute action ou initiative susceptible de compromettre la réalisation des objectifs de la stratégie nationale de développement durable. Il peut entreprendre des évaluations indépendantes sur toute question de développement durable. Il se prononce sur le rapport national sur le DD produit par le secrétariat permanent

³ Décret n° 2014-343/PRES du 12 mai 2014 promulguant la loi n° 008-2014/AN du 8 avril 2014 portant loi d'orientation sur le développement durable au Burkina Faso (JO n° 30 du 24 juillet 2014).

⁴ *Ibid.*, pp. 5-6

⁵ Politique nationale de développement durable au Burkina Faso, p. 44.

⁶ *Ibid.*, pp. 48-49.

du CNDD. Les conclusions et recommandations du Commissariat général au développement durable sont adressées au Président du Faso et au chef du gouvernement pour les suites à donner⁷.

À ce jour, seul le secrétariat permanent du CNDD est opérationnel. Le Fonds pour les générations futures et le Commissariat général au DD ne le sont pas, faute d'adoption des décrets devant les mettre effectivement sur pied.

1.1.2 Plans nationaux du développement économique et social (PNDES, PNDES-II) du Burkina Faso

L'objectif global du PNDES est de transformer structurellement l'économie burkinabé, pour une croissance forte, durable, résiliente, inclusive, créatrice d'emplois décents pour tous et induisant l'amélioration du bien-être social⁸.

Les ODD sont bien intégrés dans les deux PNDES. En effet, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies constitue l'une des matières utilisées dans la formulation du PNDES. 86 cibles sur 169 des 17 ODD ont été considérées comme prioritaires lors de la formulation du PNDES. Parmi ces priorités, il y a : (i) l'élimination de l'extrême pauvreté, (ii) la mise en place d'un système et de mesures de protection sociale pour tous, (iii) le renforcement de la résilience des pauvres, (iv) l'élimination de la faim et la garantie de la sécurité alimentaire, (v) la réduction de la mortalité maternelle et infantile, (vi) l'accès à l'éducation de qualité pour tous, (vii) l'élimination de toutes les formes de violence, surtout envers les femmes, (viii) l'accès à l'eau potable et aux conditions d'hygiène, (ix) la promotion d'une croissance économique soutenue, partagée et durable, (x) la création de l'emploi décent, (xi) la mise en place d'infrastructures résilientes et d'une industrie durable, (xii) la réduction des inégalités, sous toutes leurs formes, (xiii) la promotion des modes de production et de consommation durables, (xiv) le renforcement de la résilience des capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au changement climatique⁹.

Les orientations stratégiques du PNDES-II sont en parfaite cohérence avec les ODD à l'horizon 2030. Les actions prioritaires définies dans le PNDES-II et les effets attendus couvrent l'ensemble des cibles des ODD priorisées. En effet, la mise en œuvre des orientations stratégiques du PNDES-II permettra de tendre vers l'atteinte de 96 cibles des ODD¹⁰.

⁷ *Ibid.*, pp. 50-51.

⁸ Burkina Faso, Plan national de développement économique et social 2016-2020, Plan national, Ouagadougou, 2016, p. v.

⁹ *Ibid.*, pp. 49-50.

¹⁰ Burkina Faso, Plan national de développement économique et social 2021-2025 (PNDES-II), Plan national, Ouagadougou, 2021, p. 70, www.finances.gov.bf/fileadmin/user_upload/storage/PNDES-II_Document_de_Strategie.pdf.

Le cadre organisationnel de mise en œuvre des PNDES est constitué des organes suivants : le Comité national de pilotage du PNDES, le Secrétariat permanent du PNDES, les Cadres sectoriels de dialogue (CSD) et les Cadres régionaux de dialogue (CRD)¹¹. Les CSD sont chargés de coordonner le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du PNDES et des ODD dans le secteur de planification concerné, à travers la politique sectorielle en vigueur. Les CRD, au nombre de 13, ont pour rôle de coordonner le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du PNDES et des ODD dans la région concernée, à travers le Plan régional de développement (PRD) et les Plans communaux de développement (PCD)¹².

Le dispositif de suivi des ODD est piloté par le ministère de l'Économie, des finances et du développement (MINEFID) à travers la Direction générale de l'économie et de la planification. Les points focaux des ministères membres des 14 cadres sectoriels de dialogue du PNDES participent à l'alimentation des rapports ODD. Les instances du dispositif de suivi correspondent aux réunions de ses organes. Elles se composent de la revue annuelle du PNDES, de la revue technique ou pré-revue du PNDES, des revues sectorielles du PNDES et des revues régionales du PNDES¹³.

La politique nationale du DD (PNDD) de 2013 souligne qu'« En attendant la mise en place du CNDD, l'adoption de la stratégie nationale de développement durable et la formalisation des mécanismes institutionnels de coordination, le dispositif de suivi-évaluation de la PNDD s'appuiera partiellement sur celui de la SCADD en ce qui concerne les organes. Le secrétariat permanent du CNDD en assurera cependant le rôle d'organe administratif et technique d'animation du dispositif institutionnel de suivi et d'évaluation »¹⁴.

Le PNDES et le PNDES-II ne mentionnent pas le CNDD, le Fonds pour les générations futures et le Commissariat général au DD créés par la loi sur l'orientation du DD. Le rapport national de mise en œuvre des ODD fait référence au Secrétariat permanent du CNDD parmi les institutions ayant contribué par la communication et la formation à l'appropriation nationale des ODD¹⁵.

Ces trois institutions pourraient, dans le futur, jouer pleinement leur rôle et renforcer le dispositif de mise en œuvre des ODD en force. Pour ce faire, le législateur burkinabé devrait adopter un cadre réglementaire pour l'opérationnalisation du Fonds pour les générations futures et du Commissariat général au DD.

¹¹ Burkina Faso, Plan national de développement économique et social 2016-2020, *op. cit.*, p. 56.

¹² Burkina Faso, Rapport national volontaire de mise en œuvre des objectifs de développement durable (2016-2028), Rapport national, Ouagadougou, 2019, p. 17, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23390Burkina_Faso_VNR_FINAL.pdf.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Burkina Faso, Politique nationale de développement durable au Burkina Faso, *op. cit.*, p. 49.

¹⁵ Burkina Faso, Rapport national volontaire de mise en œuvre des objectifs de développement durable (2016-2028), *op. cit.*, p. 12.



1.1.3. Loi-cadre n° 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du DD du 6 mars 2014 du Maroc

La présente loi comporte plusieurs buts, notamment l'intégration du DD dans les politiques publiques sectorielles, l'adoption d'une stratégie nationale de DD et l'harmonisation du cadre juridique national avec les conventions et les normes internationales ayant trait à la protection de l'environnement et au DD¹⁶. Elle annonce l'adoption de la SNDD et crée plusieurs institutions, des mécanismes de mise en œuvre du DD, y inclus le Fonds national pour l'environnement et le DD (FENDD), le système d'évaluation environnementale stratégique, les mesures d'incitations financières et fiscales pour le financement des projets sur la protection de l'environnement et le DD, le système de fiscalité environnementale, le système d'écolabel, la mobilisation des ressources et des moyens par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les sociétés d'État, les initiatives et actions de volontariat en faveur de l'environnement et du DD¹⁷.

L'Examen national volontaire de la mise en œuvre des ODD mentionne que le FNEDD et le Fonds de dépollution industrielle (FODEP) sont des fonds spécifiques de financement des actions de protection de l'environnement et de diminution des pollutions liées à la production industrielle visant l'émergence d'une économie verte¹⁸.

En dehors du FNEDD et des mécanismes de mise en œuvre du DD sus relevés, d'autres institutions jouant un rôle majeur dans la mise sur pied du DD existent au Maroc.

Considérée comme un progrès par rapport à la Constitution de 1996¹⁹, la Constitution en vigueur de 2011 a institué le Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui donne son avis sur les orientations générales de l'économie nationale et du DD²⁰. Cette mission du conseil a été réaffirmée à l'article 2 de la loi organique relative au CESE. Parmi les 105 membres du CESE, on trouve la catégorie des experts en DD nommés par le Roi en raison de leurs compétences propres, expertise, expérience et qualification scientifiques²¹.

¹⁶ Dahir n° 1-14-09 du 6 mars 2014 portant promulgation de la loi-cadre n° 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable (B.O. n° 6240 du 20 mars 2014).

¹⁷ *Ibid.*, pp. 3-5.

¹⁸ Royaume du Maroc, Examen national volontaire de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, Rapport national, Rabat, 2020, p. 138, https://www.hcp.ma/Rapport-National-2020-sur-la-mise-en-oeuvre-par-le-Royaume-du-Maroc-des-Objectifs-de-Developpement-Durable_a2592.html.

¹⁹ O. Bendourou, « La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011 », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 91, 2012/3, pp. 511-535.

²⁰ Dahir n° 1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution (B.O. n° 5964 bis, 30 juillet).

²¹ Dahir n° 1-14-124 du 31 juillet 2014 portant promulgation de la loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental (B.O. n° 6284, 21 août 2014).

La Cour des comptes assure la consolidation et la protection des principes et des valeurs de bonne gouvernance de l'État et des organismes publics²². Dans ce cadre, elle a relevé des confusions quant au département en charge du suivi, de la coordination et de la supervision de la mise en œuvre des ODD²³.

Pour remédier à cela, une commission nationale de développement durable, chargée des orientations stratégiques du développement durable, a été créée en 2018 sous l'autorité du chef de gouvernement. Cette commission est composée, à titre de membres à part entière, de tous les départements ministériels, de grandes institutions nationales, de grands établissements publics, d'organisations socio-professionnelles et d'organisations non gouvernementales. Le Haut-commissariat au plan, qui en fait partie, est chargé, par le même décret, de la double mission de dresser le bilan des réalisations des ODD par département gouvernemental et d'évaluer les perspectives de leur évolution à la lumière des politiques publiques annoncées par le gouvernement²⁴.

1.1.4. La Stratégie nationale du développement durable (SNDD)

La SNDD a été annoncée dans la loi-cadre portant charte de l'environnement et du DD sus-évoquée²⁵. La SNDD comprend 137 objectifs et plusieurs indicateurs²⁶.

L'évaluation des différents projets de la SNDD devrait mener à une phase d'ajustement permettant le contrôle de l'atteinte des objectifs et des cibles alignés sur les priorités nationales ainsi que sur les nouveaux ODD²⁷. En dehors des ODD, la SNDD a l'ambition d'être cohérente avec l'Accord de Paris, les priorités nationales, la contribution nationale du Maroc dans le cadre des changements climatiques²⁸.

Lors de la confection de la SNDD, le diagnostic a permis d'identifier de nombreux acquis institutionnels comme la nouvelle constitution qui consacre le développement durable comme un droit de chaque citoyen, ou encore la loi-cadre portant charte nationale de l'environnement et du développement durable, qui fait du développement durable une réalité opérationnelle par voie réglementaire. La SNDD insiste sur la nécessité de définir clairement le rôle et le périmètre d'action des nombreuses administrations ministérielles, agences et

²² Dahir n° 1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution.

²³ Conseil économique, social et environnemental du Maroc, Rapport Annuel 2019, Rabat, 2019, p. 71, <https://www.cese.ma/media/2020/11/RA-VF-2019-1.pdf>.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Dahir n° 1-14-09 du 6 mars 2014 portant promulgation de la loi-cadre n° 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable.

²⁶ Royaume du Maroc, Stratégie nationale de développement durable (SNDD) 2030. Résumé exécutif, Rabat, 2017, pp. 51-55.

²⁷ *Ibid.*, p. 50.

²⁸ *Ibid.*, p. 48.

fonds concourant au développement durable étant donné que ces institutions ont chacune leurs feuilles de route afin de combler le déficit de cadre institutionnel existant et maximiser la mise en œuvre de la SNDD²⁹.

Pour assurer la mise en œuvre de cette stratégie, le gouvernement doit se doter de mécanismes de suivi/évaluation pour piloter l'atteinte des résultats et ajuster les actions entreprises en cas de besoin. Des comités nationaux seront mis en place : le Comité stratégique jouant un rôle politique et de validation stratégique et le Comité de pilotage jouant un rôle de validation et de suivi opérationnel de la mise en œuvre de la SNDD³⁰.

1.2. Mise en œuvre des ODD sans une loi sur le DD : le cas de la RDC

1.2.1. De la quasi-absence d'un cadre juridique dédié au DD

L'arsenal juridique congolais traite de la plupart des ODD à travers les législations sectorielles portant sur l'eau (ODD 6), les forêts ou la conservation de la nature (ODD 15) ou les changements climatiques (ODD 13), etc.

La Constitution de la RDC ne comporte aucune mention du concept de DD³¹. Toutefois, elle fait indirectement référence aux ODD, en consacrant entre autres le droit à un environnement sain (article 53), le droit à l'éducation (articles 43-45), le droit à un travail décent (article 36) correspondant respectivement aux ODD 15/13, à l'ODD 4 et l'ODD 8³².

La loi sur la conservation de la nature met en évidence le DD dans son préambule, ses articles 1, 2 et 28. Ses articles 2 et 28 traitent respectivement de la promotion du DD dans les réserves de biosphères et les zones tampons.

La loi sur l'environnement de 2011 s'impose comme celle ayant le plus mentionné le DD. Elle se réfère aux Déclarations de Rio et de Stockholm. La Déclaration de Rio parachève la « globalisation » du droit international de l'environnement, que celle de Stockholm avait, la première, tenter de systématiser. Ceci se traduit par la trilogie « développement durable » (principe 1), satisfaction équitable des besoins « des générations présentes et futures » (principe 3) et « responsabilités communes mais différenciées » (principe 7)³³.

Cette loi reprend le principe du DD parmi les principes fondamentaux et universels l'inspirant³⁴. Elle soumet la gestion et la protection de

²⁹ *Ibid.*, p. 18.

³⁰ *Ibid.*, p. 49.

³¹ Constitution de la République démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (JO, numéro spécial, 52^{ème} année, 5 février 2011).

³² *Ibid.*

³³ M. Forteau, A. Miron, A. Pellet, *Droit International Public*, 9^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2022.

³⁴ *Ibid.*

l'environnement, qui sont d'intérêt général, au respect du principe du DD³⁵ érigé en une des obligations de protection de l'environnement.

Il revient sur le principe du DD aux articles 7 et 14. L'article 7 dispose : « La protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles sont assurées de manière à répondre équitablement aux besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Toute politique nationale en matière de développement économique et social intègre ce principe »³⁶. Sans nul doute, il s'agit d'une disposition légale pertinente, mais, insuffisamment exploitée par le législateur dans la production des politiques et des normes juridiques. Elle pourrait servir de catalyseur pour marier les ODD, les politiques nationales et les législations en lien avec les ODD. Quelques-uns de ces principes structurants (intégration de l'environnement et du développement; équités intragénérationnelle et intergénérationnelle) et opérants (utilisation non dommageable du territoire, précaution, prévention, pollueur-payeur, bon voisinage et coopération internationale, responsabilités communes mais différenciées, participation publique) du DD³⁷ y sont reconnus.

Enfin, ses articles 17 et 18 traitent du cadre juridique institutionnel de la protection de l'environnement en RDC. L'article 17 institue le Conseil national de l'environnement et du DD placé sous l'autorité du Premier ministre et chargé de donner son avis sur la définition de la politique nationale, les plans et les programmes sectoriels liés à l'environnement³⁸. L'article 18 désigne le ministre en charge de l'Environnement comme celui ayant la responsabilité de la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'environnement et de DD³⁹.

En dépit de toute ces références, la RDC ne dispose pas d'un cadre juridique dédié au DD. De plus, le législateur congolais ne saisit pas suffisamment l'opportunité posée par l'article 7 de la loi sur l'environnement permettant la prise en compte du DD dans toutes les politiques socio-économiques nationales. Il en résulte un constat d'une quasi-absence du cadre juridique sur le DD en RDC.

1.2.2 Existence des politiques et des structures sur le DD en RDC

Le Plan national stratégique du développement de 2019-2023 (PNSD) constitue l'unique cadre programmatique fédérateur de référence de toutes les

³⁵ Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement (JO n° 52^e année du 16 juillet 2011).

³⁶ *Ibid.*

³⁷ S. Lavallée, « Droit international de l'environnement », in *JurisClasseur Québec*, Collection Droit public, Droit de l'environnement (JUR 6550), version étudiante 2019-2020, LexisNexis, Canada, 2019, fascicule 1, pp. 1-62.

³⁸ Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

³⁹ *Ibid.*

interventions du gouvernement et de ses partenaires au développement au cours de la période allant de 2019 à 2023⁴⁰. Le PNSD est axé sur les cinq piliers : (i) valorisation du capital humain, développement social et culturel ; (ii) renforcement de la bonne gouvernance, restauration de l'autorité de l'État et consolidation de la paix ; (iii) consolidation de la croissance économique, diversification et transformation de l'économie ; (iv) aménagement du territoire, reconstruction et modernisation d'infrastructures ; (v) protection de l'environnement, lutte contre le changement climatique, DD et équilibré.

La RDC a produit un rapport sur la contextualisation et la priorisation des ODD en RDC dont l'arrimage au PNSD a été jugé pertinent par le Premier Ministre⁴¹, le ministre du Plan⁴² et le coordonnateur résident du système des Nations Unies en RDC⁴³.

Parmi les sept principales observations de ce rapport, trois retiennent notre attention : sur les 169 cibles des 17 ODD, seulement 105 cibles sont concernées par l'exercice de priorisation compte tenu des 43 cibles relatives aux moyens de mise en œuvre, les 19 cibles relatives au partenariat et les deux cibles (14.6 et 14.7) qui ne s'appliquent pas aux pays en développement⁴⁴.

La vision du développement, objectifs et orientations stratégiques du PNSD fait état des objectifs de développement poursuivis en établissant les correspondances entre les thématiques des piliers et les ODD. Cette vision relève que : « Les ODD fondent par ailleurs la série d'indicateurs nécessaires au suivi et à l'évaluation du PNSD ». Le tableau sur les objectifs de du PNSD reflétant les ODD et le New Deal⁴⁵ comprend trois colonnes sur les priorités du PNSD,

⁴⁰ RD Congo, Le plan national stratégique du développement, Kinshasa, 2019, p. vii, www.cd.undp.org/content/rdc/fr/home/library/plan-national-strategique-de-developpement.html.

⁴¹ Les conclusions de ce rapport, qui affine les cibles des ODD priorisées par la RDC et donne une estimation du niveau de financement nécessaire à l'atteinte desdites cibles, seront consignées dans le prochain plan national stratégique de développement (PNSD) 2017-2021 : Ministère du Plan et de suivi de la révolution de la modernité, Contextualisation et priorisation des objectifs de développement durable (ODD) en République démocratique du Congo, Rapport National, Kinshasa, 2016, p. 3, www.cd.undp.org/content/rdc/fr/home/library/planification-du-developpement/contextualisation-et-priorisation-des-objectifs-de-developpement.html.

⁴² La RDC a une chance inouïe. En effet, en ce moment où le pays est employé à finaliser le plan national stratégique de développement (PNSD), ces travaux de priorisation et contextualisation des ODD tombent à point nommé dans la mesure où les ODD et les cibles priorisées, tel que le préconise l'agenda 2030, doivent être intégrés dans le cadre de planification nationale : Ministère du plan et de suivi de la révolution de la modernité, Contextualisation et priorisation des objectifs de développement durable (ODD) en République démocratique du Congo, *ibid.*, p. 7.

⁴³ Le système des Nations Unies en RDC réitère son engagement à soutenir les efforts du gouvernement dans la mise en œuvre de cet ambitieux programme de développement, notamment à travers la prise en compte des recommandations de ce rapport national de priorisation dans le plan national stratégique de développement (PNSD) du pays pour la période 2017-2021 : Ministère du plan et de suivi de la révolution de la modernité, Contextualisation et priorisation des objectifs de développement durable (ODD) en République démocratique du Congo, *ibid.*, p. 5.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁵ Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement adopté au quatrième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan en République de Corée tenue du 29 novembre au 1^{er} décembre 2011.

les ODD et le New Deal. Tous les ODD sont incorporés dans les cinq piliers du PNSD⁴⁶.

Selon le rapport ENV sur les ODD de la RDC de 2020, « cette intégration est venue en retard dans la mesure où dès début 2016, la RDC avait un vide programmatique. (...) Par ailleurs, la cohérence avec les ODD ne doit pas seulement être verticale mais aussi horizontale. (...) la majorité de ministères sectoriels n'ont pas aligné véritablement leurs stratégies sectorielles sur les ODD. À ce jour, seul le ministère de l'Éducation a rouvert sa stratégie qui avait cours pour l'aligner sur l'ODD 4 »⁴⁷.

En outre, la RDC a institué une structure de suivi-évaluation des ODD : l'observatoire congolais du DD (OCDD). L'OCDD est une structure technique du ministère du Plan créé en 2016 par l'arrêté ministériel n° 010/CAB/MIN/PL.SRM/2016 du 12 avril 2016 portant modification de l'arrêté ministériel n° 18/CAB.MIN/PL/LL/2007 du 27 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement d'un observatoire congolais de la pauvreté et de l'inégalité. Il a pour mission d'assurer le suivi et les évaluations de l'impact de la mise en œuvre du PNSD sur le niveau de vie de la population, le suivi de la mise en œuvre des ODD ainsi que des engagements de la RDC par rapport au regroupement des États fragiles et du New Deal⁴⁸. Par l'entremise de l'OCDD et sur fond d'une approche largement participative et inclusive, le pays a réalisé les activités ci-après : contextualisation et priorisation des cibles des ODD ; localisation des ODD au niveau infranational ; alignement du plan national stratégique de développement ainsi que des stratégies sectorielles nationales et provinciales sur les cibles prioritaires des ODD⁴⁹.

La RDC n'a pas créé un comité spécifique de coordination des actions ou politiques publiques allant dans le sens des ODD. La raison en est que le chef du gouvernement (le Premier ministre) en est directement responsable.

2. Défis et opportunités pour une mise en œuvre optimale des ODD en Afrique : les cas du Burkina Faso, du Maroc et de la RDC

D'entrée de jeu, nous traiterons des défis juridiques et institutionnels (2.1). Ensuite, nous mettrons en évidence les défis liés aux financements, aux capacités et à l'engagement politique (2.2). Enfin, les opportunités du cadre juridique et politique de l'UA feront l'objet d'une analyse (2.3).

⁴⁶ Ministère du plan et de suivi de la révolution de la modernité, Contextualisation et priorisation des objectifs de développement durable (ODD) en République démocratique du Congo, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁷ Ministère du plan de la RDC, Rapport d'examen national volontaire des objectifs de développement durable, Rapport National, Kinshasa, 2020, p. 17,

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26297VNR_2020_DRC_Report_French.pdf.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁹ *Ibid.*, p. xi.

2.1. Défis institutionnels et juridiques

De la lecture des cadres juridiques des pays sous examen, nous remarquons que les pays ayant un cadre juridique dédié aux ODD sont nantis d'institutions et de mécanismes de mise en œuvre des ODD. Le Burkina Faso et le Maroc ont un large éventail d'institutions de mise en œuvre des ODD. Ce constat nous conduit à suggérer l'adoption d'un cadre juridique sur le DD en RDC pour maximiser les opportunités de les atteindre. L'adoption du cadre juridique sur le DD ne constitue en soi qu'une étape, l'effectivité et l'harmonisation de ce cadre juridique avec les institutions et les politiques sur les ODD constituent une étape supérieure convergente vers l'atteinte des ODD.

2.2. Préalables de la mise en œuvre des ODD : le trio gagnant financements suffisants, solides capacités et engagement éclairé, stable et politique

La question du financement est le nerf de la guerre dans la mise en œuvre des ODD. Les pays sous examen font de la mobilisation des financements un défi majeur. Parmi les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des ODD, ces trois États mentionnent la mobilisation des ressources financières. Le financement imprévisible et insuffisant des opérations statistiques de grande envergure apparaît comme l'une des principales difficultés dans l'atteinte des ODD au Burkina Faso⁵⁰. Le développement du financement de la mise en œuvre des ODD est érigé en premier principal défi pour l'atteinte des ODD au Maroc⁵¹. Pour la RDC, le défi important reste la mobilisation des ressources⁵².

Il ressort de la lecture des rapports des examens nationaux volontaires (ENV) sur les ODD des trois États sous examen, le besoin de solides capacités pour la collecte des données statistiques. Un fonctionnement optimal des institutions statistiques est requis pour parvenir à une collecte et un traitement réussi des données. Même si l'appui des partenaires au développement et du secteur privé est sollicité, il serait nécessaire que les États sous examen s'approprient intégralement la collecte de leurs données. L'exercice de la souveraineté dans la collecte et le traitement des données s'avère impérieuse pour optimiser l'appropriation des données statistiques. Pour y arriver, la formation, le recrutement et l'amélioration des conditions de travail des institutions nationales en charge des statistiques sont d'une importance capitale. Légiférer pour renforcer les capacités statistiques nationales pour prendre en charge les indicateurs des ODD est d'une grande utilité. Le Maroc en fait son cheval de bataille en incluant la modernisation du cadre juridique du système statistique

⁵⁰ Burkina Faso, Rapport national volontaire de mise en œuvre des objectifs de développement durable (2016-2018), *op. cit.*, p. 98.

⁵¹ Royaume du Maroc, Examen national volontaire de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, *op. cit.*, p. 181

⁵² <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=2337&menu=3170>.

national par l'élaboration d'un nouveau projet de loi conforme aux principes de la statistique officielle, préconisés par les Nations Unies comme stratégie⁵³.

La stabilité et l'engagement politique sont cruciaux dans la mise en œuvre des ODD. L'instabilité politique impacte sur la programmation harmonieuse des ODD au niveau national mais aussi sur l'application continue des actions et politiques en lien avec les ODD. De 2015 à 2022, la RDC a changé cinq fois de gouvernement avec des changements à la tête des ministères sectoriels en lien avec les ODD. En 15 ans, le ministère de l'Environnement et du développement durable a vu successivement passer 9 ministres⁵⁴. Les changements au niveau des institutions politiques ont impacté l'alignement des ODD dans le PNSD. L'engagement politique, quant à lui, doit être éclairé par des données fiables. Réussir les ODD passe à coup sûr par une alliance solide entre données scientifiques fiables sur les différents ODD et politiques positives pour une mise en œuvre optimale des ODD.

2.3. Opportunités du dispositif politique et juridique de l'UA

Sous les auspices de l'UA, une soixantaine de traités ont été conclus⁵⁵. La plupart d'entre eux traitent des domaines en lien avec les ODD. En effet, ces traités portent sur la paix, la sécurité, l'environnement, l'agriculture, le développement, l'intégration économique, le commerce, les infrastructures, l'emploi, l'éducation, la santé et la gouvernance. Cet arsenal juridique régional constitue une opportunité pour mettre en œuvre les ODD. Cependant, il doit être cohérent avec les ODD et être appliqué de manière effective.

La Convention de l'UA sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003, non encore optimalement mise en œuvre, est une aubaine pour implémenter un grand nombre d'ODD dont les suivants : ODD 15, ODD 6, ODD 14, ODD 13. Tout en reprenant les principes de la Convention de 1968, elle l'actualise et en élargit la portée, notamment en y incorporant le DD⁵⁶. La RDC et le Maroc n'ont malheureusement pas encore ratifié cette convention, contrairement au Burkina Faso qui l'a fait en 2016. Le Maroc ne l'a pas encore signée, alors que la RDC l'a fait depuis 2008⁵⁷. Adoptée depuis 2003, cette convention a pris 13 ans avant d'être mise en œuvre en 2016.

⁵³ Royaume du Maroc, Examen national volontaire de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, *op. cit.*, p. 183.

⁵⁴ A. Prince Ntumba, T. Mpanu Mpanu, « Les changements à la tête du ministère de l'Environnement impactent négativement l'efficacité du pays », *Environews*, 6 mars 2022, <https://www.environews-rdc.org/2022/03/06/environnement-tosi-mpanu-mpanu-les-changements-a-la-tete-du-ministere-de-lenvironnement-impactent-negativement-lefficacite-du-pays>.

⁵⁵ Union africaine, OAU/AU Treaties, Conventions, Protocols & Charters, Addis-Abeba, 2022, <https://au.int/fr/treaties>.

⁵⁶ J.-P. Beurrier, *Droit international de l'environnement*, 5^{ème} édition, Paris. Pedone, 2017.

⁵⁷ Union africaine, Liste des pays qui ont signé, ratifié/adhéré la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, Addis-Abeba, 2022, https://au.int/sites/default/files/treaties/41550-sl-revised_african_convention_on_the_conservation_of_nature_and_natural_resources.pdf.

En marge du 50^{ème} anniversaire de l'OUA/l'UA, un schéma, mieux un plan directeur de l'Afrique visant à transformer l'Afrique en puissance mondiale de l'avenir, dénommé l'Agenda 2063, a été adopté. L'Agenda 2063 est la manifestation concrète de la manière dont le continent entend réaliser cette vision sur une période de 50 ans allant de 2013 à 2063⁵⁸. L'Agenda 2063 comporte 7 aspirations, 20 objectifs et 39 domaines prioritaires⁵⁹. Ces objectifs et domaines prioritaires sont liés à tous les ODD, excepté l'ODD 12⁶⁰. En implémentant l'Agenda 2063, les États africains, y inclus ceux sous examen, peuvent saisir cette opportunité pour également mettre en œuvre les ODD alignés à cet Agenda de l'UA.

Conclusion

L'analyse comparative du dispositif juridique et institutionnel sur les ODD en force au Burkina Faso, au Maroc, tous ayant une loi sur le DD et la RDC n'ayant pas une loi sur le DD révèle plusieurs constats. Primo, les trois États ont intégré les ODD dans leurs politiques publiques de référence sur le développement. Secundo, l'adoption d'une loi sur le DD au Burkina Faso et au Maroc a contribué à renforcer numériquement l'architecture institutionnelle en lien avec les ODD. Le Burkina Faso et le Maroc ont plus d'institutions, d'instances et de mécanismes dédiés aux ODD comparativement à la RDC. Tertio, toutes les institutions de mise en œuvre des ODD créées par les lois sur le DD ne sont pas opérationnelles : le cas du Fonds pour les générations futures et le Commissariat général au DD au Burkina Faso. Quarto, le Burkina Faso a créé plus d'institutions en lien avec les ODD à travers sa loi sur l'orientation du DD, même si toutes ne sont pas opérationnelles et offre un exemple de synergie de l'Agenda 2030 et l'Agenda 2063 dans l'appropriation nationale des questions relatives aux ODD. Quinto, le Maroc présente un meilleur alignement de sa loi-cadre portant charte sur l'environnement et DD et sa SNDD.

Au-delà de ces cinq observations, des défis juridico-institutionnels, techniques et politiques intéressant la mise en œuvre des ODD dans les trois États sous examen ont été mis en évidence. Des financements suffisants, des solides capacités techniques ainsi qu'un engagement politique éclairé et stable sont des préalables incontournables en faveur de l'atteinte des ODD.

Il ne suffit pas de posséder un cadre juridique dédié aux ODD ou DD pour réussir l'implémentation des ODD, asseoir le cadre institutionnel visant à financer suffisamment, à combler la capacité technique, à assurer un suivi-évaluation efficace, à éclairer l'engagement politique et enfin, à brasser les opportunités régionales et internationales dans le but d'atteindre les ODD, est bien meilleur.

⁵⁸ Union africaine, Agenda 2063 : Vue d'ensemble, Addis-Abeba 2022, <https://au.int/fr/agenda2063/vue-ensemble>.

⁵⁹ Union africaine, Objectifs et domaines prioritaires de l'agenda 2063, Addis-Abeba, 2022, <https://au.int/fr/agenda2063/objectifs>.

⁶⁰ Union africaine, Relier l'agenda 2063 et les ODD, <https://au.int/fr/agenda2063/odd>.

L'Agenda 2063 et la soixantaine des traités de l'UA constituent des opportunités d'optimalité des ODD grâce aux liens qu'ils ont avec les ODD. La ratification de certains traités régionaux, comme la Convention de Maputo, par le Maroc et la RDC accroîtrait les possibilités d'atteinte des ODD y promus.

LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES EXPÉRIENCES D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

Émile-Derlin KEMFOUET KENGY

Docteur en droit public de l'Université de Limoges

Lecturer in Public Law at the University of Buea

Avocat au barreau de Paris

Résumé

Consacré sur la scène internationale depuis la Conférence de Rio de Janeiro en 1992, le développement durable a connu une véritable expansion et est aujourd'hui repérable dans tous les ordres juridiques. La présente étude s'intéresse à la prise en compte de ce concept dans les espaces conventionnels sous-régionaux africains poursuivant une finalité d'intégration économique. Elle montre comment, désireux d'exploiter son potentiel normatif, ces espaces se sont rapidement approprié le concept dans leurs traités fondateurs, en l'incorporant dans le préambule ou dans le corps du texte.

Mots clés : Afrique ; développement durable ; intégration économique.

Abstract

Recognized on the international scene since the Rio de Janeiro Conference in 1992, sustainable development has experienced a real expansion and is now identifiable in all legal orders. This study focuses on the consideration of this concept in the African sub-regional conventional spaces pursuing an economic integration goal. It shows how, eager to exploit its normative potential, these spaces quickly appropriated the concept in their founding treaties, by incorporating it in the preamble or in the body of the text.

Keywords: Africa; sustainable development; economic integration.

Introduction

Il est des expressions tellement dans l'air du temps que même la science juridique dont on connaît l'obsession pour la précision et la rigueur des classifications ne renonce guère à leur utilisation. Il en est ainsi du développement durable. Il est devenu quasiment impossible aujourd'hui de prononcer le mot « développement sans lui accoler presque mécaniquement l'épithète durable¹ ».

Porté sur ses fonts baptismaux par la Déclaration de Rio qui réalise sa véritable consécration solennelle sans jamais le définir, le développement durable est devenu depuis lors, une « référence incontournable² » et n'a cessé d'étendre son empire pour envahir quasiment tous les secteurs où il a vocation à s'appliquer. « Matrice conceptuelle³ », « notion ambiguë⁴ », « référentiel commun⁵ », « véritable slogan⁶ », « nouveau paradigme⁷ », les mots ne manquent pas pour qualifier ce concept à la définition élastique qui « traduit [la] nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement⁸ » et dont « on recense en doctrine près de soixante définitions différentes [...], chacune ou presque renvoyant à une conception des rapports de l'homme à la nature et du développement à l'environnement⁹ ».

Évitons la foire aux empoignes des définitions et faisons nôtre la version officielle du concept et reprise presque à l'identique par le dictionnaire de droit international public ; le développement durable s'entend ainsi d'un « développement qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs¹⁰ ».

¹ L. Lucchini, « Le principe de précaution en droit international de l'environnement », *AFDI*, 1999, pp. 711-731, p. 711.

² P.-M. Dupuy, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP*, 1997/4, pp. 873-903, p. 886.

³ *Ibid.*

⁴ E.-D. Kemfouet Kengny, « Où en est-on avec le développement durable en droit international ? » in *Hommage à un printemps environnemental. Mélanges en l'honneur des professeurs Soukaina Bourraoui, Mahfoud Ghézali et Ali Mékouar*, Limoges, PULIM, 2016, pp. 595-626, p. 611 ; G. Fievet, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », *RBDI*, 2001/1, pp. 128-184, p. 134.

⁵ J.-M. Arbour et S. Lavallée, *Droit international de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

⁶ G. Fievet, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », *RBDI*, 2001/1, pp. 128-184, p. 133.

⁷ S. Maljean-Dubois, « L'émergence du développement durable comme paradigme et sa traduction juridique sur la scène internationale » in B. Villalba (éd.), *Appropriation du développement durable. Émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2009, pp. 67-105, p. 67.

⁸ CIJ, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)* Rec., 1997, p. 78, § 140.

⁹ S. Maljean-Dubois et R. Mehdi, « Environnement et développement, les Nations Unies à la recherche d'un nouveau paradigme » in S. Maljean-Dubois et R. Mehdi (dir.), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable*, Paris, Pedone, 1999, p. 3.

¹⁰ *Notre avenir à tous*, Rapport de la CMED, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, p. 51 ; J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 336.

Sa fonction supposée qui est de transcender les tensions entre l'économie et l'écologie, de réconcilier la protection de l'environnement et la promotion du développement ainsi que les besoins des générations présentes et futures, permet ainsi le dépassement de l'alternative « environnement ou survie » jadis posée par Alexandre Kiss¹¹. Sa maturation (bien que lente) suivie de son extension à tous les ordres juridiques (international, régional et national) traduit ce besoin avéré « d'une notion justificatrice des efforts [...] en faveur de la résolution de la double crise écologique et économique que connaît l'ensemble de la planète¹² ».

Notre propos ambitionne d'analyser la prise en compte du développement durable par les organisations africaines d'intégration régionale dans la construction des espaces économiques régionaux. L'intérêt d'un tel sujet tient à la place que la protection de l'environnement occupe dans toute entreprise de développement économique et point n'est besoin de rappeler encore que l'intégration vise avant tout l'économie.

Faisons remarquer immédiatement que si le concept d'intégration du fait de son « timbre rassurant¹³ » exerce sur les collectivités étatiques un pouvoir d'attraction et de séduction, l'Afrique est de loin le plus grand pourvoyeur des organisations sous régionales. La recherche de l'unité politique et du progrès socio-économique qui implique une construction autour de l'Union africaine et de la Communauté économique africaine ne devrait point leurrer au regard de la prolifération d'organisations sous régionales réduisant l'histoire de l'intégration africaine à celle d'une « pactomanie » délibérée et débridée¹⁴.

Si le discours officiel de l'Union africaine fait état de huit communautés économiques régionales à savoir l'Union du Maghreb arabe (UMA)¹⁵, le *Common Market of Eastern and Southern Africa* (COMESA)¹⁶, la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)¹⁷, la *East African Community* (EAC)¹⁸, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)¹⁹, la

¹¹ A. Kiss, « Environnement et développement ou environnement et survie ? », *JDI*, 2/1991, pp. 263-282.

¹² M. Bedjaoui, « L'humanité en quête de paix et de développement » (II), Cours général de droit international public, *RCADI*, t. 325, 2006, p. 186.

¹³ R.-J. Dupuy, Communauté internationale et disparités de développement, *RCADI*, t. 165, 1980, p. 21.

¹⁴ A. Mahiou, « La coopération Sud-Sud : limites du discours unitaire », *Revue Tiers-Monde*, n° 96, oct.-déc. 1983, p. 762.

¹⁵ L'Algérie, la Lybie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie en sont membres.

¹⁶ Ses membres sont : Burundi, Djibouti, Égypte, Érythrée, Ile Maurice, Kenya, Lybie, Madagascar, Malawi, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Union des Comores, Zambie, Zimbabwe, Tunisie et Somalie.

¹⁷ Elle compte 29 membres : Bénin, Burkina-Faso, Cap Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Érythrée, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Lybie, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo et Tunisie.

¹⁸ Le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, le Soudan du Sud et la République démocratique du Congo en sont membres.

¹⁹ Sont membres de cette organisation, les pays suivants : Angola, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo-Brazzaville, Gabon, Guinée Equatoriale, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Tchad.

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)²⁰, la *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD)²¹ et la *Southern African Development Community* (SADC)²², la réalité pratique est contraire. L'Afrique est un véritable complexe régional à la configuration géographique éclatée où foisonnent des « projets régionalistes s'emboîtant allègrement et parfois dans le désordre, les uns dans les autres²³ ». Aussi faut-il ajouter aux communautés économiques régionales qui viennent d'être citées, la *Southern Africa Customs Union* (SACU)²⁴, la Communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL)²⁵, la Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique centrale (CEMAC)²⁶, l'Union du fleuve Mano (UFM)²⁷, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)²⁸ et la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

Comment ces organisations régionales chargées toutes de l'intégration économique et chassant parfois sur les mêmes terres conçoivent-elles et intègrent le développement durable dans leur préoccupation ? Cette question est d'autant plus importante que l'on sait que l'objectif qu'elles ont pour mission de promouvoir est le développement économique et que les questions environnementales depuis Rio 1992, se posent clairement en termes de développement économique.

Sauf à penser que l'ordre juridique régional africain ou les ordres juridiques sous régionaux du continent sont coupés du monde, on ne peut concevoir que le droit de l'intégration africaine soit imperméable à la notion de développement durable. Il reste donc à visiter le droit primaire ou originaire et le droit dérivé des organisations concernées pour être fixé. Lorsqu'on se met à l'exercice, il apparaît que presque toutes ces organisations ont une dimension environnementale, et donc du développement durable dans leurs processus respectifs d'intégration. Seulement, la variété qu'on note dans l'énonciation formelle du concept (1) nourrit des interrogations quant à sa portée normative (2).

²⁰ En sont membres les pays ci-après : Bénin, Burkina-Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

²¹ Ses membres sont : Djibouti, Érythrée, Kenya, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Ouganda.

²² Les États de la SADC sont : Afrique du Sud, Botswana, Ile Maurice, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

²³ S. Karagianis, « La multiplication des juridictions internationales : un système anarchique ? » in SFDI, *La juridictionnalisation du droit international*, Paris, Pedone, 2003, pp. 7-161, p. 70.

²⁴ Ses membres sont : Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland.

²⁵ Elle comprend les membres suivants : Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda.

²⁶ Le Cameroun, la Centrafrique, le Congo Brazzaville, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad en sont membres.

²⁷ Elle comprend la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone.

²⁸ Ses membres sont : Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

1. La variété dans l'énonciation formelle du concept du développement durable

Le droit de l'intégration économique africaine s'est largement saisi de la question du développement durable. En témoignent la plupart des accords régionaux qui font référence au concept aussi bien dans leur préambule que dans la partie opérationnelle du traité.

1.1. La référence dans le préambule des traités

Une référence au développement durable apparaît explicitement à la lecture du préambule de certains traités créant des communautés économiques régionales. Il en est ainsi du COMESA où les États membres se disent « Déterminés à marquer un nouveau pas dans le processus d'intégration économique, par la création d'un Marché commun de l'Afrique orientale et australe, et par la consolidation de leur coopération économique, grâce à la mise en œuvre de politiques et programmes communs visant à réaliser une croissance et un développement durables ». Considéré pendant longtemps comme « le seul accord d'intégration régionale qui, dans son préambule, fait une référence explicite au concept de développement durable²⁹ », il a été suivi par le traité de la CEEAC et le Protocole sur le commerce des services de la ZLECAF.

À la CEEAC et plus précisément depuis le traité révisé de Libreville du 18 décembre 2019, les États voient entre autres, le développement durable comme une des conditions « indispensables pour la paix et la prévention des conflits ».

Quant au protocole sur le commerce des services qui, rappelons-le, fait partie intégrante de l'Accord portant création de la ZLECAF³⁰, son préambule reconnaît « le droit des États parties de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard dans la poursuite des objectifs légitimes de leur politique nationale y compris [...] le développement durable dans son ensemble », conjointement à la nécessité de l'exercer « sans compromettre la protection des consommateurs, la protection de l'environnement et le développement durable en général ».

Cette localisation explicite du développement durable dans le préambule des traités n'est pas anodine. Certes, elle traduit incontestablement, pour reprendre les propos de M. Amidou Garané, « la volonté des parties à faire siennes les nouvelles tendances internationales qui font de la question environnementale

²⁹ A. Garané, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire », *Annuaire africain de droit international/African Yearbook of International Law*, (AYBLI), vol. 9, pp. 143-184, p. 150.

³⁰ Art. 8 de l'Accord.

une nouvelle valeur à promouvoir durant le XXI^{ème} siècle³¹ ». Mais, la raison profonde se trouve ailleurs. En effet, il faut savoir garder à l'œil que le préambule est considéré comme « jet[ant] la lumière sur [...] l'objet ou le but que les Parties se sont proposé d'atteindre³² » et constitue même, selon G. Fitzmaurice, l'endroit naturel où celui-ci doit être recherché³³.

1.2. Dans la partie opérationnelle des traités

D'autres accords régionaux évoquent le développement durable non pas dans leur préambule, mais plutôt dans leur partie opérationnelle. Deux cas sont généralement à distinguer : soit le développement durable est énoncé dans un article relatif aux objectifs du traité, soit il fait l'objet d'une insertion au sein de certaines dispositions matérielles du traité. Ajoutons enfin le cas où le développement durable fait l'objet d'un texte à part entière.

1.2.1. Définissant les objectifs du traité

D'emblée, le cas de l'Union africaine qui, à proprement parler, n'est pas une organisation d'intégration économique³⁴ mérite d'être évoqué. Approprions-nous les propos de M. Frédéric-Joël Aïvo qui faisait déjà remarquer que « de l'OUA à l'UA, en dehors de quelques réformes institutionnelles, d'annonces de projets économiques et institutionnels "pharaoniques" et enfin de proclamation de nouvelles vertus politiques vites érodées par le déploiement de la souveraineté des États, les objectifs de l'organisation n'ont guère varié³⁵ », tant il a toujours invariablement été question d'intégrer économiquement les pays du continent indépendamment de leurs obédiences linguistiques et de leur héritage colonial.

Le développement durable figure ainsi au nombre des objectifs du Traité du 11 juillet 2000 instituant l'Union africaine. Selon l'article 3 (j) dudit traité, les objectifs de l'Union africaine sont de « promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines ».

Des préoccupations similaires sont perceptibles au COMESA où l'article 3 (a) du traité de Kampala énonce comme objectif du marché commun, la « réalisation d'une croissance et d'un développement durables des États membres [...] » ;

³¹ A. Garané, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire », *op. cit.*, p. 150.

³² Ch. de Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pedone, 1963, p. 61.

³³ G. Fitzmaurice, « Law and Procedure of the International Court of Justice 1951-54: Treaty Interpretation and others Treaty Points », *ICLQ*, 1957, pp. 203-293, p. 228.

³⁴ E.-D. Kemfouet Kengny, *Les juridictions des organisations d'intégration économique*, Paris, LGDJ, 2018, p. 34.

³⁵ F.-J. Aïvo. « La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union africaine ? », *Annuaire français de droit international*, 2009. pp. 469-495, p. 472.

idem à la CEN-SAD où le développement durable et la sécurité régionale sont, pour reprendre les dispositions de l'article 3 du traité de Tripoli révisé³⁶, les « deux domaines majeurs » dans lesquels l'organisation « inscrit son action ». S'inscrit dans la même lancée la EAC où le traité fondateur dans son article 5 consacré aux objectifs de la communauté évoque dans certains alinéas, « la promotion d'une utilisation durable des ressources naturelles des États membres et l'adoption de mesures qui permettront de protéger l'environnement naturel des États membres³⁷», « la consolidation et le renforcement du partenariat avec le secteur privé et la société civile afin de parvenir à un développement socio-économique et politique durable³⁸».

Les choses ne diffèrent guère à la ZLECAf ; l'article 3 (e) de l'Accord de Kigali dispose clairement que « dans ses objectifs généraux, la ZLECAf vise à : [...] promouvoir et réaliser le développement socio-économique inclusif et durable, [...] ». L'article 3 du Protocole sur le commerce des services abonde dans le même sens. Consacrée aux objectifs du Protocole, cette disposition se veut assez explicite. Après avoir affirmé dans un premier paragraphe que l'objectif principal du Protocole « est de soutenir les objectifs de la ZLECAf, tels qu'ils sont énoncés à l'article 3 de l'Accord de la ZLECAf, particulièrement à travers la création d'un marché unique et libéralisé du commerce des services », il énumère dans le deuxième paragraphe les objectifs spécifiques dont entre autres, celui de « promouvoir le développement durable conformément aux objectifs de développement durable (ODD)³⁹».

Dans ce registre, on peut mentionner également la SADC dont le traité constitutif se fixe entre autres objectifs, celui d'assurer une utilisation durable des ressources naturelles et une protection effective de l'environnement⁴⁰.

En choisissant d'intégrer le développement durable au nombre des objectifs de la communauté créée, les États manifestent « la volonté d'accorder aux questions environnementales un haut degré de priorité dans l'objectif global communautaire⁴¹ ».

À défaut de figurer dans les objectifs des traités, le développement durable est parfois inséré dans certaines dispositions matérielles du traité.

³⁶ Adopté à Tripoli le 4 février 1998, ce traité a été révisé à N'Djamena le 16 février 2013.

³⁷ Art. 5 §3 (c).

³⁸ Art. 5 §3 (g).

³⁹ Art. 3 §2 (b).

⁴⁰ Art. 5, 1, g du traité de Windhoek du 17 août 1992 instituant la SADC.

⁴¹ A. Garané, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire », *op. cit.*, p.151.

1.2.2. L'insertion du développement durable au sein de certaines dispositions matérielles des traités

La protection de l'environnement étant désormais considérée comme un instrument de mise en œuvre de l'intégration économique régionale, c'est dans ce cadre que le développement durable est de plus en plus inséré dans les dispositions matérielles de certains traités.

Déjà en 1991, alors que l'expression balbutiait encore et était loin de connaître le succès qui est le sien aujourd'hui, le traité portant création de la Communauté économique africaine⁴² y faisait référence dans certaines de ses dispositions matérielles. En effet, l'article 58 § 1 de ce texte met à la charge des États africains, l'obligation de « promouvoir un environnement sain ». Paraît-il comme si bien souligné par M. Amidou Garané, qu'il s'agit d'une formulation du droit à l'environnement⁴³. Pour la promotion de ce droit, les États du continent sont tenus, selon cette même disposition, d'adopter au triple plan national, régional et continental des politiques et institutions de protection et d'assainissement de l'environnement de même que, poursuit le § 2 de l'article 58, la promotion des « politiques [et] programmes de développement [...] écologiquement rationnels, économiquement durables et socialement acceptables ».

Des préoccupations similaires sont observées à la EAC. Ici, le chapitre 19 du Traité, qui se consacre à la coopération dans le domaine de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, fait un large écho au développement durable. Ainsi, avant d'énumérer les actions que les États membres de la communauté doivent entreprendre, l'article 111 § 1 dispose qu'« [...] un environnement sain et attrayant est une condition préalable à un développement durable ». Allant plus loin, l'article 111 § 2 (b) du traité dispose clairement que « L'action de la communauté en matière d'environnement doit [...] contribuer au développement durable ».

Traitant de la gestion des ressources naturelles, l'article 114 § 1 met à la charge des États membres, l'obligation de prendre des mesures concertées pour approfondir leur coopération en vue d'une gestion efficace et commune et de l'utilisation durable des ressources naturelles de la Communauté pour leur bénéfice mutuel. Idem pour l'article 116 § 1 qui engage les États à développer une politique collective et coordonnée pour la conservation et l'utilisation durable de la faune et de la flore sauvages ainsi que des sites touristiques dans la Communauté.

⁴² Ce traité a été signé à Abuja le 3 juin 1991.

⁴³ A. Garané, *op. cit.*, p. 152.

Au COMESA, les choses ne diffèrent guère. L'article 122 § 1 du Traité met à la charge des États membres et dans leur intérêt réciproque, l'obligation « de prendre des mesures concertées en vue de promouvoir la coopération dans la gestion rationnelle et l'exploitation durable des ressources naturelles au sein du Marché commun ». Idem pour l'article 123 § 1 traitant de la coopération dans la gestion des ressources naturelles et du paragraphe 1 de l'article 126 lui-même consacré à la « Mise en valeur et conservation de la faune et de la flore sauvages ».

À la ZLECAf, le développement durable est également mentionné au sein de certaines dispositions matérielles de l'Accord de Kigali. Il s'agit en l'occurrence de l'article 7 du Protocole sur le commerce des services. Aux termes de cette disposition sur le traitement spécial et différencié, les États accordent une attention particulière à la libéralisation progressive des secteurs des services et des modes de fourniture en vue de promouvoir « un développement économique social et durable ».

À la SADC, le développement durable est mentionné également dans certains protocoles⁴⁴. À la CEEAC, les articles 69 § 1(b) et 74 § 1 (b) du Traité révisé de Libreville s'inspirent fortement du développement durable.

D'autres regroupements régionaux, contrairement à ce qui précède, optent plutôt pour l'adoption d'un texte à part entière sur la question.

1.2.3. Quand le développement durable fait l'objet d'un texte à part entière

Cette option est celle retenue par l'UMA à travers la Charte maghrébine pour la protection de l'environnement et le développement durable⁴⁵. « Premier instrument de référence en matière d'environnement à l'échelle du Maghreb⁴⁶ », cette charte élaborée dans l'esprit de l'article 2 du Traité de l'UMA qui recommande la définition d'une politique commune dans divers domaines, met en lumière les préoccupations communes des pays membres de l'Union sur les questions d'environnement et de développement durable. « Reconnaisant l'importance du développement durable en tant que norme de conduite quotidienne visant une exploitation rationnelle des ressources naturelles et un développement économique équilibré en faveur des générations présentes et futures⁴⁷ », elle dégage une série d'orientations générales et sectorielles destinées à encourager les pays de l'Union à mener des actions communes en faveur de la

⁴⁴ Nous pensons notamment au *Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement* de Maputo du 19 août 1999, au *Protocol on the Development of Tourism* du 14 sept. 2009, au *Protocol on Forestry* du 3 août 2002, au *Protocol on Finance and Investment* du 18 août 2006 et entré en vigueur le 16 avril 2010.

⁴⁵ Elle a été promulguée le 11 novembre 1992 à Nouakchott.

⁴⁶ A. Kerdoun, « Enjeux et défis de l'environnement au Maghreb : quelle politique de protection », in A. Sid Ahmed, Dir., *Économies du Maghreb : l'impératif de Barcelone*, Extraits de l'Annuaire de l'Afrique du nord, CNRS Éd., 1986, pp. 133-146, p. 138.

⁴⁷ Chapitre deuxième de la Charte.

protection de l'environnement. Comme il a pu être souligné, elle « introduit, par-delà les recommandations qu'elle émet à l'adresse des États, une nouvelle vision de la question environnementale au niveau subrégional, placé en position de partenaire du développement. [Dit autrement], il s'agit d'intégrer la dimension écologique dans les politiques de développement économique, social, culturel et de lui donner priorité au sein des programmes de développement⁴⁸».

Comme on peut le constater, presque tous les espaces conventionnels d'intégration économique en Afrique consacrent la notion de développement durable. Reste à être édifié sur la portée normative d'une telle consécration.

2. Quelle portée normative ?

À première vue, s'interroger sur la portée normative d'une notion consacrée en droit communautaire relève d'une hérésie. En effet, à la différence de l'ordre juridique international qui demeure, malgré la prolifération des traités, politisé jusque dans ses dernières ramifications, l'ordre juridique communautaire baigne profondément dans le droit avec tout ce que cela implique en termes d'objectivité, d'obligations assumées et de contraintes acceptées, de justice. Ici, « le droit se trouve présent sous ses multiples formes d'expression contractuelle, législative, administrative et judiciaire, et opère à la fois comme facteur de stabilité et [...] de développement⁴⁹ ».

Le développement durable est donc porteur d'effets juridiques dont l'inobservation peut être sanctionnée par le juge.

2.1. Le développement durable est porteur d'effets juridiques

Au-delà du potentiel normatif qui est le sien en matière d'interprétation des traités, le développement durable est l'instrument de mise en œuvre de la politique d'intégration économique régionale.

En effet, sous l'angle de l'interprétation de ces traités, les implications juridiques qui pourraient découler de la consécration formelle du développement durable en tant qu'objectif desdits traités sont inestimables. Est éloquent à cet égard l'article 31 § 1 de la Convention de Vienne de 1969 qui dispose qu'« Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à **la lumière de son objet et de son but**⁵⁰ ». Cette méthode d'interprétation très souvent usitée par la Cour internationale de

⁴⁸ A. Kerdoun, *op. cit.*

⁴⁹ P. Pescatore, « Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe », *RIDC*, 1974/1, pp. 5-19, p. 6.

⁵⁰ C'est nous qui soulignons.

justice⁵¹ permet de mettre en lumière la véritable intention des parties, et « ce n'est que lorsqu'on connaît ce que les parties contractantes se sont proposées de faire, le but qu'elles ont voulu atteindre, que l'on peut constater, soit que le sens naturel des termes employés dans tel ou tel article cadre avec la véritable intention des parties, soit que le sens naturel des termes reste en deçà ou va au-delà de ladite intention⁵² ». De ce point de vue, le développement durable en tant qu'objectif et sa localisation dans le texte de plusieurs traités, notamment le préambule, permettent de conclure qu'il reflète le but des traités en question, voire de leur système normatif. En effet comme précédemment indiqué, à partir du moment où le préambule d'un traité est considéré comme « jet[ant] la lumière sur [...] l'objet ou le but que les Parties se sont proposé d'atteindre⁵³ », la référence qu'il fait au développement durable « pourra donc être perçue par l'interprète comme reflétant son objet et son but et ce, d'autant plus aisément que le développement durable désigne lui-même un objectif à atteindre⁵⁴ ». Il en résulte que les dispositions du traité soumises à l'interprétation « devront être lues à la lumière de l'objectif du développement durable, "but" du traité⁵⁵ ».

L'insertion du développement durable dans la partie opérationnelle des traités ou l'adoption d'un texte sur la question contribue ainsi à confirmer son caractère de droit positif (fut-il en émergence) tout en dessinant les contours de son mode opératoire.

On l'aura compris, le développement durable est un instrument de la mise en œuvre de la politique d'intégration dans les communautés économiques régionales. En tant que tel, il implique outre les activités opérationnelles matérialisant sa réalisation, que dans les situations où les intérêts économiques entrent en conflit avec les exigences environnementales, les communautés trouvent des moyens permettant de concilier les deux objectifs. Le Protocole de la SADC relatif à l'exploitation minière se veut clair sur cette recherche de conciliation entre le développement économique et la protection de l'environnement. Aux termes de son article 8, "*Member States shall promote sustainable development by ensuring that a balance between mineral development and environmental protection is attained*".

Les obligations qu'impose ce concept à l'endroit de ses destinataires ne sont certes pas précises, mais n'en restent pas moins des obligations, du moins celles

⁵¹ Exemple : arrêt du 27 août 1952, Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc, Rec. 1952, pp. 176-196 ; ou Affaire des Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c./ États-Unis d'Amérique), exceptions préliminaires, Rec. 1986, pp. 803-813, § 27.

⁵² Opinion dissidente à l'avis de la CPJI relatif à l'interprétation de la Convention de 1919 sur le travail de nuit des femmes, CPJI, Série A/B, n° 50, p. 383.

⁵³ C. de Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pedone, 1963, p. 61.

⁵⁴ V. Barral, « Le rayonnement intrasystémique du concept de développement durable », in L. Gradoni et H. Ruiz-Fabri (dir.), *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, Société de législation comparée, 2009, pp. 371-396, p. 374.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 375.



de moyen ou de comportement. Ainsi, contrairement à une obligation de résultat dont la violation est établie dès lors que le résultat n'a pas été obtenu, l'obligation de moyen est réputée violée non pas lorsque l'objectif n'est pas atteint, mais lorsque « l'effort promis » n'a pas été accompli puisque l'objet de l'obligation est défini par la tension vers le but et non par la réussite⁵⁶. On l'aura compris, le juge peut sanctionner la violation d'une telle obligation.

2.2. La sanction du juge

Si les occurrences contentieuses portant sur la violation de l'idéal incarné par le développement durable demeurent rares, elles ne sont pas inexistantes. La Cour de justice de l'Afrique de l'Est en administre la preuve à travers la retentissante affaire *Africa Network for Animal Welfare (ANAW) vs the Attorney General of the United Republic of Tanzania* qui ouvre des perspectives intéressantes pour le développement durable et prend à contre-pied certaines thèses dominantes selon lesquelles le développement durable impliquerait une « subordination implicite, voire même explicite de la politique de l'environnement aux politiques économiques et commerciales⁵⁷ ».

En l'espèce, la requérante l'ANAW, craignant les répercussions négatives que la mise en œuvre du projet d'autoroute Natta-Loliondo entrepris par la Tanzanie et dont un tronçon devait traverser le parc national du Serengeti, aurait sur cette réserve célèbre pour sa variété d'espèces animales et végétales, a saisi le juge d'instance d'Arusha⁵⁸ d'une instance contre la Tanzanie.

La Tanzanie, dans sa défense, soutient entre autres que le projet querellé n'aura aucun impact négatif sur l'environnement du Serengeti. Qui plus est poursuit-elle, la réalisation du projet rentre dans ses compétences personnelles en tant qu'État indépendant et souverain et lui permet d'accélérer son développement économique, notamment en reliant entre elles, les villes de Mugumu et Loliondo peuplées de plus de deux millions d'habitants.

L'affaire après plusieurs rebondissements⁵⁹ va connaître son épilogue en appel. D'abord en première instance où la Cour dans son jugement du 20 juin 2014⁶⁰, va condamner la Tanzanie et lui interdire la réalisation de l'opération projetée.

⁵⁶ J. Combacau, « Obligations de résultat et obligations de comportement, quelques questions, pas de réponse », in *Mélanges Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, pp. 181-204.

⁵⁷ M. Pallemaerts, « La conférence de Rio : grandeur ou décadence du droit international de l'environnement », *RBDI*, 1995/1, pp. 175-223, p. 183.

⁵⁸ La Cour de justice de la Communauté d'Afrique de l'Est (*East African Court of Justice*) siège à Arusha.

⁵⁹ Sur cette affaire avec ses multiples rebondissements, voir : E.-D. Kemfouet Kengny, *Les juridictions des organisations d'intégration économique en Afrique*, Paris, LGDJ, 2018, pp. 311-322.

⁶⁰ *African Network for Animals Welfare (ANAW) vs The Attorney General of the United Republic of Tanzania*, 20th June 2014

Ainsi, "A permanent injunction is hereby issued restraining the Respondent [Tanzania] from operationalising its initial proposal action or proposed action of constructing or maintaining a road of bitumen standard across the Serengeti National Park subject to its right to undertake such other programmes or initiate policies in the future which would not have a negative impact on the environment and ecosystem in the Serengeti National Park⁶¹". En effet, après avoir balancé, les préoccupations de développement économique de la Tanzanie et les impératifs de la protection de l'environnement, les sages de la chambre de première instance ont fait peser la balance en faveur du développement durable. Les juges de première instance se disent "therefore convinced that if the road project is implemented as originally planned, the effects would be devastating both for the Serengeti and neighbouring Parks like the Masai Mara in Kenya" et il leur appartient "to do the right thing and stop future degradation without taking away the Respondent's [Tanzania] mandate towards economic development of its people⁶²".

Mécontente du jugement, la Tanzanie va interjeter un appel mais n'aura guère gain de cause. Vidant sa saisine dans un contentieux fort retentissant, le juge d'appel dans un arrêt⁶³ empreint d'originalité et d'audace va donner un écho largement favorable au développement durable en confirmant le jugement de son homologue d'instance. Il ne manque pas d'ailleurs de rappeler dès les premières lignes de son arrêt, que cette première affaire environnementale portée à sa connaissance, met en jeu la « délicate et précaire⁶⁴ » question de la balance entre les aspirations de développement économique d'un pays et les préoccupations de la société civile relatives à la protection de l'environnement.

À travers cet arrêt, la Cour de justice de l'Afrique de l'Est essaie, même si elle n'évoque pas clairement le concept de développement durable en tant que tel, de lui donner une assise juridique et s'affirme aux yeux du monde comme étant aussi le juge du droit de l'environnement.

Comme remarques finales, faisons tout simplement observer que dans leur processus, les ensembles sous régionaux africains à finalité économique essaient d'infléchir cette vision répandue du développement durable comme « ce genre de slogans vides de contenu que les Nations Unies ont pour habitude d'initier, avec d'autant plus de facilité qu'ils ressortissent des recommandations de politique générale et qu'ils n'engagent juridiquement personne⁶⁵ ». Certes, le chemin reste encore jonché d'incertitudes, mais n'empêche que le train ait pris la marche.

⁶¹ C'est la Cour qui souligne, § 86 du jugement.

⁶² § 82 de l'arrêt.

⁶³ EACJ, *The Attorney General of the United Republic of Tanzania vs African Network for Animal Welfare*, Appel n° 3 OF 2014, 28th July 2015.

⁶⁴ § 2 de l'arrêt.

⁶⁵ G. Fievet, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », *RBDI*, 2001/1, pp. 128-184, p. 135.

APPROCHES NATIONALES

LES SYNERGIES ENTRE LE DÉVELOPPEMENT DURABLE LE DROIT À L'ENVIRONNEMENT : QUEL ÉQUILIBRE ENTRE CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES À MADAGASCAR ?

Saholy RAMBININTSAOTRA

Professeure de droit public

Faculté de droit et des sciences politiques, Antananarivo

Résumé

L'organisation de la vie en société figure parmi les objectifs du droit. En permettant la promotion de la justice sociale, le droit privilégie l'égalité et l'équité. Il est toutefois constaté que, dans le constant dilemme entre conservation et utilisation des ressources naturelles, le droit n'offre qu'un faible contrepoids à l'inégalité des pouvoirs. Il est même souvent le garant de ces inégalités, qu'il accepte et renforce. Le principe du développement durable, consacré aussi bien par les textes sur les forêts que ceux relatifs à l'exploitation minière, semble rester lettre morte car contredisant ses objectifs en négligeant le droit à l'environnement. La propriété exclusive des ressources naturelles par l'État peut expliquer cette situation. Des réflexions sur le « commun », forme spécifique de propriété qui prône l'inclusion et la participation pour garantir l'intérêt général, sont alors proposées en vue d'atteindre les objectifs du développement durable.

Mots clés : droits ; usages ; propriété ; gouvernance ; équité ; commun.

Abstract

The objectives of the law include the organisation of life in society. By promoting social justice, the law emphasises equality and equity. However, it has been noted that, in the constant dilemma between conservation and use of natural resources, the law offers only a weak counterweight to power inequality. It often even guarantees such inequalities, which it accepts and reinforces. The principle of sustainable development, established by both forestry and mining laws, seems ineffective because these same laws contradict its objectives by neglecting the right to the environment. Exclusive ownership of natural resources by the state may explain this situation. Reflections on the 'commons', a specific form of ownership that advocates inclusion and participation to guarantee the general interest, are therefore proposed to achieve the objectives of sustainable development.

Keywords: rights; use; ownership; governance; equity; commons.

Introduction

Le choix d'un modèle de développement productiviste au profit d'une minorité et favorisant la dégradation de l'environnement a fortement réduit les ressources productives de populations déjà très démunies et entraîné de profonds bouleversements socio-culturels. À l'instar de nombreux pays d'Afrique, Madagascar n'est pas épargné par cette situation. Mondialement connu pour les richesses de sa biodiversité et de son sous-sol, qui peuvent être un moteur essentiel de sa croissance économique, Madagascar figure pourtant parmi les pays les plus pauvres au monde, se classant au 164^e rang des 189 pays et territoires les moins avancés¹.

Devant ce paradoxe entre pauvreté économique et richesses des ressources naturelles, le défi le plus urgent est de trouver un compromis équitable entre les intérêts écologiques et économiques qui tiennent compte des droits humains. Si difficile que soit cette quête de conciliation entre divers intérêts potentiellement divergents -souvent qualifiée d'idéal inaccessible²-, elle reste un impératif de développement durable. Au demeurant, la notion de développement durable semble être plus optimiste en affirmant que protection écologique, développement économique et équité sociale peuvent être promues ensemble³.

Le développement durable constitue donc un objectif à atteindre qui implique de concilier les politiques d'environnement et les stratégies de développement⁴. Celui-ci intègre la question de l'équité et la problématique de la durée⁵ qui peut être comprise comme faisant référence au besoin d'intégrer le développement économique, écologique et social⁶. Par ailleurs, comme l'environnement figure parmi les composantes essentielles du développement durable, sa consistance par rapport à l'être humain mérite d'être clarifiée. En ce sens, lors de la Conférence intergouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement de Tbilissi de 1977 proposée par l'UNESCO, la notion d'« environnement » a été élargie à l'humain, mettant ainsi en avant l'importance des droits humains en général et du droit à l'environnement en particulier⁷.

¹ PNUD, *La prochaine frontière : Le développement humain et l'Anthropocène*, Rapport sur le développement humain 2020

² J. G. Vaillancourt, « Penser et concrétiser le développement durable », *Écodécision*, 2005, vol. 15, p. 24.

³ Union africaine, *Agenda 2063 – SDGs, Mapping exercise*.

⁴ L'article XIV de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (2003) prévoit que les Parties intègrent les facteurs écologiques, économiques, sociaux et culturels dans la formulation des plans de développement.

⁵ UICN, *Sauver la Planète : Stratégie pour l'Avenir de la Vie*, Gland, UICN, PNUE, WWF, octobre 1991, p. 231.

⁶ P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 2nd ed., p. 253 ; P. Akiwumi et al., *La contribution potentielle de la Zone de libre-échange continentale africaine à une croissance inclusive*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, UNCTAD/ALDC/AFRICA/2021, p. 8.

⁷ M. Prieur, *Droit à l'environnement*, JurisClasseur administratif, 2013, fasc. 360.

Ce droit à l'environnement doit être distingué du droit de l'environnement qui concerne l'ensemble des règles juridiques protégeant l'environnement. Il vise à rendre effectif le droit à l'environnement, désormais reconnu comme étant un droit humain⁸. Ainsi, ce nouveau droit humain de source internationale, dit de troisième génération⁹, vient compléter et renforcer les droits civils et politiques, et les droits économiques sociaux et culturels¹⁰, respectivement de première et de seconde génération. Sur le plan économique, le droit à l'environnement doit conduire à « l'adoption d'objectifs plus conformes aux intérêts de la nature, [et] à une sélection plus judicieuse des moyens utilisés »¹¹. Du point de vue écologique, il se conçoit comme un droit à la préservation de l'environnement, accompagné de droits et devoirs aussi bien pour les citoyens que pour l'État¹².

Cette alliance entre droits et devoirs, suscitée par le droit à l'environnement, signifie que les citoyens ne sont pas uniquement des exécutants, mais également des décideurs, ou du moins des acteurs, pour les questions touchant leur environnement, à travers notamment les mécanismes du droit à l'information et à la participation¹³. Récemment, dans le projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement, le contenu des droits garantis en matière environnementale a été beaucoup plus élargi. Il s'agit d'un droit à un environnement sain garantissant un niveau élevé de protection et assorti des principes de non-régression, de précaution, de prévention, de l'évaluation environnementale, de la réparation des dommages causés à l'environnement, du respect des droits des communautés locales, des personnes en cas de catastrophe, des déplacés environnementaux, etc.¹⁴. Ce projet de Pacte affirme que toutes les dimensions des droits humains peuvent être affectées par les activités de l'Homme et qu'il y a lieu de tenir compte de l'interdépendance de ces droits¹⁵.

La question qui se pose est alors de savoir si, par rapport au paradoxe de l'abondance des richesses naturelles et la pauvreté constante de la population

⁸ É. Naim-Gesbert, « Un droit avec l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2/2014, pp. 213-214.

⁹ A. Mekouar, « Le droit à l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », <http://www.fao.org/Legal/default.htm>. Le 8 octobre 2021, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, dans sa résolution 48/13, a reconnu pour la première fois dans un instrument onusien le droit à un environnement propre, sain et durable comme étant un droit humain essentiel pour l'exercice des autres droits.

¹⁰ S. Doumbé-Billé, « La formalisation en question : des principes aux droits. À propos du 'projet de Pacte mondial pour l'environnement' », *Revue de la recherche juridique - Droit prospectif*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2020, n° 2019-3, XLIV, 178, pp. 1237-1252.

¹¹ J. Untermaier, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'État », *Revue juridique de l'environnement*, n°4, 1978, pp. 329-367.

¹² G. Monédiaire, « Le pilier social du développement durable », *Revue juridique de l'environnement*, 2012/4, pp. 663-664.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ CIDCE, *Projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement*, 2017.

¹⁵ Préambule du Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement.

malgache, l'État prend les dispositions nécessaires pour assurer la promotion et la protection des droits humains tout en favorisant la protection de l'environnement et le développement économique ? Comment mettre en avant les droits humains à l'environnement face aux activités de développement économique et de conservation en général ?

Les réponses à ces questions ne sont pas évidentes. L'intégration entre les différents intérêts potentiellement divergents reste ambiguë, particulièrement dans un contexte de sous-développement. Pour illustrer cette complexité, on abordera, d'une part, la question de l'institution des aires protégées et les améliorations juridiques nécessaires pour une meilleure synergie entre conservation des ressources naturelles et respect des droits humains ; d'autre part, dans cette perspective de recherche d'équité entre protection de l'environnement et développement économique, on analysera l'impérieuse nécessité de respecter les droits humains dans les activités minières.

1. Développement durable et conservation des ressources naturelles : solution ou utopie ?

Aussi bien lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement qu'au cours des congrès mondiaux sur les parcs, les nouveaux principes de conservation qui tiennent compte du respect des droits humains sont devenus non seulement une composante essentielle, mais aussi une condition indispensable dans la réflexion sur la création et la gestion des aires protégées (AP). Ainsi, lors de la 13^e réunion de la conférence des Parties (COP) à la Convention sur la diversité biologique en décembre 2016, il a été indiqué que les approches juridiques, économiques et axées sur les droits humains devaient être combinées et se compléter. Cette COP a par ailleurs demandé aux Parties de veiller à ce que des garanties sociales et environnementales, et celles relatives au respect des droits humains, soient mises en place afin d'assurer l'équité et la légitimité. Le droit à l'environnement se caractérise par la possibilité pour la population d'être informée et d'être associée aux décisions qui ont un impact sur son bien-être. La gestion durable des AP dépend donc de la considération des droits de population.

1.1. Incertitudes juridiques sur la cohabitation entre conservation des ressources naturelles et respect des droits locaux

Les droits locaux, qui peuvent faire l'objet de restrictions dans le contexte de création et d'extension des AP, sont généralement les droits d'accès aux ressources naturelles, à l'utilisation des terres et aux usages socio-culturels. Ces restrictions des droits sont en principe compensées par des mesures de sauvegarde sociales et environnementales. Il s'agit d'un cadre fonctionnel qui définit le processus par lequel les communautés potentiellement affectées

participent à la création des AP, tant à la détermination des mesures de sauvegarde nécessaires qu'à l'exécution et au suivi des activités correspondantes¹⁶. Elles sont compilées dans la convention de gestion communautaire qui définit les intérêts des communautés affectées, réglemente les droits d'usage et fixe les mesures de gestion de l'AP¹⁷. Toutefois, les textes en vigueur¹⁸ ne donnent aucune indication sur les critères de qualification pour pouvoir bénéficier des mesures de compensation (populations qui ont des liens de dépendance directe pour la subsistance, l'alimentation, la médecine, ou ayant des relations historiques, culturelles et spirituelles avec les ressources au sein de l'AP). Il en est de même pour les formes de compensation pouvant être accordées aux personnes éligibles (monétaires ou non monétaires). Or, des informations sur les types de compensation recevables permettent d'avoir une idée plus réaliste de ce qui est négociable ou non dans les cahiers des charges et conventions¹⁹. Par ailleurs, comme les personnes affectées par la création ou l'extension des AP sont généralement pauvres, peu éduquées et marginalisées, ces imprécisions peuvent ouvrir la voie aux manipulations et porter atteinte à la bonne gouvernance de ces espaces. Des informations sur ces mesures de sauvegarde devront alors être aussi éclairées que possible pour permettre aux populations de faire valoir leur point de vue et négocier efficacement leurs droits.

En somme, elles pourront aider ces populations à prendre pleinement part aux décisions environnementales et, par conséquent, exercer pleinement leur droit à l'environnement²⁰.

Dans le cadre d'une gestion durable de l'AP, un processus décisionnel transparent est des plus déterminants. Toutefois, en l'absence de mesures en faveur du renforcement de capacités des populations locales, les négociations restent fortement déséquilibrées et difficiles.

À côté des droits à l'information et à l'éducation, les questions foncières intéressent également le droit à l'environnement. Il s'agit en particulier des droits d'usage liés aux ressources naturelles et du droit d'accès à la terre. En effet, ces aspects fonciers peuvent devenir sources de controverses dans la gestion de l'AP et de ses espaces périphériques, particulièrement dans les pays africains comme Madagascar où coexistent le droit étatique et le droit coutumier.

¹⁶ Articles 48 et 49 de la loi n° 2015-005 portant refonte du code des aires protégées, *Journal officiel* n° 3610 du 23 mars 2015.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Il s'agit principalement du code des aires protégées précité et du décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 3 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, *Journal officiel* n° 2648 du 10 juillet 2000 et n° 2904 du 24 mai 2004.

¹⁹ L'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples stipule que toute personne a droit à l'information et a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements.

²⁰ A. Mekouar, « Le droit à l'environnement dans la charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*



1.2. Droits d'usage et droit des usages : vers une forme spécifique de propriété et de gouvernance par le « commun »

Les droits locaux liés au foncier sont généralement qualifiés de « droits d'usage » par les textes qui réglementent l'accès aux forêts en vue de leur gestion durable, tels que la loi sur le transfert de gestion locale des ressources naturelles renouvelables, le code des aires protégées et le décret forestier²¹. Ces droits d'usage sont définis par ces textes comme étant des prélèvements de ressources naturelles pour satisfaire les besoins domestiques, vitaux ou coutumiers, de la population locale. Ces activités traditionnelles ne peuvent faire l'objet de commerce ni d'échange.

Ainsi, ces textes assimilent les droits d'usage au « droit coutumier ». Or, en réalité, il s'agit de la transposition en droit malagasy des droits d'usage sur la chose d'autrui, prévus par l'article 630 du code civil français de 1804, qui donnent au titulaire du droit d'usage la faculté de prendre, dans la limite de ses besoins vitaux, certains produits dans la propriété d'autrui. Le décret colonial de 1930 réorganisant le régime forestier applicable à la colonie de Madagascar et ses dépendances, a repris intégralement ces dispositifs du code civil sur les droits d'usage²². Ainsi, en droit malagasy, le code des aires protégées et la législation forestière n'ont fait que renforcer ce droit colonial. Cependant, ces droits d'usage liés à la propriété étatique des forêts doivent être distingués du droit coutumier constitué par les conduites, usages et croyances reconnus et partagés par les communautés locales²³. En effet, pour les droits d'usage tels que définis par les textes susvisés, la population locale n'a aucun pouvoir de décision par rapport à l'État, qualifié de propriétaire. Or, en droit coutumier, c'est l'autorité coutumière qui détient, en principe, toute responsabilité par rapport aux principes et règles d'accès aux ressources forestière. À la lumière de ces dispositifs sur les droits d'usage forestiers, les droits coutumiers sur l'accès aux forêts ne bénéficient pas encore de reconnaissance juridique.

Afin de considérer l'usage coutumier et durable des forêts, il convient de penser différemment cette perception de propriété de l'État²⁴, qui a tendance à être exclusive. Il s'agit de concevoir l'usage et la fonction de la propriété par rapport

²¹ Loi de 2015 portant révision du code des aires protégées, *Journal officiel* n° 3610 du 23 mars 2015 ; loi n° 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, *Journal officiel* n°2390 du 14 octobre 1996 ; décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 fixant les conditions générales d'application de la loi forestière, *Journal officiel* n° 3024 du 17 avril 2006.

²² Articles 31 et 32 du décret du 25 janvier 1930 réorganisant le régime forestier applicable à la colonie de Madagascar et ses dépendances.

²³ A. Leca, *La genèse du droit. Essai d'introduction historique au droit*, Librairie de l'Université Aix, 2^e édition, 2000.

²⁴ C. G. Lafaye et S. Vanuxem, « Repenser la propriété », *Revue internationale de droit économique*, 2014/3, pp. 269-270.

au concept de « biens communs »²⁵, actuellement recentré sur celui de « biens communs environnementaux »²⁶, dont le(s) statut(s) juridique(s) reste(nt) en débat.

Ce « commun », forme spécifique de propriété et de gouvernance,²⁷ diffère de l'usage exclusif et permet de placer les usagers et les bénéficiaires au cœur des processus de régulation et de gestion. Ce concept développe un système de valeurs qui prônent l'inclusion, une convivialité entre humains, la participation pour garantir l'intégrité, l'intérêt général et la valorisation des différences²⁸. Dans cette philosophie du « commun », l'Homme reste toujours au centre de ces process afin de régler les différentes activités. Toutefois, le droit légiféré tend souvent à protéger les détenteurs d'un pouvoir ou les personnes les plus nanties, au détriment des populations démunies qui éprouvent souvent des difficultés à faire valoir leurs droits et à obtenir un recours juridique. Cette situation est illustrée par l'exploitation du secteur minier.

2. Développement durable et gestions des ressources naturelles : quels enjeux pour l'industrie minière ?

Face à la richesse des ressources extractives et à la pauvreté économique du pays, l'objectif de la politique minière²⁹ et des différents textes miniers³⁰ était d'accroître la contribution du secteur minier au développement économique, tout en le libéralisant et en désengageant l'État des activités de production. Ce choix politique constitue un défi majeur, surtout par rapport à la capacité de régulation de l'État et à la mise en avant des d'intérêts économiques qui lui semblent prioritaires. En effet, la tendance des textes miniers consiste à privilégier les intérêts liés au développement économique, en laissant peu de marge de manœuvre à la population pour faire valoir ses droits à l'environnement. Il s'agit, entre autres, des droits à l'information³¹, à la participation aux prises de décision³² et au recours juridictionnel³³, qui sont reconnus par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples³⁴.

²⁵ F. Orsi, « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation*, n° 14, 2013.

²⁶ J. Makowiak et S. Jolivet (dir.), *Les biens communs environnementaux : quel(s) statut(s) juridique(s) ?*, Limoges, PULIM, Les cahiers du CRIDEAU, 2017.

²⁷ E. Ostrom, *Gouvernance des biens communs - Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Édition de Boeck, collection Planète en jeu, 1^e édition, 2010.

²⁸ S. Aubert et al. (dir.), *L'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte : illustration par six études de cas*, Regards sur le foncier n° 6, Comité technique « Foncier & développement », Paris, AFD, octobre 2019.

²⁹ Document cadre de la politique minière nationale de Madagascar de 2014.

³⁰ Loi n° 99-022 du 30 juillet 1999 portant code minier, *Journal officiel* n° 2651 du 31 juillet 2000, et loi n° 2005-022 du 27 juillet 2005 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malgache, *Journal officiel* n° 3015 du 20 février 2006.

³¹ Ce droit est prévu par l'article 9.1 de la Charte africaine sur le droit de l'homme et des peuples.

³² *Ibid.*, article 13.1.

³³ *Ibid.*, article 7.1.a

³⁴ Madagascar a ratifié cette charte par le décret n° 91-439 du 22 août 1991.

2.1. Droit à l'environnement et participation du public : entre promesse et piège

La participation des citoyens figure parmi les modalités de mise en œuvre effective du droit à l'environnement. Cette participation dépend toutefois de leur information. En ce sens, la constitution³⁵ et l'arrêté relatif à la participation du public à l'évaluation environnementale³⁶ reconnaissent le droit à l'information. Toutefois, l'article 222 du code minier et l'article 112 de la loi sur les grands investissements miniers sont en contradiction avec cette nécessité de transparence des informations, car ils énoncent la confidentialité des informations détenues par les promoteurs miniers pendant toute la durée de leur permis. Ces dispositions reflètent un manque évident de démocratie dans les structures de gouvernance. Afin de promouvoir l'accès du public et de la société civile aux informations relatives à l'exploitation minière, aucune donnée sur les atteintes à la santé humaine, à l'environnement ou à la sécurité des travailleurs ne devrait rester confidentielle.

En ce qui concerne le droit à la participation aux prises de décisions, corollaire du droit à l'information, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ratifiée par Madagascar, reconnaît dans son article 21 le droit de tous les peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles et son article 22 consacre le droit au développement. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a interprété cet article comme protégeant le droit des peuples au consentement libre, préalable et éclairé.³⁷ Ce droit est souvent reconnu en lien avec les droits des peuples autochtones, en raison de leur marginalisation et de leur statut particulier en droit international³⁸.

Toutefois, certaines conventions internationales relatives aux droits humains ont été interprétées comme étendant ce droit à d'autres communautés dépendant des ressources naturelles pour leur subsistance³⁹. Le consentement tient lieu de relation contractuelle entre deux parties. Dans ce cadre, une communauté peut négocier des attentes acceptables et a le droit d'accorder ou de refuser son consentement lorsque ses priorités et ses préoccupations ne sont pas adéquatement discutées et prises en compte. La distinction entre les termes « consultation » et « consentement » réside essentiellement dans cette

³⁵ Article 11 de la constitution de la république de Madagascar de 2010.

³⁶ Arrêté n° 6830/2001 du 28 juin 2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale.

³⁷ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council c. Kenya*, 276/2003.

³⁸ C. Metcalf, "Indigenous Rights and the Environment: Evolving International Law", *Ottawa Law Review*, vol. 35, n° 1, 2003.

³⁹ S. Herz et al., *Development Without Conflict: The Business Case for Community Consent*, Washington DC, World Resources Institute Report, May 2007.

négociation, c'est-à-dire la façon dont une communauté peut exercer son droit et dans le respect de ce droit par l'État et l'investisseur⁴⁰.

Or, à Madagascar, la participation du public à l'évaluation environnementale se limite à l'émission de ses avis et préoccupations. Ainsi, l'arrêté y afférent n'oblige pas, mais « donne faculté aux enquêteurs », de recueillir les avis des membres de la communauté directement concernés ou intéressés⁴¹ et de transcrire leurs observations dans le registre public⁴². Cette libre faculté est également accordée au promoteur pour la production d'un mémoire en réponse aux résultats de la participation du public à l'évaluation environnementale⁴³. Ces possibilités de choix occultent les droits du public touché de négocier des attentes et de refuser son consentement lorsque ses priorités reconnues légalement ne sont pas adéquatement discutées. En outre, on constate dans ce texte l'absence de sanction et de recours possible en cas de non-communication des informations au public. Il en est de même en cas de non-association du public à la prise de décision pour l'octroi du permis environnemental.

À côté des droits à l'information et à la participation aux prises de décisions, le droit au recours pour obtenir réparation de toute atteinte portée à l'environnement occupe également une place déterminante pour assurer la mise en œuvre du développement durable. Toutefois, s'agissant du secteur minier, le renvoi à une instance d'arbitrage international pour statuer sur les crimes liés à l'environnement perpétrés sur le sol national sème le doute.

2.2. Clause d'arbitrage international pour les crimes liés à l'environnement : une atteinte au droit à l'environnement et une limite à la réalisation du développement durable

En cas de crime environnemental commis par les investisseurs miniers, la loi sur les grands investissements miniers précitée donne compétence au Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)⁴⁴. Ce centre a été créé par la Banque mondiale en 1966 pour arbitrer les conflits entre un État et un investisseur originaire d'un autre État. Or, étant une institution liée à la Banque mondiale, cette entité est fortement critiquée pour ses penchants au profit des investisseurs étrangers au détriment des intérêts du pays hôte.

⁴⁰ F. MacKay, *Le droit des peuples autochtones au libre consentement préalable et éclairé et la Revue des industries extractives de la Banque mondiale*, Forest peoples programme, 28 juin 2004.

⁴¹ Article 25 de l'arrêté sur la participation du public à l'évaluation environnementale.

⁴² *Ibid.*, article 27.

⁴³ *Ibid.*, article 44.

⁴⁴ Article 136, alinéa 2.

En droit international des investissements, les instruments classiques de protection des investissements imposent des obligations uniquement à l'État⁴⁵. Ce centre est souvent critiqué car seuls les investisseurs sont habilités à y intenter une action, ce qui rend difficile le recours par les États hôtes en cas d'atteinte au droit à l'environnement par l'investisseur étranger. De plus, la convention CIRDI ne contient aucun dispositif relatif au droit à l'environnement.

En outre, la demande reconventionnelle, qui a pour but de rendre les investisseurs étrangers redevables de leurs comportements dommageables à l'environnement, est rarement jugée recevable par les tribunaux arbitraux⁴⁶.

Par ailleurs, le recours au CIRDI a un coût énorme pour un pays en développement car la procédure exige l'assistance d'avocats dont les honoraires sont exorbitants. Enfin, c'est un tribunal arbitral où les investisseurs gagnent presque toujours et où il est impossible de faire appel des décisions rendues⁴⁷.

En somme, le renvoi par la loi sur les grands investissements miniers au CIRDI pour traiter les crimes liés à l'environnement reflète la faible autonomie législative malagasy, car le pays se trouve subordonné à la garantie de profitabilité de l'investissement étranger.

Conclusion

Correctement gérée, la richesse considérable des ressources naturelles malagasy pourrait contribuer largement au développement économique et social du pays, réduire la pauvreté et profiter aux générations futures. Toutefois, à l'issue des réflexions précédemment présentées, force est de constater que, aussi bien pour les activités de conservation des ressources naturelles que celles du développement économique, la recherche de l'équité entre les différents intérêts en jeu est souvent difficile. Il est constaté que la balance penche souvent du côté des minorités puissantes. Ces dernières exercent une influence sur les décisions concernant l'accès et l'utilisation des ressources naturelles.

La mise en œuvre du droit à l'environnement, qui impose la recherche d'une harmonie entre les différents intérêts en jeu et inclut la possibilité de demander aux pouvoirs publics d'agir afin d'aménager les conditions de son exercice⁴⁸, a été présentée. Or, il a été constaté que les instruments juridiques propres à assurer

⁴⁵ H. F. Ranjeva, « L'État dans l'arbitrage d'investissement », *Revue juridique de l'Océan Indien*, 24/2017, p. 81.

⁴⁶ F. Latty, « L'État demandeur (reconventionnel) dans les procédures arbitrales : le gymkhana de la réaffirmation de l'État », in T. El Ghadban, C.-M. Mazuy, A. Senegacnik (dir.), *La protection des investissements étrangers, vers une réaffirmation de l'État ?* Paris, Pedone, 2018, pp. 161-178.

⁴⁷ Selon l'article 5 de la CIRDI, l'arrêt rendu est obligatoire et ne peut faire l'objet d'appel ni d'aucun recours.

⁴⁸ P. Kromarek, « La mise en œuvre du droit à l'environnement à l'échelle nationale et internationale », in *Environnement et droits de l'homme*, Paris, UNESCO, 1987.

la conciliation des intérêts et à les arbitrer sont lacunaires, parfois même hostiles. La route sera longue pour convaincre les pouvoirs publics et le législateur de changer de comportement. Toutefois, nous gardons espoir car un vieil indien disait : « si je rêve, et rêve seul, c'est tout simplement un rêve. Si nous sommes nombreux à faire le même rêve, c'est peut-être le commencement de l'avenir ».

ANATOMIE ET ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN ALGÉRIE

Farida SI MANSOUR

Enseignante-chercheure, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou,
Algérie

Karima SI SALAH-KISSOUM

Enseignante-chercheure, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou,
Algérie

Sabrya OUAMAR- BERKAL

Enseignante-chercheure, Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou,
Algérie

Rafika BOUROKBA-BOURAIEB

Doctorante, ESC, KOLEA, Algérie

Résumé

L'intérêt pour le développement durable tire son essence de la prise de conscience massive des dangers qui guettent l'avenir de la terre et de l'humanité. Il se fonde sur des choix à même de répondre aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. L'instauration d'un cadre juridique approprié contribue à assurer la réalisation de finalités telles que l'épanouissement de tous les êtres humains, la cohésion sociale, la solidarité, la préservation de la biodiversité et des ressources et la lutte contre le changement climatique. L'Algérie s'est attelée à le faire en vue d'intégrer cette approche du développement salvatrice. L'objet de cet article est de dépendre ce dernier en mettant en lumière ses principaux axes.

Mots-clés : développement durable ; environnement ; énergie ; eau ; cadre juridique ; Algérie.

Abstract

The interest in sustainable development stems from the widespread awareness of the dangers facing the future of the earth and humanity. It is based on choices that meet present needs without compromising the ability of future generations to meet theirs. The establishment of an appropriate legal framework helps to ensure the achievement of goals such as the development of all human beings, social cohesion, solidarity, the preservation of biodiversity and resources and the fight against climate change. Algeria has been working to integrate this life-saving development approach. The purpose of this article is to describe the latter by highlighting its main axes.

Keywords: Sustainable development; Environment; Energy; Water; Legal framework, Algeria.

Introduction

La mondialisation, les crises financières, les craintes écologiques, l'épuisement des ressources naturelles sont autant de mutations économiques qui ont impulsé la nécessité de dépasser l'approche traditionnelle de l'économie qui se restreignait, jusqu'aux années 1970/1980, aux problèmes de croissance. La genèse du concept de développement durable a été mise en forme dans le cadre du rapport Brundtland sous le titre « Notre avenir à tous », publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Elle montre les dangers de la quête de croissance économique sur l'environnement et insiste sur la primauté du respect de l'écologie. Cependant, l'expression « développement durable » apparaît officiellement pour la première fois en 1980, dans un document produit conjointement par le PNUE¹, l'UICN² et le WWF³ intitulé « La Stratégie mondiale de la conservation ». Depuis la conférence de Rio en 1992, elle devient récurrente et dominante dans le vocabulaire international du fait qu'elle s'attache à mettre en œuvre des politiques économiques efficaces qui soient, en même temps, socialement équitables et écologiquement tolérables. Soutenu par trois piliers -l'économie, le social et l'environnement-, le concept de développement durable a connu plusieurs phases de développement depuis sa consécration.

Son évolution historique s'est faite par l'intercession de la participation de diverses organisations et institutions, dont la finalité demeure la mise en œuvre de ses principes et objectifs. Les défenseurs de cette philosophie sont nombreux... Économiquement, politiquement et socialement, le développement durable devient un référent universel. Il place toutes les parties prenantes au-devant de nouvelles exigences en faveur d'une responsabilisation accrue et d'un développement économique durable qui s'accompagnent de mécanismes de régulation, notamment de règles, normes et conventions venant baliser les pratiques de l'ensemble des acteurs de la société et de l'économie. Le développement durable est d'abord, historiquement, un projet de société, de vie et de bien-être commun sur terre, un idéal donné pour guider l'action collective.

Sa mise en œuvre pose ainsi la question de son encadrement juridique au niveau macroéconomique et microéconomique. Mais si la question microéconomique est prise en charge par les règles, normes et valeurs dont l'inclusion est cruciale au niveau des organisations et entreprises, le niveau macroéconomique le place dans trois types de dimensions territoriales : international, régional et national. Par encadrement juridique, il s'agit de dépeindre un cadre juridique. Dans ce sens, il renvoie à l'ensemble des lois et décrets qui entourent quelque chose. Dans notre cas, il s'agira de l'encadrement juridique du développement durable. En effet, même si le concept a été forgé dans le cadre des Nations Unies pour tenter

¹ Le Programme des Nations Unies pour l'environnement.

² L'Union internationale pour la conservation de la nature.

³ Le Fonds mondial pour la nature.

de réconcilier les points de vue divergents des pays industrialisés et des pays en développement sur l'importance à accorder à la préoccupation environnementale dans leurs politiques économiques respectives, son implémentation au niveau des territoires nationaux, notamment des pays en développement est une priorité. La réflexion juridique que nous comptons mener dans le cadre de cet écrit se concentre sur l'acceptation et la concrétisation du développement durable en Algérie. Ainsi, si le concept a profité d'une large dissémination en droit international général, il a également pénétré les droits nationaux à travers l'instauration d'un cadre institutionnel et normatif.

1. L'environnement institutionnel du développement durable en Algérie

La prise de conscience croissante du développement durable en Algérie s'est accentuée avec la création d'institutions en charge de sa gouvernance de sorte à asseoir une véritable dynamique de durabilité.

1.1. Le ministère de l'Environnement

Sa création est la résultante d'un long processus qui a été entamé par la création du Comité national de l'environnement en 1974. Il avait le statut d'organe consultatif pour toutes les questions environnementales. En 1983, l'Agence nationale de protection de l'environnement est mise sur pied. En 1988, apparaît le Premier ministre dont la prérogative est rattachée à l'environnement mais demeure secondaire (ministère de l'Intérieur et de l'environnement). Semblablement, l'année 1990 voit l'attribution de cette compétence au ministère délégué à la Recherche, à la technologie et à l'environnement puis au ministère de l'Intérieur, des collectivités territoriales et de l'environnement en 1993 ; au ministère des Travaux publics, de l'urbanisme, de l'environnement et de la construction en 1999 et en 2000 au ministère de l'Urbanisme et de l'environnement.

En 2016, un grand pas est réalisé en vue de matérialiser les efforts déployés par l'État en matière de préservation de l'environnement et d'amélioration des conditions de vie du citoyen par la constitutionnalisation du droit à l'environnement, dans la perspective d'assurer un environnement sain au citoyen.

En 2017, on assiste pour la première fois à la création d'un ministère dédié à l'environnement mais dont les missions intègrent également la promotion des énergies renouvelables (ministère de l'Environnement et des énergies renouvelables).

En réalité, ce n'est qu'en 2020 qu'un ministère est exclusivement consacré à l'environnement dans la nouvelle constitution, octroyant à l'État les missions de protéger les terres agricoles, d'assurer un environnement sain pour la protection

et le bien-être des personnes, de sensibiliser de manière permanente aux risques environnementaux, de veiller à l'utilisation rationnelle de l'eau, des énergies fossiles et des autres ressources naturelles et de protéger l'environnement dans toutes ses dimensions.

Afin de mener à bien ses missions, plusieurs organismes ont été institués sous tutelle du ministère de l'Environnement :

- Agence nationale des changements climatiques (ANCC)

L'ANCC a été créée par le décret exécutif n° 05-375 du 26 septembre 2005 afin de procéder à l'inventaire national des gaz à effet de serre, de mettre en œuvre le plan national de climat et de sensibiliser aux dangers et enjeux des changements climatiques⁴.

- Agence nationale des déchets (AND)

L'AND a été créée par le décret exécutif n° 02-175 du 20 mai 2002⁵. Ses missions sont établies en vue de favoriser une gestion optimale des déchets en fournissant l'assistance nécessaire aux collectivités locales par le traitement des informations sur les déchets à même de constituer un danger et d'actualiser la banque nationale de données sur les déchets. Elle est active également dans le domaine de l'appui, sous toutes ses formes, au tri, à la collecte, au transport, au traitement, à la valorisation et à l'élimination des déchets. Enfin, l'agence est habilitée à la mise en œuvre et à l'exploitation du système public de reprise et de valorisation des déchets d'emballages.

- Conservatoire national des formations à l'environnement (CNFE)

Le CNFE est un établissement public, créé en 2002, dont les prérogatives concourent à orienter les comportements vers l'écocitoyenneté⁶. Pour ce faire, il entreprend des activités relatives à l'enseignement, la conception et l'animation de programmes d'éducation, la conduite d'actions de sensibilisation dans l'action environnementale et autour de la question du développement durable. Le principal but de ce conservatoire est d'accompagner les opérateurs socio-économiques à développer leurs potentialités et les assister à construire leurs projets dans le domaine environnemental.

- Centre national des technologies de production plus propre (CNTPP)

Le CNTPP est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par le décret exécutif n° 02-262 du 17 août 2002, modifié et complété par le

⁴ <http://www.ancc.dz>

⁵ <https://www.and.dz>

⁶ <http://www.cnfe.dz>

décret exécutif n° 19-11 du 23 janvier 2019⁷. Il se charge de l'assistance technique des entreprises industrielles en leur proposant des études environnementales et en mettant à leur disposition la fiche *Med Clean* de la production propre⁸. Il vise aussi à accroître les capacités des délégués pour l'environnement et à favoriser le recours aux énergies renouvelables.

- Observatoire national de l'environnement et du développement durable (ONEDD)

Créé par le décret exécutif n° 02-115 du 3 avril 2002, l'ONEDD est né dans un contexte international caractérisé par l'existence de nombreux Accords et textes dont l'Algérie fait partie⁹. La première mission qui lui est assignée est celle de la collecte, du traitement, de l'analyse et la gestion auprès des institutions nationales et organismes spécialisés, des données et informations liées à l'environnement et au développement durable en vue de leur publication. La diffusion de ces informations se fait via le rapport sur l'état de l'environnement (RNE), les monographies thématiques et régionales, les bulletins thématiques périodiques, les cartes thématiques.... Il dispose, pareillement, de plusieurs stations de surveillance de l'état des milieux naturels, ce qui lui permet des analyses concises des rejets industriels afin de faciliter une intervention en cas de pollutions accidentelles. Il procède aussi à des études environnementales (étude d'impact, étude de danger, audit environnemental...).

Dans les années 1970 et plus précisément en 1974, il y eut déjà la création du Comité national de l'environnement (CNE), un organe consultatif dont la mission était de proposer les éléments essentiels de la politique environnementale dans le cadre de l'aménagement du territoire et du développement économique et social.

Plus tard, la loi 83-03 du 5 février 1983 relative à la protection de l'environnement instaure la création de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement (ANPE.)

Le Secrétariat d'État chargé de l'environnement auprès du ministère de l'Intérieur et des collectivités locales représente une autre structure chargée d'encadrer le développement durable en Algérie. C'est l'institution gouvernementale mandatée pour définir la stratégie nationale pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. À ses côtés, on n'omettra pas de citer le Haut-commissariat à l'environnement et au

⁷ <http://www.cntppdz.com/>.

⁸ Les fiches MedClean recueillent des exemples de mise en pratique de techniques de production propre dans les entreprises des pays méditerranéens, qui démontrent leur faisabilité au moyen de bilans incluant des aspects à la fois économiques et environnementaux.

⁹ <https://www.onedd.org/>.

développement durable créé en vue d'arrêter les grandes options nationales stratégiques de la protection de l'environnement et de la promotion d'un développement durable et d'en apprécier régulièrement l'évolution. Il s'occupe, de plus, d'évaluer régulièrement la mise en œuvre des dispositifs législatifs et réglementaires et de décider des mesures à prendre. Cet organe prend aussi, en charge, le suivi et l'évaluation de la politique internationale pour faire entreprendre par les structures concernées de l'État, les études prospectives nécessaires.

1.2. Le ministère de la Transition énergétique et des énergies renouvelables

Le décret exécutif n° 20-322 du 22 novembre 2020 fixe les attributions de ce ministère. Les missions qui lui sont incombées, consistent en l'élaboration des politiques et stratégies dont la finalité est d'encourager la transition énergétique et les énergies renouvelables. Il s'agit, en fait, d'enrégimenter une nouvelle politique indépendante de la rente pétrolière qui continuera à être précieuse mais non essentielle. L'objectif d'une telle démarche est d'asseoir un développement économique et énergétique fondé sur la promotion de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie ; la mise en œuvre du programme national de développement des énergies renouvelables et l'élaboration du modèle énergétique national.

Bien avant cela, une politique ambitieuse d'efficacité énergétique avait déjà vu le jour dans le cadre de la loi n° 99-09 du 28 juillet 1999 relative à la maîtrise de l'énergie. Les instruments prévus, à cet effet, sont :

- L'Agence pour la promotion et la rationalisation de l'utilisation de l'énergie, (APRUE) qui est une institution publique industrielle et commerciale sous l'égide du ministère de l'Énergie créée en 1985. En 2021, elle a été transférée sous la tutelle du ministère de la Transition énergétique et des énergies renouvelables. Son rôle principal est de développer, de mettre en œuvre et de suivre des programmes nationaux d'efficacité énergétique.
- Le Fonds national de maîtrise de l'énergie (FNME). Sa naissance en 2000 est le résultat de la création du compte d'affectation spécial n° 302-101 chargé du financement des actions et des mesures relatives à la maîtrise de l'énergie;
- Le Comité intersectoriel de maîtrise de l'énergie (CIME) a été créé dans un contexte particulier d'exigences accrues en économie d'énergie. La création de cet organe consultatif, en 2005, visait à réunir les partenaires de la maîtrise de l'énergie en vue de faciliter la concertation avec et entre ces partenaires, et de faire de la maîtrise de l'énergie un domaine partagé.

- Le Programme national de l'efficacité énergétique qui est dicté par la volonté de l'Algérie de favoriser une utilisation plus responsable de l'énergie et d'explorer toutes les voies pour préserver les ressources et systématiser la consommation utile et optimale.

L'Algérie veut promouvoir une utilisation plus responsable de l'énergie et explorer toutes les voies pour économiser les ressources et systématiser une consommation utile et optimisée. L'objectif de l'efficacité énergétique est de produire le même bien ou service en utilisant le moins d'énergie possible. Le plan comprend des actions qui facilitent l'utilisation des formes d'énergie les plus appropriées à différents usages et nécessitent des changements de comportement et des améliorations des équipements. Le plan prévoit la mise en place de mesures d'efficacité énergétique dans les trois secteurs de la construction, des transports et de l'industrie, et en encourageant les investissements locaux ou étrangers.

Ces ministères et organes présentés identifient les institutions qui placent le développement durable en ligne de mire, mais d'autres ministères sont concernés par le secteur de l'environnement dans son ensemble : ministère de la Santé et de la population, ministère du Tourisme, ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique, ministère de l'Équipement et de l'aménagement du territoire, ministère de l'Agriculture et de la pêche, ministère des Transports, ministère de la Pêche et des ressources halieutiques.

Après la présentation du cadre institutionnel, intéressons-nous à présent au cadre normatif.

2. L'encadrement juridique du développement durable en Algérie, une réalité en construction

À partir des années 1990, l'Algérie s'est dotée de nombreux instruments législatifs aptes à donner une place de premier plan au développement durable dans son agenda de gouvernance¹⁰.

Le cadre législatif est organisé autour de supports où la Constitution se pose comme le socle fondamental. Pour la clarté de l'exposé, nous présenterons d'une part les textes législatifs, et de l'autre les textes réglementaires.

2.1 Les textes législatifs

On distinguera la loi sur la protection de l'environnement des autres lois.

¹⁰ K. Tedjani, « Le développement durable en Algérie », Friedrich Ebert Stiftung, 2021.

2.1.1. La loi relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable

La loi n° 2003-10 du 19 juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable, représente la loi cadre dans ce domaine. Elle a pour objet de définir les règles de protection de l'environnement dans le cadre du développement durable. Ses objectifs gravitent autour de la fixation des principes fondamentaux et des règles de gestion de l'environnement afin de promouvoir un développement national durable en améliorant les conditions de vie et en œuvrant à garantir un cadre de vie sain. Elle escompte, à ce titre, œuvrer à la prévention contre toute forme de pollution ou de nuisance causée à l'environnement en garantissant la sauvegarde de ses composantes. Elle s'intéresse, par conséquent, à la restauration des milieux endommagés et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles par le recours progressif aux technologies propres.

Elle définit ainsi les principes fondamentaux (principe de préservation de la diversité biologique, principe de non dégradation des ressources naturelles, principe de substitution, principe d'intégration, principe d'action préventive et de correction, principe de précaution, principe du pollueur-payeur et principe d'information et de sensibilisation) et les règles de gestion de l'environnement de manière à ériger un développement national durable en améliorant les conditions de vie et en œuvrant à garantir un cadre de vie sain.

D'autres lois entrent en ligne de mire pour conforter cette trajectoire tournée vers la protection de l'environnement et la réalisation du développement durable.

2.1.2. Les autres lois

Elles sont relativement nombreuses et ce sont :

- La loi n° 01-19 du 12 décembre 2001 relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets. Elle a pour objet de fixer les modalités précédemment citées en respectant les principes de prévention et de réduction de la production et de la nocivité des déchets à la source. Elle tend également à assurer l'organisation du tri, de la collecte, du transport et du traitement des déchets ainsi que leur valorisation de façon écologique et rationnelle. Elle encourage également la vulgarisation de l'intérêt de la gestion des déchets par l'information et la sensibilisation des citoyens sur leurs risques et leur impact sur la santé et l'environnement, ainsi que les mesures prises pour prévenir, réduire ou compenser ces risques.
- La loi n° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement du territoire dans le cadre du développement durable qui définit les orientations d'un aménagement du territoire de manière à garantir le développement équilibré et

durable de tout le pays par la mise en place d'instruments appropriés. Elle insiste sur la nécessité de politiques qui concourent à la réalisation de ces choix et sur la hiérarchisation des instruments de leur mise en œuvre.

- La loi n° 02-02 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral. Loi spécifique au « littoral », cette loi dont la finalité est de maîtriser la gestion des espaces littoraux en Algérie en complétant la loi 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme constitue le premier texte ayant défini en « dispositions particulières à certaines parties du territoire », l'espace littoral¹¹.
- La loi n° 02- 08 du 8 mai 2002, relative aux conditions de création des villes nouvelles et de leur aménagement et qui a pour objet de circonscrire les conditions et modalités d'initiation, d'élaboration et d'adoption du plan d'aménagement de la ville nouvelle.
- La loi n° 04-03 du 23 juin 2004 relative à la protection, l'aménagement et l'habilitation des zones de montagne dans le cadre du développement durable qui a pour objet d'identifier les prescriptions applicables en matière de prospection, d'habilitation et d'aménagement des zones de montagnes et d'assurer leur développement durable.
- La loi n° 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable.
- La loi n° 06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire et du développement durable. De nouvelles orientations y sont appliquées quant à sa conception en application des principes de déconcentration, de décentralisation et de gestion de proximité.
- La loi n° 07-06 du 13 mai 2007 relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts dans le cadre du développement durable a pour objectifs notamment d'améliorer le cadre de vie urbain en favorisant la création, l'entretien et l'amélioration de la qualité des espaces verts urbains existants. La nouvelle loi relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts, devrait permettre à l'Algérie de se conformer aux normes internationales, notamment en matière de ratio des surfaces végétalisées par habitant. Cela contribuera à l'augmentation du ratio des espaces verts qui ne dépasse pas actuellement 4,16 m²/habitant, selon les

¹¹ M. Kacemi, « Protection et valorisation du littoral en Algérie : législation et instruments. Le cas des communes littorales d'Oran » in *Études caribéennes*, décembre 2011, <http://journals.openedition.org/etudescaribeennes/5959>.



résultats du dernier recensement national des espaces verts (2020-2021), alors que la norme internationale est de 10m²/habitant.

- La loi n° 11- 02 du 17 février 2011 relative aux aires protégées dans le cadre du développement durable dont l'objet réside dans la classification de ces aires ainsi que les modalités de leur gestion et protection contre les effets néfastes de la pression démographique, de l'urbanisation, de l'industrialisation, de la pression touristique ainsi que des incendies et autres causes physiques de destruction.
- La loi n° 14-07 du 9 août 2014 relative aux ressources biologiques qui a pour objet de fixer les modalités d'accès, de préservation, de conservation, de circulation, de transfert et de valorisation et de partage juste des ressources biologique.
- La loi n° 99-09 du 28 juillet 1999 relative à la maîtrise de l'énergie. Cette loi-cadre définit la politique nationale dans le domaine de la maîtrise de l'énergie et les moyens pour y parvenir.
- La loi n° 04-09 du 14 août 2004 encourage la promotion des énergies renouvelables dans le cadre du développement durable et ce dans le but de protéger l'environnement, en favorisant le recours à des sources d'énergie non polluantes et en apportant sa contribution à la lutte contre le réchauffement climatique par la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Elle tend surtout à participer à l'édification d'un développement durable fondé sur la préservation et la conservation des énergies fossiles.

2.2. La question du développement durable dans les textes réglementaires

La réglementation sur le développement durable, dans le pays, s'est construite à la faveur du développement industriel accru ayant caractérisé la période des années 1970-1980, le constat de l'accroissement des activités industrielles polluantes marquant une absence totale de cadre législatif et réglementaire et jumelé à une défection en matière de structures capables de prendre en charge les problématiques qui y sont rattachées. Au fur et à mesure de la prise de conscience de leur intérêt pour l'économie nationale et pour la protection du territoire, plusieurs textes sont mis en place pour combler les vides juridiques constatés :

2.2.1. La question de l'environnement

Les questions liées à l'environnement, ont été traitées dans les textes réglementaires, de manière à leur attribuer une importance de premier plan.

Le décret exécutif n° 05-240 du 28 juin 2005 a ainsi permis de fixer les modalités

de désignation des délégués pour l'environnement tandis que le décret exécutif n° 2005-444 du 14 novembre 2005 est revenu sur les modalités d'attribution du prix national pour la protection de l'environnement. Dans un autre registre, le décret exécutif n° 2006-02 du 7 janvier 2006 a réglementé les valeurs limites, les seuils d'alerte et les objectifs de qualité de l'air en cas de pollution atmosphérique. Le décret exécutif n°2006-138 du 15 avril 2006 a porté sur la réglementation sur l'émission dans l'atmosphère de gaz, fumées, vapeurs, particules liquides ou solides, ainsi que les conditions dans lesquelles s'exerce leur contrôle et le décret exécutif n° 2006-141 du 19 avril 2006 a caractérisé les valeurs limites des rejets d'effluents liquides industriels. De surcroît, le décret exécutif n° 06-198 du 31 mai 2006 a eu le mérite d'identifier la réglementation applicable aux établissements classés pour la protection de l'environnement en s'intéressant aux études de danger (arrêté du 14 septembre 2014) et à la désignation des membres de la commission interministérielle chargée d'examiner et d'approuver les études de danger des établissements classés de 1ère catégorie (arrêté du 25 novembre 2020) nonobstant le fait que la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement a été fixée par le décret exécutif n° 2007-144 du 19 mai 2007, puis complété par le décret exécutif n° 22-167. Toujours en 2007, le décret exécutif n° 2007-145 du 19 mai 2007 a pu définir le champ d'application, le contenu et les modalités d'approbation des études et des notices d'impact sur l'environnement en plus du fait que durant la même année, la réglementation de l'usage des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de leurs mélanges et des produits qui en contiennent a été instaurée par le décret exécutif n° 07-207 du 30 juin 2007 réglementant. Le décret exécutif n° 2007-145 a été ensuite modifié et complété par le décret exécutif n° 18-255 du 9 octobre 2018 puis par le décret exécutif n° 19-241 du 8 septembre 2019. Le 6 juillet 2008, le décret exécutif n° 08-201 a identifié les conditions et les modalités de délivrance d'autorisation pour l'ouverture d'établissements d'élevage d'animaux d'espèces non domestiques et la présentation au public de ces spécimens. L'arrêté du 19 mai 2011 a désigné les membres de la commission nationale interministérielle, chargée de délivrer les dites autorisations. De plus, le signalement des marchandises dangereuses et toxiques transportées par les navires est devenu obligatoire grâce au décret exécutif n° 08-327 du 21 octobre 2008. Dans le même ordre d'idées, l'usage des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, leurs mélanges et les produits qui en contiennent font l'objet du décret exécutif n° 2010-142 du 23 mai 2010 modifiant le décret exécutif n° 2007-207 du 30 juin 2007, lui-même modifié par le décret exécutif n° 13-110 du 17 mars 2013.

Outre le décret exécutif n° 12-03 du 4 janvier 2012 qui a fixé la liste des espèces végétales non cultivées protégées, le décret exécutif n° 12-235 du 24 mai 2012 a établi la liste des espèces animales non domestiques protégées. Pour sa part, le décret exécutif n° 14-264 du 22 septembre 2014 qui organise la lutte contre les pollutions marines et institue des plans d'urgence ; il a été modifié par le décret exécutif n° 19-227 du 13 août 2019.

En 2015, le plan national d'action environnementale et du développement durable a été initié dans le cadre du décret exécutif n° 15-207 du 27 juillet 2015, complété par l'arrêté du 23 juillet 2016 fixant la liste nominative des membres du comité national d'examen du plan national d'action environnementale et du développement durable, modifié par l'arrêté du 21 mai 2017.

2.2.2. Le domaine de l'énergie

En matière de maîtrise de l'énergie, le décret exécutif n° 04-149 du 19 mai 2004 institue les modalités d'élaboration du programme national de maîtrise de l'énergie (PNME). Il faut savoir qu'en 1985 déjà, une agence pour la promotion et la rationalisation de l'utilisation de l'énergie est installée par le décret n° 85-235 du 25 août 1985 modifié et complété par le décret exécutif n° 04-314. Par ailleurs, la question de la maîtrise de l'énergie est tellement préoccupante que des actions en faveur de l'audit énergétique des établissements grands consommateurs d'énergie a été réglementé par le décret exécutif n° 05-495 relatif à l'audit énergétique en surcroît du décret exécutif n° 2000-90 du 24 avril 2000 fixant la réglementation thermique dans les bâtiments neufs. Au surplus, des textes ont été promulgués pour fixer les règles spécifiques d'efficacité énergétique applicables aux appareils fonctionnant à l'électricité, aux gaz et aux produits pétroliers par l'entremise du décret exécutif n° 05-16 du 11 janvier 2005. Ce décret a été assorti de plusieurs arrêtés déterminant les appareils et les catégories d'appareils à usage domestique soumis aux règles spécifiques d'efficacité énergétique et fonctionnant à l'énergie électrique (arrêté interministériel du 3 novembre 2008), identifiant leur classification énergétique (arrêté interministériel du 29 novembre 2008), définissant les dispositions générales relatives aux modalités d'organisation et d'exercice du contrôle d'efficacité de ces appareils (arrêté interministériel du 29 novembre 2008). D'autres arrêtés concernent l'étiquetage énergétique des réfrigérateurs, des congélateurs et des appareils combinés à usage domestique soumis aux règles spécifiques d'efficacité énergétique et fonctionnant à l'énergie électrique (arrêté du 21 février 2009), l'étiquetage énergétique des climatiseurs à usage domestique soumis aux règles spécifiques d'efficacité énergétique et fonctionnant à l'énergie électrique (arrêté du 21 février 2009), l'étiquetage énergétique des lampes domestiques soumises aux règles spécifiques d'efficacité énergétique et fonctionnant à l'énergie électrique (arrêté du 21 février 2009).

2.2.3. Le cadre réservé aux espaces montagneux

Le décret exécutif n° 05-469 du 10 décembre 2005 a porté principalement sur le contenu et faisabilité des études et des consultations préalables requises ainsi que l'ensemble des conditions, des modalités et des procédures devant permettre la détermination et le classement des zones de montagne et leur regroupement en massifs montagneux. L'arrêté du 6 novembre 2006 a permis, dans ce sens, la

nomination des membres de la commission interministérielle qui en est chargée. Le décret exécutif n° 2006-07 du 9 janvier 2006 a défini la composition du conseil national de la montagne, ses attributions, son organisation et les modalités de son fonctionnement et l'arrêté du 22 avril 2006 en a déterminé les modalités de nomination de ses membres alors que le décret exécutif n° 07-59 du 3 février 2007 complétant le décret exécutif n° 06-07 du 9 janvier 2006 en a fixé la composition, les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement. Par ailleurs, les modalités d'élaboration et d'adoption du règlement d'aménagement du territoire du massif montagneux font l'objet du décret exécutif n° 07-85 du 10 mars 2007 ; les membres de la commission interministérielle pour l'examen et l'adoption des règlements d'aménagement du territoire des massifs montagneux ont été nommés par l'arrêté du 15 janvier 2008 et sa composition est prévue par l'arrêté du 18 novembre 2014.

2.2.4. La gestion des déchets

La gestion des déchets s'est affermie notamment depuis les années 2000 à travers un ensemble de textes réglementaires. Le décret exécutif n° 2002-372 du 11 novembre 2002 a pour objectif de définir les modalités de valorisation des déchets par leur générateur et/ou leur détenteur ainsi que les conditions d'élimination des déchets que leur détenteur ou leur générateur ne peuvent valoriser, et cela notamment pour d'emballages. Le décret exécutif n° 03-477 du 9 décembre 2003 est l'un des textes phares promulgués en vue d'établir les modalités et les procédures d'élaboration, de publication et de révision du plan national de gestion des déchets spéciaux. Le décret exécutif n° 2004-199 du 19 juillet 2004 a déterminé les modalités de création, d'organisation, de fonctionnement et de financement du système public de traitement des déchets d'emballages. Le décret exécutif n° 2003-477 du 9 décembre 2003 a identifié les modalités et les procédures d'élaboration, de publication et de révision du plan national de gestion des déchets spéciaux. Ce décret a été renforcé par les arrêtés suivants : l'arrêté du 15 mars 2008 portant désignation des membres de la commission chargée de l'élaboration du plan national de gestion des déchets spéciaux, l'arrêté du 7 juin 2014 portant désignation des membres de la commission chargée de l'élaboration du plan national de gestion des déchets spéciaux et l'arrêté du 2 août 2021 portant désignation des membres de la commission chargée de l'élaboration du plan national de gestion des déchets spéciaux. Le décret exécutif n° 2003-478 du 9 décembre 2003 définit les modalités de gestion des déchets d'activités de soins. L'arrêté interministériel du 4 avril 2011 est venu le compléter en fixant les modalités de traitement des déchets anatomiques. Le décret exécutif n° 2004-210 définit les modalités de détermination des caractéristiques techniques des emballages destinés à contenir directement des produits alimentaires ou des objets destinés à être manipulés par les enfants. Le décret exécutif n° 04-409 a fixé les modalités de transport des déchets spéciaux dangereux. Il s'est consolidé avec deux arrêtés supplémentaires : l'arrêté interministériel du 2 septembre 2013 fixant le contenu



du dossier de demande d'autorisation de transport des déchets spéciaux dangereux, les modalités d'octroi de l'autorisation ainsi que ses caractéristiques techniques et l'arrêté fixant les caractéristiques techniques des étiquettes des déchets spéciaux dangereux. Le décret exécutif n° 04-410 a fixé les règles générales d'aménagement et d'exploitation des installations de traitement des déchets et les conditions d'admission de ces déchets au niveau de ces installations. Le décret exécutif n° 2005-314 du 10 septembre 2005 a défini les modalités d'agrément des groupements de générateurs et/ou détenteurs de déchets spéciaux. Le décret exécutif n° 2005-315 du 10 septembre 2005 fixant les modalités de déclaration des déchets spéciaux dangereux. Le décret exécutif 06-104 établit la nomenclature des déchets, y compris les déchets dangereux spéciaux en distinguant les différents types de déchets. Le décret exécutif n° 07-205 du 30 juin 2007 détermine les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision du schéma communal de gestion des déchets ménagers et assimilés. Le décret exécutif n° 2009-19 du 20 janvier 2009 régit l'activité de collecte des déchets spéciaux. Le décret exécutif n° 19-10 du 23 janvier 2019 régit l'exportation des déchets spéciaux dangereux. Ce décret a été complété par l'arrêté du 18 décembre 2019 désignant les membres du comité intersectoriel d'exportation des déchets spéciaux dangereux, l'arrêté du 8 juin 2020 caractérisant les modalités d'habilitation de l'exportateur des déchets spéciaux dangereux et l'arrêté du 4 novembre 2021 modifiant l'arrêté du 18 décembre 2019 portant désignation des membres du comité intersectoriel d'exportation des déchets spéciaux dangereux.

2.2.5. Les aires protégées

Concernant les aires protégées, leur gestion a été confiée à la commission nationale et des commissions départementales dont la composition, les modalités d'organisation et de fonctionnement ont été identifiées par le décret exécutif n° 16-259 du 10 octobre 2016 et leur désignation par l'arrêté du 5 avril 2017, modifié par l'arrêté du 7 juin 2018 puis par celui du 18 novembre 2021 modifiant l'arrêté du 20 juin 2021. Le schéma directeur de l'aire protégée a vu les modalités de son élaboration, celles de son approbation et révision clarifiées par le décret exécutif n° 19-224 du 13 août 2019. Quant au plan de gestion de l'aire protégée, c'est le décret exécutif n° 19-225 du 13 août 2019 qui en a fixé les modalités d'élaboration, d'approbation et de révision.

2.2.6. La gestion du littoral

La gestion de cet espace, quasi stratégique du territoire algérien, s'est enrichi grâce au décret exécutif n° 2004-113 du 13 avril 2004 qui a permis la mise en place organisation du commissariat national du littoral en identifiant son organisation administrative selon l'arrêté du 14 janvier 2006, la nomination des membres de son conseil d'orientation suivant l'arrêté du 23 avril 2006 et la désignation de ses membres en conformité à l'arrêté du 16 décembre 2014 portant

désignation des membres du conseil d'orientation du commissariat national du littoral. Le décret exécutif n° 2006-351 du 5 octobre 2006 a, de plus, fixé les conditions de réalisation des voies carrossables nouvelles parallèles au rivage. Le décret exécutif n° 2006-424 du 22 novembre 2006 a facilité, par ailleurs, la désignation de la composition et du fonctionnement du conseil de coordination côtière. Le décret exécutif n° 07-206 du 30 juin 2007 a, quant à lui, établi les conditions et les modalités de construction et d'occupation du sol sur la bande littorale, de l'occupation des parties naturelles bordant les plages et de l'extension de la zone objet de *non-œdificandi*. Il a été complété par l'arrêté du 6 mars 2018 fixant la liste nominative des membres de la commission nationale chargée d'examiner et de valider les études d'aménagement du littoral, l'arrêté du 31 juillet 2019 modifiant l'arrêté du 6 mars 2018 fixant la liste nominative des membres de la commission nationale chargée d'examiner et de valider les études d'aménagement du littoral.

En outre, le décret exécutif n° 08-122 du 15 avril 2008 complétant le décret exécutif n° 06-424 du 22 novembre 2006 a permis de revenir sur la composition et le fonctionnement du conseil de coordination côtière, tandis que le décret exécutif n° 09-88 du 17 février 2009 s'est attaché au classement des zones critiques du littoral. Le décret exécutif n° 09-114 du 7 avril 2009 a porté davantage sur les conditions d'élaboration du plan d'aménagement côtier, son contenu et les modalités de sa mise en œuvre à travers la détermination de la liste nominative des membres de la commission interministérielle pour l'examen du plan d'aménagement côtier selon l'arrêté du 3 octobre 2018, l'identification de la liste nominative des membres de la commission interministérielle pour l'examen du plan d'aménagement côtier en application de l'arrêté du 1er décembre 2021. Les modalités d'extension de la protection des fonds marins du littoral et déterminant les activités industrielles en offshore ont, ensuite été indiquées dans le cadre du décret exécutif n° 10-31 du 21 janvier 2010, ainsi le décret exécutif n° 14-264 du 22 septembre 2014 relatif à l'organisation de la lutte contre les pollutions marines et institution des plans d'urgence.

2.2.7. Les espaces verts

La réglementation en matière d'espaces verts est mise en place grâce à la circulaire interministérielle du 31 octobre 1984 qui a fixé les normes minimales indicatives pour leur réalisation. La circulaire n° 5268/BODG/83/34H.3.2.1.1386/H.1 du 5 mars 1983 a, en outre, établi les règles liées à l'aménagement des lotissements afin de faire prendre conscience aux citoyens de l'importance de ces espaces. La circulaire ministérielle n° 9256/BODG/83/H.1/366/H3 du 29 novembre 1983 prévoit les normes de localisation et de dimensionnement des espaces verts et des aires de jeux ainsi que leur protection, conservation et aménagement. L'arrêté ministériel du 5 mars 1984 établit le cahier des charges type pour l'aménagement des zones industrielles en plein respect des espaces verts.



Par ailleurs, la nomenclature des arbres urbains et d'alignement a été fixée par le décret exécutif n° 09-67 du 7 février 2009. Plusieurs prix nationaux ont ensuite été instaurés, toujours dans le but d'encourager les villes vertes, à travers notamment le décret exécutif n° 09-101 du 10 mars 2009 portant organisation et modalités d'attribution du prix national de la ville verte, complété par divers arrêtés (arrêté du 9 mars 2010 portant désignation des membres du jury du prix national de la ville verte ; arrêté du 19 mai 2011 modifiant l'arrêté du 9 mars 2010 portant désignation des membres du jury du prix national de la ville verte ; arrêté du 7 juillet 2013 fixant le règlement du concours national de la ville verte, les modalités de candidature ainsi que les conditions et les critères techniques du prix national de la ville verte, sa nature et sa consistance ; arrêté du 25 avril 2018 portant désignation des membres du jury du prix national de la ville verte, arrêté du 6 février 2019 modifiant et complétant l'arrêté du 7 juillet 2013 fixant le règlement du concours national de la ville verte, les modalités de candidature ainsi que les conditions et les critères techniques du prix national de la ville verte, sa nature et sa consistance). De plus, une commission interministérielle des espaces verts a été mise en place et dont les modalités d'organisation et de fonctionnement ont été institués par le décret exécutif n° 09-115 du 7 avril 2009, complété par l'arrêté du 9 mars 2010 portant désignation des membres de la commission interministérielle des espaces verts. Le décret exécutif n° 09-147 du 2 mai 2009 a en outre précisé le contenu et les modalités d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre du plan de gestion des espaces verts et dont la circulaire du 7 octobre 2007 avait déjà déterminé les modalités relatives à leur gestion, protection et développement.

À la lumière de l'analyse faite concernant la problématique du développement durable et sa prise en charge juridique en Algérie, le constat à faire est significatif. En dépit de l'urgence de la question, l'intérêt qui lui est porté juridiquement ne s'est pas fait de manière exclusive. En effet, il n'existe pas de textes qui consacrent le développement durable de façon particulière. L'engagement du pays dans cette trajectoire spécifique de développement s'est fait en intégrant à chaque fois les préoccupations locales. À ce titre, la réglementation algérienne en matière de développement durable tourne autour de deux variantes principales : la loi sur l'environnement et la loi sur les ressources naturelles.

Conclusion

L'adoption d'une telle stratégie de développement durable viable en Algérie, et la mise en place de tous les moyens nécessaires par les différentes structures concernées sont corolaires à un encadrement juridique judicieux. Il est, certes, admis que le nouveau paradigme du développement exige l'interdisciplinarité. Un mode authentiquement transdisciplinaire s'impose, en effet, pour assurer une forme de communication, de coordination et de coopération plus efficace et

soutenue entre les structures qui en cadrent les actions de développement durable au niveau de la planification et de la mise en œuvre des activités. Tel est l'axe d'amélioration majeur qui nécessite une réflexion profonde. Parlant de coordination, à titre d'illustration, elle demeure faiblement adoptée entre le ministère de l'énergie et des mines et le ministère de la transition énergétique et des énergies renouvelables malgré qu'ils partagent des points communs de taille, ceux de l'intégration des énergies propres, l'efficacité énergétique et les économies d'énergie.

Le cadre juridique est, certes, très étoffé, il implante toutes les questions qui intéressent exclusivement les spécificités algériennes, du fait de son caractère rentier et l'immensité de son territoire. En procédant au bilan des réalisations, depuis les années 1970, plusieurs institutions, organismes ou agences ont été créés avec la même volonté de mettre en place une véritable économie et société qui fonctionnent, de façon concrète selon les principes et objectifs du développement durable. Cependant, leur champ d'action repose largement sur des préoccupations étroites et cloisonnées, ce qui limite fortement leur efficacité. Aussi, l'instabilité du rattachement du secteur de l'environnement à un ministère et le retard accumulé pour dégager une institution qui s'occupe exclusivement de l'environnement démontre le gap qui existe entre les textes et la réalité du terrain.

Le cadre législatif et réglementaire s'est, pareillement, métamorphosé. L'Algérie est un pays très actif dans ce domaine. Néanmoins, des contradictions persistent dans les prérogatives des institutions ou encore dans les objectifs ou mesures à entreprendre. Certains résultats liés au développement durable demeurent pourtant encourageants et même assez significatifs des efforts juridiques reproduits sur le terrain. L'Algérie est au 1er rang africain et arabe en 2022 dans un classement mondial de l'indice ODD (objectifs de développement durable), selon le rapport du *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN). Elle figure au 64e rang mondial sur les 163 pays insérés dans ce classement. Toutefois, elle est en net recul de 11 places par rapport au précédent rapport de 2019 où elle était également au 1er rang africain et arabe mais 53e au niveau mondial sur 162 pays. Beaucoup reste à faire en matière d'environnement, de biodiversité, de maîtrise de l'énergie et de verdissement du mix énergétique, de protection des espaces verts et des montagnes, etc. En outre, beaucoup reste à faire du point de vue juridique, d'autant plus que certains textes d'application sont faiblement énoncés, ce qui crée un décalage avec le dispositif institutionnel en raison d'une coordination et concertation défailtantes. Aussi, le pays demeure fondamentalement rentier avec des ressources énergétiques mais aussi naturelles ou liées à l'environnement qui ne cessent d'être menacées en raison d'une accélération de leur utilisation et des aléas du changement climatique comme c'est le cas pour les ressources hydriques.

Enfin, il est impératif de joindre le texte aux actions de terrain et de favoriser une inclusion-collaboration-coordination entre toutes les parties prenantes dans ce domaine, de façon à l'harmoniser avec le modèle de développement économique choisi et de se placer, de façon effective, sur la voie du développement durable.

LES AMBITIONS DE LA CONTRIBUTION DÉTERMINÉE AU NIVEAU NATIONAL (CDN) RÉVISÉE, POUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD) AU NIGER

Nana HAROUNA MAHAMADOU
Doctorante en droit de l'environnement
Université Cheikh Anta Diop, Dakar

Hassane Djibrilla CISSE
Docteur en sciences de l'environnement
Directeur général, Bureau national d'évaluation environnementale, Niger

Résumé

Le Niger, conformément à ses obligations, a adopté en décembre 2021 et soumis au secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, sa CDN révisée (dont le processus de révision a commencé en 2020). Dans cet article, nous nous questionnons sur le niveau d'ambition de cette nouvelle CDN dans le cadre de sa contribution à l'atteinte des ODD, afin de permettre au pays de tirer profit des avantages mutuels des deux agendas au regard de l'urgence climatique actuelle.

Mots clés : ODD ; CDN ; ambitions ; avantages.

Abstract

Niger, in accordance with its obligations, adopted in December 2021 and submitted to the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, its revised NDC (whose revision process began in 2020). In this article, we question the level of ambition of this new NDC in terms of its contribution to the achievement of the SDGs, to allow the country to take advantage of the mutual benefits of the two agendas in light of the current climate emergency.

Keywords: SDGs; NDC; aspirations; benefits.

Introduction

Les changements climatiques sont devenus depuis plusieurs années, l'un des problèmes environnementaux qui attire de plus en plus l'attention à l'échelle mondiale. Ils constituent depuis les années 1980, une réelle menace pour le développement durable, en particulier pour l'Afrique¹. Beaucoup de secteurs comme ceux de la sécurité alimentaire, la santé et les moyens de subsistance, sont déjà durement touchés par les changements climatiques² dans cette région. Ces secteurs subissent les effets dramatiques des changements climatiques, ce qui constituera incontestablement un frein au développement durable.

En effet, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)³ rappelait déjà en 2001 que la température devrait augmenter plus vite en Afrique notamment dans les régions arides, ce qui aura un impact encore plus grave sur la production agricole, la sécurité alimentaire, la santé humaine (notamment les maladies hydriques et vectorielles) et la disponibilité de l'eau

Dans le même sens, il avait présenté un rapport spécial⁴ dans lequel il précise que le fait de limiter le réchauffement à 1,5 °C et non à 2 °C permettrait également de faire en sorte que la société soit plus durable et plus équitable. Grâce au GIEC, nous savons aussi que « les impacts du changement climatique et les réponses qui sont apportées sont étroitement liés au développement durable, qui concilie bien-être social, prospérité économique et protection de l'environnement ».

Aussi, dans la déclaration de l'Agenda 2030, il est écrit : « Les changements climatiques représentent l'un des plus grands défis de notre temps et leurs incidences risquent d'empêcher certains pays de parvenir au développement durable ».

Selon Gro Harlem Brundtland⁵, si « le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Accord de Paris sur les changements climatiques, adopté la même année, [...] sont mis en œuvre, il sera possible de construire un monde où

¹ Les dégâts provoqués par les changements climatiques en Afrique seraient plus importants que dans n'importe quelle région du monde. C'est par exemple ce qu'explique Richard Washington, spécialiste du climat, en affirmant que l'Afrique est plus vulnérable que toute autre région du monde aux changements climatiques, <https://www.bbc.com/afrique/region-50835431#:~:>

² A. Madjidi Moutari, « Note de décryptage sur l'adaptation », *Demi-E Niger et Réseau Climat & Développement*, juillet 2016, p. 3.

³ Le GIEC est le principal organisme international chargé d'évaluer les activités scientifiques consacrées aux changements climatiques, les conséquences de ces changements, les risques qui y sont liés, ainsi que les mesures susceptibles d'être prises pour y faire face.

⁴ GIEC, *Réchauffement planétaire de 1,5 °C - Résumé à l'intention des décideurs*, OMM-PNUE, Genève, 2019.

⁵ Ancienne première ministre de la Norvège, ancienne Directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé.

la pauvreté, les inégalités et les conflits ne compromettent pas les perspectives des millions de personnes qui ne peuvent actuellement pas jouir de leurs libertés et droits fondamentaux⁶ ».

Au regard de ces considérations, en Afrique plus que partout ailleurs, chercher des synergies entre actions climatiques et développement durable est devenu nécessaire⁷, car ils constituent deux parties du même défi et doivent être traités ensemble.

C'est dans cette lignée que l'expression des volontés nationales⁸ à travers les documents de Contributions déterminées au niveau national (CDN), constitue une occasion de relier ces deux préoccupations, car elles permettent la réalisation de plusieurs objectifs de développement durable. Ceci est particulièrement vrai pour le Niger, où les phénomènes de désertification, de dégradation des ressources naturelles et des terres constituent depuis des décennies, une préoccupation majeure pour le développement économique et social du pays.

Il est donc impératif de développer des initiatives et de conduire des actions de nature à favoriser l'atteinte des ODD.

Dès lors, dans le cadre de la révision⁹ de sa CDN, dont le financement partiel a été accordé avec *NDC Partnership* sous l'égide de la Banque mondiale, le pays s'est mis sur cette même trajectoire de développement résilient face aux changements climatiques dans le but de permettre un alignement effectif de deux processus à travers ses politiques et stratégies.

Partant du fait que le document révisé doit être plus ambitieux que le premier, nous souhaiterions, dans le cadre de cette contribution, faire ressortir les caractéristiques de cette ambition en termes d'atteinte des ODD au Niger au regard des « corrélations étroites »¹⁰ existant entre ces deux agendas.

Pour y parvenir, en complément de l'examen de la CDN et de la recherche documentaire, une série d'entretiens semi structurés a été réalisée auprès de quelques acteurs ayant participé au processus de révision de la CDN du Niger et de ceux concernés par le sujet d'étude. C'est la synthèse qui nous a permis de rédiger ce document et de ressortir que si la CDN révisée fait preuve d'une ambition rehaussée, en termes d'atteinte des ODD (1) par rapport à la CDN

⁶ *Le Futur c'est maintenant : la science au service du développement durable*, Rapport mondial sur le développement durable 2019, Nations Unies, New York, 2020.

⁷ ID4D, <https://ideas4development.org/rechauffement-solutions-afrique/>.

⁸ Mounkaila Goumandakoye, *webinaire environnemental sur le changement climatique : défis, enjeux et opportunités pour le développement durable en Afrique*, REMAPSEN, 2022.

⁹ L'Accord de Paris demande que les pays actualisent leurs CDN tous les cinq ans.

¹⁰ M. A. Mekouar, « La gouvernance mondiale du climat entre New York, Paris et Marrakech : engagements, atteintes et défis », *Revue africaine de droit de l'environnement*, 3/2018, p. 84.

précédente, il n'en demeure pas moins vrai que cette ambition est insuffisamment affirmée dans le document révisé (2).

1. Une ambition rehaussée de la CDN révisée en termes d'atteinte des ODD au Niger

Plusieurs éléments permettent d'apprécier ce rehaussement du niveau d'ambition de la CDN révisée en termes d'alignement aux ODD au Niger. Ils sont soit traduits explicitement dans le document, soit reportés de façon implicite dans les documents nationaux en lien avec les travaux en cours sur les ODD.

1.1. Les références explicites au rehaussement de l'ambition de la CDN révisée

Signataire de l'agenda 2030 adopté en septembre 2015, le Niger entend contribuer aux efforts mondiaux de mettre fin à la pauvreté, protéger la planète et garantir que tous jouissent de la paix et de la prospérité d'ici 2030, et cela, tout « en ne laissant personne pour compte ».

Cet agenda correspondant à celui de l'Accord de Paris sur les changements climatiques, dans le cadre duquel, le Niger, à l'instar d'autres pays signataires a révisé sa CDN et a saisi cette opportunité pour prendre des initiatives climatiques ambitieuses en accord avec l'atteinte des ODD. Cela lui a permis de relever le niveau de son ambition non seulement en termes de mesures et d'actions d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, mais aussi pour réaliser des objectifs internationaux tels que les ODD. Le développement des pays du sahel étant menacé par les impacts de ces changements climatiques (des alignements positifs entre les CDN d'Afrique de l'Ouest et les ODD présentent des opportunités d'avantages mutuels qui peuvent faire progresser le développement national via une voie plus résiliente au climat).¹¹

C'est ainsi qu'il apparaît clairement dans le document de la CDN révisée, une volonté manifeste de faire progresser la réalisation des ODD au Niger. Il s'agit d'une avancée majeure par rapport à la CDN précédente, car en plus de reconnaître l'importance du développement durable dans l'action climatique¹², ce document envisage également de « contribuer à la réalisation des ODD »¹³.

En contribuant à la mise en œuvre des objectifs nationaux de développement (lutter contre la pauvreté ; assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des nigériens et des nigériennes ; promouvoir la gestion durable des ressources

¹¹ *Ibid.*

¹² MESUDD, Document de contribution déterminée au niveau national (CDN) du Niger, septembre 2015.

¹³ MESUDD, Document de contribution déterminée au niveau national (CDN) du Niger, octobre 2021.

naturelles et l'utilisation massive des énergies renouvelables ; renforcer la résilience des écosystèmes et des communautés), la CDN révisée, vise également à respecter ses engagements à accélérer le rythme durant cette « Décennie d'action » pour réaliser le développement durable d'ici 2030. La reconnaissance de la convergence de ces deux processus participe au renforcement de la gouvernance climat et développement durable au Niger.

La CDN révisée reconnaît le caractère interdépendant des deux agendas, allant dans le cadre de l'appel du GIEC et du rapport mondial sur le développement durable 2020, qui recommandent « de concevoir des voies intégrées vers le développement durable ». Ce nouvel engagement traduit la forte volonté d'aligner la CDN aux ODD, dans le cadre de la mise en œuvre des solutions intégrées au service du développement durable, et cela en fonction de ses besoins et priorités. Cet effort de synchronisation est une façon d'éviter les multiples chevauchements susceptibles d'entraver une mise en œuvre cohérente qui tienne compte des objectifs communs ODD/CDN, gage d'une coordination efficace.

Le rehaussement du niveau d'ambition de la CDN révisée pour l'atteinte des ODD se révèle également de façon implicite dans les documents nationaux en lien avec les travaux sur les ODD au Niger.

1.2. Les références implicites au rehaussement de l'ambition de la CDN révisée

Le souhait de faire de la CDN révisée un des programmes prioritaire¹⁴ du plan de développement économique et social (PDES) 2022-2026, qui est le principal document¹⁵ de mise en œuvre des ODD au niveau national témoigne même implicitement de cette volonté d'alignement. La CDN, en s'alignant donc à ce document¹⁶, constitue par conséquent une voie privilégiée d'atteinte des ODD au Niger.

La CDN révisée s'aligne aux politiques et stratégies nationales dont la stratégie de développement durable et de croissance inclusive (SDDCI Niger 2035)¹⁷, qui a pour ambition de faire du Niger à l'horizon 2035, « un pays uni, démocratique et moderne, paisible, prospère et fier de ses valeurs culturelles sous-tendues par

¹⁴ Selon Mme Harouna Ramata Abba Kiari, Directrice du renforcement de la résilience et de l'atténuation au changement climatique, coordonnatrice de la révision de la CDN.

¹⁵ La mise en œuvre des ODD au Niger s'exécute à travers le plan de développement économique et social (PDES) qui est l'unique cadre de référence en matière de politique de développement, ceci, afin de maintenir la cohérence d'ensemble et le caractère indivisible et interconnecté des ODD.

¹⁶ Le PDES 2017-2021 a fait de la gestion durable de l'environnement un axe stratégique spécifique. Ainsi, à chacune des dimensions des ODD correspond un axe stratégique du PDES 2017-2021 qui prend en compte les cibles et indicateurs prioritaires.

¹⁷ Ministère du Plan, stratégie du développement durable et de croissance inclusive Niger-2035, République du Niger, 2017, tomes 1 et 2.

un développement durable, éthique, équitable et équilibré dans une Afrique unie et solidaire ». Elle s’aligne également à l’Initiative 3N¹⁸, dont l’objectif global est de « contribuer à mettre durablement les populations nigériennes à l’abri de la faim et de la malnutrition [...] », ainsi qu’aux autres politiques et stratégies sectorielles relatives à la gestion durable des ressources naturelles et l’accès aux services énergétiques modernes pour tous.

Toutefois, les synergies entre les ODD et les engagements concernant les changements climatiques au Niger, ne sont pas suffisamment révélés dans la CDN révisée.

2. Une ambition insuffisamment affirmée dans le document révisé

Plusieurs facteurs limitent l’ambition de la CDN révisée en termes d’alignement aux ODD. Dans le cadre de cette étude, nous allons aborder les aspects relatifs à l’insuffisante prise en compte des synergies entre la CDN et les ODD, pour lesquels nous avons formulé quelques pistes d’améliorations qui pourraient éclairer les mises à jour futures de la CDN.

2.1. Une prise en compte insuffisante des synergies entre la CDN et les ODD

L’atteinte des ODD est au cœur de la CDN révisée. Il a ainsi été rappelé dans le deuxième rapport national volontaire sur les objectifs de développement durable au Niger de 2020, ce lien intrinsèque, en recommandant la capitalisation du processus de révision de la CDN.

Cependant, le processus de révision n’a pas été suffisamment mis à profit pour identifier l’alignement potentiel entre les cibles, les actions, les mesures politiques et les besoins explicitement dans la CDN et les cibles des ODD, dans le document révisé.

De ce fait, dans le cadre du renforcement de la coordination et d’amélioration du financement du développement entre autres, il aurait été important d’indiquer dans la CDN révisée, les liens entre les deux agendas afin de profiter de ces co-avantages des CDN dans leur contribution aux ODD. En effet, il manque dans le document de la CDN révisée, des engagements détaillés qui permettront d’éviter des actions incohérentes et contradictoires lors de la mise en œuvre des deux agendas.

¹⁸ Haut-commissariat à l’initiative 3N, Plan d’action 2016-2020 de l’initiative « 3N » pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le développement agricole durables, Niger, 2015.

2.2. Quelques pistes d'amélioration

En raison de son importance, l'alignement de la CDN aux ODD nécessite de la part des États des efforts supplémentaires en vue de rechercher les liens entre les deux processus et d'élaborer des actions nationales en vue d'assurer une mise en œuvre efficace. Plusieurs opportunités permettent de faciliter cette démarche, notamment l'existence d'outils¹⁹ et de procédure en vue de rechercher les synergies entre les deux processus. A ceux-là, ajoutons l'échelle temporelle des deux processus, la volonté d'alignement et un cadre institutionnel favorable. Des études approfondies sur les liens entre les ODD et la CDN devraient être davantage exploitées ou encouragées pour faire ressortir clairement ces synergies entre les ODD et les engagements concernant les changements climatiques dans un contexte où les preuves scientifiques sont sans équivoque par rapport à leurs impacts.

Il est important de noter à ce niveau qu'un certain nombre de CDN révisées africaines ont pris en compte cet aspect²⁰, et soulignent explicitement ces synergies entre CDN et ODD, avec des actions nationales concrètes. L'avantage d'une telle démarche est qu'elle permet d'anticiper les considérations ODD dans la détermination des mesures d'adaptation et d'atténuation contenues dans les CDN en fonction des secteurs priorités par les États, (AFAT et énergies pour le Niger), au regard de leur portée et de leurs contenus différents.

Aussi, il s'agit d'une opportunité pour répondre au problème de financement des deux agendas, dans un but de transparence et de facilitation de la coordination, pour leur mise en œuvre effective.

Conclusion

D'énormes progrès ont été entrepris pour la réalisation des ODD au Niger. En témoigne le rapport sur le développement durable 2020 dont le contenu est repris dans le deuxième rapport national volontaire sur les objectifs de développement durable au Niger. Cependant, poursuivre les actions en faveur du climat et du développement durable d'une façon rationnelle et cohérente est la meilleure option pour permettre aux pays d'atteindre leurs objectifs de manière aussi efficace et rapide que possible en vertu de l'Accord de Paris et du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Dans ce sens, le GIEC insiste sur l'urgence d'une action climatique axée sur l'équité et la justice dans le but d'accélérer les progrès vers le développement durable. Car, pour reprendre la même instance, le pire est à venir, avec, à la clé, davantage de pénuries, de

¹⁹ L'outil *NDC-SDG Connections*, explore par exemple en fonction de tous les ODD, les points d'entrées potentiels qui peuvent promouvoir des actions politiques cohérentes entre la CDN et les ODD des pays renseignés.

²⁰ On peut citer entre autres les CDN du Burkina Faso, du Rwanda, du Togo.

pauvreté, de famines ou de conflits. L'interdépendance du climat, de la biodiversité et des populations étant désormais plus qu'une évidence, il est nécessaire d'aller vers un (monde caractérisé par une forte coopération internationale donnant la priorité au développement durable), a estimé le sixième rapport du GIEC, capable d'impulser la traduction des intentions en action.

L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DURANT L'IMPLÉMENTATION DU PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU CAMÉROUN

Éléazar Michel NKOUE

Chargé de cours à la Faculté des sciences juridiques et politiques
Université de Yaoundé II, Cameroun

François Claude MAMA

Doctorant en droit privé
Université de Yaoundé II, Cameroun

Résumé

Le développement durable semble constituer la manière la plus appropriée pour éviter la dégradation de la planète. Il apparaît de ce fait comme l'un des nouveaux paradigmes de la protection de l'environnement. Au Cameroun, le développement durable a commencé à être pris en compte dans la protection de l'environnement à travers des procédés tels que l'évaluation environnementale et la planification territoriale. Toutefois, leur mise en œuvre est encore gangrenée d'entraves.

Mots clés : développement durable ; évaluation environnementale ; planification territoriale ; protection de l'environnement.

Abstract

Sustainable development seems to be the most appropriate way to avoid the degradation of the planet. It therefore appears as one of the new paradigms of environmental protection. In Cameroon, sustainable development has started to be considered in the protection of the environment through processes such as environmental assessment and territorial planning. However, their implementation is still plagued with impediments.

Keywords: *Sustainable development; environmental assessment; territorial planning; environmental protecti*

Introduction

La régression est devenue un souci majeur des défenseurs de l'environnement¹. L'on se rend compte que depuis les conférences de Stockholm (1972) et de Rio (1992), le concept de développement durable a progressivement fait l'objet des discours des autorités politiques à travers les Nations. Les États ont pris conscience de l'urgence écologique sous la pression des scientifiques et de la société civile². Il faut aussi souligner que la multiplication des catastrophes environnementales³ et la prise en compte des risques d'épuisement des ressources naturelles ont permis d'accroître la sensibilisation internationale sur les risques irréversibles qui menacent la planète et qui mettent en péril l'avenir des générations futures⁴. Ainsi, le développement durable demeure au centre des préoccupations de la communauté internationale, comme en témoignent les multiples sommets et instruments internationaux qui lui sont consacrés⁵.

Au Cameroun, « la protection de l'environnement est d'intérêt général »⁶, car la constitution⁷ consacre le droit à un environnement sain à toutes les couches de la population. L'État du Cameroun comme plusieurs autres États africains a créé une multitude d'institutions et adopté de normes juridiques pour encadrer juridiquement le concept de développement durable. L'objectif des pouvoirs publics est de prendre en compte les considérations environnementales lors de la réalisation de projet de développement socio-économique d'une part et de stopper l'exploitation anarchique des ressources naturelles en vue d'amorcer une nouvelle vision d'un développement qui se veut durable, de l'autre.

Le concept de développement durable est défini comme « le mode de développement qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs »⁸. Ainsi le droit camerounais adopte comme définition du développement durable, celle contenue dans le rapport Brundtland. La loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable au Cameroun mentionne qu'il s'agit d'une action qui

¹ M. Prieur, « Les progrès du droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, Vol. 4, 2021/46, p. 687.

² *Ibid.*, p. 693.

³ Notamment ceux de Seveso (1976), Bhopal (1984), Tchernobyl (1986), etc.

⁴ C. Byk, « Développement durable et droit international », *Journal international de bioéthique, biodiversité, biosécurité et développement durable*, Vol. 17, n° 4, 2006, pp. 11- 13.

⁵ A. Garané, « Plaidoyer pour l'adoption de lois sur le développement durable en Afrique », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 00, 2013, p. 75.

⁶ Article 2 (2) de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

⁷ Préambule de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

⁸ Article 4 (d) de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement et article 5 (2) de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable au Cameroun.

consiste à privilégier la « recherche de l'harmonie entre la rentabilité et la croissance économique, l'acceptabilité sociale et la viabilité écologique »⁹.

Malgré la consécration de la protection de l'environnement au Cameroun, l'on constate que le développement des activités économiques et la quête de la croissance ont conduit à la surexploitation de certaines ressources naturelles et à « l'altération des caractéristiques physiques et structurelles des éléments naturels »¹⁰. L'on se rend aussi compte qu'il y a une réduction de la diversité et de la productivité biologiques des écosystèmes naturels, une détérioration de la qualité de vie et de l'équilibre biologique causée, en particulier, par la pollution des eaux, de l'atmosphère et du sol, la pollution sonore, la gestion déficitaire des déchets, l'aménagement défectueux du territoire¹¹. Eu égard à ce qui précède, il paraît opportun de se poser la question de savoir si le développement durable est suffisamment pris en compte dans la protection de l'environnement au Cameroun ? La réponse à cette question centrale est contenue dans l'hypothèse selon laquelle, la prise en compte du concept de développement durable dans la protection de l'environnement est mitigée en raison du fait qu'elle laisse encore subsister quelques lacunes.

Cette étude ne manque pas d'intérêt dans la mesure où elle permet de mettre en exergue l'immobilisme et/ou l'incurie des pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement. Elle se révèle encore intéressante de par les enjeux que revêt la protection de l'environnement en matière de développement durable au Cameroun. En effet, il s'agit d'abord d'un enjeu en termes de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté en milieu rural, dans la mesure où la dégradation de l'environnement entraîne celle des sols et la baisse de la productivité agricole. C'est ensuite un enjeu en termes de santé humaine, car les dommages environnementaux affectent généralement la santé des populations urbaines ou rurales. Enfin, il s'agit d'un enjeu en termes de survie des écosystèmes naturels, qui rendent de nombreux services et offrent des biens aux populations¹².

Il semble judicieux de convoquer la dogmatique juridique et la sociologie du droit pour répondre à la question centrale de l'étude. Il conviendra, pour ce faire, d'analyser successivement la prise en compte entamée (1), mais inachevée (2) du développement durable dans la protection de l'environnement au Cameroun.

⁹ Article 5 (2), *ibid.*

¹⁰ M. Ngo Nonga, « La responsabilité civile environnementale en droit camerounais », in E. D. Kam Yogo (dir.), *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, IFDD, 2018, p. 197.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 21.

1. Une prise en compte entamée du concept de développement durable

Le développement durable bénéficie au Cameroun d'une prise en compte entamée durant le processus de protection de l'environnement. Il se matérialise notamment par l'exigence d'une évaluation environnementale (1.1.) et l'aménagement de la planification territoriale (1.2).

1.1. L'exigence d'une évaluation environnementale

Soucieux de mieux respecter la qualité de notre environnement¹³, les pouvoirs publics ont prescrit l'exigence d'une évaluation environnementale pour les politiques, plans, programmes et projets de développement. L'évaluation environnementale (EE) est « un ensemble de processus visant la prise en compte de l'environnement, au sens large qui inclut les aspects biophysique, social et économique, aux diverses phases du cycle de vie des interventions planifiées, qu'il s'agisse d'une politique, d'un plan, d'un programme ou d'un projet, de façon à en accroître les effets positifs et à éviter les incidences négatives, à les atténuer si elles sont inévitables, ou, en dernier recours, à les compenser »¹⁴. L'EE fédère d'autres notions qui sont regroupées en deux catégories de procédures ou d'outils. Il y a des outils ou procédures prospectifs de gestion préventive de l'environnement¹⁵ et de contrôle ou gestion de l'environnement¹⁶. Tout cela donne « naissance à un système intégré d'évaluation environnementale »¹⁷.

L'évaluation environnementale permet alors de réorienter le développement économique et social de l'intérieur en le repensant par une conciliation entre deux domaines fondamentalement distincts : la protection de l'environnement et le développement économique¹⁸. Le développement durable préconise que la protection de l'environnement fasse partie intégrante du processus de développement économique et social. L'on se rend compte que l'exigence d'une évaluation environnementale apparaît comme un outil essentiel pour répondre

¹³ M. Prieur, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *Revue juridique de l'environnement*, n° 2, 1981, pp. 103-128.

¹⁴ P. André et al., *L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 1^{re} édition, 1999.

¹⁵ Comprenant notamment l'évaluation environnementale stratégique, l'étude d'impact environnemental et social, la notice d'impact environnemental le plan de gestion environnementale.

¹⁶ Comprenant notamment le plan de gestion environnementale, l'audit environnemental et social, le monitoring environnemental, le système de gestion environnementale, l'analyse du cycle de vie, l'écolabel, le mécanisme de développement propre, l'indice du développement durable.

¹⁷ P. André, C.-E. Delisle, J.-P. Revéret, *L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 3^e édition, 2010.

¹⁸ A. Meynier, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, thèse de doctorat en droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, 2017, p. 590.

aux préoccupations de sauvegarde de l'environnement et accentue de ce fait le développement durable¹⁹. Cette accentuation se concrétise par l'attention particulière que l'administration y accorde²⁰.

Au Cameroun, l'évaluation environnementale comporte deux volets. L'un est technique et fait appel aux promoteurs et experts sous la conduite du ministère chargé de l'environnement. L'autre est participatif et « fait appel aux populations touchées par l'intervention planifiée »²¹ dans le but d'aboutir à une prise de décision concertée.

En ce qui concerne le volet technique de l'évaluation environnementale, il matérialise le caractère consubstantiel de la protection de l'environnement face aux politique, plan, programme ou projet poursuivant un objectif de développement socio-économique. En effet, la plupart des notions que fédère l'évaluation environnementale comportent généralement plusieurs phases. Il faut d'abord déterminer si une proposition (projet) risque d'avoir des conséquences environnementales. Puis, il faut documenter le système environnemental et le rapport qui existera entre les activités projetées et les composantes écologiques, sociales et économiques. Enfin, il faut déterminer les effets négatifs et positifs du projet sur l'environnement et proposer des modifications ou des mesures permettant d'éviter les effets négatifs ou de les réduire (voire de les compenser) ou maximiser les retombées positives²².

Le promoteur de tout projet de développement socio-économique qui risque de porter atteinte à l'environnement est tenu de réaliser une étude d'impact environnemental et social²³. L'objectif de cette procédure est d'éviter qu'une construction ou un ouvrage justifié au plan économique ne se révèle ultérieurement néfaste ou catastrophique pour l'environnement et par ricochet aux générations présentes et futures. L'on cherche à prévenir les pollutions et les atteintes à la nature en évaluant à l'avance les effets de l'action de l'homme sur son milieu naturel, ce qui permet une utilisation durable des ressources naturelles et donc, un développement durable.

¹⁹ E.-M. Nkoué, « L'étude d'impact environnemental et social dans les États d'Afrique subsaharienne francophone », *Revue africaine de droit et de science politique*, vol. IX, n° 25, supplément, 2^e semestre, 2021, p. 133.

²⁰ Selon l'article 27 du décret n° 2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social : « tout projet qui fait l'objet d'une étude d'impact environnemental et social, d'une évaluation environnementale stratégique ou d'une notice d'impact environnemental est soumis à la surveillance administrative et technique des Administrations compétentes ». Cette surveillance a pour but de vérifier que le plan de gestion environnementale et sociale est effectivement mis en œuvre et qu'il est fait un usage rationnel des ressources de l'environnement.

²¹ G. Lanmafankpotin *et al.*, *La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone*, IFDD, 2013, p. 2.

²² *Ibid.*, p. 9.

²³ Article 17 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996.



L'évaluation environnementale stratégique permet l'intégration des considérations environnementales dans les politiques, plans ou programmes (PPP) à réaliser. De ce fait, elle participe à l'anticipation et la prise en compte des conséquences écologiques de ces PPP qui poursuivent un but de développement.

Par ailleurs, il faut souligner qu'une « large participation du public et l'accès à l'information comme aux instances judiciaires et administratives sont indispensables à la promotion du développement durable »²⁴. Au Cameroun, la participation du public au processus décisionnel à une valeur constitutionnelle dans la mesure où une disposition du préambule de la Constitution consacre que « la protection de l'environnement est un devoir pour tous »²⁵. Le principe de participation est aménagé de telle sorte que « chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ; chaque citoyen a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci ; (...) les décisions concernant l'environnement doivent être prises après concertation avec les secteurs d'activité ou les groupes concernés, ou après débat public lorsqu'elles ont une portée générale »²⁶.

La nature consensuelle du processus de l'évaluation environnementale dicte la participation du public. Ce volet participatif durant le processus de l'évaluation environnementale constitue un élément de prise en compte du concept de développement durable dans la protection de l'environnement en ce qu'il devrait viser une prise de décision concertée de tous les acteurs touchés par le projet. C'est ainsi que, pour la réalisation d'une étude d'impact environnemental et social ou d'une notice d'impact environnemental, le promoteur doit présenter à l'administration un programme de sensibilisation et d'information ainsi que des procès-verbaux des réunions tenues avec les populations, les organisations non gouvernementales, les syndicats, les leaders d'opinion et autres groupes organisés, concernés par le projet²⁷.

L'EE est un outil de mise en œuvre du développement durable, car elle est « un outil d'aide à la prise de décision éclairée en vue de la sauvegarde de l'environnement »²⁸. De même, elle « concourt à l'amélioration de la

²⁴ Conférence des Nations Unies sur le développement durable, *L'avenir que nous voulons*, A/CONF.216/L.1 Rio de Janeiro, 20-22 juin 2012, p. 8.

²⁵ Préambule de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

²⁶ Article 9 (e) de la loi n° 96/12 du 5 août 1996.

²⁷ Articles 10 et 12 du décret n° 2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social.

²⁸ E.-M. Nkoué, « L'étude d'impact environnemental et social dans les États d'Afrique subsaharienne francophone », *op. cit.*, p. 124.

gouvernance environnementale »²⁹. Toutes choses qui permettent une bonne planification du territoire.

1.2. La planification territoriale

L'amélioration de la productivité de l'agriculture et de l'élevage, la bonne gestion des écosystèmes, les processus d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, « ont en commun d'avoir une même base territoriale. Les acteurs qui occupent ces territoires et dont dépendent les processus, positifs ou négatifs, de l'usage qui est fait de l'environnement s'inscrivent eux-mêmes dans des formes d'organisation sociale ou politique qui se structurent selon l'échelle des territoires »³⁰. La planification territoriale constitue encore un outil de promotion du développement durable dans la mesure où elle permet de prendre en compte les besoins des générations présentes et futures. Elle promeut ainsi l'équité inter et intragénérationnelle. Elle permet au développement de tenir compte des disparités sociales et matérielles qui perdurent à l'intérieur d'un État. Le développement durable s'appréhende dans ce cas comme une solidarité sociale indissociable des approches économiques et environnementales. Il vise, en plus de la gestion durable des ressources naturelles, l'élimination de la pauvreté et le partage des connaissances³¹.

Pour M. Emmanuel Kam Yogo, « la planification territoriale est un outil de prévision essentiel qui, en plus de protéger l'environnement, favorise l'écodéveloppement »³². Elle permet une prise de décisions plus cohérentes et intégrées aux niveaux local et national, le tout en coordonnant les activités relatives au développement durable dans le but d'intégrer efficacement ses trois dimensions au niveau qu'il convient³³. Le postulat de cette approche est simple : les considérations territoriales assurent une prise en compte des inégalités sociales et écologiques auxquelles le développement durable doit trouver réponse³⁴.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ G. Lazarev, *La gouvernance territoriale et ses enjeux pour la gestion des ressources naturelles. Des approches novatrices pour lutter contre la désertification et la dégradation des terres et des eaux*, UNCCD, 2009, p. 21.

³¹ La politique nationale d'aménagement du territoire assure l'égalité des chances entre les citoyens, en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire, et réduit les écarts de richesses entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques : article 3(3) de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011.

³² E. D Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique, op. cit.*, p. 26.

³³ Conférence des Nations Unies sur le développement durable, *L'avenir que nous voulons*, A/CONF. 216/L.1, Rio de Janeiro, 20-22 juin 2012, p. 23.

³⁴ O. Riffon et C. Villeneuve, « Les outils de mise en œuvre du développement durable : état des lieux », <https://core.ac.uk/download/pdf/11683759.pdf>.

Dans cette optique, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire camerounais, vise un développement équilibré du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement³⁵, s'appuie sur des outils qui œuvrent pour la mise en œuvre du développement durable sur l'étendue du territoire. Il s'agit notamment du schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire, des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, des plans locaux d'aménagement et de développement durable du territoire, des schémas d'aménagement sectoriels et des contrats plans³⁶. Le schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire est un « ensemble documentaire composé d'énoncés littéraires et d'expressions graphiques présentant les orientations, les objectifs et les résultats attendus d'une vision de développement spatial, physique et environnemental basée sur des options politiques, les ressources naturelles disponibles, la dynamique sociale ainsi que le patrimoine environnemental, artistique et culturel »³⁷. C'est lui qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'environnement et de développement durable du territoire national. Il devrait faire l'objet d'une évaluation et d'une actualisation tous les cinq ans. En ce qui concerne les schémas régionaux, les plans locaux d'aménagement et de développement durable du territoire et les schémas d'aménagement sectoriels, ils sont la traduction cohérente du schéma directeur d'aménagement et de développement durable du territoire respectivement à l'échelle régionale, communale ou intercommunale et dans un secteur bien précis³⁸. Le contrat plan, quant à lui, est un « document négocié entre l'État, la région et/ou une collectivité territoriale décentralisée, éventuellement assorti de contrats particuliers, codifiant de manière détaillée le partage solidaire des responsabilités en vue de l'exécution harmonieuse d'un programme d'actions d'aménagement du territoire pendant une période déterminée en matière d'aménagement et de développement durable de la région ou de la collectivité territoriale décentralisée; chaque partenaire s'engageant sur la nature et le financement des différentes opérations programmées »³⁹.

Le législateur a opté pour la décentralisation des préoccupations relatives à la préservation des écosystèmes, à la sauvegarde des paysages et des expressions artistiques et culturelles⁴⁰. Ce choix permet alors d'inclure les trois dimensions du développement durable d'une manière équilibrée au niveau qu'il convient et d'améliorer sa mise en œuvre en favorisant une cohérence et une coordination accrue tout en évitant les efforts redondants et de faire le bilan des progrès

³⁵ Article 3 (2) de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011.

³⁶ *Ibid.*, article 10.

³⁷ *Ibid.*, article 5 (8).

³⁸ *Ibid.*, article 5 (7, 9 et 10).

³⁹ *Ibid.*, article 5 (1).

⁴⁰ *Ibid.*, article 6.

réalisés quant à la concrétisation du développement durable⁴¹. La planification territoriale peut être efficace dans la mesure où « les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions plus commodes à contrôler, et les interdépendances entre acteurs plus aisées à prendre en compte »⁴². La dimension territoriale apparaît alors comme une caractéristique essentielle du développement durable et constitue une base pour sa mise en œuvre en raison du fait que c'est à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et qu'ils peuvent trouver des solutions démocratiques⁴³.

La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire s'inspire du principe de « participation des collectivités territoriales décentralisées, des organismes publics, des acteurs socio-économiques et des citoyens à la prise des décisions en matière d'aménagement du territoire ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'évaluation de celles-ci »⁴⁴.

Au Cameroun, les pouvoirs publics ont aménagé le concept de développement durable dans diverses lois et stratégies. Seulement, quelques lacunes subsistent encore dans la mise en œuvre de ce concept.

2. Une prise en compte inachevée du concept de développement durable

Bien qu'entamée, la prise en compte du développement durable dans la protection de l'environnement reste encore à parfaire en bien de points. L'on se rend compte du fait qu'il existe des limites inhérentes au concept même de développement durable (2.1.), et des limites qui lui sont extrinsèques (2.2.).

2.1. Les limites intrinsèques au concept du développement durable

Les limites intrinsèques au concept du développement durable sont multiples. Elles vont de la perception réductrice du développement durable aux problèmes liés aux lois, stratégies qui empêchent la prise en compte adéquate du développement durable dans la protection de l'environnement.

Au Cameroun, les pouvoirs publics ont une conception étriquée du développement durable dans la mesure où l'on note « une absence d'indications sur les mesures susceptibles de faire changer fondamentalement le

⁴¹ Conférence des Nations Unies sur le développement durable, *L'avenir que nous voulons*, op. cit., p. 15.

⁴² J. Theys, « Les approches territoriales et sociales du développement durable », *La revue de la CFDT*, n° 48, 2002, p. 3.

⁴³ F. Pochet et J.-P. Waaub, « La prise en compte du développement durable dans les études d'impact de projets routiers au Québec », https://www.sifec.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/geneve/session-2/8_Pochet_etal_comm.pdf.

⁴⁴ Article 6 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

comportement des producteurs et des consommateurs »⁴⁵. Il semble difficile de matérialiser des « critères de la durabilité »⁴⁶. La durabilité fait référence à la capacité d'une chose, d'une action, d'une activité, d'un processus ou d'un système à être maintenu ou à se renouveler indéfiniment⁴⁷. Mme Sophie Lavallée rappelle que « le noyau du développement durable c'est la "durabilité" et il ne peut pas être différent de ce que signifie le mot "durable" dans le contexte du "développement" »⁴⁸. Il s'agit du modèle de développement qui devrait être mis en œuvre au Cameroun afin de garantir la pérennité des ressources naturelles. Malheureusement, l'absence de cet objectif se fait ressentir sur la stratégie nationale de développement mise en œuvre au Cameroun dans la mesure où celle-ci prend en compte de façon marginale la protection de l'environnement. S'il y est effectivement mentionné l'ambition d'« intégrer davantage les préoccupations liées à l'environnement et à la protection de la nature », c'est simplement en raison du fait que celles-ci ont une influence notable sur le « secteur productif »⁴⁹.

Sur la base de cette conception dite de « durabilité faible », les ressources naturelles en tant que déterminants de la richesse nationale et de la croissance sont utilisées abusivement. Cette conception réductrice du développement durable fait en sorte qu'il ne soit aucunement synonyme de protection de l'environnement, ni de sauvegarde des ressources et des richesses naturelles : « la priorité qu'il sous-tend est le développement économique »⁵⁰.

Par ailleurs, il existe des carences dans les lois et stratégies mises en œuvre au Cameroun qui empêchent une prise en compte adéquate du développement durable dans la protection de l'environnement. En effet, la loi sur le développement durable prévoit simplement que les compétences en matière d'aménagement et de développement durable du territoire sont réparties « conformément aux règles de la décentralisation »⁵¹. Pourtant, M. Amidou Garané rappelle que cette répartition des compétences devrait s'accompagner d'une « obligation de redevabilité ou d'imputabilité »⁵². Il s'agit de mettre à la

⁴⁵ N. Kousnetzoff, « Le développement durable : quelles limites à quelle croissance ? », In CEPIL, *L'économie mondiale 2004*, Paris, La Découverte, Repères, 2003, p. 96.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 97.

⁴⁷ A. Garané, « Plaidoyer pour l'adoption de lois sur le développement durable en Afrique », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 00, 2013, p. 82.

⁴⁸ S. Lavallée, « Un développement durable sans justice « écologique » ? », *French Version of Chapter 4 of Law Working Paper*, Florence, European University Institute, Department of Law, 2012/02, p. 4. Adresse url : http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20018/LAW_2012_02_FrenchChapter4.pdf.

⁴⁹ *Stratégie nationale de développement 2020-2030 : pour la transformation structurelle et le développement inclusif*, *op. cit.*, p. 65.

⁵⁰ A. Van Lang, « Les sources traditionnelles en droit de l'environnement », in Association Henri Capitant, *Le droit et l'environnement*, Journées nationales, t. XI/Caen, Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2010, p. 28.

⁵¹ Article 25 de la loi n° 2011/008 du 6 mai 2011.

⁵² A. Garané, « Plaidoyer pour l'adoption de lois sur le développement durable en Afrique », *op. cit.*, p. 82

charge de chaque acteur l'obligation de rendre compte régulièrement des actions ou initiatives entreprises pour contribuer au développement durable. Cette obligation de redevabilité ne peut, notamment pour les acteurs publics, s'opérer efficacement que si elle repose sur des mécanismes d'évaluation efficaces tels des systèmes de rapports à des instances disposant d'une certaine autorité ou encore des systèmes d'évaluation indépendante⁵³. Il convient encore de relever l'absence de mention faite à la promotion d'une « économie verte »⁵⁴. Celle-ci constitue pourtant un des moyens précieux permettant de parvenir au développement durable en offrant des solutions pour l'élaboration des politiques sans pour autant constituer une réglementation rigide. Elle pourrait permettre au législateur d'encadrer la croissance économique en votant des lois qui ont des dispositions aussi précises que possible sur le taux d'utilisation des ressources naturelles.

2.2. Les limites extrinsèques au concept du développement durable

Le concept de développement durable rencontre plusieurs limites extrinsèques qui empêchent sa prise en compte effective dans la protection de l'environnement. Elles se caractérisent notamment par une insuffisante participation du public au processus décisionnel et par la pratique de la corruption.

La gouvernance environnementale doit assurer l'efficacité de l'organisation sociale. Elle aspire surtout à « une participation responsable de tous les citoyens en vue d'un développement durable profitant à tous, respectable de l'environnement et sauvegardant des ressources pour les générations futures »⁵⁵. Une participation active de la population s'avère alors impérieuse, surtout dans un domaine aussi important que la protection de l'environnement. Seulement pour participer, il faut au préalable être informé. Bien que le législateur ait prévu que le gouvernement doit publier et diffuser les informations relatives à la protection et la gestion de l'environnement⁵⁶, l'on observe le caractère insuffisant de celles-ci. Cela est dû au fait que la majorité de la population n'est pas à même de comprendre un droit aussi technique que le droit de l'environnement. Or, pour participer au processus de prise de décision, il est loisible de le faire en connaissance de cause. Dans le cas contraire, les consultations organisées dans le cadre de l'étude d'impact environnemental ne sont que des formalités à remplir pour pouvoir développer une activité économique. Un accent devrait alors être mis par les pouvoirs publics sur

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Conférence des Nations Unies sur le développement durable, *L'avenir que nous voulons*, op. cit., pp. 11-12.

⁵⁵ C. Eberhard, « Droit, gouvernance et développement durable. Quelques réflexions préliminaires », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 53, décembre 2004, p. 5.

⁵⁶ Article 10 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996.

l'éducation environnementale, véritable panacée pour une mise en œuvre effective du développement durable. En plus de cette ignorance des populations, la participation du public semble être marquée par l'arbitraire et/ou l'improvisation durant la mise sur pied des projets de développement soumis à la consultation. Pour le Doyen Maurice Kamto, cet état de choses « se traduit par l'exclusion des populations des projets environnementaux mis en œuvre dans leur milieu de vie »⁵⁷. Il en est ainsi des populations vivant dans les forêts qui ne sont pas toujours associées à la prise de décision concernant leur milieu, comme prévu par les instruments législatifs et réglementaires⁵⁸.

Par ailleurs, le fléau que constitue la corruption n'épargne pas la mise en œuvre du développement durable. En effet, la protection de l'environnement entre généralement en conflit direct avec les intérêts économiques d'un certain nombre d'entreprises et de lobbies. Sont ainsi mises en œuvre des manœuvres en vue d'entraver l'application de la loi, contribuant de ce fait à l'aggravation de l'impunité en la matière. Bien de fois, la transaction est privilégiée en raison du fait que les officiers de police judiciaire à compétence spéciale bénéficient d'une quote-part de 25 % des produits des amendes, dommages et intérêts, résultant de la vente aux enchères publiques ou de gré à gré des objets divers saisis⁵⁹. Le paiement des pots-de-vin est une pratique régulière dans le secteur de l'environnement. Il se fait non seulement dans le cadre des marchés publics, mais aussi pour faciliter l'obtention des autorisations d'exploiter des ressources naturelles. Cette pratique vient amenuiser l'implémentation d'un développement véritablement durable au Cameroun

Conclusion

Le développement durable est porteur de nombreux aspirations et espoirs en ce qui concerne la protection de l'environnement au Cameroun. Sa prise en compte a déjà été entamée par des procédés tels que l'évaluation environnementale et la planification territoriale. Néanmoins, les obstacles restent nombreux, mais sont surmontables. Mettre l'accent sur l'éducation aux problématiques environnementales pourrait conduire à une prise de conscience des populations sur les enjeux écologiques de la planète. Cela pourrait conduire à une participation active de toutes les couches de la société camerounaise afin de mettre en œuvre de manière convenable le développement durable.

⁵⁷ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 63.

⁵⁸ E.-M. Nkoué, *La protection des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale à l'épreuve des nécessités de développement socio-économique : cas du Cameroun*, thèse de doctorat en droit international, Université Grenoble Alpes, 2019, p. 157.

⁵⁹ Article 4 (1) du décret n° 2008/064 du 4 février 2008 portant définition des modalités de gestion du Fonds national de l'environnement et du développement durable.

PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AU MAROC : ENGAGEMENTS ET PERSPECTIVES

Soulaimane AHSAIN

Professeur à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de
Tanger

Résumé

Depuis la Conférence de Rio 92, le Maroc s'est engagé dans un long processus d'adaptation et d'ajustement des législations et actions aux recommandations internationales. D'importants efforts ont été accomplis durant les années 2000 pour promouvoir le développement humain et consolider le dispositif juridique et institutionnel. Le processus du développement durable a été renforcé davantage avec l'adoption de la nouvelle Constitution en 2011 et de la loi-cadre 99-12 portant Charte nationale de l'environnement et du développement durable en 2014. De nombreuses contraintes et déficiences retardent encore la mise en œuvre de la nouvelle orientation formulée par la Stratégie nationale de développement durable en 2017. Pour consolider le processus du développement durable, le Maroc doit améliorer la gouvernance environnementale et accélérer la transition vers une économie verte.

Mots clés : Maroc ; développement humain ; développement durable ; économie verte.

Abstract

Since the Rio 92 Conference, Morocco has engaged in a lengthy process of adapting and adjusting legislation and actions to international recommendations. Significant efforts were made during the 2000s to promote human development and consolidate the legal and institutional framework. The sustainable development process was further strengthened with the adoption of the new Constitution in 2011 and the framework law 99-12 on the National charter for the environment and sustainable development in 2014. Many constraints and deficiencies are still delaying the implementation of the new orientation formulated by the National strategy for sustainable development in 2017. To consolidate the process of sustainable development, Morocco must improve environmental governance and accelerate the transition to a green economy.

Keywords: Morocco; human development; sustainable development; green economy.

Introduction

Face à la dégradation accélérée de l'environnement, la communauté internationale a exprimé, lors du Sommet de la terre à Rio en 1992, sa solidarité pour affronter collectivement et globalement les différents menaces et défis. Ce sommet a constitué un tournant important dans « la prise de conscience, par la communauté internationale, des enjeux environnementaux qui pèsent de plus en plus sur les choix des pays pour assurer aux populations, actuelles et futures, un avenir plus sûr et harmonieux avec leur capital écologique »¹. Depuis, une dynamique irréversible a été enclenchée au Maroc en faveur de l'environnement et du développement durable (DD). Les politiques de développement engagées par le Maroc depuis les années 1990 tentent de développer une approche globale et de concilier la croissance avec le respect de l'environnement.

Pour résorber les déficits sociaux causés par la crise budgétaire des années 1980, le Maroc a initié de différentes politiques durant les années 1990 et orientées particulièrement vers les zones rurales. Les actions projetées dans ce cadre ciblaient principalement : la lutte contre la sécheresse ; le désenclavement ; l'électrification et l'approvisionnement en eau potable. La décennie 1990 constitue d'ailleurs une étape importante dans la réorientation des modes de gouvernance et de développement.

Les politiques de développement ambitieuses promues depuis les années 2000 sont contrariées par des défis énergétiques, climatiques et environnementaux. L'accélération de la croissance accentue la dépendance énergétique et alourdit les dépenses budgétaires de l'État. Le Maroc endure différentes menaces et vulnérabilités dues à sa position géographique et aux changements climatiques (CC) qui affectent les écosystèmes naturels, aggravent la pénurie hydrique et accentuent le phénomène de la sécheresse devenu cyclique. Les CC affectent également les moyens de subsistance des populations vivant sur les territoires fragilisés, particulièrement dans les zones rurales, les montagnes et les oasis. La gestion des conséquences de la dégradation environnementale s'avère compliquée et onéreuse. Les politiques d'adaptation exigent des moyens financiers considérables et une capacité scientifique et technologique appropriée.

Depuis le début des années 1990, le Maroc a engagé un long processus d'adaptation et d'ajustement de ses démarches et politiques en matière environnementale aux recommandations internationales. Ce processus a été consolidé durant la décennie 2010 avec la consécration du DD par la Constitution de 2011 et la loi-cadre 99-12 en 2014 (1).

¹ Ministère de l'Énergie, des mines et de l'environnement, Département de l'environnement (MEME), *4^{ème} Rapport sur l'état de l'environnement du Maroc*, Rabat, 2020, p. 243.

Malgré cette détermination, nombreux sont les défis et contraintes qui ralentissent encore le processus du DD engagé. Ce processus doit être consolidé davantage en orientant le développement vers des modes plus durables (2).

1. Engagements du Maroc en faveur de l'environnement et du développement durable

Depuis le Sommet de la terre tenu à Rio en 1992, le Maroc a entamé un long processus d'adaptation et de réaménagement de ses choix et orientations en matière de l'environnement et du DD. Durant la décennie 2000, il a intégré les dimensions humaines et environnementales dans ses politiques et stratégies. Avec l'avènement de la Constitution de 2011 et l'adoption de la loi-cadre 99-12 portant Charte nationale de l'environnement et du DD, le Maroc a consacré une approche globale de développement qui repose sur le DD.

1.1. Initiation d'un processus progressif

Les efforts d'adaptation des politiques et cadres normatifs et institutionnels se focalisaient sur la protection de l'environnement. L'évolution vers une approche globale des problématiques de l'environnement a été amorcée depuis la décennie 2000.

1.1.1. Ajustement des cadres normatifs et institutionnels

L'engagement du Maroc en faveur de l'environnement s'est manifesté à travers le renforcement du cadre institutionnel et juridique ; des outils de suivi, d'évaluation et de prévention ; des instruments économiques et financiers ; de la coopération internationale et de l'action de sensibilisation et de communication².

Un Conseil supérieur de l'eau et du climat, chargé de formuler les orientations générales de la politique nationale en matière d'eau et de climat, a été créé par la loi 10-95 sur l'eau. De même, une réorganisation des organismes chargés de la protection de l'environnement est intervenue en 1995³. Il est créé dans ce cadre, un Conseil national de l'environnement. Les attributions du Département chargé de l'environnement ont été également définies⁴. Le cadre institutionnel a été renforcé durant la décennie 2000, notamment par la création de la Fondation Mohammed VI pour la protection de l'environnement, l'Observatoire national de développement humain et la Société d'investissements énergétiques.

² *Développement durable au Maroc : Bilan et perspectives (De Rio à Rio +20)*, Rabat, 2012, pp. 30-31.

³ Décret n° 2-93-1011 du 20 janvier 1995 relatif à la réorganisation des organismes chargés de la protection et de l'amélioration de l'environnement.

⁴ Décret n° 2-99-922 du 13 janvier 2000 relatif à l'organisation et aux attributions du secrétariat d'État auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat chargé de l'environnement.

En plus des conventions issues de Rio 92, le Maroc a ratifié et intégré de nombreux protocoles, traités et conventions au droit interne. De multiples réformes ont été engagées depuis les années 1990 pour organiser différents secteurs et activités. L'année 2003 a constitué une étape importante dans le processus d'encadrement juridique avec l'adoption de trois lois : la loi 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement ; la loi 12-03 relative aux études d'impact sur l'environnement et la loi 13-03 relative à la lutte contre la pollution de l'air. La première loi définit le DD comme « Un processus de développement qui s'efforce de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins »⁵.

1.1.2. Promotion d'un développement humain et durable

Après Rio 92, le Maroc a mis en œuvre une stratégie nationale de protection de l'environnement et du DD. Un plan d'action national pour l'environnement a vu le jour au début des années 2000. D'autres actions ont été également initiées, à travers la mise en œuvre de différents programmes : le programme national d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées ; le programme national des déchets ménagers ; la stratégie énergétique nationale à l'horizon 2030 ; etc. D'autres programmes ont été projetés dans le cadre du développement humain durable. Cette tendance s'est confirmée durant la décennie 2000 avec les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH).

Après son adhésion à la déclaration du millénaire, le Maroc a engagé différentes réformes et politiques conformes à l'esprit des OMD. Des avancées ont été réalisées dans ce cadre, notamment au niveau de la réduction de l'extrême pauvreté et la faim. Des efforts ont été déployés en vue de l'atteinte d'autres objectifs : assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans et améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies⁶.

Lancée en 2005, l'INDH est une approche globale du développement humain, qui repose sur une gouvernance innovante : « L'INDH constitue une première expérience d'approche ascendante, participative et inclusive associée à une démarche déconcentrée et décentralisée des politiques sociales locales »⁷. La première phase de l'INDH (2005-2010) s'est articulée autour de quatre

⁵ Article 3 de la loi 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement.

⁶ *Objectifs du millénaire pour le développement, Rapport national*, Rabat, 2012.

⁷ Conseil économique, social et environnemental, *Initiative nationale pour le développement humain : analyse et recommandations*, Rabat, 2013, p. 19.

programmes : la lutte contre la pauvreté en milieu rural (403 communes), la lutte contre l'exclusion en milieu urbain (264 quartiers), la lutte contre la précarité (8 catégories prioritaires) et un programme transversal (communes non ciblées selon les critères retenus pour les autres programmes)⁸. Cette première phase a bénéficié de 10 milliards de DH⁹.

1.2. Consécration du développement durable

L'encadrement constitutionnel et juridique des questions de l'environnement et du DD a été renforcé davantage avec l'adoption de la Constitution de 2011 et de la loi-cadre 99-12. L'approche de développement a évolué par l'adoption des stratégies et programmes à vocation globale qui intègrent les préoccupations économiques, sociales, culturelles et environnementales.

1.2.1. Évolution du cadre constitutionnel et juridique

Durant la décennie 2010, l'organisation et les attributions du Département de l'environnement ont été précisées¹⁰. Différents organismes et institutions ont vu également le jour : l'Institut de recherche en énergie solaire et énergies nouvelles; l'Agence marocaine pour l'efficacité énergétique ; l'Agence marocaine pour l'énergie durable ; etc.

Cette décennie a connu une activité législative intense avec l'adoption d'une panoplie de lois : la loi 47-09 relative à l'efficacité énergétique ; la loi 81-12 relative au littoral ; la loi 36-15 relative à l'eau ; etc. Les réformes de la régionalisation avancée ont renforcé le rôle des collectivités territoriales, notamment des régions, dans la protection de l'environnement et la promotion du DD. L'encadrement constitutionnel et juridique du DD a été consolidé davantage avec l'adoption de la Constitution de 2011 et de la loi-cadre 99-12 portant Charte nationale de l'environnement et du DD (CNEDD).

La Constitution de 2011 a élargi le champ des droits et libertés pour inclure les droits à caractère environnemental (article 19). En outre, les droits à l'accès à l'eau, à un environnement sain et au développement durable pour tous les citoyennes et citoyens sont consacrés par la Constitution (article 31). L'État œuvre dans ce cadre à « la réalisation d'un développement humain durable, à même de permettre la consolidation de la justice sociale et la préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures » (article 35).

⁸ Coordination nationale de l'INDH, présentation de la phase III 2019- 2023.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Décret n° 2-14-758 du 23 décembre 2014 fixant les attributions et l'organisation du ministère chargé de l'environnement.

La nécessité de convergence des normes et politiques a conduit à l'émergence d'une approche globale de développement. C'est dans cette perspective que la CNEDD a été adoptée en 2014. La loi-cadre 99-12 fixe les objectifs fondamentaux de l'action de l'État en matière de protection de l'environnement et du DD. Elle vise, entre autres, l'intégration du DD dans les politiques publiques sectorielles et l'adoption d'une stratégie nationale du DD ; l'harmonisation du cadre juridique national avec les conventions et les normes internationales et l'établissement d'un régime de responsabilité environnementale et d'un système de contrôle environnemental¹¹.

1.2.2. Développement d'une approche globale et intégrée des politiques et stratégies

Différentes stratégies sectorielles ont été mises en œuvre depuis les années 2010 : le programme national de l'air 2018-2030 ; la stratégie nationale de l'efficacité énergétique à l'horizon 2030 ; le plan national de l'eau 2020-2050 ; etc. Le nouveau modèle de développement (NMD) adopté en 2021, aménage une place importante aux questions environnementales et au DD. Le Maroc a œuvré durant la décennie 2010 pour formuler une vision globale et intégrée de développement à travers : les Objectifs de développement durable (ODD) et la Stratégie nationale de développement durable (SNDD).

Le pays a par ailleurs adhéré au programme de développement post- 2015 promu par les Nations Unies. Ce programme s'articule autour de 17 objectifs et 169 cibles. Deux examens volontaires de la mise en œuvre des ODD ont été présentés en 2016 et 2020. Des avancées ont été enregistrées au niveau de certains ODD : 1 ; 3 ; 4 ; 8 ; etc., alors que de nombreux défis ralentissent encore la réalisation d'autres ODD : 7 ; 9 ; 13 ; 14 ; etc.¹²

Quant à la SNDD adoptée en 2017, elle est basée sur une approche globale et intégrée afin d'harmoniser la diversité d'initiatives et d'acteurs. Elle repose sur quatre principes fondamentaux : la conformité internationale ; la conformité avec les principes de la loi-cadre 99-12 ; l'engagement des parties prenantes et l'opérationnalisation des politiques et stratégies. Les actions prévues par la SNDD intègrent une vision à long terme, notamment la transition vers une économie verte et inclusive. Pour concrétiser cette vision, la SNDD s'est articulée sur 7 enjeux, déclinés en 31 axes stratégiques et 137 objectifs. L'opérationnalisation de la SNDD a été entreprise à travers le pacte de l'exemplarité de l'administration, les plans d'actions du DD sectoriels et le partenariat avec les régions. Pour assurer la gouvernance du DD, une

¹¹ Article 1^{er} de la loi-cadre n° 99-12 portant CNEDD.

¹² MEME, *4^{ème} Rapport sur l'état de l'environnement du Maroc*, op. cit., p. 245.

Commission nationale du DD a vu le jour en 2019¹³. Deux comités ont été créés dans ce cadre : le comité de suivi et d'accompagnement de la SNDD et le comité de suivi et d'accompagnement des ODD.

La décennie 2010 a été marquée également par la continuité du programme INDH, et ce, par le lancement de la phase II et III. La deuxième phase (2011-2018) comprend cinq programmes : la lutte contre la pauvreté en milieu rural (702 communes) ; la lutte contre l'exclusion en milieu urbain (532 quartiers) ; la lutte contre la précarité (10 catégories prioritaires) ; la mise à niveau territoriale (3300 douars) et un programme transversal¹⁴. Le budget alloué à la phase II est de 18 milliards de DH¹⁵. Quant à la troisième phase de l'INDH (2019-2023), elle s'articule autour de quatre programmes : le rattrapage des déficits en infrastructures et services sociaux de base ; l'accompagnement des personnes en situation de précarité ; l'amélioration du revenu et l'inclusion économique des jeunes, et l'impulsion du capital humain des générations montantes. Le budget dédié à cette phase est de 18 milliards de DH¹⁶.

2. Transition lente vers des modes de développement plus durables

Le Maroc a déployé d'énormes efforts pour aligner ses normes et politiques sur les recommandations et exigences internationales en matière environnementale. Mais, différents facteurs contrarient encore l'aboutissement du processus du DD engagé. La promotion du DD nécessite des financements considérables qui excèdent largement les capacités nationales. L'approche sectorielle domine encore la conception des stratégies et politiques. Pour consolider les efforts déployés ces dernières décennies, il est nécessaire de reconsidérer la gouvernance environnementale et d'accélérer la transition vers des modes plus durables.

2.1. Persistance des contraintes et déficiences

Le processus du DD est contrarié par de différents facteurs externes, qui ne favorisent pas la réalisation des engagements et objectifs. Quant aux approches et mesures adoptées pour la conception et la conduite des politiques environnementales et du DD, elles restent généralement inefficaces et insuffisantes.

¹³ Décret n° 2-19-452 du 17 juillet 2019 relatif à l'organisation de la Commission nationale du DD (version arabe).

¹⁴ Coordination nationale de l'INDH, présentation de la phase III 2019- 2023.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

2.1.1. Contexte défavorable à la promotion du développement durable

A l'instar des pays en voie de développement (PVD), le processus de développement entamé par le Maroc est entravé par des facteurs externes difficilement maîtrisables. Les changements environnementaux et climatiques constituent aujourd'hui des menaces globales et nécessitent des réponses collectives. Dans le cadre de la solidarité, la Déclaration de Rio 92 a reconnu les responsabilités communes mais différenciées des États. Cependant, l'élan de solidarité manifesté et les engagements ambitieux pris n'ont pas été opérationnalisés lors des sommets de Johannesburg, Copenhague et Rio +20. Les divergences manifestes entre les États ne favorisent pas l'émergence d'une véritable gouvernance mondiale de l'environnement.

Les PVD, démunis financièrement, ne peuvent pas faire face à l'ampleur de la dégradation de l'environnement due essentiellement aux CC. Pour mener les politiques d'adaptation et d'atténuation, ces pays ont besoin de l'accompagnement de la communauté internationale pour soutenir leur capacité financière et appuyer l'expertise scientifique nationale. Mais, l'aide internationale consentie reste insuffisante par rapport à l'importance des besoins. En outre, l'apport international a été fortement impacté par les crises financières qui ont affecté les pays développés. La pandémie du Covid-19 a eu également des répercussions sur les aides internationales et a retardé la réalisation des engagements des PVD en matière des ODD.

2.1.2. Insuffisance des mesures et approches

Les actions initiées pour la promotion du DD n'obéissent pas actuellement à une vision cohérente et globale. Il est à souligner dans ce cadre que « La gouvernance relative au développement durable est fragilisée par un enchevêtrement des compétences, et par un système de surveillance et de contrôle peu performant, qui contribuent à diluer les responsabilités entre différents acteurs »¹⁷.

Le Maroc essaie depuis l'adoption de la CNEDD et de la SNDD, de forger une approche globale et intégrée des questions liées à l'environnement et au DD, mais le chemin à parcourir reste encore long. La question de la convergence a été soulevée par la Cour des comptes à propos des ODD « Le gouvernement dispose de plusieurs stratégies et programmes au niveau national et sectoriel. Par ailleurs, les actions prises en vue de faire converger ces stratégies et programmes vers le Programme 2030, selon les priorités et préférences nationales, restent faibles »¹⁸.

¹⁷ Commission spéciale pour le modèle de développement (CSMD), *Recueil des notes thématiques, des paris et projets du NMD (Annexe 2)*, Rabat, 2021, p. 227.

¹⁸ Cour des comptes, *Rapport thématique sur : l'état de préparation du Maroc pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable 2015-2030*, Rabat, 2019, p. 21.

L'encadrement juridique des questions environnementales et du DD reste prudent et dominé par l'approche sectorielle. Généralement, les États lors de l'organisation des activités et services environnementaux, veillent à la conciliation entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, et ce, pour ne pas pénaliser les activités économiques et prévenir les répercussions sociales. Depuis les années 1990, le Maroc a adopté différents textes juridiques, qui restent souvent inefficaces « En apparence, l'abondance des ressources de la législation environnementale peut donner à penser que l'environnement est fort bien protégé par le droit au Maroc. Loin s'en faut, cependant, car ce foisonnement quantitatif des normes juridiques n'est pas à la mesure de leur contribution qualitative à la protection de l'environnement. De plus cette législation paraît peu adaptée et peu appliquée »¹⁹. En outre, le régime juridique de responsabilité environnementale prévu par la CNEDD²⁰ n'a toujours pas vu le jour.

Les réformes introduites ces dernières années pour consolider le rôle des territoires n'ont pas contribué encore à l'émergence d'une gouvernance environnementale au niveau régional et local, capable de fédérer les structures et initiatives. Les territoires longtemps affectés par les CC, endurent aujourd'hui de nombreuses vulnérabilités : dégradation des zones sensibles ; appauvrissement de la biodiversité ; déforestation ; désertification ; stress hydrique ; etc. L'urbanisation effrénée affecte l'agencement des espaces et conduit à la déstructuration des écosystèmes naturels. Il est à noter dans ce cadre que « La planification urbaine n'est pas maîtrisée et n'obéit pas à une vision globale en faveur d'un développement de l'espace qui soit agréable et sain pour les citoyens, attractif et compétitif pour les entreprises, et respectueux de l'environnement »²¹.

2.2. Prospection de nouvelles possibilités et alternatives

La gouvernance environnementale requiert l'élargissement de la participation et l'amélioration de l'accès à l'information. Le Maroc doit également réorienter ses politiques et stratégies de développement vers des modes plus durables.

2.2.1. Consolider la gouvernance environnementale

La convergence exige la mise en œuvre d'une vision globale de développement qui doit coordonner les stratégies sectorielles et intégrer la durabilité à tous les niveaux. La promotion du DD est tributaire d'une gouvernance globale capable d'harmoniser les initiatives et de concilier les divergences. L'instauration d'une

¹⁹ I. El Youssfi, « La protection de l'environnement à la lumière de la réglementation en vigueur : quelle efficacité ? », *Revue marocaine d'administration et de développement (REMALD)*, 152/2020, p. 237.

²⁰ Article 34 de la loi-cadre n° 99-12 portant CNEDD.

²¹ CSMD, *Recueil des notes thématiques, des paris et projets du NMD*, op. cit., p. 196.

bonne gouvernance crée un climat de confiance, favorise la mobilisation de toutes les énergies et volontés et renforce le sentiment commun d'appartenance et de responsabilité. Il est important de souligner dans ce cadre que « Le développement durable est inconcevable en l'absence d'une bonne gouvernance qui suppose l'efficacité, l'efficience, la transparence, la justice, l'équité, l'État de droit et la participation des citoyens à tous les projets de développement »²². Une bonne gouvernance environnementale doit privilégier également la dimension territoriale et favoriser l'implication des acteurs régionaux et locaux.

Le développement des recherches et innovations technologiques confortera les politiques d'atténuation et d'adaptation engagées par le Maroc. Pour promouvoir les recherches qui n'ont pas progressé de manière significative, il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre de la SNDD en matière de la recherche appliquée dans le domaine du DD et de l'économie verte²³. Les programmes de recherche et développement doivent imaginer des solutions et alternatives pour soutenir les démarches d'adaptation entreprises par le Maroc, notamment au niveau des secteurs industriels, agricoles et touristiques.

Le Maroc a réalisé ces dernières années des avancées réelles au niveau de la participation de la société civile et de l'accès à l'information. Mais, le rôle des associations dans la conception et la conduite des politiques environnementales reste limité et marginal. Il s'avère indispensable d'associer les représentants de la société civile au processus décisionnel pour garantir leur adhésion. Il faut également faciliter et élargir l'accès des associations de protection de l'environnement à l'information et à la justice.

2.2.2. Œuvrer pour un développement durable et responsable

Depuis les années 2010, le Maroc a procédé à la réorientation de son modèle de développement en intégrant les dimensions économiques, sociales, culturelles et environnementales. Dans cette perspective, le pays « doit trouver les moyens d'intégrer la durabilité de l'environnement avec la croissance économique et le progrès social en déconnectant la croissance de la surexploitation de l'environnement ainsi que des inégalités sociales »²⁴. Si la nouvelle orientation doit adapter les logiques de production dominantes aux impératifs du DD, il faut agir également sur les modes de consommation actuels pour promouvoir des comportements responsables et durables. Pour stopper l'épuisement des ressources et préserver les moyens de subsistance, il est devenu impératif pour tous les acteurs, de réadapter les comportements et actions « Il est certain que la

²²A. Fadel, *Gouvernance du développement humain : fondements conceptuels et approches*, Rabat, REMALD, Collection « Thèmes actuels », 2014, p. 132.

²³*La mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable. Recueil des plans d'actions sectoriels du DD*, Rabat, p. 19.

²⁴ *Développement durable au Maroc : Bilan et perspectives (De Rio à Rio+20)*, op. cit., p. 43.

concrétisation de l'approche « développement durable » dans les politiques publiques, les activités du secteur privé et la vie de tous les jours des citoyens marocains est une œuvre de longue haleine qui doit commencer par un changement d'attitude des décideurs et des citoyens vis-à-vis des ressources, en partant de l'idée que « demain se construit aujourd'hui »²⁵.

Le Maroc œuvre, à travers l'opérationnalisation de la SNDD, à la transition vers une économie verte. Le pays doit ainsi mettre en œuvre les différents axes stratégiques intégrant la SNDD, notamment ceux de l'Enjeu 2 : « Réussir la transition vers une économie verte »²⁶, à savoir : concilier la modernisation du secteur agricole et les exigences du DD ; assurer la conservation et la gestion rationnelle des ressources halieutiques ; inscrire l'accélération industrielle dans une trajectoire d'économie verte ; accélérer la mise en œuvre de la transition énergétique ; etc. Il est à noter dans ce cadre que « La reconversion rapide du modèle de développement national sur la base des principes de l'économie verte requiert l'adoption d'une stratégie dédiée, à la fois globale et intégrée »²⁷.

Pour asseoir un nouveau modèle du DD, il est primordial de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans la protection de l'environnement et la résilience des territoires. Aujourd'hui, « Les territoires, et en particulier le maillon régional, sont le point d'entrée pour la préservation des ressources naturelles et des richesses locales »²⁸. La territorialisation des normes et politiques contribuera à une meilleure gestion des problématiques environnementales au niveau local.

²⁵ A. Adidi, « La ville marocaine : de l'approche sectorielle à l'approche territoriale, quelle transition ? », in A. Sedjari (dir.), *Performance urbaine et droit à la ville*, L'Harmattan, 2010, p. 214.

²⁶ *Projet de Stratégie Nationale de Développement Durable 2030 (Rapport final)*, Rabat, 2017, p. 34.

²⁷ CSMD, *Recueil des notes thématiques, des paris et projets du NMD*, op. cit., p. 231.

²⁸ CSMD, *Le NMD (Rapport général)*, Rabat, 2021, p. 141.

L'ENCADREMENT INSTITUTIONNEL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE ÉVOLUTION EN DEUX TEMPS, TROIS MOUVEMENTS

Wahid FERCHICHI

Professeur à l'Université de Carthage, Tunisie
Directeur du département de droit public
Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis

Résumé

La Tunisie a institutionnalisé le développement durable d'une manière progressive : en 1993 une commission nationale de développement durable fut créée et placée sous tutelle du Premier ministre. En 2005, un département ministériel fut chargé de l'Environnement et du développement durable et en 2014 le développement durable fut constitutionnalisé et une instance constitutionnelle pour le développement durable et les droits des générations future a fait l'objet de dispositions constitutionnelles et enfin la loi relative à cette instance fut adoptée en 2019. Toutefois, la mise en place même de l'instance n'a pas eu lieu. Enfin, la constitution de 2022 ne fait aucune mention du développement durable et les dispositions relatives à l'instance ont été supprimées. D'où l'avenir de cette instance demeure incertain, comme c'est le cas de toutes les instances constitutionnelles prévues par la contrition de 2014.

Mots clés : Commission de développement durable, ministère de l'Environnement et du développement durable, Instance nationale de développement durable et des droits des générations futures, constitution de 2014, constitution de 2022.

Abstract

Tunisia has institutionalized sustainable development in a progressive way: in 1993 a national commission for sustainable development was created and placed under the supervision of the Prime Minister. In 2005, a ministerial department was in charge of the Environment and sustainable development and in 2014 sustainable development was constitutionalized and a constitutional body for sustainable development and the rights of future generations was the subject of constitutional provisions and finally the law relating to this body was adopted in 2019. Finally, the 2022 constitution makes no mention of sustainable development and the provisions relating to the body for sustainable development and the rights of future generations have been deleted. Hence the future of this body remains uncertain, as is the case of all the constitutional bodies provided for by the contrition of 2014

Keywords: Sustainable Development Commission, Ministry of the Environment and Sustainable Development, National Authority for Sustainable Development and the Rights of Future Generations, 2014 constitution, 2022 constitution.

« Pour certains, le développement durable sert à plus d'environnement en profitant des vertus du principe d'intégration qui permet de verdir toutes les politiques en douceur... pour d'autres, le développement durable sert à faire le moins d'environnement possible. L'objet est d'abord le développement, l'environnement reste un luxe ».

M. Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, p. 20.

Cinquante ans après la Conférence de Stockholm, où sommes-nous par rapport à ce couple indissociable : environnement-développement ? Après la première Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Stockholm en juin 1972, qui a mis l'accent sur l'ampleur des problèmes environnementaux et l'insuffisance de la seule intervention locale, la Tunisie a commencé à penser à se doter d'un organe de conception et de coordination en matière de protection de l'environnement. Toutefois, la mise en œuvre de cette nécessité s'est faite très lentement !

Un décret en date du 12 avril 1978 a institué la Commission nationale de l'environnement¹. Cette structure interministérielle à vocation horizontale a été rattachée au Premier ministre et dotée d'attributions de coordination et de concertation². La création de cette commission révèle déjà la conscience de l'ampleur des problèmes environnementaux et la nécessité d'un cadre interdisciplinaire de réflexion et de coordination. Toutefois, la protection de l'environnement a besoin d'une politique et d'intervenants opérationnels plus que d'une simple commission consultative.

Jusqu'à la fin des années 1980, la protection de l'environnement a été répartie sur l'ensemble des départements ministériels et ce n'est qu'au début des années 1990 que le choix public s'est orienté vers la création d'un organe central et global en matière d'environnement.

Le choix qui a prévalu jusqu'au début des années 1990 était orienté vers l'octroi aux différents départements ministériels déjà chargés de la gestion des différents éléments environnementaux, la tâche de les protéger et de les sauvegarder. Ainsi, le ministère chargé de l'Agriculture, gérant traditionnellement les secteurs des forêts, de l'eau et de l'exploitation de la mer, s'est vu doté d'une direction de protection de l'environnement. Le ministère chargé de l'Économie nationale a créé en son sein le service de l'environnement industriel et de lutte contre la pollution.

Il en est de même du ministère de la Santé qui s'est doté d'une direction de l'hygiène du milieu et de la protection de l'environnement et du ministère de l'Intérieur qui a chargé la direction générale des collectivités publiques

¹ Décret n°78-373 du 12 avril 1978, JORT n°29 du 14 avril 1978, p. 1096.

² L. Chikhaoui : *L'environnement et sa protection par le Droit*, Tunis, ENA, CREA, 1998, p. 180.

locales « d'établir les programmes relatifs à la propreté, à l'hygiène et à la protection de l'environnement »³...

La création de ces structures avait pour objectif d'introduire la protection de l'environnement dans les politiques des différents services de l'État. Cette conception avait pour effet l'établissement dans chaque département d'un ou plusieurs programmes relatifs à l'environnement. Cette démarche a renforcé la fragmentation de la protection de l'environnement qui a besoin d'une politique globale et intégrale, d'où la création à la fin des années 1980 de l'Agence nationale de protection de l'environnement.

La fin des années 1980 a été marquée par la prise de conscience environnementale nationale inspirée par l'influence internationale. Il en était de même de la dimension inquiétante qu'ont pris les problèmes environnementaux dans certaines régions. Ces éléments ont poussé les autorités publiques à revoir leurs choix structurels et matériels en matière de protection de l'environnement.

La première structure globalisante en la matière est l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), créée par la loi n°88-91 du 2 août 1988, sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial. L'agence fut chargée de concevoir et de mettre en application la politique nationale de protection de l'environnement⁴.

Mais la représentation de la Tunisie à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Rio 1992) par une simple agence de protection de l'environnement, avait été jugée peu révélatrice de l'intérêt que l'État accorde à l'environnement, d'où la nomination d'un ministre chargé de l'Environnement et de l'aménagement du territoire (MEAT) pour représenter la Tunisie à cette conférence⁵. Il s'agissait alors de confier les questions de protection de l'environnement à un département ministériel⁶ doté de services extérieurs⁷ et assurant la tutelle sur l'ensemble des établissements publics intervenant en la matière⁸.

³ Décret n°92-807 du 4 mai 1992 modifiant le décret n°91-54 du 1er avril 1991 organisant le ministère de l'Intérieur, JORT n°31 du 19 mai 1992, p. 587.

⁴ Elle a élaboré la première « Stratégie Nationale de Protection de l'Environnement », ANPE, 1991.

⁵ Décret n°92-1098 du 9 juin 1992, portant nomination du ministre de l'Environnement et de l'aménagement du territoire.

⁶ À ce niveau, ce sont les décrets 93-303 et 93-304 du 1er février 1993 qui ont organisé le ministère et fixé ses attributions. JORT n°43 du 15 février 1993, p. 238.

⁷ C'est le décret n°94-1636 du 1^{er} août 1994 qui a organisé les services extérieurs du MEAT, JORT n°62 du 9 août 1994, p. 1303.

⁸ Ces établissements sont : l'Office national d'assainissement (ONAS), l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), l'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL), le Centre international des technologies de l'environnement de Tunis (CITET), l'Agence nationale des énergies renouvelables (ANER), ensuite devenue l'Agence nationale de maîtrise de l'énergie (ANME) en 2004, l'Agence nationale de gestion des déchets (ANGeD).



À partir de cette date, c'est le ministère chargé de l'Environnement, qui a eu pour mission d'élaborer, en coordination avec les autres départements ministériels, la politique environnementale de l'État. Depuis lors, l'évolution structurelle de l'environnement en Tunisie a pris un tournant décisif⁹.

Cette évolution en matière d'encadrement institutionnel de l'environnement, l'a été aussi en matière de développement durable¹⁰. En Tunisie, le premier texte juridique qui a fait allusion à ce droit est le décret n°93-2061 du 11 octobre 1993 portant création d'une commission nationale pour le développement durable (CNDD)¹¹. L'article 2 de ce décret cite, parmi les missions de la commission, celle de « préserver les droits des générations futures à un environnement sain et viable ». L'article 1^{er} du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU)¹² dispose clairement « de garantir un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain ». Il en est de même de la loi n°2007-34 du 4 juin 2007, sur la qualité de l'air. En effet, l'article 1^{er} de cette loi dispose : « La présente loi vise à prévenir, limiter et réduire la pollution de l'air et ses impacts négatifs sur la santé de l'Homme et sur l'environnement ainsi qu'à fixer les procédures de contrôle de la qualité de l'air, afin de rendre effectif le droit du citoyen à un environnement sain et assurer un développement durable »¹³.

De même, la durabilité tend depuis, à devenir une finalité concrétisée par les programmes politiques, et, à la lumière du principe 4 de la Déclaration de Rio¹⁴, la préoccupation environnementale a été consacrée en Tunisie comme l'un des objectifs du développement économique et social, et ce, à partir du VIII^{ème} Plan de développement (1992-1996)¹⁵. L'option pour la durabilité a ensuite été consolidée avec le X^{ème} Plan de développement (2002-2006) qui a

Pour ce qui est du rôle de certains établissements environnementaux, consulter :

- B. Ben Hafsia : *L'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL)*, Mémoire pour l'obtention du Mastère en droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, FSJPST, Tunis, 2009.

- N. Belgacem : *Le rôle du CITET dans la protection de l'environnement*, Mémoire pour l'obtention du Mastère en droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, FSJPST, Tunis, 2011.

- R. Mejri : *La concurrence entre les agences de protection de l'environnement*, Mémoire pour l'obtention du Mastère en droit de l'environnement et de l'aménagement des espaces, FSJPST, Tunis, 2008.

⁹ Pour l'évolution structurelle du ministère chargé de l'environnement, voir *infra*.

¹⁰ A. Hammami-Marrakchi, *L'intégration de la notion du développement durable en droit de l'environnement tunisien*, Thèse de Doctorat en Droit, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, 2007.

¹¹ JORT n°79 du 19 octobre 1993.

¹² Promulgué par la loi n°94-120 du 28 novembre 1994 (JORT n°96 du 6 décembre 1994, p. 1930).

¹³ JORT n°45 du 5 juin 2007, p. 1853.

¹⁴ Qui dispose : 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.

¹⁵ Chapitre IV du VIII^{ème} Plan de développement (1992-1996), « Contenu sectoriel II », Publications du ministère du Plan et de développement régional, p. 159.

intégré l'environnement dans un cadre global, celui du développement durable¹⁶.

Ces dernières mutations s'inscrivent également dans le cadre des orientations d'un programme plus spécifique, à savoir le Programme d'action national pour l'environnement et le développement durable, dit « Agenda 21 national » finalisé en 1996 dans le cadre de la coopération avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et qui s'est étendu à un niveau infranational¹⁷.

Toutefois, nous remarquons que l'usage assez fréquent de la notion du développement durable et de la durabilité d'une manière générale, n'a pas été suivi par une définition légale de ces notions. En effet, aucun texte issu de la législation tunisienne n'a pu jusqu'à présent offrir une définition concise à ce concept. Néanmoins, si l'on approfondit l'analyse, on constate qu'un seul texte tunisien propose une définition de « l'utilisation durable », à savoir le décret n°93-2372 du 22 novembre 1993, qui a publié la convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 en reprenant la définition de l'utilisation durable proposée par la convention¹⁸.

Cette définition demeure toutefois partielle, du fait qu'elle ne vise que la durabilité en matière de biodiversité, alors que le développement durable (DD) a une signification globale.

Hormis ce texte, le droit tunisien embrasse la durabilité en tant que finalité ou objectif inscrit dans un ensemble de textes sectoriels.

Ainsi, le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) insiste, dans une formulation idyllique, sur la recherche d'une « harmonisation entre développement économique, développement social, et équilibres écologiques, en vue de garantir un développement durable et un droit du citoyen à un environnement sain »¹⁹.

Il en est ainsi du code des eaux, de la loi relative à la conservation des eaux et

¹⁶ Chapitre V du Xème Plan de développement (2002-2006), Volume I, « Contenu global », ministère de Développement et de coopération internationale, p. 167.

¹⁷ Des Agendas 21 régionaux et locaux ont été élaborés sous forme de programmes de protection de l'environnement et de développement durable (PPEDD).

¹⁸ « L'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures ».

¹⁹ Promulgué par la loi n°94-122 du 28 novembre 1994, JORT n°96 du 6 décembre 1994, p. 1930, modifié et complété par la loi n°2003-79 du 29 décembre 2003 (JORT n°104 du 30 décembre 2003, p. 3711), la loi n°2005-71-du 4 août 2005 (JORT n°62 du 5 août 2005, p. 1974), ainsi que par la loi n° 2009-9 du 16 février 2009 (JORT n° 14 du 17 février 2009, p 532) et la loi n° 2009-29 du 9 juin 2009 (JORT n° 47 du 12 juin 2009, p 1525).



du sol²⁰... Ces évolutions de l'intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans l'ordre juridique et institutionnel tunisien ont été marquées plus récemment par la promulgation de la Constitution du 27 janvier 2014.

En effet, cette dernière a constitutionnalisé la protection de l'environnement²¹ et le développement durable en créant une instance de développement durable et des droits des générations futures²².

Aujourd'hui et après 50 ans de la conférence de Stockholm, presque 30 ans depuis la création de la CNDD, comment pourrions-nous (devrions-nous) présenter le paysage institutionnel tunisien relatif au développement durable ?

Pour ce faire nous présenterons cette évolution en deux temps : le temps de la conception centralisatrice des pouvoirs (1) et le temps la constitutionnalisation du développement durable (2).

1. Le développement durable au temps de la centralisation²³

Jusqu'à l'avènement de la révolution tunisienne (17 décembre 2010, 14 janvier 2011), l'administration était caractérisée par une centralisation assez excessive. Cette centralisation a marqué aussi la composante développement durable du travail administratif. Ainsi, la création de la Commission nationale pour le développement durable (CNDD) en 1993 et l'intégration du développement durable au sein du ministère de l'Environnement reflétait cette logique d'une Administration centralisatrice et bureaucratique.

1.1. La CNDD, une réponse classique à une thématique innovante²⁴

Le décret n°93-2061 du 11 octobre 1993 portant création d'une commission nationale pour le développement durable (CNDD)²⁵, constitue le premier texte ayant consacré une dimension institutionnelle claire et globale du développement durable.

²⁰ Le code des eaux a intégré le terme « durabilité » dans son vocabulaire juridique lors de sa modification par la loi n°2001-116 du 26 novembre 2001, ainsi que par la loi n° 2005-13 du 26 janvier 2005. Il en est également ainsi de la loi n°95-70 du 17 juillet 1995 relative à la conservation des eaux et du sol, qui indique que les actions et les travaux de CES doivent être conformes au "concept d'un développement global et durable".

²¹ Article 45 de la Constitution du 27 janvier 2014.

²² Article 129 de la Constitution.

²³ Pour une vue globale du droit de l'environnement avant la promulgation de la Constitution du 27 janvier 2014, consulter : W. Ferchichi, *La protection de l'environnement en droit tunisien*, Tunis, CEJJ, 2013, 678 p.

²⁴ Voir les notes informatives publiées par le ministère chargé de l'Environnement :

<http://www.environnement.gov.tn/index.php/fr/observatoire/commission-nationale-de-developpement-durable-cndd>

²⁵ JORT n°79 du 19 octobre 1993.

La création de la CNDD en 1993 s'inscrit dans la tradition administrative tunisienne : créer des commissions pour coordonner le travail gouvernemental et notamment pour les questions ou les thématiques récentes ou innovantes. D'ailleurs en matière environnementale, nous avons compté une quinzaine de commissions²⁶ !

En examinant le décret de 1993, nous avons remarqué que le mandat de la CNDD était très ambitieux (1.1.1.), toutefois, son mode de fonctionnement et ses moyens ne suivaient pas (1.1.2).

1.1.1. Un mandat très ambitieux

Le décret de 1993, attribue à la CNDD un ensemble de tâches qui sont très variées mais et surtout très ambitieuses. En effet, la Commission nationale du développement durable a été investie de missions qui devront conduire au réajustement des programmes de développement nationaux et à leur harmonisation dans l'objectif du développement durable. Ainsi, elle est chargée de²⁷ :

- assurer l'adéquation entre développement et préservation de l'équilibre écologique ;
- préserver les droits des générations futures à un environnement sain et viable ;
- mettre un terme aux modes de production et de consommation non rationnelle sur le plan écologique
- réaliser l'autosuffisance et la sécurité alimentaire ;
- garantir une utilisation judicieuse des ressources naturelles, les ressources en eau en particulier et en assurer la bonne gestion ;
- assurer un degré plus élevé d'autosuffisance en matière d'énergie en recourant notamment aux énergies nouvelles et renouvelables ;
- favoriser la production industrielle non polluante et mettre un frein à la pollution industrielle ;
- lutter contre la désertification et inverser sa progression ;
- sauvegarder la biodiversité et les écosystèmes ;
- appliquer le principe du pollueur-payeur et proposer les mesures réglementaires permettant d'endiguer la pollution.

De même, la commission nationale pour le développement durable est notamment chargée d'un ensemble de missions dans le cadre de la stratégie et

²⁶ Pour l'administration consultative en matière environnementale, consulter : W. Ferchichi, *Le service public de l'environnement, Essai sur le rôle de l'État dans la protection de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit, Tunis, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 2001, pp. 69-76.

²⁷ Article 2 du décret de 1993 ; relatif à la CNDD.

du plan d'action national visés à l'article 1^{er} du décret de 1993²⁸.

Toutes ces fonctions nous semblent très ambitieuses pour une commission consultative qui n'est tenue de se réunir qu'une fois par an ! D'ailleurs durant les 29 ans de son existence, la CNDD n'a proposé ni l'une ni l'autre des stratégies, plans, politiques ou programmes mentionnés dans les articles 2 et 3.

1.1.2. Un fonctionnement inadapté

Que ce soit au niveau de sa composition ou sa gouvernance, la CNDD reste complètement inadaptée pour réaliser les tâches qui lui sont dévolues par le décret de 1993.

- Quant à sa composition : Présidée par le Premier ministre (actuellement le chef du gouvernement), la Commission compte parmi ses membres permanents : le ministre chargé de l'Environnement, en tant que vice-président ; dix-huit membres du gouvernement, des représentants du Parlement, des représentants des organisations professionnelles et des syndicats ; un représentant de l'Union nationale des femmes tunisiennes ; des représentants des organisations non gouvernementales actives dans les domaines de l'environnement et du développement ; l'Agence nationale de protection de l'environnement en tant que rapporteur de la Commission.

Par ailleurs, la CNDD est assistée par : un comité technique²⁹ ; des comités

²⁸ Il s'agit notamment, selon l'article 3 du décret de 1993 relatif à la CNDD de :

- renforcer les structures institutionnelles et les procédures permettant d'assurer la pleine intégration des questions d'environnement et de développement à tous les niveaux du processus décisionnel ;
- renforcer les mécanismes permettant la participation des groupes, organismes et particuliers intéressés aux processus décisionnels à tous les niveaux, local, régional et national ;
- proposer les mesures permettant de promouvoir la capacité de collecte et d'analyse de données et d'informations multisectorielles nécessaires pour la prise de décisions ;
- formuler des systèmes de planification intégrés permettant d'envisager des objectifs multiples et des systèmes de gestion intégrés en particulier pour la gestion des ressources naturelles ;
- élaborer un système de comptabilité écologique, tenant compte des coûts sociaux et environnementaux des activités économiques et favorisant l'emploi d'indicateurs de développement durable dans les plans de développement économique et social ;
- proposer les mesures encourageant la création de nouveaux marchés dans les domaines de la lutte contre la pollution, de l'écotechnologie et de la gestion écologiquement rationnelle des ressources ;
- évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités et des moyens pour la mise en œuvre des programmes d'action, organiser et coordonner la coopération technique et le partenariat avec les organisations et organismes internationaux dans les domaines du transfert de technologies et du savoir-faire liés à un développement durable et pour la mobilisation des ressources financières.

²⁹ Présidé par le ministre de l'Agriculture et de l'environnement et composé des responsables chargés des questions d'environnement dans les ministères, de représentants des organismes concernés par l'environnement et de membres des instituts de recherches nationaux, des universitaires et des représentants d'organisations non gouvernementales. La dernière mise à jour des membres de ce comité technique a été effectuée par l'arrêté du ministre de l'Environnement et du développement durable du 2 août 2005.

sectoriels présidés par les ministres concernés (agriculture durable, industrie durable, etc ...) ; le comité national de lutte contre la désertification³⁰ ; le comité national pour la biodiversité et la biosécurité³¹ ; et le comité national pour les changements climatiques.

Cette composition largement gouvernementale et administrative, ne laisse que très peu de place aux représentants de la société civile et aux centres de recherches. Ceci reste très bureaucratique et très peu participatif pour une commission qui se doit d'être un forum de réflexion et de propositions.

- Quant au fonctionnement de la CNDD, et comme pour toutes les commissions consultatives, le décret de 1993, n'impose qu'une réunion annuelle. Pour le reste, il relève de la compétence de son président de la convoquer à des réunions selon le besoin. Cette fréquence et la bureaucratie du fonctionnement de la Commission ont fait que la CNDD se soit transformée au fil du temps, en une commission parmi d'autres, qui se réunit effectivement une fois par an pour valider les travaux réalisés notamment par le ministère de l'Environnement³².

D'ailleurs la CDNN ne s'est plus réunie depuis 2010 !

Cet affaiblissement du rôle de la CNDD, a été accentué à partir de 2005 avec la création d'un ministère de l'Environnement et du développement durable.

³⁰ En tant qu'organe national de coordination pour la mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la désertification. Présidé par le ministre de l'Environnement et du développement durable, ce comité regroupe les responsables des services et organismes en charge des actions de lutte contre la désertification ainsi que des chercheurs et spécialistes en la matière. Il joue le rôle de l'organe national de coordination énoncé par la convention sur la lutte contre la désertification.

³¹ Présidé par le ministre de l'Environnement et du développement durable et regroupe les cadres et spécialistes impliqués dans les questions en relation avec la mise en œuvre de la convention sur la biodiversité et le protocole de Carthagène sur la biosécurité.

³² Il s'agit notamment de :

- l'Agenda 21 national « Programme d'Action National de l'Environnement et du Développement Durable pour le XXI^{ème} siècle ».
- Du programme d'actions prioritaires pour le développement durable pour le IX^e plan du développement.
- Le suivi de la mise en œuvre des trois conventions des Nations unies : la Convention de lutte contre la désertification, la Convention sur la biodiversité et la Convention cadre sur les changements climatiques ;
- Le Programme d'action national de lutte contre la désertification ;
- Programme national de la diversité biologique et de la bio- sécurité ;
- Les indicateurs du développement durable ;
- Les guides sur la durabilité dans certains secteurs : agriculture, pêche, forêts, industrie, énergie...

Voir : Stratégie nationale de protection de l'environnement

<http://www.environnement.gov.tn/index.php/fr/environnement-en-tunisie/environnement/strategie-nationale-de-protection-de-l-environnement-poste-2020> et profil environnement du pays :

<http://www.environnement.gov.tn/index.php/fr/environnement-en-tunisie/environnement/profil-environnemental-du-pays>



1.2. Un ministère de l'Environnement et du développement durable

En 2005 et après la séparation du ministère de l'Environnement du ministère de l'Agriculture³³, il a été décidé de recréer un ministère en charge de l'environnement certes, mais doté aussi d'une mission liée au développement durable. Ainsi, un ministère de l'Environnement et du développement durable a vu le jour³⁴.

Dans son organigramme, le nouveau ministère contenait une Direction générale du développement durable. Cette dernière fut chargée, entre autres, de :

- coordonner et suivre les actions et les programmes tendant à la concrétisation des méthodes du développement durable au niveau des secteurs de développement,
- suivre les actions tendant à coordonner l'élaboration de la stratégie nationale du développement durable, à actualiser le programme d'action national de l'environnement et du développement durable (l'agenda 21 national), à accompagner et à renforcer les processus des agendas 21 aux niveaux régional et local,
- élaborer les études prospectives pour l'analyse des prévisions en rapport avec l'environnement et le développement durable,
- appuyer et faire connaître toutes les initiatives pour la concrétisation du développement durable,
- coordonner et appuyer les actions visant à évaluer le niveau de concrétisation du développement durable et d'application de ses principes d'action aux niveaux national et sectoriel,
- suivre la concrétisation et la promotion du réseau des villes durables,

³³ Rappelons que les attributions du ministère de l'Environnement et de l'aménagement du territoire ont été fixées par le décret n° 93-303 du 1^{er} février 1993, et son organisation a été fixée par le décret n°93-304 du même jour. Toutefois, en 2002, ce ministère a été fusionné avec le ministère de l'Agriculture qui était devenu le ministère de l'Agriculture, de l'environnement et des ressources hydrauliques. Fusion qui n'a duré que jusqu'au 16 février 2005. En effet, le 5 septembre 2002 le ministère chargé de l'Environnement a été annexé au ministère de l'Agriculture par le décret n° 2002-2011, portant nomination des membres du gouvernement, qui a nommé un secrétaire d'Etat à l'environnement auprès du ministre de l'Agriculture. Le département de l'agriculture est devenu à partir de cette date le ministère de l'Agriculture, de l'environnement et des ressources hydrauliques (MAERH), auquel ont été rattachées les structures centrales et les services extérieurs relevant de l'ex-MEAT. Décret n°2002-2129 du 23 septembre 2002 portant rattachement de structures relevant de l'ex ministère de l'Environnement et de l'aménagement du territoire au ministère de l'Agriculture, de l'environnement et des ressources hydrauliques, JORT n°80 du 1^{er} octobre 2002, p. 2319.

³⁴ Décret n°2005-315 du 16 février 2005, portant rattachement de structures relevant de l'ex-ministère de l'Agriculture, de l'environnement et des ressources hydrauliques au ministère de l'Environnement et du développement durable. Décret n° 2005-2933 du 1^{er} novembre 2005, fixant les attributions du ministère de l'Environnement et du développement durable. Décret n°2006-898 du 27 mars 2006, portant organisation du ministère de l'Environnement et du développement durable, JORT n°27 du 4 avril 2006, pp. 750 et ss.

- suivre les actions tendant à la concrétisation du développement durable dans les zones et villages ruraux,
- coordonner la préparation des dossiers de la commission nationale du développement durable et suivre la mise en œuvre de ses décisions³⁵.
- Ces attributions du ministère de l'Environnement et du développement durable reflétaient une volonté politique reconnaissant le développement durable comme étant une composante du travail gouvernemental. Ainsi, ériger le développement au rang de département ministériel ne pouvait que renforcer son importance dans l'appareil gouvernemental et son acceptation par les différents départements. Toutefois, le développement durable qui est transversal, touchant tous les secteurs, aurait dû être placé auprès du Premier ministre de l'époque et ce pour assurer plus de coordination d'un côté et une plus grande appropriation par les différents départements.

Enfin, cette reconnaissance d'attributions liées au développement durable (DD) a entraîné un désistement de la CNDD et son remplacement de fait et de droit par cette direction générale.

Toutefois, et avec la réorganisation du ministère chargé de l'Environnement à partir de 2011, la composante DD a complètement disparu des différents organigrammes du ministère post 2011. Et il a fallu attendre la Constitution de 2014, pour que la thématique du développement durable soit constitutionnalisée et donc érigée en institution à valeur constitutionnelle.

2. Le développement durable au temps de la constitutionnalisation³⁶

La nouvelle constitution, promulguée le 27 janvier 2014, présente une vision

³⁵ Article 26 du décret n°2006-898 du 27 mars 2006, portant organisation du ministère de l'Environnement et du développement durable. De même, l'article 27 de ce décret, attribue les compétences suivantes à cette direction générale :

- élaborer les études et analyses économiques des questions environnementales et les impacts de la prise en considération des dimensions environnementales dans les secteurs économiques dans une perspective de développement durable,
- étudier les modalités de comptabilisation du coût environnemental et le mode de comptabilité économique environnemental adéquat et les modalités de leur intégration dans les processus de développement durable,
- rechercher de nouveaux mécanismes de financement des programmes environnementaux et d'encouragement et de diversification des investissements des secteurs publics et privés dans les domaines de l'environnement et du développement durable,
- mettre en place un système de prospective et de planification dans le domaine de l'environnement et du développement durable et assister les parties concernées à intégrer les stratégies et les programmes nationaux, régionaux et locaux préconisés par les agendas 21, dans les plans nationaux de développement et de veiller au suivi de leur application,
- coordonner les actions en vue de la mise au point d'un pacte national du développement durable, de proposer des outils tendant à l'encouragement de son respect et du suivi de sa mise en œuvre par les parties concernées, de promouvoir les mécanismes de partenariats et de renforcer leur mise en œuvre.

³⁶ Pour une présentation générale de la Constitutionnalisation de la protection de l'environnement en Tunisie, consulter : W. Ferchichi, « L'environnement dans la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 », *Revue juridique de l'environnement (RJE)*, n°2, 2014, pp. 215-218.

globale de la protection de l'environnement au niveau du préambule³⁷ et au niveau de l'article 45³⁸. Cette reconnaissance constitutionnelle de la valeur de la protection de l'environnement a été renforcée par une constitutionnalisation du développement durable présentant à la fois une vision de liens indissociables entre environnement et DD (2.1) et ouvrant la voie devant l'adoption de la loi relative à l'instance de développement durable et des droits des générations futures (2.2).

2.1 Des liens indissociables entre l'environnement et le développement durable

La Constitution tunisienne introduit les deux concepts (objectifs) à titre égal ou presque. En effet, là où l'on cite l'environnement ou l'une de ses composantes, le développement durable est présent (Préambule, articles 12, 13, 45...). Ainsi, l'idée du développement durable domine la vision environnementale et économique des constituants. Il s'agit là d'un choix délibéré de l'Assemblée nationale constituante (ANC)³⁹, malgré les précisions apportées par les experts qui ont mis en garde contre les dangers d'une confusion environnement/développement durable.

En effet, la plupart des membres de l'Assemblée demeurent convaincus que le développement durable intègre la protection de l'environnement et certaines propositions ont même ôté la référence à l'environnement ! Ce choix se reflète aussi au niveau des mécanismes et garanties mis en place par la Constitution pour protéger l'environnement.

Sur le plan institutionnel, la Constitution a créé une « Instance du développement durable et des droits des générations futures »⁴⁰ (IDDGF). Cette instance a suscité un vif débat relatif à l'insertion de l'environnement dans l'appellation même de cette instance. Toutefois, il a été décidé de se limiter au développement durable, en se basant sur l'idée selon laquelle le développement durable intégrait la composante environnementale.

³⁷ Le préambule a la même valeur que le dispositif selon l'article 145 de la Constitution : « le préambule fait partie intégrante de la présente constitution ».

³⁸ En effet, le préambule présente une vision globale de la préoccupation environnementale tout en la plaçant dans son cadre complexe. Ainsi, le préambule annonce « la nécessité de contribuer à la préservation du climat et à la sauvegarde d'un environnement sain permettant de garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la poursuite d'une existence sûre au profit des générations futures ». Cette dimension globalisante a été reprise dans le cadre de l'article 45 qui dispose : « L'État garantit le droit à un environnement sain et équilibré et la contribution à la sécurité du climat. Il incombe à l'État de fournir les moyens nécessaires à l'éradication de la pollution de l'environnement ».

³⁹ Éluë le 23 octobre 2011, l'ANC a élaboré la Constitution du 27 janvier 2014 et légiféré jusqu'aux élections du 26 octobre 2014.

⁴⁰ Article 129 de la Constitution du 27 janvier 2014.

Ainsi, d'après l'article 129 de la constitution : « l'Instance du développement durable et des droits des générations futures est impérativement consultée pour les projets de lois relatifs aux questions économiques, sociales, environnementales, ainsi que pour les plans de développement. L'Instance peut donner son avis sur les questions qui relèvent de son domaine de compétence. L'Instance est composée de membres compétents et intègres qui exercent leurs fonctions pour un mandat unique de six ans ». Cette disposition constitutionnelle limite le rôle de l'IDDGF à la consultation. Ce qui ne coupe pas la tradition administrative (consultative) en matière de DD.

En effet, l'IDDGF demeure limitée à la consultation, sans aucun pouvoir de décision ou de régulation en la matière et ce contrairement aux autres instances créées par la constitution.

Ceci traduit clairement la tradition en matière de DD : les structures chargées du DD ont été toujours dotées d'un mandat consultatif. En effet, les structures chargées de cette matière sont majoritairement de consultation et de coordination. Ainsi, l'adoption de la loi prévue par l'article 129 ne devrait pas sortir de ce cadre consultatif fixé par la constitution.

En effet, l'article 129 de la constitution limite le rôle de l'IDDGF à deux types de consultation : obligatoire et facultative.

La consultation facultative : l'IDDGF, peut donner son avis (de sa propre initiative) sur toutes les questions se rapportant à son mandat.

Quant à la consultation obligatoire, l'IDDGF est obligatoirement consultée pour les projets de lois relatifs aux questions économiques, sociales et environnementales, et pour les plans de développement. Ce mandat consultatif est large puisque l'IDDGF sera amenée à donner son avis pour tous les lois (ou presque, puisque toute loi pourrait avoir un impact économique, social ou environnemental). De même, la mention de plan de développement est très large : ceci couvrira les plans nationaux, régionaux et locaux.

Rappelons que toutes les lois ont un potentiel impact économique, social ou environnemental, d'où la consultation de l'IDDGF avant leur adoption. De même, l'article 129 en parlant des plans de développement n'a pas précisé leur nature (nationaux ou régionaux et locaux, ou s'ils sont globaux ou sectoriels ?). Ainsi, l'IDDGF sera consultée pour tous les documents publics portant ou affectant les droits, économiques, sociaux, culturels et environnementaux !

2.1.1 L'organisation de l'IDDGF⁴¹

En application de l'article 129 de la Constitution, il a été adopté la loi organique n°2019-60 du 9 juillet 2019, relative à l'Instance du développement durable et des droits des générations futures (IDDGF). Cette adoption, survenue plus de cinq ans après la promulgation de la Constitution du 27 janvier 2014, n'a pas été suivie par la mise en place de cette instance. Nos propos se baseront donc uniquement sur le texte de la loi.

En examinant la loi de 2019, nous remarquons que le législateur, tout en essayant d'être collé au texte de la constitution, a tenté de dépasser tant bien que mal les limites originelles.

2.1.2 Des missions en harmonie avec la Constitution

La constitution a limité le rôle de l'IDDGF à la consultation. Elle donne son avis obligatoirement pour ce qui est des lois et des plans de développement. De sa propre initiative, elle peut donner son avis concernant toute autre question.

En se basant sur ce rôle déjà très limité par le texte suprême, le législateur a essayé de détailler ces attributions et concevoir des mécanismes capables de les rendre plus larges et plus efficaces.

Ainsi, l'Instance peut organiser des consultations nationales et des tables rondes publiques ou sectorielles sur les sujets relevant de sa compétence, notamment à l'occasion de l'élaboration des politiques publiques, des projets de plans de développement et des stratégies et programmes de développement durable⁴².

L'Instance est obligatoirement consultée sur les questions suivantes⁴³ :

- les projets de lois relatives aux questions économiques, sociales et environnementales, notamment climatiques ;
- les projets de plan de développement, le projet de note d'orientation du plan et la balance économique, les rapports de suivi du plan de développement et les documents d'aménagement du territoire tels que prévus par la législation en vigueur.

Cet élargissement de l'avis consultatif à tous les plans, notes, stratégies... aura pour conséquence certes de donner plus de poids (au moins symbolique) à

⁴¹ Pour une étude élaborée sur l'IDDGF, consulter : N. Zaïr, « L'instance du développement durable et des droits des générations futures », contribution en langue arabe, in *Mélanges en l'honneur du doyen, Mohamed Larbi Fadhel Moussa*, Tunis, FSJPST, 2022, pp.219-253.

⁴² Article 3 de la loi de 2019-60.

⁴³ Article 6, *ibid.*

l'IDDGF, mais augmentera sa charge. D'autant plus que les délais pour l'examen des textes reçus et la remise de son avis est assez court : 1 mois pour les lois et 3 mois pour les plans.

De même, la loi reconnaît à l'Instance la faculté de recevoir les pétitions populaires. En effet, l'Instance peut recevoir des pétitions concernant les questions relevant du domaine de sa compétence contenant au moins mille (1000) signatures des citoyens tunisiens. Ces pétitions sont déposées à son siège par celui qui les représente devant l'Instance, laquelle doit statuer dans un délai n'excédant pas deux mois à compter de la date de dépôt. L'Instance émet son avis sur la possibilité d'adopter la pétition et la transmet à la partie intéressée. Elle informe le représentant des signataires de la suite qui lui est donnée dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle il est statué sur la pétition⁴⁴.

Ce mécanisme consacrant une forme de démocratie participative, est très innovant en droit tunisien, mais entraînera certes un travail supplémentaire à l'Instance, qui est tenue de réagir dans des délais assez courts.

2.2 Des mécanismes de fonctionnement assez lourds !

La constitution dispose : « L'Instance est composée de membres compétents et intègres qui exercent leurs fonctions pour un mandat unique de six ans »⁴⁵. La constitution n'a pas exigé un nombre bien déterminé de membres ni une structure interne bien précise. Ainsi, la loi a choisi un mode de fonctionnement qui lui semble le plus adéquat.

L'article 11 de la loi de 2019 dispose : « L'Instance du développement durable et des droits des générations futures est composée des structures suivantes :

- le Conseil de l'Instance,
- le Forum de l'Instance,
- l'organe administratif.

Cette organisation suscite les remarques suivantes :

- pour ce qui est de son Conseil, il s'agit de l'organe prévu par la constitution. Il est composé de neuf membres choisis parmi des personnalités nationales élues par l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité des deux tiers, pour une durée de six ans non renouvelables, dans l'une des spécialités suivantes :
- ressources naturelles et développement durable,
- sciences humaines et sociales,
- sciences de l'éducation,
- affaires juridiques,

⁴⁴ Article 9 de la loi de 2009.

⁴⁵ Art. 129 al. 2 de la Constitution du 27 janvier 2014.

- affaires économiques,
- planification stratégique,
- environnement et changements climatiques,
- aménagement du territoire et urbanisme,
- un membre actif dans des associations de la société civile justifiant une expérience de sept ans en matière de développement durable.

Ce choix des membres *es* qualité est assez critiquable : en effet, choisir des spécialités bien déterminées en matière de développement durable comporte une grande marge d'arbitraire. D'un côté, le développement durable est une spécialité en soi, et de l'autre, tous les domaines pourraient faire partie du DD ! Donc sélectionner certains domaines seulement peut nuire à l'aspect global du DD.

Par ailleurs, alors que la constitution dispose que l'État œuvre à réaliser la parité entre les femmes et les hommes dans les assemblées élues, la loi de 2019 ne fait aucune allusion à cette obligation constitutionnelle et législative⁴⁶.

- Quant au Forum, ce dernier risque de se transformer en un frein pour le fonctionnement de l'Instance. En effet, prévu et organisé par les articles 24 à 29 de la loi de 2019, cet organe ressemble plus à une assemblée dont la composition et les attributions pourraient affecter le fonctionnement de l'instance.

Au niveau de sa composition, le Forum ressemble à un conseil économique, social et environnemental. D'après l'article 24, ce conseil pourrait réunir une centaine de membres. Des administrations publiques, des représentants des organisations nationales, des membres de la société civile, des maires, des membres de partis politiques, des experts... Cette large composition qui se voit inclusive et représentative, nous semble très élargie et pourrait poser de sérieux problèmes au niveau de son fonctionnement. En effet, ce type d'assemblée nécessite un engagement et une grande discipline. Toutefois, l'expérience montre que ces caractéristiques ne sont pas souvent réunies dans ce type d'assemblée, où les membres sont bénévoles et n'exercent pas à plein temps.

De plus, les délais accordés par la loi à l'Instance pour émettre ses avis en matière de projets de lois et de plans exigent beaucoup de rigueur et une bonne gouvernance de ses structures internes. Dans ce cadre, la loi de 2019 a prévu la création de commissions permanentes et a précisé la procédure de fonctionnement du forum.

⁴⁶ Article 5 de la loi organique n° 2018-47 du 7 août 2018, portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes, JORT n°66 du 17 août 2018, p. 2771.

Quant aux commissions permanentes⁴⁷, elles sont au nombre de neuf couvrant les thématiques suivantes : modes de production et de consommation, gestion, et valorisation des ressources naturelles et des écosystèmes et de patrimoine, développement durable et de la qualité de vie, aménagement du territoire, des villes et des transports, enseignement, innovation et culture, gouvernance et transparence, changements climatiques, souveraineté alimentaire et des droits des générations futures, famille, femme et jeunesse, affaires sociales, emploi, santé et personnes à besoins spécifiques...

Même si ces thématiques essayent de couvrir un maximum de domaines liés au DD, nous remarquons des recoupements et un certain découpage artificiel. En effet, découper le DD en thématiques sectorielles pourrait avoir un souci méthodologique et pragmatique, toutefois, consacrer une commission spécifique au développement durable et au cadre de vie, nous semble insensé, puisque le DD est transversal et traverse toutes les thématiques. Enfin, des thématiques telles que la migration, les droits des groupes minorés et discriminés sont complètement absents de ce découpage !

Ainsi, il serait pertinent de trouver un moyen de faire participer les différents membres à plusieurs commissions à la fois afin de garantir une certaine transversalité et des passerelles entre les nombreuses commissions et structures de l'Instance.

Conclusion

Bien qu'elle précise la composition, les tâches et les mécanismes de fonctionnement de l'IDDGF, la loi 2019 demeure ineffective, puisque l'Instance n'a pas été mise en place⁴⁸. Une situation rendue complexe par les événements du 25 juillet 2021. En effet, à cette date, le Président de la République a suspendu toutes les activités du parlement, a procédé à la levée de l'immunité à de tou.te.s les député.e.s, et a limogé le chef du gouvernement.

⁴⁷ L'article 27 de la loi n°2019-60 relative à l'IDDGF, crée les 9 commissions permanentes suivantes :

- La commission des modes de production et de consommation,
- La commission de gestion et de valorisation des ressources naturelles et des écosystèmes et de patrimoine,
- La commission de développement durable et de la qualité de vie,
- La commission de l'aménagement du territoire, des villes et des transports,
- La commission de l'enseignement, de l'innovation et de la culture,
- La commission de la gouvernance et de la transparence,
- La commission des changements climatiques, de la souveraineté alimentaire et des droits des générations futures,
- La commission de la famille, de la femme et de la jeunesse,
- La commission des affaires sociales, de l'emploi, de la santé et des personnes à besoins spécifiques.

⁴⁸ Le processus de sélection des membres de l'Instance a été déclenché par l'Assemblée de représentant du peuple, mais il n'a pas abouti à leur élection.

Le 20 août, il a suspendu les activités de l'Instance de lutte contre la corruption.

Le 22 septembre 2021, le Président a publié un décret relatif aux mesures exceptionnelles. En vertu de ce texte, il concentre les pouvoirs législatif et exécutif entre ses mains. Il a abrogé la majeure partie de la Constitution (gardant de fait 49 articles sur un total de 149). Il a immunisé ses actes contre toute voie de recours, a dissous l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi et a prévu de créer une commission qui l'aidera « à élaborer les projets de révisions relatives aux réformes politiques »⁴⁹.

Le projet du Président de la république est clair : doter le pays d'une nouvelle constitution et organiser des élections législatives avant la fin de 2022 !

Le projet de constitution proposé par le Président de la république a été adopté le 25 juillet 2022 par référendum. Ce nouveau texte (remplaçant celui de 2014) tout en conservant les différents droits environnementaux tels que consacrés dans la constitution de 2014, a supprimé du texte fondamental la mention de l'IDDGF. Cette suppression concerne toutes les instances constitutionnelles (constitutionnalisées en 2014), toutefois, la loi relative à l'IDDGF est toujours en vigueur. Les prochains mois révéleront certes la politique du Président à l'égard de cette instance et des autres instances.

⁴⁹ De même, le 13 décembre 2021, le Président annonce sa feuille de route : organiser une consultation populaire de janvier à mars 2022, élaborer une nouvelle constitution qui fera l'objet d'un référendum le 25 juillet 2022 et organiser des élections législatives le 17 décembre 2022. Le 12 février 2022, le président a dissous le Conseil supérieur de la magistrature, en le remplaçant par un Conseil provisoire dont il nomme une grande partie des membres.

APPROCHES THÉMATIQUES

**DÉVELOPPEMENT DURABLE ET ACTIVITÉS MINIÈRES EN
AFRIQUE CENTRALE ET DE L'OUEST : ANALYSES DES
SYSTÈMES JURIDIQUES DE LA RDC, DU CAMEROUN, DU
SÉNÉGAL, DE LA CÔTE D'IVOIRE ET DE LA GUINÉE**

Patrice EBAH

Coordonnateur du Réseau Activité Minière Responsable et Développement Durable, doctorant en droit minier à l'Institut National Polytechnique Félix-Houphouët-Boigny

Mamadou Ciré DIALLO

Doctorant en droit public, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar et Université Clermont Auvergne

Abdoul Razak BAKARI

Doctorant en droit public, Université de Ngaoundéré, Cameroun

Patience LWANGO MIRINDI

Professeur à l'Université officielle de Bukavu et à l'Université catholique de Bukavu

Stefaan SMIS

Professeur à la Faculté de droit et de criminologie Vrije Universiteit Brussel

Blaise-Pascal ZIRIMWABAGABO

Doctorant en droit à l'Université Perpignan et assistant à la Faculté de droit de l'Université officielle de Bukavu

Emmanuel AMISI BWAGA

Assistant à la Faculté de droit de l'Université officielle de Bukavu

Résumé

Le développement durable, conceptualisé dans un simple rapport dit de Brundtland, s'est invité à la conférence de Rio comme la dame héroïque en qui l'humanité placera désormais sa confiance. Il a su s'imposer au fil du temps comme le garde-fou contre les activités anthropiques incontrôlées du fait de sa pertinence tant au niveau de sa saisissabilité à travers des indicateurs réalisables que de son enracinement dans tous les instruments juridiques des États parties à cette conférence. Introduit dans tous les domaines d'activité, il s'illustre également dans le secteur minier des États de l'Afrique centrale et de l'Ouest. Consacré dans les législations minières de la Côte d'Ivoire, du Sénégal, de la

Guinée, du Cameroun et de la RDC, il s'est enraciné dans les pratiques des entreprises et administrations minières à travers les obligations environnementales et sociales auxquelles sont assujetties les différents acteurs dans l'exploitation des ressources minières. Les mérites de cette consécration et de cet enracinement du développement durable n'est pas sans critique tant au niveau institutionnel que pratique.

Mots clés : Développement durable, codes miniers, Afrique centrale et de l'Ouest, réhabilitation, externalités.

Abstract

Sustainable development, conceptualized in a simple report called Brundtland, was invited to the Rio conference as the heroic Lady in whom humanity will henceforth place its trust. It has established itself over time as a safeguard against uncontrolled human activities due to its relevance both in terms of its ability to be grasped through feasible indicators and its rootedness in all the legal instruments of the States parties to this conference. Introduced in all fields of activity, it is also illustrated in the mining sector of the States of Central and West Africa. Enshrined in the mining legislation of Cote d'Ivoire, Senegal, Guinea, Cameroon and the DRC, it is rooted in the practices of mining companies and mining administrations through the environmental and social obligations to which subjected the various actors in the exploitation of the mining resources. The merits of this consecration and this entrenchment of sustainable development is not without criticism both at the institutional and practical levels.

Keywords: sustainable development, Mining Code, West and Central Africa, rehabilitation, externality.

Introduction

Définie aux premières lignes des codes miniers des États africains tels que la République démocratique du Congo (RDC), le Cameroun, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, comme une exploitation des ressources naturelles des sous-sols par des méthodes artisanales, semi industrielles et de plus en plus industrielles, impliquant d'énormes impacts socio-économiques et environnementaux sur le long terme touchant ainsi plusieurs générations, l'activité minière¹ ne peut se dissocier de la notion de mine et de gisement et d'impacts. Cette définition a le mérite de prendre en compte les trois premiers piliers du développement durable².

Le développement durable (DD) traduit une idée qui est présente dans la réflexion internationale depuis les différentes catastrophes minières, industrielles et écologiques³. Ainsi à la conférence de Stockholm de 1972, on évoquait déjà la notion d'écodéveloppement qui est présentée comme son ancêtre. En 1980, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) va propulser l'expression développement durable au-devant de la scène, suivie du rapport Brundtland qui va reprendre l'expression, avant que, en juin 1992, « on assiste à la consécration officielle du concept lors de la conférence de Rio des Nations Unies sur l'environnement et le développement ou sommet de la terre »⁴.

Les ressources minières sont parfois assimilées à des trésors, sans doute en référence au fait qu'il s'agit de mines⁵ à forte valeur économique qui sont enfouies sous la terre. La valorisation d'un gisement minier nécessite ainsi une capacité technique et technologique sophistiquée pour extraire la ressource minière localisée, et une mobilisation financière importante. Cette opération

¹ L'article premier du code minier ivoirien la définit comme toute opération de prospection, d'exploration, de recherche ou d'exploitation de substances minérales. Le législateur sénégalais le caractérise plus qu'il ne le définit (article premier, paragraphes 13, 14, 15, 16, 18, 28, 36, etc.).

² « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »

³ Navire pétrolier, l'Amoco Cadiz a échoué sur les côtes bretonnes en mars 1978 engendrant ainsi le déversement de pétrole brut sur les côtes bretonnes (<https://www.la-croix.com>). Par ailleurs, 13000 personnes, dont 900 sont décédées, ont été victimes des 400 tonnes de mercure déversées dans la baie de Minamata entre 1932 et 1966 au Japon (<https://www.futura-sciences.com/planete/definitions/developpement-durable-catastrophe-baie-minamata-6751/>).

Par suite d'une inexplicable erreur, le Tanker américain Exxon Valdez s'échouait sur un récif dans la baie du prince-guillaume déversant 40000 tonnes de pétrole brut polluant ainsi des centaines de kilomètres de côtes, <https://www.universalis.fr>.

⁴ L. Diallo, *Industrie minière : enjeux et perspectives de développement durable en Afrique subsaharienne - Cas de la République de Guinée*, thèse de doctorat en sciences économiques, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Settat, mai 2014, p. 105.

⁵ Les codes miniers guinéen et sénégalais définissent la mine respectivement dans leur article premier comme étant : « gîtes de toutes substances minérales non classées dans les carrières, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux ». Voir la loi L/2013/ n° 053/ CNT du 8 avril 2013 portant amendement de certaines dispositions de la loi L/2011/006/CNT du 9 septembre 2011 portant code minier de la république de Guinée et la loi n° 2003-36 du 12 novembre 2003 portant code minier du Sénégal.



d'extraction minière ne se fait malheureusement pas sans « dégâts écologiques »⁶. Une étude⁷ menée très récemment à Bétaré-oya (une commune dans la région de l'Est Cameroun) révèle que les activités minières dans la zone « remettent en cause les perspectives de développement à long terme des localités et soulèvent des nombreux problèmes » causés par les mutations environnementales dues à ces activités. Au regard des dommages environnementaux et sociaux, les États ont l'obligation d'organiser le secteur en édictant des normes capables de répondre aux préoccupations majeures. C'est ainsi que depuis quelques années, les États d'Afrique centrale et de l'Ouest (ACO) ont entrepris des réformes de leurs secteurs miniers avec la mise en place des nouveaux codes miniers qualifiés de codes de « quatrième génération »⁸.

Aussi, ces réformes sont motivées pour l'essentiel, par la volonté des pouvoirs publics d'arrimer les activités minières dans leurs pays avec les pratiques et standards admis au niveau international⁹. Dans cette perspective, des principes existants ont été révisés et d'autres nouvellement consacrés. Il s'agit notamment des principes de la transparence, du développement local, de la protection de l'environnement, de la protection des droits humains, du développement durable dans le cadre de l'exploitation minière, etc.

Eu égard à ce contexte, il semble opportun de cerner la place qu'occupe le développement durable dans la nouvelle politique minière de ces États d'ACO en matière d'industries extractives (IE). Dès lors, il est judicieux de se poser la question de savoir si le développement durable est suffisamment pris en compte dans les récentes réformes de la *lex extractiva* en Afrique de l'Ouest et centrale?

Pour mieux apporter une réponse à cette préoccupation, il est judicieux de convoquer le positivisme dans ses variantes étatique et sociologique. La démarche adoptée quant à elle sera analytique avec le recours au droit comparé compte tenu de la formulation du sujet d'étude. Il faudra donc faire appel non seulement aux procédés d'interprétation des textes, mais aussi à l'examen des actions menées par les acteurs en charge de l'administration minière au profit du développement durable.

Une telle méthode permettra à coup sûr de mettre en évidence deux choses. D'une part la cohérence de ces codes miniers avec les objectifs du développement durable et de l'autre, les limites du dispositif institutionnel et pratique mis en place pour atteindre ces objectifs.

⁶ A. Bayi Bayi, *Droit minier en Afrique*, Paris, Edilivre, 13 novembre 2017, p. 344.

⁷ E. Voundi, P. Mbevo Fendoung et P. Essingu-Emassi, « Analyse des mutations socio-environnementales induites par l'exploitation minière à Bétaré-oya, Est Cameroun », *La revue électronique en science de l'environnement*, volume 19, n° 1, mars 2019, journal.openedition.org.

⁸ H. Besada et P. Martin, *Les codes miniers en Afrique : la montée d'une "quatrième" génération ?* Ottawa, 2013, www.nsi-ins.ca.

⁹ L. Defou Kouemou Himbe, *Le nouveau code minier camerounais, au cœur des standards de la gouvernance extractive contemporaine*, 2018, halshs-01664344v2.

1. Les mérites d'une prise en compte normative du DD dans les industries extractives en ACO

La prise en compte du développement durable se matérialise par sa consécration dans les législations minières des régions d'Afrique centrale et de l'Ouest et l'internalisation des externalités négatives des opérations minières.

1.1 La consécration du développement durable dans les législations minières en ACO

Le cadre normatif du droit minier évoque rarement le concept de développement durable de manière expresse. Toutefois, une lecture poussée des législations minières montre à suffisance que le développement durable est une préoccupation centrale des réformes juridiques du secteur minier dans les États de l'ACO ces dernières années. En effet, la quasi-totalité des textes miniers dans ces pays épousent la logique du développement durable dans ses trois dimensions à savoir : l'économie, l'environnement et le social.

Au plan économique, les textes dans leur ensemble restent constants en réaffirmant le rôle prépondérant des activités minières dans le processus de développement économique des États¹⁰. Le mérite de la nouvelle génération des codes miniers réside dans l'exploitation rationnelle des ressources¹¹, laquelle implique des obligations environnementales et sociales plus larges et contraignantes à l'égard des acteurs du secteur minier.

La prise en compte du développement durable dans les nouveaux codes miniers en ACO est plus accrue au niveau des volets environnement et social. En effet, dans certaines législations, on retrouve tout un chapitre consacré à la protection de l'environnement avec souvent des renvois aux lois-cadres. Aussi les exigences d'étude d'impact environnemental et social ou des plans de gestion environnementale et sociale en matière d'exploitation minière visent-elles à assurer un cadre de vie sain aux générations présentes et générations futures¹².

¹⁰ La présente loi vise à favoriser, à encourager et à promouvoir les investissements dans le secteur minier susceptibles de contribuer au développement économique et social du pays. Code minier du Cameroun du 14 décembre 2016 en son article 2.

¹¹ « Afin d'assurer une exploitation rationnelle des ressources minières et de carrières en harmonie avec la protection de l'environnement, les titulaires de titres miniers et de carrières doivent veiller à : la prévention des géo-risques et géo catastrophes (...) ». Code minier du Cameroun en son article 137.

¹² Selon l'article 28 du code minier : « L'étude de faisabilité comprend, à titre indicatif mais sans limitation :

- a) L'évaluation de l'importance et de la qualité des réserves exploitables ;
- b) La détermination de la nécessité de soumettre le minerai à un traitement métallurgique ;
- c) La planification de l'exploitation minière ;
- d) La présentation d'un programme de construction de la mine détaillant les travaux, les équipements, les installations et les fournitures requis pour la mise en production commerciale du gîte ou gisement potentiel, ainsi que les coûts estimatifs s'y rapportant, accompagné de prévisions des dépenses à effectuer annuellement ;
- e) L'étude d'impact socio-économique du projet ;

Quant à l'aspect social, l'on note dans la nouvelle génération des codes miniers en ACO, des dispositions à portée sociale visant à minimiser les effets néfastes des projets miniers sur les communautés locales et la promotion des œuvres sociales comme la construction des écoles ou la formation des locaux dans les métiers de la mine. Cette affirmation est corroborée par les articles 164 et suivants du code minier camerounais. En substance, il est fait obligation de la mise en place d'un contenu local répondant aux intérêts sociaux des communautés dans lesquelles sont implantées les installations. Il en va de même pour le législateur sénégalais qui consacre l'article 115 du code minier au fonds d'appui au développement local¹³. Pour ce faire, les législations minières ont même prévu la création des fonds destinés à assurer l'avenir des générations futures¹⁴, même si concrètement l'implémentation de ces mesures demeure un véritable serpent de mer.

-
- f) L'étude de l'impact du projet sur l'environnement (terre, eau, air, faune, flore et établissements humains) avec les recommandations appropriées conformément au code de l'environnement et à ses textes subséquents ;
 - g) Les projections financières complètes pour la période d'exploitation ;
 - h) Le plan de développement communautaire ;
 - i) Toutes autres informations que la partie établissant ladite étude de faisabilité estimerait utiles, en particulier pour amener toutes les institutions bancaires ou financières à s'engager financièrement pour l'exploitation du gisement ;
 - j) Les conclusions et recommandations quant à la faisabilité économique et le calendrier arrêté pour la mise en route de la production commerciale, en tenant compte des points ci-dessus énumérés ».

Pour le professeur Maurice Kamto, l'étude d'impact est assurément l'institution la plus spécifique et sans doute la plus originale du droit de l'environnement. Il ajoute en disant qu'elle est au cœur du développement durable : *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 95.

¹³ Les titulaires de titres miniers, de contrat de partage de production ou de contrat de services, participent sur la base d'engagements financiers annuels à l'alimentation d'un Fonds d'appui au développement local destiné à contribuer au développement économique et social des collectivités locales situées dans les zones d'intervention des sociétés minières. Les actions à réaliser doivent être définies dans un plan de développement local en cohérence avec tout plan national de développement local existant et en concertation avec les populations et les autorités administratives et locales. Ce plan de développement local doit intégrer les projets d'autonomisation de la Femme. Pour les titulaires de titres miniers, de contrat de partage de production ou de contrat de services en phase d'exploitation, le montant annuel de ces engagements financiers est de 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe annuel. Pour les titulaires de titres miniers, de contrat de partage de production ou de contrat de services en phase de recherche et en phase de développement, le montant annuel de ces engagements financiers est négocié et précisé dans les conventions et protocoles. Loi n° 2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code Minier 56 Les modalités d'alimentation et d'utilisation des ressources du Fonds sont précisées dans les conventions et protocoles conclus entre l'État et les titulaires de titres miniers.

¹⁴ L'article 8 bis du code minier de la RDC dispose qu'il « est institué un fonds minier pour les générations futures ». C'est aussi le cas du code minier camerounais qui prévoit que « les sociétés minières ayant conclu une convention minière, ou autres cahiers de charges, sont tenues de verser une contribution dans un compte spécial de développement des capacités locales, pour compter d'une date et à hauteur d'un montant fixés dans la convention minière ».

Le code minier ivoirien va au-delà du fond en instituant de manière innovante les comités de développement locaux minier (CDLM). L'article 125 dudit code pose cette exigence en ces termes : L'Administration minière met en place, pour chaque exploitation minière, un comité de développement local minier chargé de la mise en œuvre des projets de développement économique et social pour les communautés locales. Les modalités de création, les attributions et le fonctionnement des comités de développement locaux miniers sont déterminés par décret. Des mesures d'assistance technique et de renforcement des capacités des comités de développement locaux miniers permettant une utilisation efficace des fonds sont mises en œuvre par le titulaire du permis d'exploitation.

La consécration, de manière générale du développement durable, s'accompagne de l'internalisation des externalités négatives des opérations minières à travers la réhabilitation des sites miniers.

1.2 L'internalisation des externalités négatives des opérations minières : la réhabilitation des sites miniers

La valorisation d'un gisement minier nécessite une capacité financière, technique et technologique sophistiquée pour extraire la ressource. Cette opération d'extraction ne se faisant malheureusement pas, comme dit plus haut, sans dégâts écologiques. La conciliation entre exploitation des ressources minières et préoccupations environnementales a longtemps été sans intérêt, tant la rentabilité des projets miniers (pour l'investisseur) et les recettes minières (pour les pouvoirs publics) l'emportaient sur les aspects de développement durable.

En effet, comme le souligne l'UICN, avant les années 1990 « le domaine de l'environnement était plus ou moins délaissé, laissant les sociétés minières se conformer aux bonnes pratiques »¹⁵. C'est donc en raison de ces pressions que « l'industrie minière s'est montrée active depuis les années 1990, particulièrement en préparation du sommet de Johannesburg pour une transition vers un développement durable »¹⁶.

Ainsi, l'odyssée du « cadre normatif minier »¹⁷ révèle une véritable avancée dans la prise en compte par les législations minières¹⁸ des impacts négatifs des projets miniers sur leur environnement immédiat. En effet, les externalités négatives qui désignent « une situation ou les activités d'un agent économique (l'exploitation minière en l'occurrence) ont des conséquences (négatives) sur le bien être ou sur le profit d'autres agents, sans qu'il y ait entre eux de transactions économiques »¹⁹ sont de plus en plus intégrées dans les obligations légales et contractuelles des sociétés minières. La prise en compte par les sociétés minières des impacts négatifs de leurs opérations minières sur l'environnement traduit ainsi la volonté des parties prenantes de minimiser les externalités négatives des opérations minières.

Cette sensibilité environnementale du « cadre normatif minier » est l'une des grandes caractéristiques des codes miniers récemment adoptés. En effet, les

¹⁵ Union internationale pour la conservation de la nature UICN, *Evolution du secteur minier en Afrique de l'Ouest, quel impact sur le secteur de la conservation ?* Étude du Papaco, n° 10, Ouagadougou, 2011, p. 2.

¹⁶ D. Ferrand et C. Villeneuve, *L'industrie minière et le développement durable*, UQAC, janvier 2013, p. 20.

¹⁷ S.A. Dramé, *Étude comparative entre la Directive minière de la CEDEAO et les codes miniers de pays de l'Afrique de l'Ouest révisés en 2009*, Rapport, décembre 2009, p. 1.

¹⁸ Les législations minières renvoient aux instruments communautaires régionaux, aux codes et conventions minières.

¹⁹ F. C. Dutilleul, V. Pironon et A. Van-Lang, *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Paris, Institut Universitaire Varenne, septembre 2018, p. 398.

codes miniers africains élaborés après la crise économique de 2006 qui a eu pour conséquence l'envolée de la valeur des matières premières, brillent par l'intégration des exigences de développement durable. Ces législations minières s'inscrivent dans une dynamique globale portée par l'Initiative de développement minier responsable, qui mobilise États et multinationales.

On évoque dès lors le concept de mine responsable qui peut être entendu comme « un ensemble complet d'activités dans le secteur des minéraux, respectant les droits de toutes les parties prenantes y compris les communautés locales ; respectueuses de l'environnement ; n'ayant pas d'effets négatifs sur la santé humaine ; fondées sur les meilleures expériences internationales ; et qui contribuent durablement au bénéfice du pays »²⁰.

Différents mécanismes juridiques traduisent l'intégration des préoccupations de développement durable dans les nouveaux codes miniers. Il s'agit notamment de la conditionnalité d'étude d'impact environnemental et social et de plan de réhabilitation²¹ avant la délivrance du titre minier²² ; de l'obligation faite aux exploitants miniers d'alimenter un « compte fiduciaire »²³ pour la prise en compte des dommages environnementaux. L'une des innovations du dernier code minier sénégalais est, par exemple, l'introduction de l'obligation de réhabilitation des sites miniers à partir de la phase de recherche. Ces exigences vont dans le sens du renforcement du lien entre secteur extractif et développement durable.

Malheureusement l'efficacité de ces mesures reste très limitée par les éléments de nature institutionnelle et pratique.

2. Les limites du dispositif institutionnel de mise en œuvre du DD dans les IE en ACO : une mise en œuvre institutionnelle balbutiante du DD dans les IE en ACO

La mise en œuvre du développement durable dans les États de l'ACO se heurte à deux réalités essentielles. L'une institutionnelle et l'autre pratique.

²⁰ N. Charles *et al.*, *Le concept de mine responsable, un parangonnage des initiatives mondiales*, Collection « la mine en France », tome 9, février 2017, p. 17.

²¹ Loi n° 2013/053/CNT du 8 avril 2013 portant amendement de certaines dispositions de la loi L/2011/008/CNT du 9 septembre 2011 portant Code Minier de la République de Guinée, voir les articles 30, 64, et 131. Voir aussi les articles 135 et suivants du code minier de 2016 du Cameroun.

²² B. Boidin, S.F. Simen « Industrie minière et programme de développement durable au Sénégal », *Développement durable et territoires*, vol. 7, n° 2, juillet 2016, p. 7, <http://developpementdurable.revues.org/11349>.

²³ Le code minier guinéen le prévoit dans ses articles 144, 177 ; loi n° 2016-32 du 8 novembre 2016 portant code minier du Sénégal, article 104 ; loi n° 36-2015 CNT portant code minier du Burkina Faso, s'agissant du fonds de réhabilitation, voir les articles 43, 52, 61, 73, 83, 85, 141, 153, 151, chapitre VII sur la fermeture de mine ; loi n° 2014-138 du 24 mars 2014 portant code minier de la Côte d'Ivoire: la réhabilitation est encadrée par les articles 42, 44, 94, 140, chapitre VI sur la protection de l'environnement et chapitre VII sur la réhabilitation et la fermeture de mine.

2.1. Les limites institutionnelles

Ces limites qui ne sont pas spécifiques aux pays de l'ACO trouvent leur origine non seulement dans les questions liées à la formation des acteurs, les conflits de compétence entre les organes d'administration et du contrôle des activités et les autorités de tutelle, mais aussi dans les questions beaucoup plus politiques voire diplomatiques.

Malgré les efforts consentis par les autorités dans le domaine de la formation, les acteurs locaux du secteur minier qu'ils soient publics ou privés sont très peu formés et par conséquent ne maîtrisent pas assez les outils de promotion de développement comme la conception et le suivi du plan de gestion environnemental et social. Cette situation pourrait aussi expliquer la question de conflit de compétence entre la tutelle et l'autorité de management opérationnel du secteur minier, dont les textes sont souvent flous en ce qui concerne les attributions de chaque institution²⁴. Ce qui entraîne naturellement des impacts négatifs sur la mise en œuvre de la stratégie du développement durable dans le secteur minier.

Par ailleurs, les obstacles institutionnels qui plombent généralement le déploiement de la politique du développement durable telle que définie dans la nouvelle génération des codes miniers en ACO sont dus à des réalités politiques et diplomatiques. En effet, les institutions pour sauvegarder leur image ou intérêts économiques, communiquent très peu sur les informations relatives aux impacts réels des projets miniers sur les générations futures²⁵.

Un autre aspect très important du développement durable est la redevabilité. La redevabilité de l'État, en ce qui concerne le droit au développement durable²⁶, pose encore problème dans le code et le règlement minier révisés de la RDC. Pour preuve, le second alinéa de l'article 242 dudit code, avant sa révision, prévoyait qu'après répartition du montant de la redevance minière payée par le titulaire du droit minier d'exploitation, la quotité de 15 % revenant à l'entité territoriale décentralisée devait être affectée exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire. Dans le code minier révisé, cet

²⁴ Le ministère camerounais des mines a annulé un mémorandum d'entente entre la Sonamine et son partenaire chinois Crec5 visant à développer les mines de bauxites de Ngaoundal et de et Makan : *Jeune Afrique*, 20 février 2022.

²⁵ Une étude réalisée au Cameroun (dans les régions de l'Est) par deux chercheurs, Aurélie Mokam et Cyrille Tsikam, sur l'impact de l'exploitation artisanale de l'or sur les populations de Kambélé souligne que les impacts des projets miniers dans ces localités sur la santé, l'économie et le cadre de vie entre autres sont significatifs avec 82 % d'impacts négatifs contre 18 % d'impacts positifs.

²⁶ Sur le droit au développement en tant qu'obligation de moyen à la charge des autorités publiques, voir E. Serrurier, "L'évolution du droit au développement devant les juridictions et quasi-juridictions régionales africaines", *Revue Tiers-Monde*, n° 226-227, 2016, pp. 186-191.

alinéa a été supprimé²⁷, laissant l'autorité publique libre de disposer de ladite quotité.

Outre les limites institutionnelles, la mise en œuvre du développement durable se heurte à certains obstacles pratiques qu'il convient d'examiner en s'appuyant sur l'exemple de la RDC.

2.2. Les limites pratiques : cas de la RDC

En 2018, la RDC a modifié son code minier, au motif que ce dernier n'a pas entraîné le développement escompté²⁸. Grâce à cette révision, le concept de développement durable a été introduit dans le nouveau code à travers deux articles, à savoir d'abord l'article 1 (32 ter) qui dispose que le ministre de l'Environnement a le développement durable dans ses attributions ; ensuite l'article 285 qui traite du cahier des charges de la responsabilité sociale (RSE). Cette parcimonie du législateur détonne avec les engagements internationaux de la RDC en matière des droits humains en général et du développement durable en particulier²⁹.

Mis ensemble, le code et le règlement minier révisés donnent une portée contraignante à la RSE. Reste à savoir s'il en résulte un véritable droit au développement durable dans la pratique.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer la mise en œuvre du développement durable, tel que prévu par le code minier révisé, des éléments montrent des insuffisances dans la pratique qui interroge sur l'action de l'État en matière de mise en œuvre du développement durable.

En effet, un décalage persiste entre l'espoir suscité par la révision du code minier et le faible profit tiré par la population congolaise de l'exploitation minière. En l'occurrence, dans les provinces où est pratiquée l'exploitation minière industrielle (Haut-Katanga, le Lualaba, le Haut-Uélé, le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, le Maniema et le Kasai Oriental), il est décrié une lenteur dans la signature des cahiers des charges de la responsabilité sociale et la mise à la disposition de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires ; ainsi que des « pratiques contraires au cadre légal et réglementaire » en ce qui concerne l'affectation de la portion de la redevance minière payée, depuis la révision du code minier, par les sociétés

²⁷ Rien ne permet de croire que cette omission fut involontaire ou accidentelle, d'autant plus que le code minier ne disait et ne dit rien par rapport à l'affectation de la quotité destinée à la province et au pouvoir central.

²⁸ Paragraphe 4 de l'exposé des motifs de la loi n° 18/001 du 9 mars 2018 modifiant et complétant la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier (code minier révisé).

²⁹ Ce pays a ratifié le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, qui reconnaît le droit des femmes au développement durable. Il est également partie au Protocole de la Conférence internationale sur la région des grands lacs (CIRGL), relatif à la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles, dont l'article 8 engage les États parties à protéger les droits humains lors de l'exploitation des ressources naturelles.

minières aux entités territoriales décentralisées³⁰. À la base de ces pratiques illégales, se trouve l'absence d'un cadre légal sur « la gestion de l'ensemble des revenus du secteur extractif en priorisant le financement des projets de développement socio-économique durable »³¹. De plus, la pollution par les entreprises minières continue à être signalée, dans l'indifférence ou l'impuissance de l'État³². Tout cela interroge sur la prise en compte ou non de la dimension horizontale du droit au développement durable en tant que droit humain, dans le code minier révisé de la RDC.

Et pourtant, la Déclaration de Rio a formulé des principes opérationnels de la notion du développement durable, tels que la responsabilité, la précaution et la participation³³. La mise en œuvre de ces principes au plan légal implique la reconnaissance d'un droit subjectif au développement durable. On n'en est pas encore tout-à-fait là, en RDC.

En l'occurrence, dans le code minier révisé, le principe de responsabilité est intégré à travers la RSE renforcée du titulaire du droit minier. Le principe de précaution apparaît dans les peines prévues pour les dommages imprévus, tels que la violation des droits humains dans l'exploitation minière et les dommages causés aux personnes même en l'absence de toute faute ou négligence. Le principe de participation se retrouve dans l'obligation, pour le titulaire du droit minier, de consulter la communauté affectée. On peut en déduire une formulation implicite du droit au développement durable du moins dans sa dimension horizontale, c'est-à-dire dans la relation entre les particuliers. Cependant, la dimension horizontale est à parfaire. En effet, la redevabilité de l'État, en ce qui concerne le droit au développement durable, pose encore un problème lorsque l'État ou ses démembrements perçoivent des impôts et taxes qui ne sont pas affectés en priorité aux projets de développement, comme dit plus haut.

En ne consacrant que la dimension horizontale du droit au développement durable, la RDC rejoint le camp de ceux qui « ont dans un premier temps accordé une place prépondérante à l'État dans la mise en œuvre du développement pour ensuite privilégier le marché comme moyen de coordination le plus efficace »³⁴. Ce qui ne peut qu'affaiblir un droit naissant et qui demande à être confirmé à travers toutes ses dimensions.

³⁰ F. Mayani, *Deux ans après la révision du code minier en République démocratique du Congo : les communautés locales en attente des retombées sociétales*, Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du code minier révisé sur le développement communautaire, Cordaid, Kinshasa, juin 2020, pp. 20-47.

³¹ *Ibid.*, pp. 42, 45.

³² Voir par exemple N. Nyirabihogo, « Pollution à ciel ouvert : l'exploitation minière en RDC détruit non seulement les mineurs, mais aussi les forêts », *Global Press Journal*, 31 juillet 2021, <https://globalpressjournal.com/africa/democratic-republic-of-congo/hard-breathe-gold-mining-drc-damages-miners-forests/fr/> ; Annie Kelly, « Pollution causing birth defects in children of DRC cobalt miners – study », *The Guardian*, 6 mai 2020, *Business & Human Rights Resource Centre*, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/pollution-causing-birth-defects-in-children-of-drc-cobalt-miners-study>.

³³ G. Belem, « Le développement durable en Afrique : un processus sous contraintes. Expérience de l'industrie minière malienne », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, volume 7, numéro 2, 2006, <http://journals.openedition.org/vertigo/2242>.

³⁴ *Ibid.*

Conclusion

À travers le survol qui vient d'être effectué des législations minières de la RDC, du Cameroun, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée, on constate une amélioration au plan légal, consistant dans l'intégration du développement durable comme norme impérative dans l'activité minière. Cependant, des obstacles continuent à limiter les effets positifs attendus sur le terrain, à savoir des limites de nature juridique ou institutionnelle. Ces obstacles doivent être levés pour parvenir à l'effectivité du droit au développement durable dans l'exploitation minière au sein des États ci-haut. Pour ce faire, la trilogie des obligations en matière des droits humains (Respecter-protéger-mettre en œuvre) doit s'appliquer auxdits États et aux exploitants miniers. Pour leur part, les organisations de la société civile doivent continuer à jouer leur rôle de sentinelles au profit des faibles. C'est la condition pour arriver à la concrétisation du développement durable dans l'industrie minière en AC.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : PRINCIPE NOVATEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Habib Ahmed DJIGA

Docteur en droit public

Enseignant-chercheur à l'Université Thomas Sankara, Burkina Faso

Résumé

Convaincus qu'une meilleure protection de l'environnement exige un excellent aménagement de l'espace, certains États africains se sont dotés de lois et de politiques d'aménagement et de développement durable du territoire. Cette approche nouvelle révèle la dialectique qui existe entre développement durable et aménagement du territoire : le développement durable qui est indispensable en matière d'aménagement du territoire et l'aménagement du territoire qui constitue une réponse aux objectifs du développement durable. À travers l'analyse des lois et des politiques, la présente étude vise à démontrer que la prise en compte du développement durable dans l'aménagement du territoire est non seulement un facteur de réussite de la planification spatiale, mais aussi un moyen de réalisation des objectifs du développement durable.

Mots-clés : Développement durable; aménagement du territoire ; régime foncier.

Abstract

Convinced that better protection of the environment requires excellent spatial planning, African states have issued laws and policies related to sustainable development and land use planning. It reveals the dialectic that exists between sustainable development and land use planning: sustainable development which is essential in terms of land use planning and land use planning which constitutes a response to the objectives of sustainable development. Through the analysis of laws and policies, this study aims to deactivate that the consideration of sustainable development in land use planning is not only a success factor of spatial planning, but also a means of achieving the sustainable development goals.

Keywords: Sustainable development; Land use planning; Land tenure.

« Ligne de force » de la Déclaration des Nations Unies sur l'environnement et le développement¹, le développement durable est l'un des concepts majeurs structurant le droit de l'environnement. Il vise en effet à concilier les préoccupations d'ordre économique, social et environnemental de nos sociétés ; préoccupations qui transcendent les frontières et interpellent tant les générations actuelles que celles à venir. Il exprime aussi fortement les caractéristiques fondamentales actuelles de ce droit².

Originellement pensé depuis la moitié du 17^{ème} siècle dans le cadre de la réforme de la foresterie en France³, le développement durable a reçu ses lettres de noblesse, dans les arcanes conceptuels de la conférence de Rio⁴ suite à la publication du Rapport Brundtland⁵. Devenu un principe fondamental du droit de l'environnement, le développement durable, selon François Bertrand « correspond à la tentative de réconciliation entre développement et environnement à l'intersection des sphères économiques, sociales et écologiques. Il s'agit de restituer le système économique au service de l'humanité, elle-même consciente de son rôle et de ses responsabilités au sein de l'écosystème terrestre, la biosphère »⁶. Le développement durable est devenu aujourd'hui le référentiel principal de toutes les politiques publiques – canaux de promotion des principes du développement durable – dont celles relatives à l'aménagement du territoire.

En effet, l'aménagement du territoire est l'un des domaines dans lesquels le développement durable profile un ancrage tant normatif et institutionnel que politique pour être, suivant la formule de Michel Prieur, « le fondement de la politique de l'aménagement du territoire »⁷. Défini par le Dictionnaire du développement durable comme un ensemble d'actions et d'interventions politiques ou techniques, volontaires ou concertés, l'aménagement du territoire intègre le développement durable en se fixant l'ambition d'assurer la répartition équilibrée des populations et des activités sur l'ensemble du territoire, de garantir la cohérence des activités publiques et privées qui contribuent au progrès économique et social du territoire et de satisfaire aux exigences d'un développement culturellement adapté, socialement acceptable et

¹ M. Prieur *et al.*, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 8^{ème} éd., 2019, p. 214.

² A. Garané, « Plaidoyer pour l'adoption des lois sur le développement durable en Afrique », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 00, 2013, p. 75.

³ En 1661, Louis XIV avait confié à un de ses ministres une mission relative à la réforme de la foresterie afin d'assurer la pérennité des ressources en bois et garantir l'approvisionnement pour les générations futures. Voir C. Cans, « Environnement et développement durable », in Y. Petit (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2009, p. 7.

⁴ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992.

⁵ Rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, Québec, Editions du Fleuve, 1988.

⁶ F. Bertrand, « Aménagement du territoire et développement durable », in M. Bonnard, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, La documentation française, 2005, p. 21.

⁷ M. Prieur *et al.*, *op. cit.*, p. 214.

écologiquement supportable⁸. Il illustre ainsi la volonté des gouvernants d'organiser le territoire et les activités humaines dans le temps et dans l'espace dans l'optique d'agir de façon planifiée, surtout qu'il est généralement admis que « gouverner c'est prévoir ». L'aménagement du territoire s'inscrit, de ce fait, dans les sillages de la planification spatiale. C'est une politique de planification spatiale qui vise à assurer un développement harmonieux de l'espace national par une meilleure répartition des populations et des activités en tenant compte des contraintes et des potentialités du milieu naturel, des capacités humaines et techniques, des nécessités économiques nationales, des interactions et des spécificités socioéconomiques régionales, de la protection de l'environnement.

En dépit de son importance, l'aménagement du territoire est confronté à l'évolution sociale, technologique et économique des États avec en toile de fond une inadéquation des instruments traditionnels d'aménagement due notamment aux explosions démographiques, l'exode rural, l'écart croissant entre les riches et les pauvres, l'urbanisation spontanée, l'intervention minimale des États dans le secteur de l'économie ou encore la mondialisation. Il appert alors qu'il est nécessaire de repenser le développement à partir du territoire au risque de mettre en péril l'environnement et le développement, et partant de compromettre les intérêts des générations présentes et futures⁹.

Aussi, pour assurer un développement harmonieux intégré et équitable du territoire, l'intégration du développement durable aux politiques publiques se révèle impérative dans la mesure où la garantie du développement durable exige l'intégration de l'environnement dans les lois et politiques nationales ou communautaires¹⁰. Cette intégration met effectivement en exergue l'impérieuse option d'une « démarche globale vertueuse » axée non seulement sur le développement économique et le bien-être social, mais aussi et surtout soucieuse d'un environnement sain et des droits des générations futures¹¹. C'est dans cette optique que les lois et politiques relatives à l'aménagement du territoire considèrent le développement durable comme la voie inéluctable vers l'équité et la solidarité territoriale¹². Elles établissent à cet effet une connexion avec le développement durable par l'intégration de la durabilité territoriale (1) et l'expression spatiale de la solidarité (2).

⁸ P. Jacquemot, *Dictionnaire du développement durable*, Auxerre, Sciences humaines Éditions, 2015, p. 98.

⁹ Acte additionnel n° 03-2004 portant adoption de la Politique d'aménagement du territoire communautaire de l'UEMOA.

¹⁰ Principe 3 de la Déclaration de Rio ; A. Garané, « Plaidoyer pour l'adoption de lois sur le développement durable en Afrique », *op. cit.*, p. 76.

¹¹ P. Jacquemot, *Dictionnaire du développement durable*, *op. cit.*, p. 317.

¹² H. Jacquot, F. Priet et S. Marie, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 8^{ème} éd., 2019, pp. 13-15.

1. L'intégration de la durabilité territoriale

Dans son plaidoyer pour l'adoption de lois sur le développement durable en Afrique, Amidou Garané précise que « la durabilité de toute action humaine est primordiale car l'intégration des trois piliers ne vise, *in fine*, qu'à rendre l'action durable au triple plan économique, social et environnemental, pour qu'elle profite aux générations actuelles et futures »¹³.

Les législations nationales relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire¹⁴ font leur cette exigence en érigeant la durabilité en principe fondamental de l'aménagement du territoire. Toutes choses qui consacrent l'ancrage à long terme des piliers du développement durable (1.1.) et exigent la clarification du rôle des acteurs (1.2.).

1.1 L'ancrage territorial et durable des piliers du développement durable

L'option de l'ancrage territorial et durable des piliers du développement durable est déterminée par l'érection de la durabilité en principe fondamental de l'aménagement du territoire (1.1.1.) et la conception des instruments d'aménagement du territoire comme moyen de réalisation du développement durable (1.1.2.).

1.1.1. La durabilité comme un principe d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire requiert une approche nouvelle, novatrice qui tienne compte des modalités d'exploitation et de gestion des ressources naturelles pertinentes et viables ainsi que des investissements rationnels durables. D'où la nécessité de s'inscrire dans la durabilité, c'est-à-dire dans une logique d'adéquation qui exprime la capacité d'une chose, d'une action, d'une activité, d'un processus ou d'un système à être maintenu ou à se renouveler indéfiniment¹⁵.

La consécration de la durabilité comme un principe de l'aménagement du territoire représente alors l'option optimale pour assurer une adéquation parfaite entre les impératifs actuels et à venir. En effet, elle met en exergue l'obligation de durabilité dans toutes les actions d'aménagement du territoire.

¹³A. Garané, « Plaidoyer pour l'adoption des lois sur le développement durable en Afrique », *op. cit.*, p. 82.

¹⁴ Voir la loi n° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire en république algérienne ; la loi n° 024-2018/AN portant loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso ; la loi n° 2011-008 du 6 mai 2011 portant loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun ; la loi n° 2017-019 du 12 juin 2017 portant loi d'orientation sur l'aménagement du territoire en République du Mali ; la loi n° 2021-04 du 12 janvier 2021 portant loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires en République du Sénégal.

¹⁵ Article 5 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire du Burkina Faso. Article 3 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires du Sénégal.

L'article 3 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires de la république du Sénégal dispose à cet égard que : « Toute politique d'aménagement et de développement durable des territoires doit concilier les objectifs de développement socio-économique et environnemental à court, moyen et long termes en vue d'assurer une certaine équité entre les générations présentes et futures ». Elle inclut aussi l'imbrication du principe du développement durable dans les instruments de planification spatiale qui visent à organiser l'espace territorial à des niveaux divers. Il s'agit d'abord, des schémas d'aménagement et de développement durable du territoire qui favorisent, à long terme, la gestion rationnelle et durable du patrimoine foncier d'un territoire et une coordination des activités économiques en fonction des ressources naturelles. Il s'agit ensuite, des plans d'aménagement qui fixent les orientations stratégiques d'orientation afin d'assurer une mise en œuvre efficiente et concrète, à long terme, de la politique d'aménagement du territoire. L'article 50 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire du Burkina Faso dispose à cet effet que : « L'aménagement et le développement durable du territoire est conçu au moyen de schémas d'aménagement et de développement durable du territoire ». Ces instruments contribuent, sous ces auspices, à la réalisation du développement durable.

1.1.2. L'aménagement du territoire comme un moyen de réalisation du développement durable

Les instruments d'aménagement et de développement durable du territoire contribuent à la réalisation du développement durable tant par les objectifs visés que par leurs orientations. En effet, ils visent à concilier de façon durable l'efficacité économique, la viabilité environnementale et l'équité sociale. Ils s'inscrivent ainsi à l'aune des villes durables, de l'accès à une énergie de qualité et à moindre coût, de l'accès à l'eau et à l'assainissement, du droit à un environnement sain, de l'industrie durable, de l'accès à un travail décent ou encore de la réduction des inégalités.

Les instruments d'aménagement et de développement durable du territoire sont également orientés vers des axes qui s'inscrivent résolument dans le développement durable¹⁶. Ces orientations fixent les options de développement socio-économique et d'aménagement physique et spatial à long terme du territoire national. Lesdits instruments déterminent de ce fait les grandes orientations de développement futur et leurs implications spatiales qui tiennent compte des contraintes du passé et du présent pour assurer un développement durable.

¹⁶ Pour les schémas d'aménagement et de développement du territoire, voir les articles 50 à 75 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso. Pour les plans d'aménagement, voir les articles 76 à 79 de la même loi et l'article 10 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.



Ils contribuent aussi à la conservation durable des ressources naturelles. Ils confirment ainsi l'idée selon laquelle l'efficacité de la protection de l'environnement dépend pour une grande part de la manière dont l'espace national est aménagé. Toutefois, cet aménagement ne doit pas occulter l'importance et la clarification du rôle des acteurs dans le processus de mise en œuvre de l'aménagement et du développement durable du territoire.

1.2. La clarification du rôle des acteurs

Selon Amidou Garané et Vincent Zakané, « il est impératif d'accorder au cadre institutionnel l'importance qu'il mérite parce qu'il conditionne pour une large part, le succès ou l'échec de la politique environnementale nationale »¹⁷. Forts de ce constat, les législateurs africains ont clairement réparti le rôle des acteurs de l'aménagement et du développement durable du territoire (1.2.1.) et inscrit en toile de fond une exigence de bonne gouvernance (1.2.2.).

1.2.1. La répartition des sphères d'intervention

L'aménagement et le développement durable du territoire, en sus de la nécessaire désignation d'une autorité conductrice et directrice des politiques, doivent promouvoir une approche inclusive et participative, au risque d'aboutir à une impasse dans sa mise en œuvre.

Conscientes de cette exigence, les législations nationales relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire procèdent à une répartition des sphères d'intervention. Le rôle primordial est dévolu à l'État qui est le pilier du dispositif institutionnel d'aménagement et de développement durable du territoire. Il est, à cet effet, le « garant » de l'aménagement, le coordonnateur et le métronome de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire¹⁸. Dans le cadre des prérogatives y afférentes, l'État fixe les règles, veille à la mise en œuvre des lois et politiques relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, favorise l'exercice des compétences dévolues aux autres acteurs et assure l'exécution efficiente des services publics.

Les collectivités territoriales, le secteur privé, les organisations de la société civile et les communautés locales participent également à l'aménagement et au développement durable du territoire. En effet, les lois et politiques y relatives s'inscrivent d'une part dans les processus de décentralisation, et d'autre part dans les options de libéralisation économique et des libertés publiques. Dans le cadre

¹⁷ A. Garané et V. Zakané, *Droit de l'environnement burkinabè*, Ouagadougou, Presses africaines, 2008, p. 453.

¹⁸ Article 80 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso ; article 11 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

de la décentralisation territoriale, en effet, l'État reconnaît aux collectivités territoriales un certain nombre de compétences qu'il s'engage à leur transférer progressivement afin qu'elles puissent les exercer¹⁹. L'aménagement du territoire et l'aménagement urbain figurent parmi ces domaines de compétence qui devront être désormais exercés par les collectivités territoriales. C'est ainsi que les régions et les communes élaborent leur schéma d'aménagement et de développement durable du territoire²⁰.

De même, les options étatiques d'économie de marché impliquent l'intervention du secteur privé qui offre des prestations de services et réalise les infrastructures nécessaires pour le développement socioéconomique²¹. Il ne doit donc pas être occulté des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire.

Par ailleurs, la participation des organisations de la société civile à l'aménagement et au développement durable du territoire constitue une exigence du développement durable²². Cette participation découle du principe général de la démocratie participative qui implique la participation des citoyens à la gestion du pouvoir d'État ou à la gestion des affaires qui les concernent. Toutes choses qui contribuent au renforcement de la gouvernance en matière d'aménagement et de développement durable du territoire.

1.2.2. La consolidation de la gouvernance

En matière d'aménagement du territoire, il est important que les différents acteurs puissent rendre compte des actions qu'ils ont entreprises et préciser du même coup leur impact sur le développement durable. Il pèserait alors sur eux une obligation d'imputabilité, c'est-à-dire une obligation d'assumer la responsabilité des actions²³. L'imputabilité est un principe de bonne gouvernance qui inclut à la fois la responsabilité des acteurs ainsi que la transparence dans le cadre de l'aménagement et du développement durable du territoire. Elle est cependant conditionnée par l'information et la participation du public. En effet, la responsabilité implique que les titulaires de postes de responsabilité rendent compte et que les citoyens soient en mesure de leur en demander. C'est la raison pour laquelle le principe d'information et de participation des populations, et même de l'ensemble des acteurs, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire est consacré par les lois y afférentes²⁴.

¹⁹ Articles 88 et suivants du Code général des collectivités territoriales du Burkina Faso.

²⁰ Article 83 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso.

²¹ *Ibid.*, article 88.

²² *Ibid.*, articles 90 et 91.

²³ Article 5 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso ; G. Borrini-Feyerabend *et al.*, *Partager le pouvoir : Cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde*, Téhéran, Cenesta, 2009.

²⁴ Article 3 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires au Sénégal.

Il appert, somme toute, que les politiques relatives à l'aménagement du territoire illustrent le dessein de jeter les bases d'un développement durable révélateur d'un modèle de croissance qui rationalise les ressources et promeut les stratégies fondées sur la durabilité d'une part, et contribue d'autre part, au respect des engagements internationaux en matière environnementale. Pour y parvenir, l'aménagement du territoire doit être l'expression spatiale de la solidarité qui est la condition *sine qua non* d'une meilleure répartition des hommes et des activités en prélude d'une meilleure organisation équilibrée et durable du territoire.

2. L'expression spatiale de la solidarité

Les politiques d'aménagement et de développement durable du territoire induisent une nouvelle approche qui exige la prise en compte de la cohésion sociale, de l'unité nationale ou encore de la solidarité. À la lueur de la solidarité, le développement durable du territoire reflète d'une part l'idée d'une réduction des déséquilibres spatiaux et infrastructurels (2.1.) et exprime d'autre part, le souci de l'équité (2.2.).

2.1. La réduction des déséquilibres spatiaux et infrastructurels

Les espaces nationaux sont essentiellement caractérisés par des écarts de développement -entre les capitales et les autres territoires- qui sont à l'origine d'inégalités tant concernant l'accès aux services sociaux de base que la réalisation des infrastructures de développement. La réduction des inégalités sociales (2.1.1.) et spatiales (2.1.2.) pourrait contribuer à y remédier.

2.1.1. La réduction des inégalités sociales

L'aménagement et le développement durable du territoire visent, entre autres, à réduire les inégalités sociales entre les espaces et les citoyens. Ainsi œuvrent-ils, par la promotion d'un aménagement et d'un développement équilibré, à assurer l'accès universel aux services sociaux de base, à garantir l'égalité des chances et à soutenir les populations vulnérables.

Dans cette veine, la réduction des inégalités sociales s'inscrit résolument dans le pilier de l'équité sociale tout en intégrant la protection de l'environnement et le développement économique. C'est dans ce sens que l'aménagement et le développement durable du territoire s'inscrivent dans la perspective de la réduction de la pauvreté²⁵, de l'investissement productif, de la création d'emplois, du développement et de la desserte des infrastructures et

²⁵ Article 19 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso.

équipements²⁶, de la promotion des droits humains et à l'accès équitable aux services sociaux de base²⁷. Orientés vers ces objectifs, l'aménagement et le développement durable du territoire national promeuvent la solidarité nationale qui implique aussi la lutte contre les inégalités régionales. Toutes choses qui exigent la réduction des inégalités spatiales.

2.1.2. La réduction des inégalités spatiales

L'aménagement et le développement durable du territoire devraient permettre à chaque collectivité, de façon durable, de réaliser et de disposer des infrastructures sur son territoire, d'assurer l'accès aux services sociaux de base et de protéger l'environnement en conformité avec les référentiels nationaux y afférents. Le développement territorial suppose ainsi que les régions et/ou communes ne soient pas occultées ou désavantagées dans les processus d'aménagement et de développement durable du territoire.

Les lois relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire font siennes la nécessaire réduction des inégalités spatiales en prônant dans un premier temps la répartition équitable des facteurs de production et l'atténuation des disparités régionales. Dans un second temps, elles déterminent une typologie des aménagements qui permet une prise en compte des différences spatiales. En effet, cette typologie distingue les instruments de planification suivant les échelles territoriales -national, régional, départemental, provincial ou communal-, et suivant la spécificité de lieu- urbain ou rural. L'article 32 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso est illustratif à ce propos. Il dispose que : « Les aménagements ruraux contribuent au développement des territoires ruraux et à la lutte contre la pauvreté en milieu rural, par la mise en valeur des terrains ruraux à vocations diverses ». Il en est de même de l'article 7 de la loi d'aménagement du territoire de la république du Mali qui dispose que la politique nationale d'aménagement du territoire s'inspire du principe d'intégration territoriale et de solidarité nationale qui vise « un développement équilibré et harmonieux du territoire national par des mesures ou mécanismes favorisant la réduction des disparités inter ou intrarégionales en fonction des potentialités régionales ou des filières de croissance et d'emplois définis ». Sous le sceau de ce principe, il incombe alors à l'État de réduire les inégalités spatiales en matière d'accès aux services sociaux de base et aux services économiques. Il lui incombe également de veiller au respect de l'équité.

²⁶ *Ibid.*, article 20.

²⁷ Article 7 de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du Mali et article 19 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires au Sénégal.

2.2. Le souci de l'équité intra et intergénérationnelle

En matière d'aménagement et de développement durable du territoire, l'équité intra et intergénérationnelle est appréhendée non seulement comme un principe (2.2.1.), mais aussi comme un moyen de réalisation du développement durable (2.2.2.).

2.2.1. L'équité, un principe d'aménagement et de développement durable du territoire

Objectif majeur du développement, le développement durable vise entre autres, l'équité sociale, c'est-à-dire la réalisation des actions de développement dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociale²⁸. L'aménagement et le développement durable du territoire intègrent cette vision en se fondant sur le principe d'équité.

L'équité, en effet, est appréhendée comme un principe fondamental de l'aménagement et du développement durable du territoire²⁹. Dans cette optique, les lois d'aménagement et de développement durable du territoire s'orientent vers le développement humain équitable et durable³⁰. De même, les instruments de planification sont conçus comme des outils privilégiés pour assurer une bonne structuration et un développement harmonieux du territoire ainsi qu'un accès équitable aux services publics³¹. L'équité contribuerait ainsi à la réalisation du développement territorial durable.

2.2.2. L'équité, un moyen de réalisation du développement durable territorial

Les êtres humains sont au cœur du développement durable³² qui renferme un objectif d'amélioration de leur bien-être social et économique dans un environnement sain. En tant que principe fondamental de l'aménagement et du développement durable du territoire, l'équité vise à permettre à tous les citoyens de bénéficier des avantages sociaux, économiques et écosystémiques que procure le territoire. Cet objectif inclut tout d'abord les générations présentes et renferme l'exigence de la satisfaction des besoins essentiels des plus démunis à qui il faudrait accorder une grande priorité. Il exclut à cet effet toute forme de

²⁸ M. Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 1^{ère} éd., 2014, pp. 19 et suivantes.

²⁹ Article 3 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun ; article 3 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires au Sénégal.

³⁰ Articles 19 à 21 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire au Burkina Faso.

³¹ Article 8 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires au Sénégal.

³² Principe 1 de la Déclaration sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 1992.

discrimination et promeut les droits de tenure foncière en prônant l'accès équitable aux terres. Il accorde également des droits spécifiques aux groupes sociaux dont la situation est désavantageuse.

Le principe de l'équité inclut aussi la prise en compte des intérêts des générations futures dans le cadre de l'aménagement et du développement durable du territoire. En effet, en matière d'aménagement du territoire, il est extrêmement important de tenir compte des intérêts des générations futures et de ne pas prendre des mesures qui leur seraient préjudiciables. De même, il est inadmissible de leur imposer un environnement dégradé, un territoire anarchique et disproportionné. Autrement dit, il s'agit de ne pas assujettir les générations futures à un espace inadapté au développement, à l'épanouissement, au mieux-être et à la croissance économique. D'où l'importance de la prise en compte des limitations que l'état des techniques et de l'organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. Il n'est pas vain de souligner à ce propos, avec Pierre Jacquemot, que dans la mesure où certaines actions d'aménagement du territoire correspondent à des choix difficilement réversibles, il est important d'observer une extrême prudence avec les progrès technologiques³³ et d'accepter avec Antoine de Saint-Exupéry d'une part que « La terre ne nous appartient pas. Nous l'empruntons à nos enfants », et d'autre part que « L'avenir n'est jamais que du présent à mettre en ordre. Tu n'as pas à le prévoir mais à le permettre ».

En conclusion, les sillages de l'aménagement du territoire s'inscrivent dans un objectif de développement durable avec en ligne de mire la solidarité nationale, l'intégration territoriale, le développement socioéconomique et la protection de l'environnement. Il appert dès lors que l'intégration du développement durable dans les politiques d'aménagement du territoire est d'une impérieuse nécessité. Toutefois, au regard de la complexité et de la technicité accrues des instruments d'aménagement et de développement durable du territoire, la problématique de leur opérationnalisation se posera avec acuité³⁴. Les États qui se sont dotés de politiques et de lois d'aménagement et de développement durable sont toujours dans le processus d'élaboration de ces instruments. D'où la question de savoir si le non-respect des exigences de développement durable pourrait être un moyen pour engager la responsabilité de l'État, dans la mesure où le développement durable est un principe nimbé d'une difficile efficacité juridique et juridictionnelle liée à son invocabilité devant les juridictions nationales³⁵.

³³ P. Jacquemot, *Dictionnaire du développement durable*, Auxerre, Sciences humaines Editions, 2015, p. 318.

³⁴ M. Reghezza-Zitt et V. Sanseverino-Godfrin, « Aménagement durable des territoires soumis à de fortes contraintes : enjeux et perspectives à travers l'examen des outils juridiques. L'exemple de la basse vallée du Var », *Annales de géographie*, 2013, pp. 242-265.

³⁵ M. Gros et al, *la leçons de droit de l'environnement*, Paris, LGDJ, 2013.



LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES LÉGISLATIONS FONCIÈRES DES ÉTATS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : ÉTUDE À L'AUNE DE LA DYNAMIQUE DES LÉGISLATIONS FONCIÈRES ET DOMANIALES DU TCHAD ET DE LA RÉPUBLIQUE DU CONGO

Patrick DJIMASSAL

Doctorant en droit public à l'Université Marien N'Gouabi, Brazzaville

Résumé

Le 21^e siècle est manifestement le siècle des actions en faveur de la sauvegarde de la biosphère. En effet, la prise de conscience de la dégradation de l'environnement a conduit à la définition des concepts appropriés pour faire face aux défis que suscitent les activités anthropiques sur la nature. Parmi ces concepts, figure le développement durable. Ainsi, si les normes internationales relatives à la protection de l'environnement offrent des pistes facilitant un tant soit peu l'intégration des principes de développement durable dans les législations foncières et domaniales des États d'Afrique subsaharienne, à l'instar de la République du Tchad et la République du Congo, ces législations demeurent laxistes quant à la consécration des principes de développement durable.

Mots clés : développement durable; environnement; foncier; législations foncières; ressources foncières.

Abstract

The 21st century is clearly the century of actions in favour of safeguarding the biosphere. Indeed, the awareness of environmental degradation has led to the definition of appropriate concepts to face challenges that human activities cause on nature. Among these concepts is sustainable development. Thus, if international standards relating to the protection of the environment offer avenues to facilitate the integration of the principles of sustainable development into the land and property laws of the States of sub-Saharan Africa, following the example of the Republic of Chad and the Republic of Congo, these laws remain lax as regards the consecration of the said principles.

Keywords: *sustainable development; environment; land; land law; land resources.*

Introduction

« Protéger l'avenir de l'avenir, voilà un nouvel *alpha* et *oméga* lancé à la science juridique depuis l'environnementalisation du droit »¹. À cet égard, si nous procréons, il est de notre responsabilité de léguer à notre descendance une planète vivable. Ceci passe impérativement par la recherche de mécanismes efficaces pouvant assurer le développement économique et le bien-être social, sans occulter la protection de l'environnement. L'adoption des mécanismes juridiques reste au cœur de cette démarche.

Assurément, la prise de conscience de la dégradation accélérée de l'environnement a conduit à forger le concept de développement durable. C'est dans ce sillage qu'a été adoptée la *Déclaration universelle des droits de l'homme des générations futures* en 1994, suivie de la *Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures* en 1997. De surcroît, au-delà des mécanismes normatifs de protection de l'environnement au bénéfice des générations présentes et futures, la protection de notre écosystème fait intervenir la haute instance juridictionnelle internationale, la Cour internationale de justice (CIJ), de sorte que, « les préoccupations persévérantes de la doctrine sur le manque d'audace de la CIJ à l'égard de l'environnement se taisent »². Même au niveau africain, il a été constaté une irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence des Cours de justice communautaires³.

En Afrique subsaharienne, et dans les États d'Afrique centrale en l'occurrence, les politiques environnementales régionales présentent beaucoup d'intérêt. Leur élaboration permet de respecter les clauses des conventions environnementales internationales, de lutter efficacement contre la pauvreté et d'amorcer le développement durable⁴. Ainsi, il est à reconnaître que de nos jours, la question de développement durable reste au cœur des politiques environnementales.

Par développement durable, on entend un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs⁵. De ce fait, l'on ne saurait aborder la question de développement durable en occultant le réceptacle de la vie humaine qu'est le foncier.

¹ E. Gaillard, « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures », *Daloz « Les Cahiers de la Justice »*, 2019/3 n° 3, p. 441.

² A. Djimadoumgar, « La réparation écologique devant la cour internationale de justice », *Annales de la FSJP de l'Université Marien N'GOUABI*, volume 20, n° 2, 2020, p. 1.

³ E-D. Kemfouet Kengny, « L'irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence des cours de justice de la EAC et de la CEDEAO », *RADE*, n° 05, 2020, pp. 65 et 66.

⁴ B. Doukpolo, *Politiques environnementales en Afrique centrale*, Atelier régional du 28 au 30 septembre 2016 à Brazzaville, dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

⁵ Il s'agit de la définition contenue dans le Rapport *Brundtland* de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1987.

Le foncier, entendu ici comme l'ensemble des terres et tout ce qui s'y rattache directement en dessous et en surface, fait partie des biens précieux des sociétés humaines. C'est pourquoi, en vue de son utilisation, des règles sont établies. Ces règles sont, en fonction des sociétés, soit traditionnelles ou coutumières, soit modernes. Ainsi, par législations foncières, l'on désigne tous les textes législatifs et réglementaires applicables aux ressources foncières.

Au vu de ce qui précède, il est à relever que dans plusieurs États aujourd'hui, les terres et l'ensemble des ressources foncières sont exploitées à outrance. En Afrique subsaharienne, les textes relatifs aux ressources foncières sont quelquefois vétustes, inadaptés et disparates. Au regard de ce constat, il est opportun de se demander si les législations foncières des États d'Afrique subsaharienne, à l'instar du Tchad et la République du Congo, intègrent suffisamment les normes de développement durable.

Le choix porté sur ces deux États n'est pas fortuit. En effet, le Tchad fait partie des pays durement frappés par les effets dévastateurs du dérèglement climatique. L'avancée du désert aux portes de la zone méridionale et le rétrécissement à plus de 80 % de la superficie du Lac Tchad en constituent une preuve. Le Congo, quant à lui, est le « poumon vert » de l'Afrique. Néanmoins, sa biodiversité est aujourd'hui menacée par l'exploitation forestière et minière. Eu égard à ces préoccupations, les législations foncières et domaniales de ces deux pays devraient indubitablement intégrer les principes de développement durable.

Or, le constat révèle que dans ces États, l'on assiste à une minimalisation des principes de développement durable dans les législations foncières et domaniales (1) ; ce qui laisse une brèche ouverte à une exploitation outrancière des ressources foncières (2).

1. La minimalisation des principes de développement durable dans les législations foncières et domaniales

La minimalisation des principes de développement durable est patente dans les législations foncières et domaniales du Tchad et du Congo. C'est pourquoi, il est de bon aloi d'inclure les principes de développement durable dans tous les textes applicables à l'exploitation des ressources foncières, car en l'état actuel de la législation, l'on constate une minimalisation de ces principes à travers leur énonciation laconique (1.1) et leur consécration moins contraignante (1.2).

1.1. Une énonciation laconique des principes de développement durable

Le développement durable implique la transcription des règles de protection de l'environnement dans toutes les législations applicables aux ressources

naturelles. À cet égard, la protection de l'environnement sert indiscutablement à garantir le développement durable, car le droit des générations futures est un droit de protection de l'environnement et de la condition humaine⁶. C'est dans cet ordre d'idées qu'il est stipulé dans la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 que « chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations futures »⁷. Or, à l'analyse, il ressort que les législations foncières et domaniales du Tchad et du Congo énoncent de manière laconique, voire imprécise, les principes de développement durable.

Au Congo, la loi n° 21-2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains, ne consacre aucune disposition au développement durable. Elle aborde néanmoins la protection de l'environnement, mais de manière superficielle. En effet, cette loi dispose qu'une étude d'impact environnemental et social soit prescrite préalablement à la réalisation de tout projet de développement industriel susceptible de nuire à la conservation du sol et du sous-sol⁸. Il en est de même du code de l'urbanisme et de la construction, qui impose la protection de certains espaces⁹, sans pour autant mentionner le développement durable. Ici également, il est fait état de la protection de l'environnement tout court¹⁰.

La carence de dispositions relatives au développement durable se constate également dans les législations minière et forestière. La loi n° 4-2005 du 11 avril 2005 portant code minier, ne fait pas état du développement durable, mais évoque néanmoins la protection de l'environnement. À titre d'illustration, on peut lire : « les travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine ou d'une carrière doivent se faire dans le respect des obligations afférentes à : [...] la protection de l'environnement [...] »¹¹. C'est dans ce sillage que l'article 4 de l'arrêté n° 3858 du 7 juin 2018 portant attribution à la société *International Mining Development* d'une autorisation d'exploitation minière a prévu qu'« une étude d'impact sur l'environnement portant sur l'activité de production et de traitement de l'or doit être présentée avant l'entrée en production de ce site alluvionnaire ». Malgré ces prescriptions, certains experts ont estimé que les dispositions sur la protection de l'environnement ne sont pas claires et adaptées

⁶ E. Gaillard, « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures », *op. cit.*, p. 445.

⁷ Voir le préambule de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁸ Article 42 de la loi n° 21-2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains.

⁹ Articles 19 à 29 de loi n° 6-2019 du 5 mars 2019 portant code de l'urbanisme et de la construction.

¹⁰ Article 40 de la même loi.

¹¹ Article 132 de loi n° 4-2005 du 11 avril 2005 portant code minier au Congo, ainsi que les articles 126 et 129 de la même loi.

aux exigences du développement durable¹². En matière forestière également, il est simplement énoncé que toute stratégie, tout programme, toute décision et tout projet relatifs à l'utilisation du domaine forestier de l'État, fait l'objet d'une évaluation environnementale¹³ sans faire clairement mention de développement durable.

Au Tchad, la situation semble plus délicate, car la législation foncière est assez vétuste et inadaptée aux réalités actuelles. C'est la raison pour laquelle les principaux textes législatifs et réglementaires constituant la législation foncière, notamment les lois n° 23, 24 et 25 du 22 juillet 1967 et leurs décrets d'application, ne font aucunement mention du développement durable.

Toutefois, la question de la protection de l'environnement et de développement durable est assez bien abordée dans des textes connexes à la législation foncière. Ainsi peut-on lire à l'article 2 de la loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques : « les forêts, la faune et les ressources halieutiques font partie intégrante du patrimoine biologique national. Leur préservation et leur gestion durable sont d'intérêt général et constituent, à ce titre, une exigence fondamentale de la politique nationale de développement socio-économique et culturel ». Cette loi prend clairement en compte le droit des générations futures, lorsqu'elle dispose en son article 3 que les forêts, la faune et les ressources halieutiques doivent être gérées de façon rationnelle, équilibrée et durable, de manière à permettre « de satisfaire les besoins socio-économiques actuels et futurs du pays, dans l'intérêt et avec l'implication et la participation active de la population ». Il en est de même de l'ordonnance n° 004/PR/2018 portant code minier qui, en son article 2, se fixe pour objet d'encourager la recherche et l'exploitation des ressources minérales et géothermiques de manière à favoriser un développement économique et social durable et intégré.

De manière générale, l'on constate à la lecture de ces différentes législations, une volonté des pouvoirs publics d'assurer une protection durable des ressources foncières, à travers des dispositions relatives à la protection de l'environnement. Néanmoins, il serait souhaitable que les principes de développement durable soient davantage prescrits de manière claire et précise. Mais au-delà de cet aspect, une autre question se pose : celle de la force contraignante des règles de protection consacrées.

¹² U. F. Opo, « Négociation des contrats : le cadre légal, réglementaire et institutionnel », Atelier régional du 26 au 27 septembre 2016 à Brazzaville, dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

¹³ Article 55 de la loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020 portant code forestier en République du Congo.

1.2. Une consécration moins contraignante des principes de développement durable

Le philosophe Hans Jonas affirmait que les intérêts fondamentaux de la nature, indissociables des intérêts de l'homme, devraient être soustraits au jeu des décisions à court terme et figurer comme règles inaliénables dans la Constitution¹⁴. C'est ainsi qu'à la suite de la Déclaration de Stockholm de 1972, plus des deux tiers des constitutions nationales ont intégré des dispositions relatives au droit à un environnement sain, à l'objectif du développement durable (qui intègre les générations futures) ou encore au principe de précaution (principe juridique d'anticipation des catastrophes)¹⁵. Suivant cette conception, il est logique de consacrer les principes de développement durable non seulement dans les Constitutions, mais davantage dans les législations foncières et domaniales.

En effet, tous les textes portant sur le foncier devraient intégrer les principes de développement durable. En outre, si les textes portant spécifiquement sur le développement durable manquent dans les États au cœur de la présente étude, les principes de développement durable, eux en revanche, sont abordés dans des textes sectoriels, notamment les textes relatifs à l'environnement, à la pêche, aux ressources minières et forestières. Du moins, dans tous les domaines où ces principes sont consacrés, ils doivent non seulement être énoncés comme c'est le cas dans notre cadre d'étude. Mieux, ils doivent davantage être contraignants, de sorte à permettre au juge d'assurer la sanction de leur violation. Dès lors, la transcription des principes et règles de développement durable dans les législations foncières servira de bases juridiques au juge car, « [...] la protection des générations futures ne peut se faire que par la mise sur pied d'un système de protection efficace par le juge afin de contribuer à la protection de l'environnement »¹⁶. Malheureusement, en droit de l'environnement, il est à relever que les textes sont généralement fondés sur la prévention que le régime de responsabilité en matière environnementale¹⁷. Cette attitude n'est pas de nature à permettre l'adoption des dispositions contraignantes au bénéfice des générations futures.

En matière foncière, seules certaines catégories de terres ou terrains sont interdites de construction, comme c'est le cas des aires protégées¹⁸. Même en matière d'exploitation forestière, il est prévu tout simplement que

¹⁴ H. Jonas, « De la gnose au Principe responsabilité. Un entretien avec H. Jonas », *Esprit*, mai 1991, n°171, pp. 11-12.

¹⁵ E. Gaillard, « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures », *op. cit.*, p. 447.

¹⁶ A. Djimadoumngar, « La réparation écologique devant la cour internationale de justice », *op. cit.*, p. 19.

¹⁷ *Ibid.*, p. 21.

¹⁸ Article 42 de la loi n° 21-2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains au Congo.

l'administration forestière veille à ce que les activités autorisées dans le domaine forestier se fassent sans destruction du domaine. Toute activité doit être réalisée dans un objectif de gestion rationnelle des ressources forestières, sur la base d'un aménagement durable des écosystèmes forestiers garantissant une production forestière soutenue, tout en assurant la conservation de l'environnement, et notamment de la diversité biologique¹⁹. De même, il est prévu que tout titulaire d'une convention de valorisation des bois de plantation est soumis à l'obligation de régénérer la plantation²⁰. L'article 177 du code forestier de la République du Congo dispose que « l'élaboration des politiques, des stratégies, des plans nationaux d'action, des programmes de recherche, des plans d'aménagement et des réglementations pour la gestion durable des écosystèmes forestiers, ainsi que la réalisation des travaux de sylviculture, prennent en compte la lutte contre les changements climatiques. Le ministère en charge des forêts, de concert avec tous les autres acteurs concernés, réalise ou encourage les programmes liés à la recherche sur les impacts actuels et futurs des changements climatiques sur ces écosystèmes ».

Ces prescriptions n'indiquent pas clairement la notion et les principes de développement durable. Elles sont également moins contraignantes. Cet état de fait peut rendre permmissible une exploitation à outrance des ressources foncières.

2. La possibilité d'une exploitation outrancière des ressources naturelles du fait des législations foncières

De nos jours, le capital écologique est souvent l'objet d'une surexploitation vorace de l'homme²¹. Au regard de cela, la minimalisation des principes de développement durable dans les législations foncières et domaniales est susceptible de conduire à une exploitation démesurée des ressources naturelles. Cette surexploitation, dominée par l'épineuse équation développement économique/conservation des ressources naturelles (2.1), est susceptible d'occulter les droits des générations futures à satisfaire leurs besoins vitaux (2.2).

2.1. Une exploitation dominée par l'épineuse équation développement économique/conservation des ressources naturelles

Le quotidien des populations humaines de la planète Terre est à l'heure actuelle caractérisé par la quête de développement économique et de bien-être social, grâce à l'exploitation des ressources naturelles. Parallèlement, il se pose la problématique de la conservation des ressources naturelles dans l'optique d'une gestion durable. C'est pourquoi, l'humanité doit s'inscrire dans la perspective

¹⁹ Articles 49 et 50 de loi n° 33-2020 du 8 juillet 2020 portant code forestier en République du Congo.

²⁰ Article 18 al. 5 de la même loi.

²¹ A. Djimadounngar, « La réparation écologique devant la cour internationale de justice », *op. cit.*, p. 20.



d'une économie transgénérationnelle, qui tient compte de la rareté des ressources naturelles d'une part et le bien-être social d'autre part. Dès lors, il y a nécessité d'intégrer dans les décisions économiques présentes, les conditions de production à long terme afin de protéger également les intérêts des générations futures²². Ce qui revient à dire qu'il faut tenir compte de l'environnement et l'économie dans la prise de décisions, car le développement durable repose sur trois (3) piliers à savoir, le pilier économique, le pilier social et le pilier environnemental. C'est à ce titre que la Cour suprême du Népal, dans l'affaire de *Rajendra Parajuli et les autres contre la distillerie Shree SRL & les autres*²³, affirmait que le principe du développement durable signifiait que « chaque industrie a le devoir de diriger ses activités de développement sans causer de détérioration à l'environnement. L'environnement ne devrait pas être considéré en dernier lieu. Il est impératif que chaque industrie soit prudente vis-à-vis de l'environnement pendant qu'elle agit ». À cet égard, nous dirons avec François Ost que nous sommes désormais responsables de ce qui jadis échappait à notre souci : la terre, l'avenir, les générations futures²⁴.

En somme, l'accélération de la croissance économique passe nécessairement par une gestion rationnelle des ressources naturelles et une protection de l'environnement²⁵. Cependant, depuis plusieurs décennies, la surexploitation des ressources foncières à des desseins économiques est constatée en République du Congo et au Tchad. Or, l'exploitation des ressources naturelles, l'énergie fossile en l'occurrence, constitue l'une des principales causes du changement climatique dont les impacts sont de plus en plus perceptibles²⁶. Toutefois, si certaines difficultés environnementales présentent une dimension planétaire, les questions juridiques se posent sans doute en des termes différents en fonction de la position économique des individus et des États²⁷. Cependant, de quel côté que l'on soit, il est à retenir qu'une surexploitation des ressources foncières est susceptible d'impacter négativement les générations futures.

²² B. Ouchene et A. Moroncini, « De la durabilité à la responsabilité envers les générations futures », *Working paper CIRIEC*, n° 2016/02, pp. 5 et ss.

²³ Cour suprême, procès n° 3259, 1996, affaire Rajendra Parajuli et les autres contre la distillerie Shree SRL & les autres.

²⁴ F. Ost, « Au-delà de l'objet et du sujet, un projet pour le milieu », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Vrije Universiteit Brussel Presses, Bruxelles, 1996, pp. 9-19.

²⁵ B. Doukpolo, *Politiques environnementales en Afrique centrale*, op. cit., p. 17.

²⁶ Y. D. Yonoudjim et D. Galy, « Des prémices d'une réglementation des énergies renouvelables au Tchad », *RADE*, 6/2021, p. 172.

²⁷ L. Fonbaustier, « L'environnement chuchote à l'oreille des systèmes juridiques. Considérations provisoires sur les enjeux, les conditions et les limites d'une « Constitution écologique », *Revue française de droit constitutionnel*, 2020/2, n° 122, p. 370.

2.2. Une exploitation susceptible d'occulter les droits des générations futures

La prise en compte de la santé environnementale est devenue une donnée essentielle pour assurer la pérennité de notre civilisation. L'ensemble des droits humains sont menacés si leur déclinaison écologique et transgénérationnelle n'est pas reconnue²⁸. C'est ainsi qu'en droit de l'environnement, de nombreux textes traitent la question de l'environnement dans une perspective de développement durable. Ce dernier intègre assurément les générations futures²⁹. Par conséquent, les législations foncières et domaniales, qui ne peuvent se passer des questions environnementales, sont censées inscrire les générations futures au cœur de leurs dispositifs. Car, en ce début du 21^e siècle, les transformations sont telles que l'homme est désormais considéré comme une force géophysique, c'est-à-dire, capable par son action, de modifier les grands équilibres de la planète³⁰. Il faut alors limiter les actions dévastatrices de l'homme à l'effet de préserver l'avenir de la planète. De ce fait, la consécration des principes de développement durable dans les législations foncières répond à la philosophie qui ambitionne de préserver les conditions d'existence de l'humanité et du vivant, ainsi que la condition authentiquement humaine de l'Homme et des générations futures³¹.

En effet, la pierre angulaire d'un nouveau mode de pensée des droits fondamentaux au bénéfice des générations futures réside dans le droit à la vie. Dans une approche traditionnelle, le droit à la vie s'entend du droit à ne pas être condamné à mort. Mais dans une lecture transgénérationnelle, il s'agit d'un droit systémique : droit fondamental d'accès à l'eau, à la terre, à l'air, aux ressources nécessaires à tout le moins pour assouvir les besoins essentiels de vie de tout être humain³². Dans cette perspective, on peut dire avec certains auteurs que notre génération doit adopter une attitude de *bonus pater familias* envers les générations futures³³ dans l'exploitation des ressources foncières.

Conclusion

Aujourd'hui, une conscience environnementale globale a émergé, spontanément, à l'échelle planétaire³⁴. À ce titre, le droit de l'environnement, considéré comme un droit de l'homme³⁵, accorde une place considérable au développement

²⁸ E. Gaillard, « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures », *op. cit.*, p. 448.

²⁹ A. Djimadoumngar, *op. cit.*, p. 19.

³⁰ E. Gaillard, *op. cit.*, p. 444.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 447.

³³ A. Djimadoumngar, *op. cit.*, p. 20.

³⁴ E. Gaillard, *op. cit.*, p. 443.

³⁵ A. Djimadoumngar, *op. cit.*, p. 20.



durable, dans l'optique de la survie des générations futures. Cependant, si les textes relatifs au foncier et autres ressources naturelles font clairement mention de la protection de l'environnement, ils n'intègrent pas suffisamment la notion et les principes de développement durable, même si la protection de l'environnement tend visiblement à assurer le développement durable. Ce dernier se trouve au cœur de la question foncière, étant entendu que c'est des ressources foncières que toutes les générations assurent leur survie. Il est donc impératif pour les États d'Afrique subsaharienne, à l'instar du Congo et du Tchad, d'accorder plus de place aux principes de développement durable, en leur consacrant un caractère plus contraignant dans les législations foncières et domaniales. Par conséquent, il est souhaitable que ces États adoptent des codes fonciers dans lesquels seront consacrés des titres relatifs à l'occupation et l'exploitation des terres, au pastoralisme, à la pêche, aux forêts, aux mines, etc. Ainsi, ces codes pourront consacrer, dès les premiers titres, des dispositions générales faisant clairement obligation du respect des principes de développement durable.

LA PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT FORESTIER CAMEROUNAIS

Marthe Solange ENYEGUE MINKADA

Chargée de cours à l'Université de Douala

Secrétaire générale du Centre pour la gouvernance et le développement durable

Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Douala

Résumé

La première base juridique de la prise en compte du développement durable dans la gestion forestière au Cameroun est la Constitution de 1996 qui consacre un droit au développement à l'aide des ressources naturelles en même temps que le droit à un environnement sain. La combinaison de ces deux droits aboutit au développement durable qui n'est autre que la quête de l'épanouissement socio-économique des êtres humains de toutes générations sans détruire l'environnement. La loi forestière camerounaise et les textes réglementaires qui l'accompagnent encadrent la gestion des forêts dans une perspective de durabilité en prévoyant d'une part des forêts permanentes, et de l'autre des inventaires et aménagements forestiers en cas d'exploitation des ressources de la forêt.

Mots clés : Développement durable ; droit forestier ; aménagement des forêts camerounaises.

Abstract

The first legal basis for taking sustainable development into account in forest management in Cameroon is the 1996 constitution which recognizes a right to development using natural resources at the same time as the right to a healthy environment. The combination of these two rights leads to sustainable development, which is none other than the quest for the socio-economic development of human beings of all generations without destroying the environment. Cameroonian forestry law and the related regulatory instruments provide a framework for sustainable forest management by providing, on the one hand, for permanent forests and, on the other hand, for forest inventories and forest development in case of the exploitation of forest resources.

Keywords: Sustainable development; forestry law; Cameroun Forest management.

Introduction

Depuis plusieurs années, les forêts sont de manière plus ou moins directe au cœur des grandes négociations internationales, notamment celles ayant trait aux changements climatiques, compte tenu de leur rôle dans la régulation du climat mondial. Les forêts du bassin du Congo en général et celles du Cameroun en particulier ne sont pas en marge de ces négociations. La préservation des forêts est alors de manière constante au centre des efforts concertés des plénipotentiaires depuis le Sommet de la Terre à Rio en 1992 où les forêts ont fait l'objet d'un début d'encadrement juridique à travers l'adoption d'un texte baptisé « Déclaration des principes juridiques non contraignants, mais faisant autorité en matière de gestion des forêts ».

Les forêts sont un élément très essentiel de la biosphère en ce qu'elles assument au moins trois fonctions¹. D'abord, elles ont une fonction écologique dans la mesure où elles abritent une grande partie de la biodiversité de la planète et participent grandement à la régulation climat. Ensuite, les forêts assurent une fonction économique et constituent à ce titre, une importante source de devises pour le Cameroun. Enfin, les forêts assurent une fonction sociale, symbolique et culturelle². En fait, les forêts sont l'espace privilégié d'existence et d'affirmation des identités de certains peuples. Par exemple, qu'il s'agisse des peuples autochtones d'Amazonie ou des Pygmées du Cameroun, les forêts constituent un espace de vie, de culte et la mamelle nourricière qui leur permet d'exister et de maintenir leurs identités singulières³.

Concept axiologiquement structurant et surtout inclusif, le développement durable est une conception des sociétés humaines fondée sur le respect cumulatif des trois piliers indissociables que sont : le progrès économique, la justice sociale et la préservation de l'environnement. De manière plus simple, le développement durable a été défini par la loi n° 96/12 du 5 août 1996 sur la gestion de l'environnement au Cameroun comme « le mode de développement qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs »⁴. C'est en 1992 lors du Sommet de Rio que le développement durable accède, à travers son adoption et son insertion dans divers instruments juridiques et politiques, à la dimension de référentiel mondial pour le processus de développement et d'épanouissement des sociétés à travers la planète. D'où la pertinence d'une articulation entre développement durable et forêts dans cette réflexion menée à partir du cas empirique qu'est le Cameroun.

¹ R. Eba'a Atyi *et al.* (dir.), *Étude de l'importance économique et sociale du secteur forestier et faunique au Cameroun*, Rapport final, novembre 2013.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Article 4 (d) de ladite loi.

Ce pays s'est doté depuis 1992 d'un attelage institutionnel et normatif devant lui permettre de gérer ses forêts en congruence avec le référentiel de développement durable formaté et vulgarisé sur la scène internationale. Ce pays s'est doté, au fil du temps, d'un véritable droit forestier constitué de l'ensemble de textes de lois, de règlements édictés en vue de la gestion de l'environnement en général et des forêts en particulier. Il est alors intéressant de se poser une question précise : comment le droit forestier camerounais domestique-t-il, ou prend-il en compte, le développement durable dans la perspective d'une gestion des forêts qui soit écologiquement rationnelle, économiquement viable et socialement juste ?

L'idée qui est apportée en guise de réponse à la question que nous nous sommes posé est que, le développement durable est à la fois un principe⁵ et un concept qui pénètre entièrement l'arsenal juridique forestier camerounais à travers son insertion dans toutes les catégories de corpus normatifs légaux et réglementaires qui orientent le droit forestier vers la réalisation d'une équité intergénérationnelle. Ce qui est visible à travers la domestication du développement durable dans le corpus législatif applicable aux forêts (1) d'une part et dans le corpus réglementaire du droit forestier de l'autre (2).

1. La prise en compte du développement durable dans le corpus législatif relatif aux forêts camerounaises

L'ensemble du droit forestier camerounais est alimenté par les exigences du développement durable dont les traces sont décelables déjà dans la Constitution camerounaise. La Constitution, en tant que norme absolue, trône au sommet de la hiérarchie des normes au sein de l'État. En fait, si on considère que l'État n'est pas quelque chose de mis en place et figé, on est tout aussi préparé à admettre que chaque État est toujours quelque chose en devenir, toujours modelé de nouveau. C'est-à-dire qu'il doit chaque jour se former à partir des intérêts, des opinions et des aspirations multiples parfois opposés⁶. Les aspirations du peuple camerounais exprimées dans le préambule de la Constitution ciblent le développement comme une finalité prioritaire⁷.

Si les années post indépendance du Cameroun sont marquées par une volonté de développement économique à l'aide des ressources naturelles, plus de trente ans après, l'exigence de durabilité s'est progressivement infiltrée dans l'utilisation desdites ressources. C'est ce qu'on observe dans les ressources forestières à travers la bipartition légale du domaine forestier (1.1), malgré quelques manquements encore observables dans la prise en compte des exigences légales en matière de durabilité (1.2).

⁵ À propos des principes fondamentaux de protection de l'environnement, voir E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire du droit de l'environnement en Afrique*, IFDD, 2018, pp. 7-18.

⁶ C. Schmitt, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, 1993, p.134.

⁷ Le troisième paragraphe du préambule de la Constitution camerounaise précise en effet que le peuple camerounais est « résolu à exploiter ses richesses naturelles afin d'assurer le bien-être de tous en relevant le niveau de vie des populations sans aucune discrimination, affirme son droit au développement ainsi que sa volonté de consacrer tous ses efforts pour le réaliser... ».



1.1. La recherche de la durabilité à travers la bipartition légale du domaine forestier

Les autorités camerounaises, au regard de leurs engagements sur la scène internationale, ont entrepris d'arrimer la gestion des forêts camerounaises au référentiel adopté par la communauté internationale en termes de développement durable. Ceci se décline dans le secteur « Environnement-Forêts » par le terme « gestion durable des forêts ». C'est l'orientation qu'a connue le travail législatif dès 1994, notamment avec la loi portant sur le régime des forêts⁸.

Au lendemain de l'une des plus grandes rencontres dédiées à l'environnement à l'échelle planétaire, le Cameroun a affiché sa volonté de gérer ses forêts dans l'optique d'équité intergénérationnelle inhérente à l'idée de développement durable, le *leitmotiv* du Sommet de Rio de Janeiro. C'est dans cette veine que la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche a été élaborée, adoptée et promulguée. Un des mérites de cette loi est de procéder à une bipartition des forêts camerounaises en vue de permettre leur gestion durable. La loi forestière camerounaise de 1994 qui matérialise la réforme du secteur forestier procède à une partition du domaine forestier national. Il décompose ce domaine en deux éléments aux finalités distinctes. À cet effet, l'article 20 de ladite loi consacre la création d'un domaine forestier permanent (DFP) et d'un domaine forestier non-permanent (DFNP)⁹.

D'une part, le domaine forestier non permanent est constitué des terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Cette catégorie est constituée par les éléments que sont les forêts du domaine national ; les forêts communautaires et les forêts des particuliers. D'autre part, le domaine forestier permanent renvoie à l'ensemble constitué des forêts domaniales et des forêts communales.

L'élément que représentent les forêts domaniales est d'un grand intérêt dans la mesure où il permet de prendre la mesure de la volonté des pouvoirs publics camerounais de gérer de manière durable les forêts. On y trouve notamment les réserves forestières telles que (i) les réserves écologiques intégrales ; (ii) les forêts de production ; (iii) les forêts de protection ; (iv) les forêts de récréation ; (v) les forêts d'enseignement et de recherche ; (vi) les sanctuaires de flore ; (vii) les jardins botaniques et (viii) les périmètres de reboisement¹⁰.

⁸ En effet, l'article 1 de la loi n° 94/01 du janvier 1994 sur le régime des forêts dispose : « La présente loi et les textes pris pour son application fixent le régime des forêts, de la faune et de la pêche en vue d'atteindre les objectifs généraux de la politique forestière, de la faune et de la pêche, dans le cadre d'une gestion intégrée assurant de façon soutenue et durable, la conservation et l'utilisation desdites ressources et des différents écosystèmes ».

⁹ E.-D. Kam Yogo, « Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, n° 2/2012, pp. 237-255.

¹⁰ Article 24, alinéa 1 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

L'intérêt des forêts domaniales réside dans le fait que l'accès à leurs différents éléments ci-dessus énumérés fait l'objet d'une réglementation contraignante comme l'indique d'ailleurs la loi forestière de 1994 en précisant que la définition ainsi que les règles et les modalités d'utilisation des différents types de forêts domaniales sont fixés par décrets. En divisant le domaine forestier national, l'État camerounais s'assure que même si les forêts peuvent être exploitées par les générations présentes, il en reste une partie préservée de manière contraignante au bénéfice des générations futures. Il s'agit là d'une démarche qui s'inscrit en droite ligne du référentiel de développement durable en général et de l'équité entre plusieurs générations en particulier.

1.2. Quelques manquements observables dans la prise en compte du développement durable dans le corpus législatif forestier au Cameroun

Les forêts permanentes, aux termes de la loi forestière, doivent occuper 30 % du territoire camerounais. On se serait attendu de cette répartition des terres que le domaine forestier permanent soit exempt de toute activité d'exploitation forestière. Force est pourtant de relever que c'est précisément dans cette catégorie que les autorités camerounaises logent les activités d'exploitation forestière et notamment l'exploitation industrielle. Il n'est pas alors étonnant que les interactions sociales entre les acteurs de l'univers forestier constituent elles aussi une hypothèque qui pèse de manière décisive sur le développement durable en milieu forestier.

Par ailleurs, les rapports entre les agents publics du secteur forestier et les exploitants forestiers compromettent la recherche de la durabilité ; les deux catégories d'acteurs entretenant de rapports complices lors des enquêtes. En fait, on observe une rareté des missions de contrôle approfondi sur le terrain dans le cadre de l'exploitation forestière au Cameroun. C'est que peu de moyens sont mis à la disposition des agents publics qui doivent effectuer les contrôles. Or, les concessions forestières sont souvent situées à l'intérieur du pays et parfois loin des villages. Ainsi, pour effectuer les contrôles sur le terrain, les agents de l'administration forestière dépendent souvent du matériel roulant des entreprises forestières qui les transportent elles-mêmes dans leurs concessions.

La dépendance logistique des contrôleurs à l'égard des contrôlés est hautement préjudiciable à l'objectivité des opérations de contrôle qui sont alors réduites à une dimension rituelle sans grande portée. Car, en cas de constatation du non-respect du droit forestier, les contrôleurs ne peuvent pas verbaliser sur place sous peine de se voir évincés pour le trajet retour des véhicules de l'entreprise mise en cause. Cette question des contrôles est d'autant plus délicate que les agents publics sont souvent mal payés. En revanche, ces fonctionnaires peuvent gagner des centaines de milliers de francs CFA en étant complaisants avec les exploitants forestiers indécents.

Toutefois les engagements internationaux du Cameroun contractés dans le cadre de la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) et de l'Accord de partenariat volontaire avec l'Union européenne (APV-FLEGT) donnent une priorité à la gestion durable des forêts et permettent de rester optimiste sur le rôle que le secteur forestier camerounais peut jouer dans l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030.

2. La prise en compte du développement durable dans le corpus réglementaire du droit forestier camerounais

Le référentiel de développement durable tel que reçu par les lois de la République du Cameroun irrigue aussi l'œuvre réglementaire des autorités administratives camerounaises qui interviennent dans la gestion des forêts. Les règlements notamment constitués de décrets, arrêtés, décisions et des circulaires font substantiellement partie du droit forestier en ce sens qu'ils permettent aux prescriptions législatives d'être précisées, affinées et détaillées. À ce titre, les textes réglementaires se situent au Cameroun dans la continuité des lois, et participent à la domestication du développement durable.

2.1. La recherche de la durabilité dans le décret d'application du régime des forêts

Le droit forestier camerounais résulte, en partie, d'une importante activité normative du Premier ministre dont les décrets se rapportant à la gestion des forêts sont orientés vers la quête du développement durable. Qu'il suffise, pour s'en convaincre, de s'intéresser au décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun. L'acte réglementaire du Premier ministre pose deux exigences préalables à toute activité d'exploitation forestière, qu'elle soit artisanale ou industrielle. Il s'agit notamment de l'inventaire et de l'aménagement des forêts de production¹¹.

D'une part, le droit forestier camerounais est orienté vers le développement durable à travers l'exigence faite aux exploitants forestiers de procéder à un inventaire. L'inventaire forestier renvoie à l'évaluation des ressources forestières en vue d'en planifier la gestion¹². Selon les objectifs poursuivis, il en existe deux types. Il peut s'agir soit d'un inventaire d'aménagement, soit d'un inventaire d'exploitation¹³. Le premier type d'inventaire sert à évaluer quantitativement et qualitativement la richesse des peuplements forestiers qui composent un massif donné, en vue d'une gestion rationnelle de l'ensemble des

¹¹ Selon l'article 3 alinéa 5 du décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts, une forêt de production est un périmètre destiné à la production soutenue et durable de bois d'œuvre, de service ou de tout autre produit forestier ; les droits d'usage en matière de chasse, de pêche et de cueillette y sont réglementés.

¹² Article 41, alinéa 1 du décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

¹³ *Ibid.*, article 41, alinéa 2.

ressources¹⁴. Le second type d'inventaire, quant à lui, consiste, sur une aire géographique déterminée, en une énumération exhaustive de toutes les espèces commerciales, conformément aux normes arrêtées par le ministre en charge des forêts¹⁵.

D'autre part, le droit forestier camerounais est orienté vers le développement durable à travers l'exigence d'aménagement. L'aménagement est légalement défini comme la mise en œuvre sur la base d'objectifs, d'un certain nombre d'activités et d'investissements en vue de la production soutenue des produits forestiers et des services, sans porter atteinte à leurs valeur intrinsèque, compromettre la production future de ladite forêt, et sans susciter d'effets indésirables sur l'environnement physique et social. L'aménagement se déroule en cinq opérations, dont les inventaires, le reboisement, la régénération naturelle ou artificielle, l'exploitation forestière soutenue et la réalisation des infrastructures. On peut alors comprendre que le plan d'aménagement est un élément obligatoire du cahier de charges confectionné dans le cadre de l'exécution d'une convention provisoire.

2.2. La recherche de la durabilité dans divers arrêtés du ministre en charge des Forêts

Autre catégorie d'actes administratifs unilatéraux, les arrêtés sont l'outil d'action privilégié des autorités administratives en charge des questions forestières au Cameroun. À ce titre, ils alimentent aussi le corpus du droit forestier camerounais tourné vers le développement durable. C'est par exemple le cas de l'arrêté n°0222/A/MINEF du 25 mai 2001 portant procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent et de l'arrêté n°0315/MINEF du 09 avril 2001 fixant les critères de présélection et les procédures de choix des soumissionnaires des titres d'exploitation forestière d'autre part.

L'aménagement est au cœur de la stratégie juridique camerounaise de gestion durable des forêts en adéquation avec l'idée de développement durable. C'est dans cette veine que se situe la signature de l'arrêté du 25 mai 2001 relatif aux plans d'aménagement dans les forêts de production du domaine forestier permanent. Pour garantir une exploitation durable des forêts, cet arrêté confère une place particulière au plan d'aménagement dont les éléments peuvent être perçus comme essentiels pour la réalisation du développement durable à travers le droit forestier camerounais. L'exploitation de chaque concession forestière est soumise à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement qui doit être rédigé conformément aux procédures définies par l'arrêté du 25 mai 2001.

¹⁴ *Ibid.*, article 42.

¹⁵ *Ibid.*, article 43 alinéa 1.

Le plan d'aménagement est un document dont l'objectif principal est la fixation de l'activité d'exploitation forestière sur des massifs permanents, par une programmation dans l'espace et dans le temps des coupes et des travaux sylvicoles, visant une récolte équilibrée et soutenue¹⁶.

Le calcul de la possibilité annuelle de coupe permet de savoir ce qu'on peut retirer annuellement d'une concession forestière, sans compromettre la capacité de production de ladite concession pour le futur. C'est dans cette perspective qu'il est défini comme un processus d'optimisation dont le résultat détermine la rotation et les diamètres d'exploitation des essences aménagées. Les paramètres pris en compte dans le calcul de la possibilité et la détermination des diamètres minima d'exploitation des essences aménagées sont : les choix des essences aménagées, la durée de la rotation, les accroissements en diamètre des essences, le tarif de cubage de la zone concernée¹⁷. Il ressort clairement qu'avec le plan d'aménagement, le propriétaire d'une concession ne peut pas couper n'importe quelle essence et n'importe comment. Il doit en respecter l'espèce, la croissance et la périodicité de coupe. D'où une convergence certaine avec le développement durable.

Contrairement à l'attribution des titres forestiers suivant la procédure de gré à gré qui ne garantit pas une gestion durable des forêts, l'arrêté du 9 avril 2001 consacre clairement les règles qui s'inscrivent dans la logique d'une attribution concurrentielle desdits titres. Car c'est de cette manière qu'on peut s'assurer des capacités techniques et des bonnes dispositions des exploitants forestiers à œuvrer dans le sens du développement durable. Il est donc stipulé que la présélection et le classement des soumissionnaires des ventes de coupe et de concessions forestières portent sur les critères suivants : les investissements, les capacités financières et les garanties de bonne exécution, les capacités techniques et l'expérience professionnelle, le respect des engagements antérieurs pris dans les mêmes domaines y compris le respect des règles concernant l'environnement¹⁸. Le dernier critère présente un intérêt particulier.

En effet, aux termes de l'arrêté, les seuils minima en matière d'engagements antérieurs pris tiennent compte des clauses générales et des clauses particulières du cahier des charges ou des engagements pris lors de l'agrément à la profession forestière. De ce point de vue, certaines infractions constatées constituent, chacune, un motif de disqualification du postulant pour seuil minimum non

¹⁶ Article 5 de l'arrêté n° 0222/A/MINEF du 25 mai 2001 portant procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent.

¹⁷ Article 6 de l'arrêté n°0222/A/MINEF du 25 mai 2001 portant procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent.

¹⁸ Article 3 de l'arrêté n°0315/MINEF du 9 avril 2001 fixant les critères de présélection et les procédures de choix des soumissionnaires des titres d'exploitation forestière.

rempli pour un appel d'offres¹⁹. Ces infractions sont notamment : l'exploitation illégale sans titre, l'exploitation en dehors des limites du titre, autres infractions répétées aux réglementations de l'exploitation forestière, autres infractions répétées aux lois relatives à la protection de l'environnement²⁰.

Conclusion

Force est donc de constater que le droit forestier camerounais, dans sa production et sa mise en œuvre du sommet à la base de sa pyramide, est inspiré et traversé par le référentiel du développement durable. Toutefois, si l'effort de réception du référentiel de développement durable dans l'ingénierie du droit camerounais est important et louable, il n'en demeure pas moins que cet effort reste relativisé en raison de plusieurs hypothèques qui en minimisent la portée opérationnelle. Ces hypothèques peuvent empêcher le secteur forestier camerounais de contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs du développement durable à l'horizon 2030.

¹⁹Article 10 alinéa 2 de l'arrêté n°0315/MINEF du 9 avril 2001 fixant les critères de présélection et les procédures de choix des soumissionnaires des titres d'exploitation forestière.

²⁰ *Ibid.*

L'INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT FORESTIER TUNISEN : PROGRÈS OU RÉGRESSION !

Afef HAMMAMI-MARRAKCHI

Professeure agrégée en droit public
Faculté de droit, Université de Sfax, Tunisie

Résumé

Si l'intégration du développement durable en droit forestier tunisien ne fait aucun doute, elle est caractérisée par son caractère contrasté. Ainsi, le code forestier de 1988 était considéré comme un texte précurseur en matière de durabilité au regard de sa consécration avant-gardiste d'un « esprit » de durabilité. Cependant, l'évolution progressive de ce texte marque une évolution mitigée. Ainsi, le code qui s'est distingué au début par la consécration expresse du développement durable, semble connaître un déclin certain compte tenu des dernières réformes qui l'éloignent davantage du choix de la durabilité.

Mots clés : code forestier ; développement durable ; consécration ; régression.

Abstract

While there is no doubt about the integration of sustainable development into Tunisian forest law, is characterized by its contrasting nature. Thus, the 1988 forestry code was considered as a pioneer text in terms of sustainability in view of its avant-garde consecration of a certain spirit of sustainability. However, the gradual evolution of this text marks a mixed evolution reflected at the beginning by an express inscription of the sustainable development but which now seems to be in decline given the latest reforms introduced to this code, which are moving it further and further away from the choice of sustainability.

Keywords: *Forestry Code; sustainable development; consecration; regression.*

Introduction

À défaut d'une concrétisation généralisée de l'objectif de développement durable en droit tunisien par une loi cadre ou un code de l'environnement, le juriste se met à la recherche des traces de cette notion dans l'ordre juridique interne qui y adhère progressivement. Ainsi, nous assistons depuis le début des années 2000 à une recrudescence des normes juridiques qui intègrent le développement durable et les principes qui le sous-tendent. C'est ainsi que la consécration de cet objectif en droit tunisien s'est de plus en plus généralisée et le droit forestier n'y a pas échappé

Contrairement à la plupart des secteurs environnementaux où l'encadrement juridique du développement durable a nettement progressé grâce aux évolutions du droit international, le secteur forestier s'est distingué par l'inscription du développement durable dès 1988 et ce avant l'adoption des textes internationaux majeurs en droit forestier¹.

Pour autant, les nouveaux instruments internationaux et régionaux post 1992 de plus en plus orientés vers les objectifs de développement durable en général et ceux s'appliquant au secteur forestier ou l'impactant particulièrement, vont permettre au droit forestier de s'enrichir sous l'égide de cet objectif.

C'est ainsi que le droit forestier tunisien s'est caractérisé par une évolution progressive marquée dans une première étape par ce nouvel « esprit » de durabilité inscrivant ce concept expressément dans le droit forestier tunisien lors de la réforme du code en 2005.

Cependant, cette évolution certaine semble contrastée compte tenu des choix législatifs vacillant entre l'adhésion au principe de développement durable et l'éloignement de ce précepte et ses exigences marquant une régression certaine.

Aussi, s'interroger aujourd'hui sur le processus d'intégration du DD en droit forestier tunisien n'est pas un choix fortuit, mais une problématique d'un intérêt certain pour plusieurs raisons.

D'abord, parce que même si la forêt occupe une place particulière dans l'imaginaire collectif et en droit tunisien qui l'a encadré depuis la période beylical, l'inscription expresse du DD s'est faite tardivement. En effet, il a fallu attendre la modification du code en 2005 pour voir le DD enfin transcrit en droit forestier tunisien alors que la notion a fait son entrée en droit interne bien avant cette date².

¹ Il s'agit particulièrement des textes issus de Rio en 1992 à savoir la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur les changements climatiques, la Déclaration sur les forêts, sans oublier l'Agenda 21 et son chapitre 11, réservé aux forêts et la Convention sur la lutte contre la désertification.

² En 1993 avec la création de la commission nationale de développement durable et surtout en 1994 date de la promulgation du code de l'urbanisme.

Aussi l'intérêt du juriste devient-il inévitable face à un droit forestier qui a fini par se saisir de ce concept porteur de valeurs multiples : économique, sociale, écologique. Et c'est de l'évolution de l'inscription de ces paramètres dans le droit forestier et leur prise en compte progressive qu'il sera question dans cet article.

Par ailleurs, cette intégration tant attendue s'est caractérisée par son aspect non seulement progressif mais également, instable particulièrement depuis la dernière décennie. Ainsi, nous assistons à des prémices d'un déclin voire d'une régression de plus en plus redoutée.

Alors que la Tunisie a constitutionnalisé le DD en 2014, de nombreuses réformes juridiques postérieures mettent à mal l'objectif de préservation durable du patrimoine forestier.

Ces nouveaux choix juridiques qui marquent un déclin certain, nous interpellent au regard de leur désharmonie avec les nouvelles orientations stratégiques de la Tunisie s'agissant du droit forestier et du droit de l'environnement en général.

Ainsi, compte tenu des nouveaux engagements du pays dans un contexte particulièrement marqué par les changements environnementaux globaux, les dernières réformes législatives mettent le droit forestier face aux défis des nouvelles exigences liées à la durabilité du patrimoine forestier.

Il apparaît de ce fait que le droit forestier tunisien, comme plusieurs autres branches du droit de l'environnement, atteste une certaine difficulté à concevoir le DD et à le traduire de façon cohérente sur le plan juridique.

À la lumière de ce qui précède, il est utile de dresser un bilan de l'intégration du DD en droit forestier tunisien. Ce dernier semble paradoxal. En effet, si le code forestier a surpris lors de sa refonte en 1988 par une nouvelle vision traduisant des objectifs prématurément orientés vers une certaine durabilité non explicitée (1), ce texte continue à surprendre à travers le choix contrasté du législateur allant de la consécration expresse au déclin annoncé (2).

1. Un DD non explicité

L'évolution politico-juridique qu'a connue la Tunisie, s'est traduite par une législation forestière plus rigoureuse quant à sa dimension écologique, qui a débouché sur la promulgation du nouveau code forestier en 1988³. Ce code innove à l'époque par la consécration d'un principe d'intégration de la politique forestière du pays dans la politique générale de l'État (1.1), mais surtout par la combinaison entre les trois fonctions de ce patrimoine qui concourent à l'objectif de DD (1.2).

³ Loi n° 88-20 du 13 avril 1988.

1.1. L'intégration de la politique forestière dans la politique générale de l'État

La première adaptation apportée par la nouvelle législation de 1988 réside dans la patrimonialisation de la forêt présentée comme un patrimoine et considérée comme une « richesse nationale »⁴. Ces deux caractéristiques sont intimement liées et impliquent déjà que ce patrimoine est national. Ainsi, le droit forestier qui ne consacre pas encore la notion de patrimoine commun, s'en rapproche du moins. Cette collectivisation apparaît à travers l'obligation qui pèse sur tous de gérer collectivement ce patrimoine. De cette valeur patrimoniale, découlent diverses conséquences à savoir essentiellement un principe d'intégration de la politique forestière du pays, dans la politique générale. L'article 1 du code fait peser sur l'État l'obligation de déterminer les rôles de chacun dans la préservation de ce patrimoine riche et fragile. C'est un effort national de protection, de développement et de mise en valeur qui pèse ainsi sur les pouvoirs publics et qui se présente comme une obligation de l'État, sa responsabilité même. Il ne s'agit pas encore d'un service public forestier, mais on s'y rapproche nettement puisque cet article consacre un devoir écologique de l'État en matière forestière dont la composante principale est d'assurer une politique orientée vers la protection et la sauvegarde de l'écosystème forestier et des équilibres écologiques auxquels il participe⁵.

Le même article s'arrête sur un second aspect de la politique forestière à savoir le « développement du patrimoine forestier » qui suppose que ladite politique intègre, à côté de la conservation en l'état, la rénovation, le développement et la mise en valeur.

Cet objectif écologique est consacré par le même article qui met à la charge de tous, une obligation de « sauvegarde ». Cette dernière concourt à la conservation du patrimoine forestier par sa gestion et son aménagement.

Le développement de ce patrimoine, implique sa conservation d'abord. Il s'agit donc de développer la ressource pour qu'elle perdure en tant que ressources naturelles à préserver et en tant que source de production à utiliser rationnellement. Ce sont là déjà les maîtres mots de toute politique publique de DD.

En outre, la lutte contre la désertification est qualifiée par l'article 68 comme « une action d'intérêt national ». C'est entre autres cet article qui sera à l'origine de la mise en place d'un Plan national de lutte contre la désertification et de la création en 2005 du Conseil national de lutte contre la désertification.

⁴ Article 1 du code de 1988.

⁵ L. Chikhaoui, « Les fondements juridiques du devoir écologique de l'État », *Études juridiques*, n° 11, 2004, p. 167.

Ce dernier veille à l'intégration des éléments du programme d'action national de lutte contre la désertification dans les plans de développement⁶.

Par ailleurs, en considérant que la politique forestière doit devenir « une exigence fondamentale de la politique économique et sociale », cet article fondamental du code forestier consacre un des sous principes fondamentaux du DD à savoir le principe d'intégration. Ceci implique l'obligation d'articuler la valeur écologique de la forêt dans le cadre d'une politique plus large, à savoir la politique économique et sociale.

Appliqué à l'article premier du code, le principe d'intégration introduit une conditionnalité forestière dans les politiques économiques et sociales du pays. Ce principe se justifie par les deux autres fonctions que remplit la forêt sur le double plan économique et social. C'est ainsi que sur le plan économique, la forêt est une réserve irremplaçable de matières premières.

Ainsi et eu égard à ses fonctions multiples, la forêt apparaît comme un espace riche et menacé, d'où la nécessité de sa préservation, son exploitation d'un côté et la prise en compte des conditions socio-économiques de sa population, de l'autre. Nous nous rapprochons ainsi des trois volets d'un DD clairement suggéré par le législateur de 1988.

1.2. L'esprit du DD suggéré

Le concept de DD et ses différents piliers sont sous-entendus dans diverses dispositions du code ainsi que dans certains de ses textes d'application. C'est le nouveau contexte forestier mondial d'un côté, et régional de l'autre, qui a alimenté le nouvel esprit de conciliation caractérisant cette législation de 1988.

La définition du régime forestier par l'article 2 du code est à peu près la même depuis 50 ans, à savoir « l'ensemble des règles spéciales ... (dont) le but est d'assurer la protection (toujours en priorité), la conservation, et l'exploitation rationnelle (du patrimoine forestier) ainsi que de garantir aux usagers l'exercice légal de leurs droits ».

Il en découle trois objectifs du droit forestier : un objectif écologique à travers la conservation, un objectif économique par l'exploitation rationnelle et un objectif social, car il s'agit de prendre en considération les droits des habitants de la forêt. C'est bien un objectif de DD que vise prématurément l'article 2 du code.

Quant à la composante écologique du DD, elle est citée à plusieurs reprises à travers ce code notamment l'article 207 qui, outre l'importance qu'il donne aux actions de protection de l'environnement, apporte presque une liste des éléments composant l'environnement.

⁶ Le décret n° 2005-1747 du 13 juin 2005.

C'est également cet objectif écologique que la législation de 1988 a assigné aux plans d'aménagement forestier. De même, l'article 209 consacre un concept phare reconnu en droit international et repris dans diverses législations nationales, à savoir le concept de patrimoine biologique.

Ce critère écologique est par ailleurs suggéré à travers la référence au concept de travaux d'utilité publique que la direction générale des forêts (principal intervenant dans le secteur) pourrait entretenir sur certains espaces fragiles nécessitant des travaux de restauration et de protection.

Précédant la loi de création de l'Agence nationale de protection de l'environnement de quelques mois, et précédant surtout la Déclaration de Rio sur les forêts qui considérait en 1992 que « les politiques nationales devraient prévoir la réalisation d'études d'impacts sur l'environnement lorsque les mesures risquent d'avoir des conséquences sur les ressources forestières⁷, le code forestier est le premier à consacrer cet outil préventif en droit tunisien⁸. Le législateur prouve encore une fois sa vision particulièrement avant-gardiste. Cet article est d'autant plus en avance qu'il ne s'applique pas uniquement à la forêt mais vise un cadre plus vaste à savoir l'environnement au sens large témoignant de la vision écosystémique et stratégique du législateur de l'époque⁹. Mais pour avant-gardiste qu'il soit, cet article reste jusqu'à aujourd'hui sans décret d'application.

En outre, pour que la forêt soit rentable durablement, il faut assurer son renouvellement, sa pérennité et reconstitution périodique. Des notions qui introduisent clairement la dimension temporelle dans cette législation forestière. C'est ainsi que l'objectif écologique servira mieux, entre autres, l'objectif socio-économique.

L'article 16 précise qu'il s'agit d'une rentabilité meilleure aussi bien quantitativement que qualitativement. C'est ainsi que l'accent ne sera pas mis sur cet aspect économique, mais conjugué à chaque fois avec l'élément écologique à travers les conditions d'exploitation¹⁰, de défrichage¹¹, d'extraction de matériaux¹² ou de pâturage.

La dimension économique se conjugue ainsi d'un côté, avec le volet environnemental, de l'autre, le volet social par la référence aux droits des usages

⁷ Principe 8-h.

⁸ Article 208.

⁹ Ceci découle de la présence de l'article 208 au Titre 1 du Chapitre III réservé à la protection de la nature.

¹⁰ L'exploitation des produits de la forêt est strictement organisée suivant un règlement d'exploitation prévu à l'article 16 qui détermine cette exploitation suivant un rythme variable « durant des périodes déterminées.

¹¹ Pour protéger le patrimoine national, l'article 50 exige une autorisation préalable à toute opération de fabrication de charbon de bois ou toute opération de défrichage.

¹² Concernant l'extraction de matériaux sur les forêts, elle limite les autorisations accordées d'une obligation de mentionner « le volume des matériaux à retirer ».

auxquels la législation forestière a toujours accordé de l'importance¹³. À ce titre, il est essentiel de mentionner la création en 1988 d'un fonds pour le développement sylvopastoral qui contribue au financement des activités destinées à l'accroissement de la production ligneuse tout en permettant d'améliorer la situation des usagers.

Cette dimension sociale du droit forestier découle de la valeur patrimoniale reconnue à la forêt et sera à l'origine de la consécration expresse du DD en droit forestier tunisien.

2. Un DD contrasté

Il a fallu attendre la modification du code en 2005 pour assister à l'avènement d'un droit forestier consacrant la durabilité (2.1.). Mais ce choix semble mitigé au regard des évolutions qu'a connues le code ; une sorte de déclin dans les choix du législateur (2.2).

2.1. Le DD, enfin transposé dans le droit forestier

La consécration du DD lors de la modification du code en 2005 a été précédée en 1996, par une réforme réglementaire d'envergure sous tendue par le principe de participation.

En effet, la dimension patrimoniale de la forêt implique une certaine démocratisation des biens environnementaux qui se doit d'être participative et permettant une implication active de la population dans la gestion de la forêt. Cet aspect participatif se vérifie au niveau de certaines dispositions du code organisant les associations forestières d'intérêt collectif (AFIC) et qui les chargent depuis 1988 de « participer à la protection et au développement du domaine forestier et à l'exploitation des ressources »¹⁴.

Ainsi, il a fallu attendre 1996 pour qu'un décret réglemente les modalités d'exécution des travaux par les AFIC¹⁵ et consacre le DD en chargeant ces associations d'assurer « l'intégration de la population forestière dans les programmes de développement durable du patrimoine forestier et pastoral ». Le DD de la forêt passe désormais, par l'intégration de la population dans la protection et l'exploitation de la forêt et par l'amélioration des conditions de vie économique et sociale des populations forestières¹⁶.

¹³ L'article 35 définit ces droits comme le droit « d'utiliser gratuitement, pour ses besoins et à raison de son domicile, certains produits de la forêt ».

¹⁴ Le statut type des AFIC fixant leurs modalités d'organisation et de fonctionnement est adopté par le décret n° 96-2372 du 9/12/1996, JORT n° 101 du 17/12/1996.

¹⁵ Décret n° 96-2373 du 9/12/1996, JORT n° 101 du 17/12/1996.

¹⁶ La réforme introduite par la loi du 10 mai 1999 crée les groupements de développement dans le secteur agricole et de pêche dont le statut type est organisé par le décret n° 99-1819 du 23 août 1999 en substitution aux AFIC.



Mais c'est la réforme de 2005 qui a permis d'inscrire expressément le DD dans le dispositif même du code forestier. C'est encore une fois relativement au volet social du DD, que ce concept a été consacré pour la première fois dans le code forestier. En effet, s'agissant de l'octroi des autorisations d'occupation temporaire et des concessions au domaine forestier de l'État, l'article 75 (nouveau) avance, en plus des justifications liées au développement sylvo-pastoral et l'utilité publique, l'exercice « d'activités compatibles avec la durabilité de la forêt »¹⁷.

Cette occupation conçue dans un souci socio-économique revêt aussi un caractère environnemental, car l'occupant prend désormais en compte le caractère domanial de la parcelle et ses diverses conséquences y compris écologiques¹⁸. À ce titre, la direction générale des forêts peut exiger, pour que ces travaux préservent la vocation initiale du domaine et sa durabilité, certaines conditions.

Ce type d'occupation sur le domaine forestier nécessitait une autorisation du gestionnaire du domaine moyennant une redevance alors qu'après la réforme de 2005, les occupations déclarées d'utilité publique et celles justifiées par les projets conduits par les groupements de développement dans le secteur agricole, en sont dispensées. C'est entre autres, l'objectif de DD qui explique cette exonération.

Cependant, il est important de mentionner les risques que ces autorisations peuvent représenter à cause des pressions exercées par les usagers sur les espaces domaniaux. En effet, l'utilité publique reconnue à certaines autorisations peut entrer en conflit avec l'utilité écologique. À ce titre, les occupations et les concessions ne permettent plus de sauvegarder la durabilité de la vocation de la terre, mais conduiront à un changement de vocation ; ce qui justifierait le retrait de cette autorisation ou le refus de son renouvellement ainsi que les différentes pénalités prévues en cas d'infractions¹⁹.

C'est presque ce même esprit de conciliation qui a été à l'origine de la modification introduite en 2005 au code dans sa partie réservée à la chasse. Cette activité qui était déjà relativement inscrite sous le signe de la pérennité, a connu une nette évolution sur le plan législatif.

En effet, la réforme du code l'a définitivement inscrite dans les composantes clés de toute durabilité, en visant, selon les termes même de l'article 165 (nouveau), « l'équilibre entre les animaux sauvages, le couvert végétal et les activités

¹⁷ Introduit par la loi n° 2005-13 du 26 janvier 2005, JORT n° 9 du 1^{er} février 2005.

¹⁸ W. Ferchichi, « Le régime de protection du patrimoine naturel en droit tunisien », in *Patrimoine naturel et patrimoine culturel : La complexité des notions et l'embaras des régimes de protection*, Colloque international en hommage au professeur Michel Prieur, 20 et 21 février 2004, FSJPS de Tunis.

¹⁹ Article 70.

humaines », ainsi que la responsabilité qui pèse sur les chasseurs « tenus d'exercer cette activité avec rationalité ».

Ce concept de rationalité justifie certaines nouveautés du code, notamment la création par le législateur « des territoires de chasse spécialement aménagés conformément à un cahier des charges », ainsi que l'instauration de « réserves de chasse » dans lesquelles l'activité est strictement interdite²⁰. Ainsi le gibier comme composante principale de la faune sauvage et du patrimoine national fait-il l'objet d'une obligation générale de protection²¹.

Et l'alinéa 2 de ce même article 165 (nouveau) d'évoquer *in fine* le nouvel objectif du code forestier à savoir « la durabilité des écosystèmes » que les chasseurs devraient désormais assurer dans l'exercice de l'activité de chasse. Cette consécration quoique salubre semblait déjà vague, puisque cet article s'est contenté à l'époque, d'une référence formelle à l'objectif de DD sans en préciser ni le contenu, ni les modalités concrètes de mise en œuvre et de garantie. Une intégration alors fragile.

2.2. Le DD : le choix de la régression !

L'évolution constitutionnelle qu'a connue la Tunisie avec la consécration expresse du DD et l'ascension des droits environnementaux au rang constitutionnel d'un côté, et l'émergence de nouvelles préoccupations au niveau mondial de l'autre, ne s'est pas accompagnée des réformes attendues du code forestier. Ainsi, le bilan des textes juridiques relatifs et à la protection des ressources naturelles et la biodiversité demeure mitigé, et a même connu une régression.

Les manifestations de cette régression sont nombreuses et la première réside dans l'adoption de lois traduisant de mauvais choix du législateur incompatibles avec le DD du patrimoine forestier. En effet, alors que les environnementalistes clamaient une refonte du code devenu dans plusieurs de ses articles, incompatible avec les nouveaux objectifs et principes constitutionnels en matière de développement durable, le législateur nous surprend par l'adoption de plusieurs textes modifiant le code forestier ou l'impactant.

C'est ainsi que deux ans à peine après la promulgation de la nouvelle constitution de 2014, le législateur profite en 2016 d'une modification introduite à la loi sur les terres agricoles pour introduire de façon indirecte une modification du code forestier. En effet, la réforme censée concerner les terres agricoles permettait en réalité l'application de dispositions non favorables à la protection durable des forêts aux terrains soumis au régime forestier sous conditions.

²⁰ Article 167 (nouveau). La violation de cette interdiction est classée par l'article 135 (bis) du code parmi les crimes graves.

²¹ Article 207 du code forestier.

De plus, plusieurs lois dérogatoires se sont succédé et dont l'objet principal est d'introduire des exceptions au principe de non déclassement des terrains forestiers tel que consacré par le code forestier depuis sa promulgation en 1988. C'est ainsi que fut adoptée la loi n° 2013-47 du 1^{er} novembre 2013, portant dispositions dérogatoires concernant les procédures de changement de vocation des terres agricoles, de déclassement des terrains relevant du domaine forestier de l'État. Cette loi marque clairement un certain revirement même si ses dispositions étaient dérogatoires et censées s'appliquer durant trois années. Pour autant, c'est la logique non protectionniste du législateur qui interpelle, car la loi autorise le changement de vocation pour « l'exécution des programmes spécifique pour le logement social et la création de zones industrielles ».

Les objectifs du texte étaient de régulariser des situations irrégulières et de permettre aux promoteurs immobiliers, en plus de la régularisation de leur situation, de pouvoir bénéficier de l'exploitation de terres forestières dont la superficie pouvait dépasser 50 hectares.

L'objectif du DD suppose au contraire la protection des terres forestières et leur éloignement des activités industrielles. Or, le législateur semble ignorer l'impact d'une telle mesure sur le bon état écologique de la forêt. En outre, ces mesures dérogatoires censées durer deux années (qui sont déjà de trop) ont été prolongées en 2017 jusqu'au 31 décembre 2020.

La régression au niveau du choix de durabilité du patrimoine forestier a été confirmée une année plus tard lors de la révision du code forestier en 2018. Par cette réforme, l'article 15 du code introduit d'autres exceptions au principe de non classement pour « réaliser des services publics planifiés dans les plans d'aménagement approuvés à condition que la réalisation commence dans un délai ne dépassant pas cinq ans ».

La succession des exceptions encadrant le principe de non déclassement pousse à s'interroger sur l'essence même de ce principe censé garantir une certaine pérennité à la forêt. Cette interrogation se justifie également au regard des réformes manquées du code forestier confirmant le choix de la régression.

Alors que le droit international environnemental s'est de plus en plus focalisé sur le renforcement de protection des forêts dans le cadre de la lutte contre les effets des changements climatiques et la sécurité du climat pourtant consacré par la constitution tunisienne, le droit tunisien se caractérise par une indifférence inquiétante quant au souci de la durabilité du patrimoine forestier exposé au risque climatique.

Ainsi depuis 2014, aucun des gouvernements qui se sont succédé n'a exprimé une volonté réelle d'instaurer une transition écologique en Tunisie. Cette dernière nécessiterait des réformes juridiques profondes à côté des réformes institutionnelles, stratégiques et financières. Parmi ces réformes, la promulgation

indispensable du code de l'environnement où la forêt et sa durabilité occuperaient une place de choix. Pourtant ce projet de code existe et il a fallu attendre le dernier gouvernement en place depuis novembre 2021, pour que l'actuel ministre de l'environnement annonce la reprise des travaux autour de ce code tant attendu.

Sa promulgation sera sans doute salutaire pour le DD du patrimoine forestier et ce pour plusieurs raisons. La première réside dans l'harmonisation dont une telle codification sera porteuse ; ce qui facilitera de dépasser l'éparpillement et les incohérences qui ne répondent pas à une vision intégrée de la protection du patrimoine forestier. L'exemple de l'éparpillement actuel des textes juridiques encadrant la biodiversité et notamment ses éléments fragiles le confirme.

La seconde raison a trait à l'intégration attendue dans les principes généraux du code de l'environnement, outre du DD, des principes qui le sous-tendent. C'est le cas des principes de la planification intégrée, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, la conservation *ex situ* et *in situ*.

De plus, le droit forestier actuel méconnaît des composantes indispensables à tout DD à l'instar des notions d'atténuation, d'adaptation ou encore de risque et de résilience à côté de l'absence des systèmes de prévention et de suivi des activités à risque. Ces principes dont on déplore l'absence dans le code forestier sont aujourd'hui indispensables si le droit tunisien veut s'inscrire dans la perspective des ODD et des obligations d'adaptation et d'atténuation aux changements climatiques issues de l'Accord de Paris sur le climat.

Ainsi, un déphasage étonnant apparaît entre le droit forestier en vigueur et les recommandations des différents stratégies préparées par plusieurs ministères en matière de protection de la biodiversité et de la lutte contre les changements climatiques et qui s'inscrivent dans une perspective de DD.

En effet, malgré l'existence de plusieurs stratégies et plans à l'instar de la contribution nationale déterminée et de la stratégie nationale de la biodiversité à l'horizon 2050, aucune mesure concrète n'a été adoptée s'agissant du code forestier. Pourtant le secteur forestier en particulier occupe une place importante dans les recommandations des dites stratégies²².

Ainsi, les choix législatifs actuels traduisent le déphasage du législateur par rapport à ses anciens choix et à l'évolution internationale. Ce choix de la régression constitue même une violation à l'article 49 de la Constitution tunisienne consacrant une certaine clause d'éternité s'agissant des droits y compris environnementaux.

²² Adoptée en 2015 et actualisée en 2022

Au final, même si la perméabilité du droit tunisien dans la réception du DD ne fait aucun doute, il n'adhère pas suffisamment à ce concept vu les difficultés qui se dressent devant ce dessein ambitieux. C'est ainsi que la réception du concept de DD se trouve aujourd'hui face à de multiples défis qui font que le système normatif tunisien ne remplit pas, en l'état actuel, toutes les conditions requises pour servir de cadre juridique au DD.

LA RÉGLEMENTATION DES DÉCHETS DANGEREUX EN AFRIQUE À L'AUNE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

François BOKONA WIIPA BONDJALI

Professeur de droit international public, Université de Kinshasa
Secrétaire général adjoint de l'Académie africaine de théorie du droit, Paris

Résumé

L'effectivité du développement durable en Afrique demeure mitigée tant que les réalités économiques et les exigences sociales l'emportent sur les nécessités environnementales alors qu'il fallait centrer le développement du continent sur une conjonction de ces trois piliers. La production des déchets commandée par le développement économique en vue de satisfaire aux besoins sociaux induit en revanche une forte menace intergénérationnelle sur l'environnement. La réglementation des déchets en Afrique porte des germes qui ne favorisent pas un développement durable. Protestant d'être un dépotoir des déchets produits à l'étranger, les Africains semblent admettre de l'être pour les déchets produits en Afrique mettant ainsi à mal la protection de l'environnement et la santé humaine.

Mots clés : Développement durable; déchet; gestion écologiquement rationnelle.

Abstract

The effectiveness of the concept of sustainable development in Africa remains mixed as long as economic realities and social requirements prevail over environmental necessities, whereas the development of the continent should be centered on a conjunction of these three pillars. The production of waste driven by economic development to meet social needs induces, on the other hand, a strong intergenerational threat to the environment. Waste regulations in Africa carry germs that do not promote sustainable development on the continent. Protesting to be a dumping ground for waste produced abroad, Africans seem to admit to being a dumping ground for waste produced in Africa, thus jeopardizing the protection of the environment and the human health.

Keywords: Sustainable development; waste; environmentally sound management

Introduction

Sur l'ensemble des cinq continents que compte la planète, l'Afrique est non seulement celui qui regorge le plus de pays les moins avancés¹, mais surtout celui qui subit le plus, les effets néfastes du changement climatique. Dans un pareil contexte, une gouvernance inefficace de la problématique des déchets pourrait à son tour, compromettre davantage l'avenir et le développement du continent. La prolifération des déchets et leur mauvaise gestion seraient l'arme fatale pour l'Afrique en ce qu'elles compromettraient toute amorce et tout processus de « durabilisation » du développement du continent.

L'équation n'est pas aussi simple qu'on le croirait. En effet, elle consiste justement à imaginer ou concevoir pour les États africains, un développement qui se préoccuperait des questions environnementales alors que par essence, il implique l'industrialisation qui demeure le vecteur majeur des déchets dangereux, dans leur diversité et variabilité². Faut-il rappeler que le déchet constitue « un des points noirs de la civilisation industrielle et de la société de consommation qu'elle a induite »³ ? D'où la nécessité de déterminer les faiblesses de la réglementation africaine en la matière et les critères qui la rendraient plus compatible à favoriser sinon à soutenir le développement durable du continent⁴.

Mais, qu'entend-on par déchets et comment conjurer leurs effets et les empêcher de « polluer » les réglementations des États africains et ne piègent à long terme le développement durable d'un continent déjà en panne, sinon en mal de développement ? En tant qu'« objet ou substance inutilisable dont on se défait ou dont on doit se débarrasser »⁵, le déchet devient dangereux lorsque, « compte tenu de [sa] nature [ou] [de son] élimination, [il] risque de mettre en danger la santé humaine et la qualité de l'environnement »⁶. Au-delà d'un seuil donné, il est à la base de la nuisance ou de la pollution⁷.

¹ Sur les 46 pays les moins avancés, 33 sont situés en Afrique, 9 en Asie, 1 aux Caraïbes et 3 sont des îles du Pacifique (CNUCED, « *Notes d'information UNCTAD/PRESS/IN/2021/001, qui sont les pays les moins avancés* » ?).

² L'étude concerne tous les déchets dangereux, quelles qu'en soient la nature (solide, liquide ou gazeuse) ou la propriété (combustible, toxique, explosive, inflammable, irritante, cancérigène, corrosive, infectieuse, mitogène, sensibilisante, écotoxique, nucléaire...).

³ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 305.

⁴ Des études de rudologie prédisent un avenir peu encourageant pour l'Afrique, et particulièrement pour l'Afrique subsaharienne où la croissance démographique va faire tripler la production de déchets. Voir H. Le Picard, *Gestion des déchets et production d'électricité en Afrique. L'incinération au service de la ville durable*, ifri, septembre 2019, p. 5.

⁵ J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 295.

⁶ M. J. Suess et J. W. Huisman (dir.), *La gestion des déchets dangereux*, OMS, Publications régionales, Série européenne, n° 14, p. vii. Les déchets sont dangereux ou le deviennent « du fait d'une accumulation dans de mauvaises conditions de salubrité et de l'insuffisance de leur recyclage [...] ou en raison de leur dissémination incontrôlée et massive dans la nature » ; M. Forteau, A. Miron et A. Pellet, *Droit international public*, 9^e éd., Paris, LGDJ, 2022, p. 1818.

⁷ La nuisance ou pollution ne sont pas des termes identiques, mais ils sont très proches. Globalement elles évoquent une « dégradation nocive de l'environnement due essentiellement aux conditions de l'existence dans les grandes agglomérations et aux déchets de la production industrielle » (P. Foulquie, *Vocabulaire des sciences sociales*, Paris, PUF, 1978, p. 237).

À ce titre, il constitue une grande menace pour le développement ou, à tout le moins, sa durabilité. Quel type de réglementation sur les déchets serait compatible avec le développement durable sans compromettre l'industrialisation ?

En tant qu'il « répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »⁸, le développement durable apporte et introduit les dimensions sociales et économiques dans le droit de l'environnement. Pour ce faire, une gestion intégrée des déchets, voire une « guerre aux déchets »⁹ s'impose. Elle implique « une approche globale avec la prise en compte des diverses préoccupations du développement durable : environnementales, économiques et sociales »¹⁰. Or, une telle gestion ne peut être possible sans le respect des conditions fondamentales prescrites et mises en application par une réglementation sérieuse¹¹ et efficiente. Une telle réglementation doit mobiliser les principes qui favorisent la création d'un environnement socio-économique propice au développement durable dans ses quatre piliers¹².

En d'autres termes, l'analyse consiste à vérifier si la réglementation des déchets en Afrique n'est pas un élément démobilisateur du développement ou, mieux, un facteur destructeur des fondements du développement durable en Afrique, piégeant ainsi sa réalisation. Il va sans dire que la Convention de Bamako et quelques législations nationales ciblées constituent dans le cadre de la présente étude, les normes de référence soumises à la critique.

Aussi, sur fond d'une approche cindynique¹³, comparée¹⁴ et du criticisme juridique¹⁵, l'étude tournera autour de deux axes essentiels, la présentation des faiblesses majeures de la réglementation africaine sur les déchets au regard de l'objectif du développement durable (1) qui sera suivie d'une proposition de cadre normatif plus compatible avec cet objectif (2).

⁸ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, [Rapport Brundtland], Éditions du Fleuve, 1989, p. 51.

⁹ T. Gomart estime même que la « guerre des déchets » et la « guerre aux déchets » sont des défis géopolitiques de notre temps in *Guerres invisibles. Nos prochains défis géopolitiques*, Paris, Tallandier, 2021, p. 68.

¹⁰ M.-R. Bangoura, *Gestion des déchets solides ménagers et ségrégation socio-spatiale dans la ville de Conakry (Guinée)*, thèse de doctorat, Université Toulouse - Jean Jaurès, 2017, p. 455.

¹¹ M. J. Suess et J. W. Huisman, *op. cit.*, p. 25.

¹² Le développement durable repose sur quatre piliers qui doivent faire l'objet d'une politique et des normes bien définies : le volet économique, le pilier social, le volet environnemental et le pilier culturel.

¹³ Il va falloir, par cette approche, analyser la réglementation sur les déchets et le développement durable en Afrique au prisme du danger qui guette les États africains si la tendance actuelle se poursuivait ou, *a fortiori*, s'aggravait.

¹⁴ Il sera question ici de comparer les cadres normatifs au sein de quelques États africains tout en les rapprochant avec les systèmes conventionnels panafricains et sous régionaux pertinents.

¹⁵ L'étude recherchera à dépasser le formalisme juridique matérialisé en l'espèce par la Convention de Bamako et les législations des États, au profit d'un rapprochement de ces instruments juridiques à la réalité sociale.

1. Les limites de la réglementation africaine face à l'objectif du développement durable

Il existe un lien entre les déchets et le développement durable. En effet, les règles du droit de l'environnement, en tant qu'elles assurent la protection quantitative et qualitative des milieux naturels, « [constituent] des instruments juridiques de mise en œuvre de l'objectif téléologique du développement durable »¹⁶. Il en résulte qu'une mauvaise réglementation ou une réglementation déficitaire des déchets serait de nature à ne pas favoriser la réalisation du développement durable qui s'apprécie à l'aulne de plusieurs faisceaux dont « l'état de l'environnement, de l'économie, de la santé, de la qualité de la vie et de la cohésion sociale »¹⁷.

Plusieurs failles caractérisent le droit africain des déchets et rendent celui-ci inapte à réaliser ces indicateurs dans la majeure partie des États du continent. On ne saurait les aborder toutes dans le cadre de la présente étude. Elles peuvent néanmoins se résumer sur les traits caractéristiques suivants : l'absence d'une doctrine claire sur la gouvernance des déchets (1.1), le manque d'engagement ferme de la part des États (1.2), le déficit institutionnel (1.3).

Pour s'en rendre compte, il y a lieu de les vérifier, au besoin à travers trois principes majeurs qui gouvernent normalement la gestion des déchets en Afrique et choisis au hasard : la diminution au minimum de la production des déchets, l'interdiction des mouvements des déchets, particulièrement les mouvements transfrontaliers et la détermination des responsabilités pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets.

1.1. Absence d'une doctrine commune et élaborée sur la gouvernance des déchets en Afrique

1.1.1. Du point de vue de la réduction à la source de la production des déchets

Ce principe repose sur une approche préventive de « correction par priorité à la source »¹⁸. Selon ce principe, le meilleur moyen de conjurer la prolifération des déchets est de réduire au minimum leur production tant du point de vue de la quantité que du point de vue de leur nocivité ou de leur potentiel de danger¹⁹, le meilleur déchet étant celui qui n'est pas produit²⁰.

¹⁶ M. Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 43.

¹⁷ *Ibid.*, p. 48.

¹⁸ R. Romi, *Droit international et européen de l'environnement*, 2^e éd., Montchrestien, Lextenso, 2013, pp. 254-255.

¹⁹ Convention de Bâle, préambule, § 3.

²⁰ Article 4, point 3-c de la Convention de Bamako ; article 1^{er} de la loi n° 28-00 sur les déchets au Maroc ; article 2 loi n° 01-19 du 12 décembre 2001 sur les déchets en Algérie ; article 38 de la loi tunisienne n° 96-41 du 10 juin 1996 relative aux déchets ; article 59 de la loi congolaise n° 11/009 du 9 juillet 2011 sur l'environnement.

Toutefois, la faiblesse se situe sur le flou et l'ambiguïté de l'adjectif « minimum », le seuil au-delà duquel une production de déchets devient illicite et donc sanctionnable n'existant pas. Ainsi, la réglementation semble privilégier les considérations économiques aux préoccupations environnementales et sanitaires. On remarque ici l'absence de doctrine ou de position commune claire des États africains pour identifier ou qualifier les déchets qui annihileraient les efforts de construction du développement durable en Afrique, mais aussi pour déterminer pour chaque secteur de l'environnement (eau douce, air, sol, eau maritime, écosystèmes forestiers, etc), la limite au-delà de laquelle toute forme de pollution serait inacceptable.

1.1.2. Quant au principe de l'interdiction des mouvements transfrontaliers des déchets

Le manque de position commune se fait remarquer aussi dans le fait que les mouvements transfrontaliers des déchets sont autorisés entre pays africains en vertu de l'article 4 § 3 de la Convention de Bamako. L'Afrique ne fixant pas une ligne commune à suivre, chaque État est libre d'adopter ce qui lui semble bon, particulièrement du point de vue économique. En effet, cette règle semble ignorer qu'un déchet est dangereux quelle que soit son origine et que les effets nocifs demeurent les mêmes. Ainsi, « à la fameuse formule *Let us die polluted* lancée par un délégué du tiers monde à la conférence de Stockholm en 1972, les négociateurs de la convention de Bamako préfèrent la formule : *Let us die of our own pollution* »²¹. Sachant qu'en Afrique le niveau de développement n'est pas le même pour tous les pays, l'ouverture aux exportations des déchets, même conditionnés, se présente comme un risque suicidaire pour la santé humaine, et préjudiciable pour le sol, les eaux de surface ou les eaux souterraines, l'air, etc. et donc le développement durable.

1.1.3. Du point de vue de la définition des responsabilités pour la gestion des déchets

La détermination des responsables de l'élimination des déchets constitue un enjeu important dans la gouvernance de ceux-ci. La doctrine estime même que « [l']objet essentiel de la [réglementation] sur les déchets dangereux consiste à désigner les responsables de leur élimination »²² ou globalement de leur gestion. Application de la règle de gestion écologiquement rationnelle²³, le principe inclut notamment la collecte, le transport, le traitement ou la valorisation et

²¹ M. Kamto, *op. cit.*, p.318.

²² M. J. Suess et J. W. Huisman, *op. cit.*, p. 27.

²³ La gestion écologiquement rationnelle évoque l'idée que « toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets » (Article 1er paragraphe 10 de la convention de Bamako).

l'élimination des déchets dangereux ou d'autres déchets, y compris la surveillance des sites d'élimination²⁴. Pour une bonne réglementation, chaque État peut assigner la responsabilité de l'élimination des déchets suivant cette règle à ceux qui les produisent, en investir un autre organisme ou s'en charger²⁵. Mais, l'efficacité du système demeure mitigée aussi bien s'agissant de la réglementation continentale que des législations étatiques.

La Convention de Bamako exige des États d'« impose[r] une responsabilité objective et illimitée ainsi qu'une responsabilité conjointe et solidaire aux producteurs de déchets dangereux »²⁶, en vertu du principe « producteur-éliminateur »²⁷.

Or, « [l]aisser l'élimination des déchets toxiques et autres déchets dangereux à la discrétion du producteur de déchets seul n'est pas pratique »²⁸. Il serait même dangereux pour l'environnement si un mécanisme de contrôle ou d'encadrement n'est pas mis en place. Un producteur de déchets mis sous pression peut recourir à des méthodes moins efficaces et moins convenables pour tenter de s'en dégager au risque d'attenter à l'environnement et à la santé de la population. Ce flottement n'est pas de nature à assurer une gestion efficace du déchet et de conjurer la pollution, facteur potentiellement perturbateur, neutralisant voire destructeur de tout processus de développement durable.

1.2. Absence d'engagement ferme et univoque dans le chef des États

Le déficit d'engagement qui équivaldrait à un reniement ou renoncement de leurs engagements tient au manque d'engouement des États africains pour la ratification de la Convention de Bamako, alors qu'ils ont presque tous ratifié celle de Bâle. Une situation d'autant plus curieuse que l'adoption de la Convention de Bamako est intervenue comme « une réaction de déception de l'Afrique au regard des résultats de la Conférence de Bâle »²⁹ et donc du manque d'effets de la convention éponyme sur le fléau des mouvements vers l'Afrique des déchets dangereux. Malgré son intégration dans des législations de nombreux États³⁰, certains pays (Côte d'Ivoire, Bénin, Mali et Rwanda) entendent soumettre certaines importations de déchets à une procédure

²⁴ Voir l'article 8 du décret du 28 juillet 1998 sur les déchets urbains du Burkina Faso ; l'article 26 de la loi ivoirienne sur l'environnement ; l'article L.31 de la loi sénégalaise sur l'environnement ; l'article 61 de la loi sur l'environnement de la RDC ; l'article 3, point 11 de la loi n° 28-00 sur les déchets du Maroc ; etc.

²⁵ M. J. Suess et J. W. Huisman, *op. cit.*, p. 27.

²⁶ Article 4, Convention de Bamako.

²⁷ M. Kamto, *op. cit.*, p. 310.

²⁸ M. J. Suess et J. W. Huisman, *op. cit.*, p. 27.

²⁹ M. Kamto, *op. cit.*, p. 306.

³⁰ Voir article 25 de la loi n° 01-19 du 12 décembre 2001 sur les déchets d'Algérie et article 42 loi n° 28-00 sur les déchets du Maroc. Ces deux États n'ont pas ratifié la convention de Bamako. Pour les États parties aux deux conventions, voir article 90 loi organique n° 04/2005 du 8 avril 2005 sur l'environnement du Rwanda ; article L.39 de la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 sur l'environnement du Sénégal ; etc.

d'autorisation³¹ au lieu de les interdire tout simplement.

1.3. Déficit institutionnel

Il est remarqué l'absence de mécanisme institutionnel d'action ou de contrôle de la gestion des déchets en Afrique. Les services publics mis en place par les États n'ont montré qu'une efficacité limitée. De plus, il est étonnant de constater que les juridictions nationales peinent à affirmer leurs compétences en matière de production hors normes des déchets, des nuisances et même de pollution. Ce défaut de système structuré et organisé de gestion de déchets maintient en hibernation ce secteur et empêche une application efficace des quelques règles existantes dans le secteur. Il convient de déplorer aussi l'absence d'un régime de responsabilité contre les États contrevenants et celle d'un système de prévention ou de répression pertinent contre le trafic des déchets dangereux dans les organisations régionales et sous régionales.

2. Nécessité d'un cadre normatif sur les déchets plus « compatible » avec l'objectif du développement durable

Plusieurs critères sont indispensables pour que la réglementation des déchets en Afrique participe à la réalisation du développement durable. En effet, les États africains doivent consacrer juridiquement et explicitement l'objectif du développement durable, tout en adoptant s'agissant des textes internationaux, des dispositions obligatoires (2.1). Le droit africain des déchets devrait préserver les ressources naturelles de leur détérioration, outre la nécessité de renforcer l'étude d'impact environnemental et social des projets (2.2). Cependant, indépendamment de son caractère fragmenté et fortement compartimenté, le droit africain des déchets devrait également affirmer son unité conceptuelle (2.3), définir un seuil pertinent de productivité, ordonner des méthodes propres de production et de réutilisation et affirmer l'interdiction absolue des mouvements des déchets (2.4), mais aussi adopter un système de responsabilité de l'élimination des déchets plus adapté au contexte africain (2.5).

2.1. Consacrer l'objectif du développement durable dans les instruments internationaux et les Constitutions des États et durcir les règles sur les déchets et le développement durable

Cet engagement pourrait reposer soit sur une convention panafricaine spéciale ou faire suite à une modification des Conventions de Bamako et de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles.

³¹ Voir notamment l'article 99 de la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 code environnement de Côte d'Ivoire et l'article 104 de la loi rwandaise sur l'environnement ; articles 73 et 84 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 environnement du Bénin et article 22 de la loi n° 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances du Mali.



De plus, les États devraient prendre l'engagement de constitutionnaliser la notion pour en faire un principe à valeur constitutionnelle dont dépendrait l'ensemble des législations au sein des États. Dans les deux cas, l'objectif devrait demeurer l'augmentation de la densité et de l'épaisseur normative des obligations liées à cet objectif.

2.2. Garantir la préservation des ressources naturelles contre la pollution et renforcer l'étude d'impact environnemental et social

Les ressources naturelles étant d'une importance capitale pour la vie des Hommes et le développement économique, les États doivent renforcer le dispositif normatif nécessaire à leur protection contre les atteintes et pollutions de toute nature.

Bien plus, l'étude d'impact environnemental qui constitue « l'instrument juridique privilégié de mise en œuvre préventive du développement durable »³² doit être renforcée. À ce propos, les États du continent pourraient s'inspirer de la dynamique en cours en Europe, consistant à se servir de cet instrument pour « étudier [de manière sérieuse et efficiente] [...] les impacts socio-économiques et les impacts culturels de tout projet »³³. Sous ce rapport, l'autorité publique compétente ne pourra valider que les projets qui tiendraient bien compte de l'équilibre « coûts-avantage, [...] expression du compromis entre développement et protection de l'environnement »³⁴ ou mieux, entre avantages socio-économiques durables et préservation durable de l'environnement.

2.3. Établir l'unité conceptuelle du dispositif africain sur les déchets

Les dispositions sur les déchets en Afrique, aussi bien au niveau des États, des sous-régions (ou des régions) qu'au niveau continental sont éparpillées et dispersées dans une multitude d'instruments³⁵. On fait face à un droit parcellisé, « un droit cloisonné, [...] fortement marqué par [son] caractère sectoriel »³⁶. L'Afrique devrait rechercher une unité d'esprit, conciliant la protection de l'environnement, la durabilité du bien être actuel et futur avec tout objectif économique.

³² M. Prieur, *op. cit.*, p. 43.

³³ *Ibid.*

³⁴ L'on devrait au fait prendre en compte l'équilibre entre les quatre piliers du développement durable.

³⁵ Même s'il existe un instrument au niveau continental sur les déchets (Convention de Bamako), en dehors de la Convention de Bâle qui a une vocation universelle, il est important que dans les autres instruments portants directement ou indirectement sur l'environnement ou les ressources naturelles, des dispositions rigoureuses, claires et précises soient intégrées.

³⁶ R. Romi, G. Audrain-Demey et B. Lormeteau, *Droit de l'environnement et du développement durable*, 11^e éd., Paris, LGDJ, 2021, p. 34.

2.4. Définir un seuil pertinent de productivité, ordonner des méthodes propres de production et de réutilisation et affirmer l'interdiction absolue des mouvements des déchets

Il est nécessaire qu'un seuil de productivité soit défini avec précision aussi bien dans les conventions que les législations nationales. Telle que conçue aujourd'hui, la règle n'a pas de substance normative à proprement parler. Le contenu de la règle relève de la bonne appréciation du producteur des déchets qui, on l'imagine bien, ne peut se fixer qu'un seuil qui lui soit favorable. La détermination du seuil de production fixerait en fait les frontières entre le permis et l'interdit. Il convient donc d'aller au-delà du simple formalisme, pour conquérir une dimension plus substantielle. Les pouvoirs publics ne pourront imputer un comportement contraire à la règle que dans la mesure où les éléments de définition du comportement entrent dans les prévisions d'un texte clair, précis, suffisamment intelligible et matériellement contrôlable.

Par ailleurs, les producteurs des déchets dangereux ou des substances ayant vocation à le devenir, devraient appliquer les méthodes de production ou de réutilisation des déchets comme matières premières pour l'industrie, notamment dans une perspective d'économie circulaire³⁷. Ils doivent opérer des choix appropriés des matériaux, des processus, des opérations et des méthodes d'entretien propres à assurer un recyclage des déchets ; procéder à la récupération des matières utiles ou réutilisables, assurer le traitement sur place des déchets pour réduire l'encombrement, recourir à la détoxification ou transformation des déchets en des substances immuables et /ou chimiques inertes³⁸.

En outre, les États sont encouragés à opter pour une « interdiction absolue »³⁹ des déchets provenant des autres pays sans distinction de région. Dans ce sens, on peut noter l'exemple du Cameroun où les déchets produits ailleurs sont formellement interdits ; ainsi, l'introduction, le déversement, le stockage ou le transit sur le territoire national sont punissables⁴⁰. La loi togolaise est beaucoup plus stricte lorsqu'elle prévoit qu'« est interdit sur toute l'étendue du territoire national, tout acte relatif à l'importation [...], au transit [...] des déchets dangereux »⁴¹.

Ainsi compris, l'application de ce principe aura pour effet de rendre illicite et pénalement sanctionnée⁴², toute exportation ou importation, tout déplacement même interne des déchets.

³⁷ Ce qui limiterait l'extraction des ressources naturelles dans l'environnement, pour les besoins de l'industrie notamment.

³⁸ M. J. Suess et J. W. Huisman, *op. cit.*, p.29.

³⁹ M. Kamto, *op. cit.*, p. 326.

⁴⁰ Article 44, loi camerounaise sur l'environnement.

⁴¹ Article 111, loi togolaise n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement.

⁴² Maroc : art. 72 de la loi n° 28-00 sur les déchets ; RDC : art. 75 loi sur l'environnement ; Rwanda : art. 104 loi sur l'environnement ; Côte d'Ivoire : art. 99 loi sur l'environnement ; Sénégal : art. 92 loi sur l'environnement ; etc.

2.5. Définir un mécanisme efficient de responsabilisation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets

La question de gestion des déchets, de la prévention des nuisances et pollutions est avant tout de la responsabilité des producteurs des déchets concernés. F. Ost propose à ce sujet la « réactualisation des interrogations [...] sur la fonction sociale de la propriété en les inscrivant dans la ligne du développement durable »⁴³, tant il est vrai qu'un usage abusif et incontrôlé de la propreté peut s'avérer nocif et destructeur de l'environnement, par une production inconsidérée des déchets. Dans la pratique, deux systèmes émergent des modèles multiformes de responsabilisation de l'élimination des déchets avec cette précision qu'aucun système de gestion des déchets n'est à l'abri de critiques. Tous les systèmes présentent des avantages et des inconvénients, aucune option, aucun modèle n'étant préférable. Les atouts et faiblesses de chaque système sont à « évalue[r] en fonction des besoins de chaque pays »⁴⁴.

Le premier système proposé est le « modèle alternatif » ou le « système de responsabilité solidaire » qui laisse entre les mains du seul producteur ou du seul État ou ses organismes, selon le cas, la responsabilité exclusive. Cette responsabilité est graduelle, chacun des niveaux agissant à défaut de l'autre, le tout sous l'impulsion et la responsabilité du producteur des déchets⁴⁵. Ce système peut néanmoins se révéler inefficace sans la participation directe (financière) des gouvernements⁴⁶.

Le second, c'est le modèle de « responsabilité exclusive ». Ce système comprend deux variantes, l'une privée et l'autre publique. La variante de responsabilité privée consacre la responsabilisation du seul producteur des déchets⁴⁷. Et de l'autre côté, elle s'entend de la responsabilisation des seuls services publics, ou l'État comme au Rwanda et au Bénin⁴⁸.

Une gestion écologiquement rationnelle des déchets impose la mise en commun des deux systèmes. En effet, la responsabilité de l'élimination des déchets doit reposer sur le producteur des déchets, mais sous le contrôle des pouvoirs publics. Ce mécanisme ferait que l'élimination des déchets par la personne qui les produit ou les traite s'opère sur autorisation et sous la surveillance conjointe des administrations chargées respectivement de l'environnement et du secteur dont relève l'activité du producteur. Le contrôle de l'Administration devant se faire en amont et en aval.

⁴³ F. Ost, « La crise écologique : vers un nouveau paradigme ? Contribution d'un juriste à la pensée du bien et la limite, » in C. Larrère et R. Larrère, Dir., *La crise environnementale*, Paris, INRA, 1998, p. 39.

⁴⁴ M. J. Suess et J. W. Huisman, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁵ Article 31 loi sénégalaise sur l'environnement.

⁴⁶ M. J. Suess et J. W. Huisman, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁷ Il est appliqué en RD Congo et prévu dans la Convention de Bamako.

⁴⁸ Article 72 loi béninoise sur l'environnement.

Conclusion

Les tares et avatars présentés comme des faiblesses de la réglementation africaine des déchets ne sont pas de nature à permettre la concrétisation de l'idéal du développement durable dans ce continent. Cette réalité révèle que l'Afrique n'a pas su tirer les leçons des scandales sanitaires et environnementaux d'hier et d'aujourd'hui. Les déchets représentent encore une menace sérieuse pour l'Afrique. Cette hypothèque pèse aussi bien sur sa population active, moteur du développement, que sur le cadre de vie de celle-ci et ses ressources naturelles, conditions de son développement durable. L'étude a tenté de proposer quelques pistes pour rationaliser et requalifier le cadre juridique en vigueur en proposant un durcissement et une densification normative des dispositions continentales et nationales, afin de durabiliser le développement économique du continent. Il ne fait aucun doute qu'en Afrique les exigences du développement durable ont du mal à prendre corps, du fait évidemment d'une réglementation très permissive des déchets dangereux au niveau international et étatique.

D'où la nécessité, pour renverser cette tendance dangereusement autodestructrice, de revisiter le cadre normatif africain des déchets en repensant les approches de gestion des déchets, en privilégiant leur « élimination écologiquement rationnelle » ou leur valorisation finale. Il y a également lieu d'attirer l'attention sur le fait de prévenir, par une réglementation régionale et étatique pertinente, le transfert de technologies polluantes sur le continent. Sinon, l'Afrique risque d'être encore plus polluée avant même qu'elle n'ait amorcé son développement industriel, particulièrement en ces « siècles toxiques »⁴⁹. Seules des politiques économiques plus vertes pourront garantir la durabilité tant du progrès social de l'Afrique que de ses mécanismes structureux et de mise en œuvre, seuls gages d'une solide équité intra et intergénérationnelle.

⁴⁹ Qualificatif donné au XX^e siècle par F. Jarrige et T. Le Roux in *La contamination du monde. Une histoire des pollutions à l'âge industriel*, Paris, Seuil, 2017, p. 17).

LA GESTION DES FONDS NATIONAUX POUR L'ENVIRONNEMENT À L'ÉPREUVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : CAS DU CAMEROUN ET DU TCHAD

Serges NDEDOUM

Avocat aux barreaux du Cameroun et du Rwanda, doctorant à l'Université
Laval, Québec

Djamto GALY

Clerc d'avocat et assistant à l'Université Emi Koussi de N'Djaména, Tchad

Cédric Yasser NZOUAKEU NYANDJOU

Doctorant en droit, Université de Dschang, Cameroun

Résumé

L'état de l'environnement en Afrique subsaharienne en général et au Cameroun et Tchad en particulier, impacte directement les performances économiques. En vue d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD) tels que fixés par l'agenda 2063, le Cameroun et le Tchad ont, chacun défini leurs « Visions », très vite concrétisées par l'institutionnalisation d'un Fonds pour l'environnement qui devrait accompagner le développement durable. Or, s'il est vrai que la loi garantit plus ou moins une bonne gestion de ces fonds, on peut s'interroger légitimement sur l'efficacité de leur gestion. La présente réflexion analyse la pertinence de ce qui est prévu, questionne la qualité de ce qui est fait et formule des recommandations devant permettre une gestion optimale des fonds nationaux pour l'environnement au Cameroun et au Tchad en vue d'atteindre les ODD.

Mots clés : Fonds ; environnement ; développement durable.

Abstract

The state of environment in sub-Saharan Africa particularly in Cameroon and Chad, directly impact the economical performances. In aim to achieve the sustainable development goals (SDGs) as fixed by the agenda 2063, Cameroon and Chad have, each defined their "visions", quickly concretized with the institutionalisation of a fund for environment which will accompany sustainable development. However, if it turns out that the law guarantees a good management of these funds, we can legitimately question the efficiency of those management. This reflexion analyses the pertinence of what is foreseen, questions the quality of what is done and propose recommendations that permitting an optimal management of the national's funds for environment in Cameroon an Chad, in order to achieve SDGs.

Keywords: funds ; environment; sustainable development.

Introduction

Les règles majeures du droit de l'environnement et du développement durable sont diversement désignées. Tantôt on les qualifiera de principe, tantôt on parlera de concept, tantôt d'objectif¹. C'est cette dernière dimension qui sera retenue, lors de l'adoption des objectifs de développement durable (ODD) par les Nations Unies en 2015. Bien que l'idée de développement durable ait commencé à s'imposer dans la conscience collective comme une nécessité dès le début des années 1970², sa première définition n'est apparue qu'en 1987 dans le rapport *Brundtland* « Notre avenir à tous » publié par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Ce célèbre rapport le conçoit comme étant « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Une décennie plus tard, en 1997, la Cour internationale de justice a, elle aussi, donné son appréhension du développement durable dans une célèbre affaire dite *Gabcikovo/Nagymaros*³.

Depuis le début du XXI^e siècle, la notion de développement durable s'est davantage consolidée : d'abord à Johannesburg (2002), puis à Rio +20 (2012), et enfin avec l'adoption par les Nations Unies, le 25 septembre 2015 à New York, du Programme du développement durable à l'horizon 2030 portant entièrement sur les objectifs de développement durable (ODD). En ce qui concerne l'Afrique en particulier, on note l'adoption au niveau de l'Union africaine de l'Agenda 2063 baptisé « l'Afrique que nous voulons »⁴, décliné au Cameroun avec la « Vision 2035, Cameroun émergence 2035 »⁵ et au Tchad avec la « Vision 2030, le Tchad que nous voulons »⁶.

¹ J.-C. Zarka, *Le nouveau droit de l'environnement*, 1^{ère} éd., Paris, Gualino, coll. Droit en Poche, 2020, p. 4.

² Lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm en 1972, l'idée de développement a été effleurée sous le vocable d'« *écodéveloppement* ».

³ La Cour internationale de justice a fait allusion au développement durable en 1997, dans l'affaire *Gabcikovo Nagymaros*, y voyant un « concept » : « *Au cours des âges, l'homme n'a cessé d'intervenir dans la nature pour des raisons économiques et autres. Dans le passé, il l'a souvent fait sans tenir compte des effets sur l'environnement. Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante pour l'humanité – qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures –, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point et ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées, non seulement lorsque des États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement* ».

⁴ Dans l'aspiration 1 de ce document, titrée « Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable », au dernier point du §10, on peut lire par exemple que : « *les richesses naturelles de l'Afrique, son environnement et ses écosystèmes, en particulier sa faune et sa flore sont riches, valorisées et préservées, et les économies et les communautés sont résilientes au climat* ».

⁵ Voir ministère de l'Économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT), *Vision 2035*, <http://www.minepat.gov.cm>.

⁶ Cf. Ministère de l'Économie et de la planification du développement, « *Vision 2030, le Tchad que nous voulons* », Juillet 2017, 49 p.

Les textes en matière d'environnement⁷ au Cameroun et au Tchad bien que précédant la reconnaissance textuelle du développement durable, restent en adéquation avec cette vision du développement. Au Cameroun, contrairement au Tchad, il existe une loi en la matière, qualifiée de loi-cadre. À l'analyse, cette distinction n'a pas réellement d'impact, puisque les deux lois ont la même mission, celle de la protection de l'environnement. Aussi, dans cette logique de développement durable, un fonds de l'environnement a été institué par les deux lois : le Fonds national de l'environnement et du développement durable au Cameroun⁸ et le Fonds spécial en faveur de l'environnement au Tchad⁹. Ces deux fonds ont un objectif commun, celui de financer les activités liées au développement durable et à la protection de l'environnement. Rappelons d'ores et déjà qu'un fonds-environnement est un fonds qui a vocation à participer au développement d'activités liées à l'environnement et au développement durable.

La présente réflexion sera orientée sur la problématique de l'atteinte des objectifs de développement durable à travers la mise en place de fonds nationaux pour l'environnement. Il s'agit de questionner si la gestion des fonds environnementaux au Cameroun et au Tchad permet la pleine réalisation des objectifs de développement durable ? À cette interrogation, l'hypothèse sur laquelle sera basée l'étude est la suivante : la gestion des fonds environnement, au regard de la réglementation y afférente au Cameroun et au Tchad, est de nature à favoriser tant bien que mal le développement durable.

L'analyse se propose d'abord, d'interroger les atouts que présente la réglementation de la gestion des fonds au Cameroun et au Tchad, et de relever la perfectibilité aussi bien de ce qui est légalement prévu que les entraves constatées en marge de la légalité. Ensuite, l'analyse se propose d'apporter des solutions tant préventives que curatives. Elle sera menée par une logique analytique et comparée en prenant en compte aussi bien le droit camerounais et tchadien en matière d'environnement et de développement durable que le droit des autres pays africains, ainsi que les différentes déclarations et conventions en matière d'environnement et de développement durable. La réflexion sera enfin soutenue par des données qualitatives et quantitatives issues de la recherche en prenant appui sur l'analyse des dispositions légales, des conventions, des doctrines et des décisions de justice. Les textes principaux de lois seront les lois camerounaise et tchadienne sur l'environnement et le développement durable, les décrets d'application, et les conventions y relatives dont le Cameroun et le Tchad sont signataires. L'analyse de tous ces textes nous amènera à dégager les deux idées fortes à savoir la structuration des fonds nationaux de l'environnement et du développement durable au Cameroun et au Tchad (1)

⁷ Il s'agit de la loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun (JOC. 4.1-PPECF du 10 septembre 1996, p.5) et la loi n°014/PR/98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement au Tchad (JOT N°40 du 20 août 1998, p. 149).

⁸ Article 11 de la loi-cadre de 1996 au Cameroun *op.cit*

⁹ Article 99 de la loi de 1998 au Tchad *op.cit*

d'une part, et d'autre part, les chaînons manquants de la gestion desdits fonds nationaux (2).

1. La structuration des fonds nationaux de l'environnement et du développement durable au Cameroun et au Tchad

Dotés d'un statut particulier (1.1) et financés selon des procédures similaires (1.2), les fonds nationaux de l'environnement et du développement durable du Cameroun et du Tchad sont structurés par les pouvoirs publics.

1.1. Leur statut particulier

Le statut particulier des fonds est lié aux dispositions y relatives. Ils jouissent d'une autonomie administrative partielle (1.1.1.) et d'un système de fonctionnement adapté à leur nature (1.1.2.).

1.1.1. La relative autonomie administrative des fonds

Les fonds nationaux de l'environnement et du développement durable ne jouissent pas de la même considération juridique au Cameroun et au Tchad. En effet, le décret n°2008/064 du 04 février 2008 portant définition des modalités de gestion du Fonds national de l'environnement et du développement durable au Cameroun ne fournit aucune précision sur la nature juridique de ce fonds. L'article 11 de la loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun considère ce fonds comme un compte spécial d'affectation du Trésor et non comme une entité administrative dotée de la personnalité juridique.

En revanche, l'article 2 du décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022 portant organisation et fonctionnement du Fonds spécial en faveur de l'environnement (FSE) de la République du Tchad considère ce fonds comme un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité juridique et qui jouit de l'autonomie de gestion administrative et financière. Cette consécration confère à cet établissement un ensemble de prérogatives et d'obligations censées lui permettre de remplir aisément ses missions¹⁰.

Les attributions de ces fonds sont cependant identiques. Les différentes législations dotent ces fonds de prérogatives essentiellement financières et administratives. Sur le plan financier, l'article 4 du décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022 portant organisation et fonctionnement du FSE de la République du Tchad et l'article 11 (1) de la loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun

¹⁰ Décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022 portant organisation et fonctionnement du Fonds Spécial en faveur de l'Environnement, art. 4.

disposent que ces fonds ont principalement pour objet : (i) de mobiliser et gérer les ressources nécessaires au financement de leurs objectifs; (ii) de signer des accords de financement avec les partenaires techniques et financiers ; (iii) de contribuer au financement de l'audit environnemental ; (iv) d'appuyer les projets de développement durable ; (v) d'appuyer la recherche et l'éducation environnementales; (vi) d'appuyer les associations agréées engagées dans la protection de l'environnement.

S'il est avéré que ces missions sont similaires, quid de leur fonctionnement ?

1.1.2. Le fonctionnement des fonds

Les fonds environnementaux au Cameroun et au Tchad fonctionnent avec des organes d'administration et de gestion et des organes consultatifs. Les organes d'administration et de gestion sont nombreux, mais pas pour autant similaires. Au Cameroun, le compte d'affectation spéciale pour l'environnement et le développement durable est géré par un agent comptable, nommé par arrêté du ministre chargé des Finances parmi les comptables du Trésor. Il est chargé de l'exécution des opérations financières du compte. À ce titre, il assure le règlement de dépenses effectuées sur le compte et s'assure de la régularité des dépenses du compte¹¹.

En revanche, plusieurs acteurs interviennent dans le processus d'administration et de gestion du fonds tchadien. Cette multitude d'intervenants semble être évidente eu égard à la nature juridique de cet organe. En tant qu'établissement public administratif, il doit être administré et géré par diverses équipes à compétences variées afin de réaliser au mieux ses objectifs. Les organes qui assurent la gestion et l'administration de ce fonds sont le conseil d'administration et la direction générale¹². Le conseil administre le fonds spécial de l'environnement¹³, assisté en cela par un directeur général qui en assure la gestion quotidienne dans le respect de ses attributions¹⁴, des orientations et décisions du conseil d'administration ainsi que des délégations de pouvoirs que le conseil peut lui consentir.

À côté, les organes consultatifs jouent le rôle de conseil auprès de ceux qui sollicitent leurs avis¹⁵. Leurs dénominations diffèrent en fonction des législations, mais ils ont des missions quasiment identiques. Au Cameroun, c'est le comité du programme qui joue le rôle d'organe consultatif auprès du ministre chargé de l'Environnement. Il est chargé de l'assister dans la sélection des études

¹¹ Décret n°2008/064 du 04 février 2008 portant définition des modalités de gestion du fonds national de l'environnement et du développement durable au Cameroun.

¹² Décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022 sus cité, art. 6.

¹³ Sa composition et son fonctionnement sont définis par les articles 8, 9, 10, 11, 13, 14 et 15 du décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022 sus cité.

¹⁴ *Ibid*, art. 17 et 18 (2).

¹⁵ G. Cornu, *Vocabulaire juridique, op. cit.*, v° consultatif.

et projets prioritaires éligibles aux ressources du fonds¹⁶. C'est un organe multisectoriel¹⁷ qui se réunit essentiellement pour définir les critères d'appréciations, examiner et émettre des avis, assurer le suivi et le contrôle de l'exécution des projets et programmes arrêtés¹⁸. En revanche, au Tchad, c'est le comité scientifique et technique qui est l'organe consultatif du FSE. Il a pour mission de contribuer à la réalisation des missions du FSE, à travers un appui technique et scientifique dans la définition des orientations stratégiques et méthodologiques ainsi que dans la conduite du processus de gestion du cycle des projets du fonds¹⁹. C'est un organe essentiellement technique, car il est composé de personnalités reconnues pour leurs compétences dans les domaines couverts par le FSE²⁰. Bien plus, il est représenté sur le plan local par les comités provinciaux d'action qui relaient les politiques définies par les organes d'administration et de gestion²¹. Ces particularités peuvent être considérées comme un gage de réussite de cet organe.

1.2. La transparence du financement des fonds nationaux de l'environnement et du développement durable au Cameroun et au Tchad

Les financements liés aux fonds nationaux de l'environnement et du développement durable au Cameroun et au Tchad sont réglementés de manière à être clairement identifiables. Les ressources bien qu'étant peu exhaustives, sont soumises à une gestion rigoureuse (1.2.1.). Les dépenses y afférentes doivent soutenir les objectifs assignés à ces fonds (1.2.2.).

1.2.1. Le manque d'exhaustivité des ressources liées aux fonds nationaux de l'environnement et du développement durable au Cameroun et au Tchad

Les législateurs camerounais et tchadien n'ont pas établi une liste close des ressources nécessaires au financement des fonds nationaux de l'environnement et du développement durable. Les textes font allusion à une diversification des ressources dont la gestion doit être transparente²². Ces ressources sont essentiellement monétaires, mais la possibilité d'acquérir des dons en nature n'est pas exclue puisque les deux législateurs ouvrent la possibilité de recevoir toutes autres ressources autorisées par les lois et règlements en vigueur²³. Lorsqu'elles entrent dans les comptes ouverts en leur nom dans les livres du

¹⁶ Décret n°2008/064 sus cité, art. 10.

¹⁷ *Ibid*, art. 12 et 13.

¹⁸ *Ibid*, art. 10, 11 (1) et 14.

¹⁹ Décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022, art. 19.

²⁰ *Ibid*, art. 20.

²¹ *Ibid*, art. 22.

²² Décret n°2008/064 sus cité, art. 3(1) ; Loi n°96/12 du 5 août 1996, art. 12 ; décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022, art. 23.

²³ Décret n°2008/064 sus cité, art. 3(1) ; Loi n°96/12 du 5 août 1996, art. 12 (1).

Trésor public et/ou des institutions financières privées²⁴, ces fonds deviennent des deniers publics et bénéficient à ce titre, de l'immunité d'exécution²⁵.

Au Cameroun comme au Tchad, les ressources allouées à ces fonds sont gérées par un agent comptable, nommé par arrêté du ministre chargé des Finances parmi les comptables du Trésor. La nomination de cet agent par une autorité politique qu'est le ministre en charge de l'Environnement est selon nous, constitutive d'entrave à la gestion du fonds, car cet agent est chargé de l'exécution des opérations financières du compte²⁶. Ses missions sont certes définies par le législateur camerounais, mais sa désignation peut constituer un problème dans le contrôle des dépenses.

1.2.2. Le contrôle des dépenses liées aux fonds nationaux de l'environnement et du développement durable au Cameroun et au Tchad

Les dépenses engagées par les gestionnaires des fonds nationaux de l'environnement et du développement durable sont orientées vers la réalisation des objectifs assignés à ces fonds. En effet, d'après l'article 4 du décret n°2008/064 et l'article 26 du décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022, ces dépenses sont employées dans 5 domaines. Mais contrairement au législateur tchadien, le législateur camerounais les affecte selon les priorités arrêtées par les gouverneurs. Mais le constat est vite fait en ce qui concerne la garantie de la transparence liée à la gestion de ces fonds. Le législateur tchadien n'a pas prévu de mécanismes de contrôle de ces fonds, mais son homologue camerounais en dispose autrement. En effet, aux termes de l'article 7 du décret n°2008/064 sus cité : « *L'agent comptable est personnellement responsable de ses opérations financières et comptables. Il est tenu de confectionner à la fin de chaque exercice un compte de gestion* ». Bien plus, l'article 8 du même décret précise que : « *L'agent comptable est soumis à la réglementation applicable au comptable public* ». Ces exigences participent certes du respect du principe de la transparence et surtout de l'indépendance des exercices auxquels sont soumis les comptables, mais il n'en demeure pas moins que le système de protection de la gestion des fonds dans ces pays souffre de manquements qui sont dès lors de sérieuses entraves à la réalisation du développement durable.

2. Les chaînons manquants de la gestion des Fonds nationaux pour l'environnement au Cameroun et au Tchad : entraves à la réalisation du développement durable et les solutions envisageables

S'il est bien vrai que « *l'argent est le nerf de la guerre* », il l'est autant voire davantage pour la réalisation des ODD. La gestion des fonds dédiés à la cause

²⁴ Décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022, art. 24.

²⁵ *Ibid*, art. 25 ; v. décret n°2008/064 sus cité, art. 3(2).

²⁶ Décret n°2008/064 sus cité, art. 6(1) ; décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022, art. 25.

environnementale apparaît à cet égard, cruciale. Cependant, au Cameroun et au Tchad, bien que les textes dégagent nettement leur organisation et fonctionnement, ces fonds demeurent fortement limités dans leur gestion par l'effet des facteurs structurel (2.1) et conjoncturel (2.2).

2.1. Les entraves d'ordre structurel à la gestion des fonds

À l'observation de la gestion des fonds et la lecture des textes y relatifs, on peut noter avec regret un déficit en ressources humaines qualifiées dans le domaine (2.1.1.) et une inféodation de ces fonds au ministère en charge de l'Environnement (2.1.2.).

2.1.1. Le déficit en ressources humaines qualifiées

Pour les pays africains de manière générale, et singulièrement au Cameroun et au Tchad, l'essentiel de la problématique liée au déficit des ressources humaines qualifiées en matière environnementale réside dans la jeunesse des disciplines environnementales. Le poids de cette jeunesse est davantage perceptible lorsqu'il s'agit de la gestion des fonds nationaux pour l'environnement. Pour peu que l'on se réfère au jeune historique des FSE au Cameroun et au Tchad, ce constat se vérifie.

En effet, annoncés respectivement depuis 1996 et 1998 par les lois cadres en matière environnementale au Cameroun et au Tchad, il a fallu toutefois attendre tour à tour les années 2008 et 2012 pour que ces fonds soient effectivement mis en place²⁷. Pour sa part en tout cas, le Cameroun confesse ses difficultés liées au renforcement des capacités des institutions de gouvernance par la formation des ressources humaines pour la réalisation des ODD²⁸. Au Tchad, même si la voix officielle ne l'a pas encore avoué, le même constat peut être fait sur le terrain. En outre, bien que le décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022 du 21 février 2022 portant organisation et fonctionnement du Fonds Spécial en faveur de l'Environnement le prévoit²⁹, il n'y a qu'une faible collaboration entre les acteurs du droit tchadien de l'environnement et le FSE.

Il suit de là que le recrutement et la formation des ressources humaines qualifiées pour la gestion des FSE au Cameroun et au Tchad se révèle nécessaire à l'atteinte des ODD que poursuivent lesdits fonds. Ceci est d'autant plus nécessaire qu'à l'évidence, on ne peut gérer de manière optimale ce dont on ne maîtrise pas les contours. Toutefois, on peut remarquer que la possibilité donnée à chacun de ces

²⁷ Décret n°2008/064 du 04 février 2008 portant définition des modalités de gestion du Fonds national de l'environnement et du développement durable au Cameroun et le décret n°168/PR/PM/MERH/2012 du 24 janvier 2012 portant organisation et fonctionnement du Fonds spécial en faveur de l'environnement.

²⁸ Rapport du Cameroun, Préparation nationale à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), Avril 2012, p. 31.

²⁹ Article 5 du décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022 du 21 février 2022 portant organisation et fonctionnement du Fonds spécial en faveur de l'environnement de la République du Tchad.

fonds de faire appel à toute personne physique ou morale en raison de ses compétences, constitue un début de réponse à la problématique relative au déficit en ressources humaines qualifiées dont ces fonds sont tributaires dans leur gestion. Mais l'on ne peut négliger l'inféodation desdits fonds au ministère en charge de l'Environnement.

2.1.2. L'inféodation des fonds à leur ministère de tutelle

Véritables instruments financiers, les fonds nationaux pour l'environnement, que ce soit au Cameroun³⁰ ou au Tchad³¹, sont placés sous la tutelle du ministère en charge de l'Environnement.

Si cet état des choses semble d'emblée intéressant, en ce qu'il place le ministère en charge de l'Environnement au cœur d'une mission qui est principalement la sienne, il faut toutefois observer que la transversalité des enjeux environnementaux interpelle de nombreux secteurs. Au Cameroun notamment, lorsqu'on consulte le décret n°2008/064 du 04 février 2008 portant définition des modalités de gestion du fonds national de l'environnement et du développement durable, il est donné de constater que le ministre en charge de l'Environnement assure la gestion du compte du fonds³², logé dans les livres du Trésor public, et c'est aussi lui qui décide du déblocage des crédits pour l'exécution des projets et programmes financiers sur les ressources du fonds³³. À l'évidence, les pouvoirs se trouvent concentrés entre les mains du ministre en charge de l'Environnement, ce qui est de nature à alourdir la gestion du fonds.

Au Tchad, en revanche, l'on peut remarquer que dans sa gestion, le FSE bénéficie d'une certaine autonomie vis-à-vis du ministère en charge de l'Environnement. La lecture du décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022 du 21 février 2022 précité donne à constater que le FSE a pour ordonnateur son directeur général³⁴. Ce qui, de ce point de vue, rend plus maniable le compte du FSE, logé dans les livres du Trésor public. L'administration du FSE relève d'un conseil d'administration³⁵ composé entre autres, d'un certain nombre de ministères représentés par leurs directeurs généraux respectifs. Il s'agit de manière exhaustive des ministères en charge de l'Environnement, des Finances, du Plan, de l'Élevage, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire, de l'Action sociale, de l'Enseignement supérieur et de la Météorologie nationale³⁶. Or, en toute objectivité, tous les ministères sont intéressés d'une manière ou d'une autre par les questions environnementales, quoique certains le soient plus que d'autres. C'est fort de cela qu'on peut déplorer l'absence, sans toutefois s'y

³⁰ Article 2 du décret n°2008/064, *op. cit.*

³¹ Article 2 alinéa 2 du décret n°0494/PCMT/PMT/MEPDD/2022, *op. cit.*

³² Article 5 alinéa 4 du décret n°2008/064, *op. cit.*

³³ Article 11 alinéa 3 du décret n°2008/064, *op. cit.*

³⁴ Article 18 alinéa 3, *op. cit.*

³⁵ Article 7 alinéa 1^{er}, *op. cit.*

³⁶ Article 8 alinéa 1^{er}, *op. cit.*

limiter, dans ce conseil d'administration, des représentants des ministères en charge de l'Énergie et du pétrole, des Mines et de la géologie, des Affaires foncières, des Infrastructures, de la Santé publique ou même de la Justice.

De manière générale, les fonds pour l'environnement au Cameroun et au Tchad sont plus ou moins, selon qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre de ces deux pays, inféodés au ministère en charge de l'Environnement avec une implication arbitraire de quelques départements ministériels. La gestion de ces fonds s'en trouve considérablement entravée.

C'est pourquoi, il est impérieux, dans un élan participatif, si cher au droit de l'environnement, d'impliquer tous les acteurs possibles à la gestion des fonds pour l'environnement dans ces pays, et ce, tout en leur garantissant une bonne autonomie vis-à-vis des divers intervenants. Lorsque des palliatifs auront été apportés à ces difficultés qui minent la gestion de ces fonds, cela aura sans doute des effets quant à la limitation des entraves d'ordre conjoncturel.

2.2. Les entraves d'ordre conjoncturel à la gestion des fonds

Dans leur fonctionnement, les fonds sont confrontés à d'énormes contraintes qui entravent leur gestion. Il s'agit des entraves d'ordre structurel caractérisées pour l'essentiel par des détournements des ressources affectées aux fonds nationaux pour l'environnement (2.2.1.). Cette situation, sans être cependant la seule, limite financièrement lesdits fonds et les place sous perfusion (2.2.2.).

2.2.1. Les détournements des ressources affectées

Les détournements des fonds publics constituent, aussi bien au Cameroun qu'au Tchad, l'hydre à abattre. Dans sa stratégie nationale de développement 2020-2030, le Gouvernement camerounais reconnaît que les détournements entravent l'efficacité de l'action publique³⁷. Le Tchad, pour sa part, avoue dans son plan national de développement 2017-2021 qu'il fait face à une faible performance de ses institutions tant au niveau local qu'au niveau central et à un mauvais classement dans l'indice de perception de la corruption de *Transparency international* (147^{ème} sur 168 pays)³⁸. La gestion des fonds nationaux pour l'environnement dans ces deux pays d'Afrique subsaharienne n'échappent pas à cette dure réalité.

En effet, même s'il est difficile d'avoir accès aux documents officiels révélateurs des détournements de ressources des fonds nationaux pour l'environnement au Cameroun et au Tchad, on peut toutefois, sur la base des discours officiels, en avoir une idée plus ou moins fournie. Au Tchad, l'on peut citer à titre illustratif

³⁷ Stratégie nationale de développement 2020-2030, p. 110.

³⁸ Plan national de développement 2017-2021, p. 28.

un passage du discours du ministre en charge de l'Environnement, prononcé à l'hémicycle en date du 14 février 2022 : « 4 milliards et quelques ont été prélevés de 2020 à 2021. Mais vous savez tous que le Trésor est un cimetière. C'est un trou sans fin. Ça entre mais ça ne ressort pas. Dites-moi comment faire sortir l'argent pour le fonctionnement du FSE ? ». Mieux, le patron du département ministériel en charge de l'Environnement au Tchad estime que le FSE est devenu « un fonds sans fonds »³⁹.

En somme, le constat est alarmant. Les détournements procèdent d'une variété de pratiques qui concourent à vider ces fonds des ressources dédiées à la cause environnementale. Toutes choses qui maintiennent ces structures dans une situation de difficulté et de dépendance financières continues.

2.2.2. Des fonds sous perfusion et financièrement limités

Les Fonds nationaux pour l'environnement au Cameroun et au Tchad, privés de leurs ressources, sont considérablement limités dans leurs missions pourtant tournées vers l'atteinte des ODD. Ainsi, ces fonds se retrouvent en perpétuelle quête des financements, notamment auprès du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) et d'autres partenaires techniques et financiers du Cameroun et du Tchad. Et pourtant, comme développé plus haut, leurs sources sont foisonnantes. Par conséquent, les FSE au Cameroun et au Tchad sont continuellement placés sous perfusion des sources de financement extérieures.

D'un autre point de vue, en ce qui concerne le Cameroun, le décret n°2008/064 précité limite financièrement ce fonds en prévoyant la fixation annuelle, par la loi de finances, du plafond des ressources destinées à approvisionner son compte⁴⁰. Même s'il est prévu que quelques ressources de ce fonds non affectées au compte puissent constituer des réserves et ne peuvent être utilisées que pour le même objet, on peut toutefois y voir une condition favorable pour l'utilisation de ces ressources à d'autres fins. Mieux, cette façon de rendre indisponible une partie des ressources du Fonds national de l'environnement et du développement durable n'est pas de nature à permettre à ce dernier d'être réactif face aux cas d'urgence. Si les ressources dudit fonds sont destinées à rendre celui-ci plus efficace, il est assez curieux de l'en priver délibérément.

Conclusion

En dernière analyse, il est clair que l'environnement naturel de l'Afrique subsaharienne est son principal atout économique et la mise sur pieds de fonds de gestion de l'environnement et du développement durable au Cameroun et au

³⁹ <https://tchadinfos.com/tchad/pour-le-fonctionnement-du-fonds-special-en-faveur-de-lenvironnement-jai-perdu-5-kilo-grammes-mahamat-lazina/>, consulté le 09 avril 2022.

⁴⁰ Cf. article 5 alinéa 2 du décret n°2008/064, *op. cit.*



Tchad sont révélateurs de cette importance. Toutefois, le cadre institutionnel de l'environnement et du développement dans ces pays reste faible en termes de collaboration, de coordination et de synergie concrètes dans la gestion des ressources alloués à l'environnement. Ainsi, dans l'atteinte des objectifs fixés dans les différentes Visions (Vision 2035 pour le Cameroun et Vision 2030 pour le Tchad), un renforcement du cadre législatif et un assainissement de la gestion des Fonds s'avèrent opportuns. Il s'en suit qu'il y a urgence à agir, dans la mesure où les années butoirs 2030 et 2035, fixées respectivement par le Tchad et le Cameroun, se profilent à l'horizon.

LA RSE, LEVIER DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE ?

Marina BAMBARA
Doctorante, UCAD, Dakar, Sénégal

Yacouba SAVADOGO
Coordonnateur du RAFJE

Résumé

La RSE, définie comme étant la contribution volontaire des entreprises au développement durable, se place de plus en plus au centre des préoccupations des États d'Afrique subsaharienne. Si les démarches volontaires des entreprises, inspirées d'une panoplie de référentiels internationaux peuvent être d'un apport riche et structurant pour l'atteinte des ODD, il ressort de l'analyse que la RSE dans les pays d'Afrique subsaharienne reste encore très minimaliste, guidée par une profonde logique philanthropique et de mécénat. Comment faire de la RSE une voie prometteuse pour le développement inclusif et durable des économies des pays d'Afrique subsaharienne ? Pour des pays aussi structurellement « faibles », il y a nécessité d'une part, de trouver un compromis entre volontarisme et régulation et, d'autre part, d'interpeller le pouvoir d'influence des ONG, toutes choses qui participent d'un processus d'hybridation d'une RSE porteuse de développement durable.

Mots clés. RSE ; ODD ; États ; ONG.

Abstract

Corporate Social Responsibility (CSR), defined as the voluntary contribution of companies to sustainable development, is increasingly at the center of the concerns of sub-Saharan African countries. While voluntary approaches by companies, inspired by a range of international standards, can make a rich and structuring contribution to the achievement of the SDGs, the analysis shows that CSR in sub-Saharan African countries is still very minimalist, guided by a deep philanthropic and patronage logic. How can CSR be made a promising avenue for the inclusive and sustainable development of the economies of sub-Saharan African countries? For such structurally "weak" countries, it is necessary to find a compromise between voluntarism and regulation, and to question the power of influence of NGOs, all of which are part of a process of hybridization of a CSR that promotes sustainable development.

Keywords: CSR; SDGs, States, NGOs.

Introduction

En réaction au constat alarmant de la fragilité des écosystèmes et du péril encouru par l'humanité, un mouvement mondial (porté par les ONG¹, les organisations internationales et régionales ainsi que certains États précurseurs) s'est mis en marche, faisant naître les germes d'un profond changement de paradigme dans la conduite de l'activité économique. Le grand mythe de l'accroissement illimité et l'accumulation du capital² qui a profondément nourri l'époque des trente glorieuses s'est effrité à la faveur des réflexions sur l'éthique des activités économiques. Ainsi le développement et la légitimité des entreprises ont fortement été remises en cause³. C'est dans ce contexte, marqué par la recherche progressive d'un nouvel ordre économique mondial, que va progressivement se construire l'idée d'une entreprise responsable vis-à-vis de l'ensemble de parties prenantes et des externalités négatives induites par son activité.

La réponse à la crise environnementale, menée essentiellement par les États et la société civile jusqu'alors, va s'ouvrir dès le sommet de Rio 92, à une catégorie encore inédite d'acteurs que sont les entreprises. La Déclaration finale adoptée à la fin de ce sommet a posé de façon épique la nécessité d'une réponse pluri-acteurs aux défis soulevés par le développement durable et dans laquelle la participation des entreprises devrait revêtir une importance toute particulière. Dix ans plus tard, de façon beaucoup plus marquée, le sommet de Johannesburg de 2002 a lancé un appel mondial à « fédérer les règles des entreprises et du développement durable, dans la mesure où les problèmes environnementaux et sociaux ne peuvent être résolus qu'en mobilisant les entreprises ».

Ces étapes marquantes de la construction du développement durable, jonchées de références graduelles sur la contribution des entreprises n'est que la traduction d'une évidence majeure : les sociétés, notamment transnationales ne peuvent plus rester indifférentes à la question environnementale. Il va ainsi se développer un courant de pensée, véhiculé sous le concept de responsabilité sociale (sociétale) des entreprises (RSE), perçue communément aujourd'hui comme étant « l'intégration volontaire, par les entreprises, des préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et à leurs relations avec

¹ La publication du Rapport Meadows du Club de Rome en 1968, d'un pessimisme qui se voulait plutôt alarmant, annonçait un futur catastrophique pour l'humanité, si cette dernière continuait à ne pas se préoccuper des conséquences de ses activités, de l'influence négative de son mode de vie et de production sur l'environnement.

² Pour les tenants de ce courant, il est toujours possible de substituer le capital produit aux actifs naturels sans réelle contrainte environnementale.

³ On associe la montée en puissance du développement durable à 6 grandes catastrophes écologiques qui ont bouleversé l'opinion publique mondiale : la pollution de la baie de Minamata en 1956, la catastrophe de Bophal en 1986 suivi par celle de Tchernobyl et du naufrage de l'Exxon Valdez en 1989. Plus récemment, on peut noter la marée noire de l'Erika en 1999 qui a d'ailleurs permis la reconnaissance du dommage écologique- et le constat définitif, en 2000 de l'assèchement de la mer d'Aral.

leurs parties prenantes ⁴». Souvent évoquée comme un modèle intégratif, la RSE permet d'asseoir une éthique des affaires, tout en combinant les objectifs de développement économique, social et environnemental dans une relation permanente et une systématisation du dialogue entre les parties prenantes et même les acteurs du développement⁵. Cette nouvelle idéologie apparaît comme une rupture avec la conception classique de l'entreprise comme outil de maximisation du profit, en mettant davantage les organisations face à leurs obligations sociétales, celles-ci dépassant le stade des obligations (strictement) légales ou financières pour concerner les domaines de l'éthique et de la citoyenneté.

Sous le couvert de la RSE et afin de matérialiser leur engagement dans le développement durable, les entreprises multinationales qui opèrent dans les pays d'accueil s'investissent dans des champs tels que le soutien au développement local, la promotion du commerce équitable, la protection de l'environnement, la production durable etc. Au-delà de leur responsabilité première qui a toujours été de générer de la valeur économique, l'entreprise s'impose volontairement de contribuer à des objectifs sociaux et à la protection de l'environnement, au-delà des prescriptions légales, en intégrant la responsabilité sociétale comme véritable investissement stratégique. De nombreuses recherches ont mis en exergue le potentiel transformationnel de la RSE ainsi que sa contribution au développement d'économies plus inclusives et durables. Étant dépositaires d'immenses pouvoirs dont ne disposent pas forcément les acteurs traditionnels de la communauté internationale⁶ -États et organisations internationales-, il est évident qu'aucune conception ou mise en œuvre d'un objectif de développement durable ne peut faire l'impasse des entreprises sans perdre tout réalisme. Toute

⁴ Commission des Communautés européennes, *Livre vert. Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, COM (2001), 366 final.

⁵ M. Doucin et al., *Étude des politiques volontaristes menées par les États en matière de Responsabilité sociale des entreprises dans 19 pays européens (UE 18 + Norvège)*. Ministère des affaires étrangères et européennes, 2011, 78p ; voir également C. Diop et A. Ngaha Bah, « Peut-on parler de l'émergence d'un modèle RSE africain : la situation du Sénégal ? ». *Revue Congolaise de Gestion*, n°25, 2018, 67-96.

⁶ Les entreprises sont aujourd'hui les seuls acteurs de la communauté internationale à avoir pu se transformer en acteurs « mondiaux ». Parmi les 100 plus grosses fortunes économiques de la planète, on compterait 49 États et 51 entreprises et le chiffre d'affaires annuel des 50 firmes les plus importantes (serait) supérieur au PNB des 131 pays les moins riches. Il apparaît de plus en plus clairement que le développement économique de la plupart des nations semble aujourd'hui inextricablement lié à l'ampleur et à l'intensité des activités des sociétés multinationales et de leurs filiales étrangères réparties partout dans le monde. Avec la crise économique et financière, les moyens nécessaires au financement du développement iront en s'amenuisant et la solution serait donc à rechercher du côté du secteur privé qui semble être le plus adapté à cause de l'effet direct qu'il a sur la réduction de la pauvreté si tant est que ses politiques et pratiques soient adéquates. Voir sur ce point M. Doucin, « Il existe une doctrine française de la responsabilité sociale des entreprises », *Droits fondamentaux*, n°4, 2004, 10 p. Voir également G. Murray et G. Trudeau., « Une régulation sociale de l'entreprise mondialisée ? Introduction. », *Revue Relations industrielles*, Volume 59, n° 1, hiver 2004, p. 3-14.

Cette vision contemporaine rejoint la pensée du père fondateur de la RSE, Howard Bowen pour qui « les grandes firmes constituent de véritables centres de pouvoir qui déterminent la vie des citoyens » et que par conséquent, « la liberté unique de prise de décision économique dont bénéficie des millions d'hommes d'affaire privé ne peut se justifier que si elle est bonne pour l'ensemble de la société ».



activité a des impacts sur l'environnement et la société, et les entreprises, créatrices d'emplois et de richesses, sont particulièrement concernées par le développement durable. Au-delà d'être une simple possibilité, l'intégration par les entreprises de stratégie RSE est une nécessité pour atteindre le développement durable de l'humanité⁷. Cette assertion semble encore plus véridique quand on interroge la contribution de la RSE au développement durable dans les pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne confrontés à des défis énormes et pour qui l'agenda de l'atteinte des ODD en 2030 est des plus urgents. Partant du postulat posé par Emmanuelle Reynaud selon lequel les pays en voie de développement sont des centres privilégiés pour les entreprises de faire des profits tout en ayant un impact significatif sur la diminution de la pauvreté et la préservation de l'environnement⁸, on peut soutenir que la RSE pourrait être un levier de développement durable en Afrique. Elle est constitutive d'une double opportunité, celle de soutenir le développement durable et inclusif, tout en améliorant la performance des entreprises⁹.

La démarche RSE apparaît aussi comme un outil de développement durable en ce qu'elle inclut une démarche de gestion de l'environnement. Les entreprises sont incitées à évaluer leur impact environnemental ainsi qu'à agir pour le réduire. Cet aspect concerne essentiellement des enjeux qui peinent à être pris en charge par les autorités publiques africaines : la gestion des déchets, la lutte contre les pollutions et autres nuisances. D'autant plus que les entreprises, en particulier les multinationales, portent une lourde responsabilité dans la gestion des ressources, notamment dans les territoires les plus riches en matières premières. Ainsi, dans le Bassin du Congo, la RSE est un instrument clef pour garantir la légalité et la traçabilité des productions de bois, un prélèvement sélectif des arbres ainsi que des cultures agro-forestières raisonnées. Dans le secteur minier, la RSE contribue à renforcer l'application de dispositifs de protection de l'environnement et des riverains ainsi qu'à favoriser le réaménagement des anciennes mines et puits. La gestion des ressources est d'ailleurs pour l'Afrique une problématique cruciale dans la mesure où le changement climatique se manifeste de façon radicale dans beaucoup de régions (désertification, diminution de la biodiversité, salinisation des terres, montée des eaux etc.).

En dépit de ce potentiel et malgré la dynamique à l'œuvre depuis de nombreuses années déjà sous d'autres contrées, la RSE n'a que très faiblement reçu un écho « local » en Afrique subsaharienne. Les pratiques des entreprises en termes de RSE, encore très balbutiantes y sont essentiellement portées par les filiales de

⁷ I. Caby, « Entreprises et développement durable », *Série Synthèses* N° 04 - S03.

⁸ Reynaud Emmanuelle (dir.), 2006, *Le développement durable au cœur de l'entreprise. Pour une approche transverse du développement durable*, Dunod, 256 p.

⁹ « La RSE, une opportunité de développement durable pour l'Afrique », *Revue Secteur privé et développement*, n°21, Juin 2015.

multinationales souvent plus en quête de l'acceptabilité sociale de leur projet que de contribuer réellement au développement durable. Leurs initiatives en termes de RSE, à forte connotation philanthropique ne sont que le reflet de nombreuses défaillances étatiques constatées sur le terrain de leurs opérations et qu'elles doivent pallier immédiatement afin d'acquiescer ou de conserver leur licence sociale d'opérer. Elles consistent donc essentiellement en des réponses à des besoins ponctuels ou en la prise de mesures palliatives d'action immédiate.

Dans ces conditions, la RSE peut-être réellement être vectrice de développement durable en Afrique et si oui, à quelles conditions ? Sied-t-il d'interroger ici l'essence volontariste du concept de RSE, et par là-même, entamer un processus d'hybridation mêlant régulation publique et forte intrusion la société civile pour des effets induits plus porteurs ? La réponse à ces questions est d'un intérêt capital dans le contexte économique, politique et social actuel, marqué par l'accroissement des conflits, la hausse des demandes sociales et la grande fragilité des recettes publiques. La RSE devrait être un rempart pour de nombreux pays d'Afrique subsaharienne dont la richesse en ressources attire de nombreux et conséquents investissements directs étrangers. Elle devrait donner à ce continent les clés pour réussir le double défi de la lutte contre la pauvreté et la construction d'économies inclusives et durables. Il s'agit d'une part, de corriger les nombreux écarts des filiales de multinationales, souvent indexées pour leur manque de considération pour les enjeux sociaux et environnementaux des pays où elles sont implantées. De nombreux exemples suggèrent même des abus, notamment en matière d'appropriation des ressources sans consultation des populations locales, leur exploitation sauvage et la non-distribution des recettes générées. D'autre part, la promotion de la RSE auprès des entreprises implantées en Afrique répond à un paradoxe simple : ces dernières décennies, les taux de croissance et les bénéfices générés par les entreprises en Afrique contrastent avec le niveau de développement social. La RSE est donc un moyen de valoriser les entreprises dans leur rôle social et de maximiser les bénéfices pour la société et l'environnement de leurs activités. Encore très peu formalisé, le concept de RSE laisse place à de nombreuses ambiguïtés et asymétries (conceptuelles et opérationnelles) limitatives de l'efficacité et de l'effectivité de la RSE des entreprises multinationales en Afrique, et qui interpellent la science juridique environnementale.

Se posant en droit carrefour d'interdisciplinarité juridique, pour reprendre les mots de M. Patrice Talla-Takoukam¹⁰, le droit de l'environnement a su saisir le concept de RSE en élaborant un ensemble de règles juridiques internationales au service des entreprises multinationales opérant en Afrique (1), dans le moule de la *soft law*. Mais, le contenu encore très minimaliste de leurs pratiques de RSE nous amène à interroger la nécessité d'une régulation plus forte conduisant à la

¹⁰ P. Talla-Takoukam. *La formation des normes en droit international de l'environnement*, Thèse de doctorat en Droit international public, Université de Limoges, 2000. p. 20.



naissance d'un modèle de RSE hybride qui serait davantage porteur de développement durable en Afrique (2).

1. Mise en œuvre de la RSE des entreprises en Afrique : entre politiques éloquentes et pratiques insuffisantes

La flexibilité et l'aisance qu'offre le champ de la *soft law* ont permis le développement d'un important dispositif international de normes de RSE devant guider l'action des multinationales dans leurs pays d'implantation. Malgré le développement d'une panoplie d'instruments incitatifs et régulateurs, l'opérationnalisation de la RSE en Afrique reste fortement limitée.

1.1 Le développement des outils encadrant l'engagement RSE des entreprises multinationales

Ces dernières années, la RSE s'est développée au niveau mondial sous la coupole de l'ONU et de nombreuses organisations internationales et régionales. Les Principes directeurs de l'OCDE, en vigueur depuis 1976 et révisés en 2011, constituent le premier grand référentiel international en matière de RSE. Cet ensemble de recommandations non contraignantes est adressé aux entreprises des gouvernements des pays membres et concerne entre autres, les droits de l'Homme, l'environnement, la lutte contre la corruption et plus globalement, de développement durable¹¹. Prenant conscience du rôle que devront avoir les entreprises dans le succès des ODD, le Secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan lançait en 2000 le *Global Compact* dans le but de les amener à respecter et promouvoir partout dans le monde, le développement durable. Ce référentiel, qui se veut comme étant le cadre naturel de l'application des ODD pour le secteur privé leur recommande le respect de 10 principes dans les domaines des droits de l'Homme, du travail, de la protection de l'environnement et de la lutte contre la corruption¹². Cet instrument s'est ouvert davantage à l'Afrique grâce notamment à la mise en œuvre du plan stratégique pour l'Afrique (2021-2023) et dont l'objectif est d'accélérer l'engagement responsable des entreprises sur ce continent. D'autres structures onusiennes ont emboîté le pas de l'organisation mère, notamment l'Organisation mondiale du commerce qui en 2001 adoptait la Déclaration de Doha afin de manifester son engagement pour le développement durable et inciter les entreprises, surtout celles agricoles, à s'inscrire dans cette

¹¹ Les principes de l'OCDE ont été le précurseur des principes CERES, issus de la *Coalition for environmental responsible economies*, définis afin de permettre aux entreprises et aux investisseurs de s'engager avec leurs parties prenantes sur le volet environnemental autour notamment de la protection de la biosphère, de l'utilisation durable des ressources naturelles, du changement climatique et de l'efficacité énergétique, de la restauration environnementale, de la construction d'économies inclusives etc.

¹² Le Global Compact a donné naissance à d'autres instruments : *Caring for Climate* (ODD 13 Changement Climatique), *Women Empowerment Principles* (ODD 5 Réduire les inégalités entre les sexes). Avec le WBCSD et le GRI (lancé par le PNUE), le Global Compact a également conçu le "SDG Compass", un portail pratique à destination des entreprises pour la réalisation des ODD. Il rassemble aujourd'hui plus de 15000 membres (dans 135 pays) dont environ 1000 sont des entreprises africaines ou y opèrent.

dynamique. Par la suite, c'est la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) qui a élaboré des Lignes directrices sur des indicateurs de la responsabilité d'entreprises dans les rapports annuels des entreprises transnationales. À visée pédagogique, cet instrument a joué un rôle majeur dans le suivi des indicateurs en matière de travail décent et de construction de chaînes d'approvisionnement durables dans les pays en développement.

Sur le terrain du droit communautaire, le « Livre vert » sur la RSE, publié par l'Union européenne fait office d'instrument précurseur en matière de RSE. Il a permis de promouvoir un cadre régional d'action et faire de la RSE un enjeu pour la compétitivité des entreprises européennes opérant en Afrique¹³.

La Banque mondiale a également, à travers la publication des Normes de performance de la Société financière internationale (SFI) sur la durabilité sociale et environnementale, apporté sa pierre angulaire à la construction de la RSE. Elle a ainsi contribué à poser des standards de conduite en matière environnementale et sociale auxquels une entreprise cliente doit se conformer pendant toute la durée d'un investissement¹⁴. Enfin, l'Organisation internationale de normalisation a fait œuvre pionnière en publiant en 2010 la norme ISO 26000 qui, dans une approche holistique, définit une démarche à suivre pour une entreprise qui se veut socialement responsable.

Le dispositif mondial d'encadrement de la RSE se révèle être assez étoffé pour permettre aux entreprises de prendre en charge les externalités négatives induites par leurs activités et de contribuer au développement durable. Toutefois, une plongée dans les pratiques réelles laisse voir un profond fossé par rapport aux enjeux réels que pose l'opérationnalisation du développement durable en Afrique.

1.2 Une RSE à minima face à des enjeux de développement durable élevés

D'essence profondément volontariste, la RSE s'est traduite au fil des années par des démarches innovantes au sein des entreprises afin de matérialiser leur engagement en faveur du développement durable. En Afrique, l'essor de la RSE

apparaît comme étant secondaire car résultant de l'implantation des filiales de multinationales dotées au niveau de leur siège d'une politique RSE groupe qu'elles doivent également appliquer au niveau de leur pays d'activité. Elle y

¹³« Responsabilité sociale de l'entreprise, une contribution au développement durable », in http://publications.europa.eu/resource/cellar/d190498b-5bc4-413e-9945-2eee8f4b3916.0008.02/DOC_2

¹⁴ SFI, Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale, 1er janvier 2012, en ligne <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/38fb14804a58c83480548f8969adcc27/PS_French_2012_Full



reste l'apanage de grandes multinationales travaillant dans l'extraction des ressources minières ou dans le secteur agro-alimentaire notamment.

Ces démarches RSE inspirées d'un ensemble d'instruments non contraignants et peu connus par les acteurs locaux, laissent sur le terrain des opérations une large marge de manœuvre aux entreprises. Franck Cochoy souligne assez bien la position de confort dans laquelle se trouvent les entreprises multinationales opérant en Afrique subsaharienne où prédominent encore la faiblesse institutionnelle, l'incurie administrative et la corruption endémique. En position de force, elles ont largement la capacité de créer elles-mêmes les règles dont elles ont besoin¹⁵ et ont une large marge de manœuvre quant aux activités entrant dans le cadre de leurs engagements RSE.

L'examen des discours et pratiques RSE des entreprises laisse entrevoir une première asymétrie liée à la prédominance d'une RSE à vocation plus sociale au détriment de la sphère environnementale notamment. Agissant plus dans une logique philanthropique et de mécénat, plus par réaction que par anticipation, les entreprises se contentent de répondre aux sollicitations exprimées pour des investissements sociaux communautaires, lors de catastrophes naturelles ou dans le domaine de la santé ou de l'éducation. Cette approche asymétrique de la RSE entraîne une faible prise en compte des questions environnementales et même sociétales dans les stratégies RSE en Afrique. Une étude de cas réalisée sur le comportement RSE des entreprises en matière d'environnement a permis d'identifier et de mettre en évidence qu'une grande majorité d'entre elles restent éco-minimalistes ou au mieux éco-conformistes, en se contentant de respecter les normes réglementaires sans aller au-delà. Les « éco-responsables » qui se préoccupent réellement des questions environnementales et mettent en place un système de management environnemental performant ne représentent qu'un faible pourcentage des entreprises¹⁶. Sur le volet sociétal, la montée progressive du concept de RSE a entraîné l'intégration de considérations d'ordre socio-économiques dans la stratégie des entreprises. Dans le secteur minier par exemple, une analyse préliminaire des pratiques RSE des grandes entreprises du secteur a révélé que la plupart d'entre elles s'illustrent dans le développement de politiques et/ou pratiques de promotion de l'achat local. Même si elles sont encore très peu formalisées dans les dispositifs organisationnels des entreprises minières, ces pratiques figurent dans leurs agendas RSE et développement durable et s'inscrivent dans leur volonté de contribuer au développement local¹⁷.

¹⁵C. Franck. « La responsabilité sociale de l'entreprise comme 'représentation' de l'économie et du droit », *Droit et société*, vol. 65, n° 1, 2007, pp. 91-101.

¹⁶D. Gnanzou. « L'environnement dans la pratique RSE des entreprises dans les PVD, une étude empirique portant sur les entreprises ivoiriennes ». *Management & Sciences Sociales*, 2013, La Responsabilité sociale des entreprises et les PME, 14 (14), pp.37-55.

¹⁷M. Bambara et A. Bah, « La fonction achat sous influence de la RSE. Étude exploratoire des facteurs d'influences et des pratiques dans le secteur minier au Sénégal ». Communication présentée lors Colloque international en Sciences de Gestion, SERGE DAY 2012, Saint Louis, Sénégal.

Ces pratiques, somme toutes minimalistes, sont très peu à même de contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable sur le continent¹⁸. Selon Boidin et Djeflat, ces pratiques répondent davantage à des logiques de partage et de distribution de rente qu'à une volonté effective de correction des trajectoires de développement¹⁹. Très souvent fragmentée et non prise en compte dans une dimension holistique, l'idée de RSE en Afrique renvoie à un fossé entre le déclaratif des entreprises et les programmes mis en œuvre sur le terrain. Cette instrumentalisation de la RSE, encore appelée « greenwashing », réduit la RSE à une sorte d'outil publicitaire permettant de paraître en phase avec les aspirations sociétales mais en réalité profondément déconnecté des questions fondamentales liées au respect des standards internationaux en matière d'environnement et de développement durable.

Dans ces conditions, la responsabilité sociale devrait-elle prendre une forme très différente afin de répondre au mieux aux enjeux de développement durable ?

2. Pour une RSE porteuse de développement durable en Afrique : la construction d'un modèle de RSE hybride

La construction du concept de RSE, loin d'être achevé, opère une mutation du champ de la dérégulation à celui de la régulation, sous l'impulsion d'une société civile de plus en plus alerte.

2.1 La tendance à la régulation étatique de la RSE en Afrique

Même si l'idée de réguler la RSE est encore loin de faire consensus, la densification normative dont elle est sujette tend à lui donner une certaine force normative implicite. La dichotomie manifeste, entre le potentiel de contribution des entreprises à la mise en œuvre du développement durable en Afrique subsaharienne et les pratiques réelles, appelle de plus en plus la mobilisation du pouvoir régulateur des États et la volonté politique de la rendre obligatoire gagnée du terrain. L'idée sous-jacente est d'amener les entreprises à prendre leurs obligations sociétales au sérieux et être conscientes des enjeux qui y sont liés.

¹⁸ En effet, malgré les avancées notables qu'a connues le continent en termes de lutte contre la pauvreté, elle demeure encore structurelle entraînant une répartition inégale des processus de croissance et des changements structurels limités. En sus, le continent souffre de plus en plus des dégradations environnementales qui affectent particulièrement les économies locales et ralentissent davantage la trajectoire du progrès. Selon le récent rapport sur le coût de la dégradation des zones côtières en Afrique de l'Ouest, les dommages dus à la dégradation des côtes ont été estimés à 3,8 milliards de dollars, soit 5,3 % du PIB des quatre pays. En matière d'érosion des sols, il est estimé que l'inaction coûte aux pays subsahariens 490 milliards \$, alors que, selon l'initiative *Economics of Land Degradation*, les mesures visant à inverser le processus de dégradation des terres pourraient générer des avantages d'une valeur allant jusqu'à 1 400 milliards \$.

¹⁹ B. Boidin et A. Djeflat, « Spécificités et perspectives du développement durable dans les pays en développement », *Mondes en développement*, vol. 148, n° 4, 2009, pp. 7-14.

En Europe, c'est en réponse à des enjeux de compétitivité, de mise en conformité aux engagements internationaux et de positionnement en tant que leader mondial du développement durable que la RSE s'est solidement bâtie au point de revêtir une forme contraignante aujourd'hui²⁰. Bien que timide, cette volonté de régulation de la RSE émerge en Afrique, encouragée surtout par l'urgence qu'ont les États d'atteindre les ODD.

Au niveau continental, la RSE se diffuse progressivement au sein de l'Union africaine à travers l'Agenda 2063 fortement arrimé au Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui réaffirme le caractère crucial de la viabilité économique, sociale et environnementale. Consciente du fait que les ressources financières endogènes ne pourront pas permettre aux gouvernements africains de mettre efficacement en œuvre les programmes de développement (mondiaux, régionaux et nationaux), l'organisation d'intégration africaine a lancé un appel à la coopération et à l'adhésion de toutes les parties prenantes, dans ce processus de transformation structurelle des économies africaines vers un développement inclusif et durable.

C'est dans cette lancée que le Code panafricain d'investissements adopté en 2016 par le comité des experts de l'Union africaine, a très clairement affiché la noble ambition de l'Union de faire du développement durable un enjeu majeur pour les investissements étrangers. Le préambule de ce texte précurseur souligne que les États ont le droit de « régler toutes les activités liées aux investissements sur leurs territoires en vue d'atteindre les objectifs de politique nationale et de promouvoir le développement durable ». Son article 1^{er} rappelle l'objectif du code qui est « de promouvoir, de faciliter et de protéger les investissements qui favorisent le développement durable de chaque État membre, et en particulier celui dans lequel l'investissement est réalisé ».

Sur le terrain des obligations relatives à la RSE, le code exige notamment des investisseurs de s'assurer que « leurs objectifs économiques ne sont pas en contradiction avec les objectifs de développement social et économique des États d'accueil et sont sensibles à ces objectifs ». Le code renferme également des dispositions relatives à la promotion du développement durable des États d'accueil, notamment en son article 22 qui exige des investisseurs de contribuer « au progrès économique, social et environnemental ». Même si la force juridique de cet instrument reste à construire, il dispose déjà d'un potentiel

²⁰ Avec la conclusion de l'Accord politique provisoire concernant la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, les grandes entreprises ainsi que leurs filiales et les PME cotées ont l'obligation, à partir de 1^{er} janvier 2024, de fournir un rapport détaillé de durabilité concernant les droits environnementaux, les droits sociaux, les droits de l'homme et les facteurs de gouvernance. La directive va plus loin en posant une obligation de certification par un auditeur ou un certificateur indépendant crédité.

important pour les progrès RSE dans les pays d'Afrique subsaharienne, et particulièrement dans les pays francophones qui ont une tradition de droit codifié.

Au niveau de la Communauté économique des États d'Afrique centrale, on retrouve le Programme économique régional à l'horizon 2025 qui pose les jalons d'une participation des entreprises à la révolution verte de ses États membres, par la RSE. À travers les secteurs forestiers et miniers, les pays de la zone CEMAC ont entrepris de développer des standards RSE pour les entreprises évoluant dans cet espace communautaire. Au niveau de l'Afrique de l'ouest, l'organe communautaire a adopté en 2019 l'avis n° 0009-2019 relatif à la promotion de la responsabilité sociale des entreprises.

Ce texte précurseur recommande entre autres, aux États : (i) d'encourager la mise en place de mécanismes d'évaluation de l'impact des investissements des grandes entreprises et des entreprises multinationales sur la création d'emploi, le respect de l'environnement et le développement local ; (ii) d'élaborer et mettre en œuvre une politique nationale sur la RSE [...] et d'instituer à la charge des grandes entreprises et des entreprises multinationales la production annuelle d'un bilan social et de le communiquer aux représentants des travailleurs ainsi qu'aux institutions en charge de la promotion de la politique RSE de l'État.

Dans ce texte, la Commission de l'UEMOA s'engage de son côté à intensifier son engagement dans la promotion de la RSE à travers notamment l'élaboration d'une stratégie communautaire en matière de RSE et la promotion du partage d'expériences entre les États membres de l'UEMOA. L'objectif de cet avis est globalement de favoriser le développement dans les entreprises, des politiques, programmes et codes de conduite sur la RSE. Bien que non contraignant et se limitant simplement à fournir aux institutions de la communauté des recommandations, cet avis est un pas de géant qui traduit la volonté progressive qu'ont les États, d'encadrer juridiquement la RSE en Afrique.

Ces avancées dans le droit communautaire sont également perceptibles au niveau de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA). Cette organisation d'intégration juridique africaine qui regroupe aujourd'hui 17 États membres, est un cadre de référence pour la conduite des activités commerciales en Afrique. L'ambition affichée depuis quelques années par l'OHADA est de réussir certaines mutations normatives clés devant permettre l'émergence d'un cadre juridique favorable aux investissements durables et *in fine*, de générer un développement économique durable et inclusif au bénéfice notamment des populations. En 2018, l'organisation adoptait la note n°35 sur le *reporting* extra financier des entreprises²¹. L'OHADA travaille

²¹ Selon cette note, les entreprises de plus de 250 salariés doivent fournir une liste de 26 informations relatives aux enjeux sociaux, sociétaux et environnementaux.



actuellement sur l'identification des mécanismes de RSE dans le droit intergouvernemental des États membres, sur les options d'ancrage de ces mécanismes et sur la concrétisation de textes normatifs destinés à être intégrés dans le droit, avec mise en conformité de textes et dispositions existants sur le sujet.

L'examen du droit interne des pays indique également que la RSE se pratique à l'intérieur d'un cadre juridique de plus en plus contraignant. L'année 2014, particulièrement riche, a vu l'adoption par trois pays, des lois sur le développement durable qui font explicitement référence à la RSE et qui lui confèrent ainsi une valeur législative.

En Côte d'Ivoire, la loi n° 2014-390 du 20 juin 2014 portant loi d'orientation sur le développement durable pose une définition légale de la RSE. Reconnaisant le secteur privé comme acteur du développement durable, le législateur ivoirien appelle ce dernier à appliquer les principes et objectifs du développement durable prévus par loi notamment par le respect des exigences de responsabilité sociale des organisations pour la promotion du développement durable (art. 36). L'article 37 renchérit en exhortant le secteur privé d'une part à se conformer aux conditions de mise en œuvre de la responsabilité sociétale des organisations et d'autre part, à produire un rapport sur la mise en œuvre du développement durable (art 38).

Sa devancière, la loi n° 008-2014/AN du 08 avril 2014 portant loi d'orientation sur le développement durable au Burkina Faso appelle également le secteur privé à respecter l'équité sociale, la viabilité environnementale et l'efficacité économique à travers la responsabilité sociétale de l'entreprise et à produire des rapports sur la durabilité de leurs activités (art 14). La RSE est par ailleurs reprise dans de nombreux codes sectoriels notamment relatifs au secteur minier dans les pays comme le Niger, le Mali, le Ghana, le Burkina Faso, etc. Cette régulation, loin d'être la panacée, devra être complétée par un plaidoyer fort des ONG sur les questions de RSE et de développement durable.

2.2 Le rôle de la société civile dans le renforcement de l'effectivité de la RSE en Afrique

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le débat public sur la RSE est encore embryonnaire, de sorte que les possibilités d'action qu'elle offre restent peu connues des acteurs africains²². La nécessité très apparente de renforcer l'effectivité de la RSE en Afrique permet d'évoquer ici l'intrusion de la société civile dans son double rôle normatif et de plaidoyer. En effet, il est aujourd'hui

²² Les pays anglophones et magrébins apparaissent beaucoup plus avancés sur cette problématique. L'intérêt pour cette question est plus marqué et le débat sur la RSE s'institutionnalise progressivement autour des universitaires, des acteurs du milieu des affaires, des associations et des experts.

incontestable que la société civile et les ONG ont une forte incidence sur la création et l'évolution des systèmes juridiques, notamment en droit de l'environnement.

En matière de RSE, l'activité normative de la société civile reste très prépondérante. La grande majorité des instruments de régulation de la RSE, issus de la *soft law* (règles de conduite, chartes, codes, labels, etc.) ont été pensés, influencés et développés par la société civile avant de faire une intrusion progressive dans les systèmes juridiques internationaux et nationaux. On retrouve ici une société civile « créatrice » de normes juridiques²³, du fait de sa capacité à être une source d'influence et de par son activité de production de textes et de documents non juridiques – ou dont la juridicité est discutée – et qui intègrent graduellement le paysage des sources.

C'est le pari réussi par le Réseau RSE Sénégal à l'origine en 2012, de l'élaboration de la Charte RSE et développement durable sur les engagements à minima que doit prendre toute entreprise du Sénégal, pour s'inscrire dans les lignes directrices d'une politique de RSE. Les signataires de la charte s'engagent par exemple à préserver les ressources naturelles, à atténuer la pollution ou encore à appuyer le développement d'une économie verte au Sénégal. C'est dans ce cadre par exemple que quelques entreprises signataires telles que Eiffage Sénégal ou encore Attijariwafa Bank ont sous-traité la collecte et la valorisation de leurs déchets à de petites entreprises locales. La Charte exhorte également les entreprises à publier des rapports sur ses actions de durabilité. Elle regroupe à ce jour une quinzaine d'entreprises. Pour donner suite à cette Charte, le Conseil national du patronat (CNP) sénégalais a initié en 2022 un programme Label RSE-CNP destiné à mettre en lumière les sociétés engagées. Ces outils, fruit de l'action normative de la société civile ont l'avantage de donner une lisibilité à la RSE, tout en facilitant et en encourageant l'adhésion du plus grand nombre d'entreprises. Il n'est d'ailleurs pas exclu que les contenus produits par la société civile et les ONG acquièrent une force normative. En France par exemple, c'est le plaidoyer des ONG réunies au sein de la plateforme nationale d'actions globales pour la RSE qui a conduit à l'élaboration de la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères²⁴.

Le second mode de déploiement de RSE comme vecteur de développement durable serait l'actionnement du pouvoir de mobilisation de l'opinion publique par les ONG et la société civile. De l'avis de certains auteurs, le plaidoyer, la veille et l'alerte peuvent se révéler plus efficaces dans l'action des entreprises en faveur du développement durable que certaines contraintes judiciaires ou légales.

²³ A. Pomade, « Les implications de l'influence normative de la Société Civile en droit de l'environnement sur les théories des sources du droit et de la validité », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 64, n° 1, 2010, pp. 87-122

²⁴ La proposition a été adoptée avec la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

Partant du postulat que les entreprises jouent leur compétitivité sur leur image et sont très soucieuses de préserver leur licence sociale d'opérer, le plaidoyer, l'alerte et la veille les contraignent indirectement à un devoir de prévention et de précaution, et les amènent à adopter les pratiques les plus responsables possibles. C'est le cas par exemple du groupe Areva au Niger qui a fait les frais du rapport accablant produit par Greenpeace sur les impacts réels des activités de la multinationale sur le pastoralisme et le leurre que représentait les actions de mitigation présentées par la multinationale, la contraignant ainsi à développer une série de mesures palliatives²⁵.

Enfin, l'outil de partenariat entreprises-ONG n'est pas dénué d'intérêt pour faciliter le déploiement de la RSE en Afrique et en faire un levier de développement durable, les secondes mettant leur savoir-faire au service des premières, en échange de financements. Le cas de Total, en partenariat avec l'ONG Pro-Natura dans le Delta du Niger peut être révélateur d'un engagement pour un développement local participatif. En confiant une partie de ses activités sociétales à cette ONG, l'entreprise a pu offrir la possibilité aux populations des zones de production pétrolière offshore, de devenir les actrices de leur propre développement²⁶.

Finalement, du fait de ces différentes formes interventions (action normative, plaidoyer et coopération) la société civile peut efficacement vérifier jusqu'où les engagements sociétaux sont respectés et comment faire pour que les bonnes pratiques se généralisent et impactent positivement les trajectoires du développement durable.

Conclusion

La dynamique normative qui s'organise autour de la RSE se répercute de diverses manières dans les ordres juridiques communautaires et nationaux, en fonction du contexte et des enjeux de développement. En l'absence de dispositif contraignant, les entreprises multinationales ont une marge de manœuvre conséquente dans le choix des activités qu'elles mettront en œuvre pour matérialiser leur engagement RSE. Face au contenu minimaliste de leurs engagements, le contexte particulier de l'Afrique subsaharienne, et sans avoir ici interrogé les travers économiques d'une RSE contraignante, il nous semble évident qu'en l'absence de régulation des pratiques de RSE, les entreprises risquent de ne pas s'inscrire dans une logique de développement durable prenant en compte les préoccupations environnementales et sociales des populations.

²⁵ Y. H. Daouda, « Responsabilité sociétale des multinationales en Afrique Subsaharienne : enjeux et controverses », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 14 Numéro 1 | mai 2014.

²⁶ *Ibid.*

D'où l'idée de construire une RSE hybride qui se positionnerait dans un système de responsabilité élargi où les entreprises, les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile opèreraient en partenariat et en symbiose afin de contribuer à résoudre les problématiques sociales et environnementales. De toute vraisemblance, on ne peut laisser trop de choix aux entreprises dans leurs démarches RSE, tout autant qu'il n'est pas utile de trop les contraindre dans leurs actions volontaristes.

DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Mounir MAJDOUB

Consultant

Ancien secrétaire d'État à l'environnement et au développement durable
de Tunisie

Résumé

Transition énergétique, transition écologique, transition numérique... Les vingt dernières années ont connu le développement du concept de transition. Appliqué à plusieurs domaines de la société humaine, le concept renvoie à une forme de transformation, plus ou moins importante, plus ou moins radicale, dans les systèmes anthropiques modernes : politiques, économiques, sociaux, techniques, culturels... Cet article aborde la problématique de l'écologie, dans ses interactions systémiques avec les sociétés humaines, en tant que sujet de la transition et tente de répondre aux questions suivantes : Quel est le sens de la transition écologique ? Comment ce concept a-t-il émergé et évolué ? Quelle est la différence entre transition écologique et développement durable ? Comment est appréhendée la transition écologique dans les politiques publiques et dans la pratique ?

Mots clés : transition énergétique ; développement durable ; politique publique.

Abstract

Energetic transition, ecological transition, numeric transition.... The last twenty years have known the development of the concept of transition. Applied to several areas of the human society, the concept refers to a sort of transformation, more or less important, more or less radical, in the modern anthropic systems: political, economic, social, technical, cultural... This article addresses ecological problematic, in his systemic interactions with humans societies, as a subject of the transition et try to answer following questions: what is the meaning of ecological transition? How this concept has emerged an evolved? what is the difference between ecological transition and sustainable development? how practice and public policies have apprehended ecological transition?

Keywords: *ecological transition; sustainable development; public policies*

Introduction

La transition écologique est un concept relativement récent dans les politiques environnementales et de développement durable. Ce concept peut parfois prêter à confusion, notamment dans sa nuance par rapport à celui de développement durable.

Quelle est le sens de la transition écologique ? Comment ce concept a émergé et évolué ? Quelle est la différence entre transition écologique et développement durable ? Comment est appréhendée la transition écologique dans les politiques publiques et dans la pratique ?

À travers cette série de questions, nous nous proposons de faire un éclairage sur le concept de transition écologique et sa déclinaison dans les politiques publiques, à même d'inspirer, un tant soit peu, l'encadrement juridique du développement durable en Afrique.

Qu'est-ce que la transition écologique ?

Le dictionnaire de la langue française Larousse, définit la transition comme le « passage d'un état à un autre ». Le *Cambridge Dictionary* ajoute une nuance au sens du mot transition, celle de processus : « un changement d'une forme ou d'un type à un autre, ou le processus par lequel cela se produit »¹.

Appliquée au système anthropique, dans son interaction inéluctable avec les écosystèmes naturels, la transition écologique serait ainsi le passage d'un système basé sur un modèle d'extraction et d'exploitation sans limites des ressources naturelles pour satisfaire les besoins de la société, vers un système qui soit en harmonie avec le potentiel productif de l'écosystème naturel. Il s'agit également des processus de transformation dans les systèmes sociaux devant conduire à un tel passage vertueux.

Dans la littérature, le concept de transition écologique serait initialement inventé par l'anthropologue américain John W. Bennet en 1976². Selon ce dernier, la transition écologique met l'accent sur les relations entre quatre éléments : la culture humaine, l'environnement physique, la technologie et la politique sociale. La transition écologique est un volume stimulant qui nous fait affronter les conséquences du comportement humain dans le monde moderne : son effet sur la pollution, les ressources naturelles, l'agriculture, l'économie et la population, pour ne citer que quelques domaines. Le plus important d'entre eux, selon Bennett, est l'échec à intégrer un respect de l'environnement dans la culture contemporaine. Son argument dans la transition écologique est qu'un

¹ «A change from one form or type to another, or the process by which this happens», Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/>.

² J. W. Bennett, *The Ecological Transition: Cultural Anthropology and Human Adaptation*, 1976.

changement culturel fondamental dans la civilisation moderne est nécessaire pour atteindre cet objectif. Selon Bennet, si le comportement humain vers l'environnement doit changer, la réforme des pratiques de gestion ne suffit pas à elle seule, le travail incessant en boucle et interdisciplinaire entre technique, design et politique est la seule solution à long terme.

En 1972, soit quelques années avant Bennet et au moment même où se tenait la première conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm 1972, le premier rapport du Club de Rome, intitulé « *The Limits to Growth* »³, a remis en question l'idée d'une croissance économique sans fin. Mais, sans pour autant parler de « transition écologique ». Les auteurs de ce rapport s'appuyaient sur une modélisation mathématique de l'écosystème mondial pour tirer le signal d'alarme quant aux limites du modèle économique dominant face à la finitude des ressources naturelles. Le modèle utilisé intégrait cinq variables fondamentales : les ressources alimentaires ; les ressources naturelles non renouvelables notamment le pétrole, le charbon, les métaux ; la production industrielle et l'évolution du capital productif ; les niveaux de pollution et leurs conséquences pour l'environnement et la croissance de la population mondiale.

OXFAM définit, pour sa part, la transition écologique comme « une évolution vers un nouveau modèle économique et social qui apporte une solution globale et pérenne aux grands enjeux environnementaux de notre siècle et aux menaces qui pèsent sur notre planète. Opérant à tous les niveaux, la transition écologique vise à mettre en place un modèle de développement résilient et durable qui repense nos façons de consommer, de produire, de travailler et de vivre ensemble »⁴. La transition écologique recouvre donc plusieurs secteurs ou domaines : la transition énergétique, la transition industrielle, la transition numérique, la transition agricole et alimentaire, la transition urbaine et la mobilité.

Grin et autres soulignent que la transition écologique serait une seconde transition dans la civilisation humaine moderne. La première était celle des années 1750 et 1890 d'une société prémoderne à une société industrielle moderne⁵.

³ D. Meadows *et al.*, *The limits to growth*, Club de Rome, 1972, traduit en français sous le titre « Halte à la croissance ? ».

⁴ OXFAM, « La transition écologique, clé d'un avenir durable et solidaire », 13 avril 2021, www.oxfamfrance.org/climat-et-energie/transition-ecologique/#:~:text=La%20transition%20%C3%A9cologique%20est%20une,qui%20p%C3%A8sent%20sur%20notre%20plan%C3%A8te.

⁵ J. Grin, J. Rotmans & J. Schot, *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*, Routledge, 2010, <https://doi.org/10.4324/9780203856598>.



Transition écologique et développement durable

Meadows et Bennet auraient probablement inspiré, sinon prélué à la notion de développement durable. Elle a été conceptualisée pour la première fois en 1987 dans le rapport de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, connu sous le nom de Rapport Brundtland⁶. Ce rapport constate que les problèmes environnementaux planétaires majeurs sont dus essentiellement à la grande pauvreté des pays du Sud d'une part et aux modes de consommation et de production non durables pratiqués dans les pays du Nord, d'autre part. Le rapport préconise une stratégie, ou un processus, qui permette de conjuguer développement socio-économique et environnement. Cette stratégie, a été définie par le terme de « développement durable » ou « soutenable » pour se rapprocher du terme original anglais « sustainable ». Le même rapport suggère que « le genre humain a parfaitement les moyens d'assumer un développement durable, de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs »⁷. En 1989, le Rapport Brundtland a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée générale des Nations Unies, laquelle a décidé d'organiser une conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Trois années plus tard fut organisé le sommet de la terre à Rio de Janeiro en 1992.

Toutefois, la notion de développement durable implique des limites, comme le souligne le rapport Brundtland. Il s'agit de limites « qu'imposent l'état actuel de nos techniques et de l'organisation sociale ainsi que de la capacité de la biosphère de supporter les effets de l'activité humaine »⁸. Et d'ajouter « pour que le développement durable puisse advenir dans le monde entier, les nantis doivent adopter un mode de vie qui respecte les limites écologiques de la planète. Cela vaut pour la consommation d'énergie, par exemple. En outre, une croissance démographique trop forte peut accroître les pressions qui pèsent sur les ressources et freiner l'amélioration du niveau de vie. Le développement durable n'est donc possible que si la démographie et la croissance évoluent en harmonie avec le potentiel productif de l'écosystème »⁹.

Au cours des dernières décennies, on s'est de plus en plus préoccupé des risques sociaux et environnementaux liés aux progrès réalisés grâce à divers processus de modernisation étroitement liés. Ces dernières années, ces préoccupations se sont transformées en un sentiment d'urgence largement partagé, en partie en raison d'événements tels que les différentes pandémies qui menacent le bétail et l'espèce humaine, et d'une prise de conscience croissante des risques et des

⁶ G. Harlem Brundtland, *Notre avenir à tous*, Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1987.

⁷ D'où la définition communément admise de « développement durable ».

⁸ Rapport Brundtland, *op. cit.*, p. 14.

⁹ *Ibid.*

réalités du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité et des crises énergétique et alimentaire. Ce sentiment d'urgence comprend une prise de conscience que tout notre système social a besoin d'une transformation fondamentale, ou un changement transformateur¹⁰, lequel se trouve au cœur de la transition écologique.

En 2017, soient 30 ans après le fameux rapport « Notre avenir à tous », Mme Brundtland déclara que « le développement durable, ce n'est pas développer l'économie au-delà des besoins essentiels en saupoudrant un peu de préoccupations écologiques à gauche et à droite (*green washing* – note de l'auteur). Le développement durable (...) respecte l'environnement et s'arrête là où la capacité des grands écosystèmes de rester vivants et capables de se perpétuer est compromise par l'activité humaine ». Et elle ajouta : « Mais, pour réaliser cette protection renforcée de la planète, il faudra des politiciens capables d'avoir une vision à long terme, ce qui suppose des électeurs plus sensibilisés et mieux informés : des électeurs conscients qu'ils doivent élire des politiciens qui pensent plus loin que leur première élection »¹¹.

Développement durable et transition écologique ne sont pas antinomiques. Une nuance est toutefois importante entre les deux concepts. Alors que le développement durable (durabilité dans le temps et dans l'espace) est un processus qui vise à concilier l'écologique, l'économique et le social, en établissant une sorte de cercle vertueux entre ces trois aspects, la transition écologique est une manière de mettre en œuvre ce processus de développement durable, à travers une transformation profonde dans le système social anthropique dans son ensemble. Il s'agit d'une approche fondamentalement systémique à l'échelle de l'anthrosystème¹². La transition écologique consisterait donc dans le passage d'un modèle non écosystémique à un modèle écosystémique¹³.

¹⁰ Une réorganisation fondamentale à l'échelle du système à travers les facteurs technologiques, économiques et sociaux, y compris les paradigmes, les objectifs et les valeurs. D'après IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 6 May 2019.

¹¹ Gro Harlem Brundtland, médecin et femme politique norvégienne, a été trois fois première ministre de la Norvège et directrice générale de l'OMS (1998-2003). Interview accordée au magazine *Le devoir* le 30 mai 2017, www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/145374/gro-harlem-brundtland-au-devoir-le-developpement-durable-une-idee-souvent-deformee.

¹² L'anthrosystème est la combinaison des aspects sociaux et des aspects naturels, fonctionnant en système et dans la durée. Une approche anthroposystémique repose sur les apports de l'approche systémique et des concepts antérieurs d'écosystème et de géosystème, en réaffirmant l'imbrication des relations nature-sociétés dans le temps long, et en insistant sur le rôle des sociétés dans la construction des écosystèmes.

¹³ A. F. Pilon, *Returning Earth to Mankind and Mankind to Earth: An Ecosystemic Approach to Advocacy, Public Policies, Research and Teaching Programmes*, 2019, <https://ecoevortexiv.org/repository/view/4524/#!>.



L'IPBES suggère d'opérer un "changement transformateur" en prenant exemple sur les peuples autochtones, bien plus respectueux de la nature que les populations plus "développées". Et d'ajouter que « L'illusion que l'humanité pourrait exister séparément ou en maîtrisant le reste de la nature (...) a conduit à des crises environnementales majeures, comme le changement climatique et le déclin de la biodiversité »¹⁴.

Le développement durable recouvre donc un champ plus large que celui de la transition écologique. Il en serait la finalité, l'objectif à atteindre à long terme, comme le souligne l'IPBES : « les objectifs de développement durable et la vision 2050 pour la biodiversité ne peuvent être atteints sans un changement transformateur, dont les conditions peuvent être mises en place dès maintenant »¹⁵. C'est du moins, la vision des organisations onusiennes en la matière.

La convergence entre transition écologique et développement durable est toutefois contestée par certains penseurs, dont Dominique Bourg qui fait la distinction entre le développement durable, au sens « capitaliste » du terme, et la durabilité. Bourg explique que le concept de développement durable continue à alimenter le désir de croissance (le développement au sens économique) sans prendre en compte les défis globaux qui se posent aux générations actuelles et futures. Selon lui, ce concept a été vidé du véritable contenu de la durabilité que l'on dénomme « soutenabilité forte »¹⁶. En revanche il oppose au développement durable la notion de transition écologique, qui seule, selon lui, peut fonder une modernité qui doit se construire sur l'acceptation de la finitude. « Exit le développement durable ! » affirme-t-il. « Il reste à penser la durabilité dans le cadre des chantiers de la transition écologique. Cette dernière requiert un immense effort d'imagination sociale et de pensée, au premier chef philosophique »¹⁷.

Enfin, il est important de souligner que la déclaration¹⁸ finale adoptée par la Conférence Stockholm+50 tenue en juin 2022, a retenu le concept de « transition », sans toutefois lui ajouter l'adjectif « écologique ». La déclaration a opté pour « des transitions durables et justes ». La troisième recommandation de Stockholm+50 insiste sur l'adoption d'un changement systémique dans la façon dont notre système économique actuel fonctionne pour contribuer à une planète saine, en définissant et en adoptant de nouvelles mesures de progrès et

¹⁴ IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, op. cit.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ « Transition écologique, plutôt que développement durable » : entretien avec Dominique Bourg, professeur à l'Institut de politiques territoriales et d'environnement humain, Université de Lausanne, *Vraiment durable*, 2012/1, n° 1, pp. 77-96, www.cairn.info/revue-vraiment-durable-2012-1-page-77.htm.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ <https://www.stockholm50.global/fr/node/540>.

de bien-être humain¹⁹. Et d'ajouter à la recommandation 6 : « accélérer les transformations à l'échelle du système des secteurs à fort impact, tels que l'alimentation, l'énergie, l'eau, les bâtiments et la construction, la fabrication et la mobilité, en adoptant et en mettant en œuvre des politiques visant à promouvoir la circularité, l'efficacité des ressources, les approches de production régénératives et les solutions fondées sur la nature dans les chaînes de valeur et (...) promouvoir des transitions justes »²⁰.

Par ailleurs, Stockholm+50 a mis en exergue la nécessité de s'engager dans des transitions de mode de vie pour rester dans les limites de la planète et en même temps réduire les inégalités d'accès à la prospérité. Le terme "sufficiency", sobriété en français, était présent dans de nombreuses discussions, mais il n'apparaît pas explicitement dans les documents officiels de la conférence. Il aurait probablement constitué une nouvelle pomme de discorde entre pays pauvres et pays ayant atteint un haut niveau de confort matériel²¹.

Transition écologique et transition énergétique

Née de la nécessité d'atténuer les changements climatiques, la transition énergétique traduit le passage d'une société fondée sur la consommation abondante d'énergies fossiles et peu onéreuses, à une société plus sobre en énergie et en émissions de gaz à effet de serre. Présentée souvent comme l'essence de la transition écologique, elle constitue en fait un de ses volets. La transition énergétique est en effet une composante majeure de la transition écologique, puisque l'énergie est présente dans toutes les activités humaines.

La transition énergétique est définie comme le passage progressif de la dépendance des énergies fossiles, polluantes et principales responsables de l'effet de serre. Elle permet de tendre vers une société bas carbone, puis zéro carbone. Elle prône comme alternatives les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Cette dernière, particulièrement, apparaît comme un levier puissant de la transition écologique, car elle peut jouer un rôle essentiel dans le changement des modèles de productions et de consommation. L'efficacité énergétique constitue en effet une opportunité qui concerne de nombreux secteurs : le bâtiment, le transport, l'énergie primaire, l'industrie, etc.

La transition énergétique est souvent mise en avant dans la transition écologique, qu'elle en est au centre, en ce sens qu'elle permet d'atténuer le changement climatique et d'atteindre la neutralité carbone. Or, si cela est vrai, la transition

¹⁹ Traduction personnelle de "Adopt system wide change in the way our current economic system works to contribute to a healthy planet".

²⁰ Traduction personnelle.

²¹ "Stockholm+50 : from regenerative economy to sufficiency, the emergence of new doctrines", IDDRI, 9 juin 2022, www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/stockholm50-regenerative-economy-sufficiency-emergence-new.



énergétique, au sens défini plus haut, ne suffit pas pour faire face à l'érosion de la biodiversité et la destruction des écosystèmes, ni à résoudre les problèmes liés à la pollution chimique ou à la santé des espèces vivantes, dont humaine. Pour cette raison, même si l'accent soit parfois mis sur la centralité de la transition énergétique, celle-ci devra être considérée comme une des composantes, certes importante, de la transition écologique.

La transition écologique dans les politiques publiques

Les transitions durables, ou vers la durabilité « sustainability transitions », sont intrinsèquement politiques. Elles consistent dans un ensemble de processus englobant à long terme de multiples changements dans les systèmes sociotechniques²². Au sens le plus large du terme, les politiques de transitions durables peuvent être définies comme « l'ensemble des activités et actions de coopération et de conflit (des acteurs) à l'intérieur et entre les sociétés, par lesquelles l'espèce humaine s'occupe d'organiser l'utilisation, la production et la distribution des ressources humaines, naturelles et autres dans la production et la reproduction de sa vie biologique et sociale »²³.

La transition écologique a fait son entrée dans les politiques publiques depuis environ une vingtaine d'années, à commencer par les politiques de transition énergétique. Nous en donnerons ici trois exemples, sans les étayer : Pays-Bas, France et Union européenne.

En 2001, le gouvernement néerlandais a adopté une nouvelle politique dans son quatrième plan national de politique environnementale. Son approche des transitions vise des systèmes sociotechniques radicalement plus durables et représente une tentative de relance de la modernisation écologique. Cette politique peut être illustrée, entre autres, à travers le secteur de l'énergie²⁴. Le ministère néerlandais des Affaires économiques a commencé à développer la gouvernance de la transition pour accélérer et diriger une transition du système d'approvisionnement énergétique néerlandais. Ce processus a été qualifié de transition énergétique et en est un exemple de tentative coordonnée pour accélérer et diriger une transition au niveau national.

Pour le cas de la France, la transition écologique a germé dans le débat public à la suite du Grenelle de l'environnement en 2007. Ce débat a été couronné par la loi de transition environnementale de juillet 2010. En 2013, le Premier ministre français a confié à la ministre de l'Environnement, du développement durable et

²² F. Avelino, J. Grin, B. Pel & S. Jhagroe, « The politics of sustainability transitions », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2016, 18/5, pp. 557-567, <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1216782>.

²³ A. Leftwich, *Redefining politics. People, resources and power*, New York, Routledge, 2010.

²⁴ A. Smith & F. Kern, « The transitions storyline in Dutch environmental policy », *Environmental Politics*, 2009, 18/1, pp. 78-98.

de l'énergie, l'élaboration d'une Stratégie nationale pour la transition écologique vers un développement durable 2015-2020. Entrée en vigueur le 1er janvier 2014, cette stratégie succéda à la stratégie nationale pour le développement durable 2010-2013.

Dans le cadre de sa politique dite de transition écologique, la France a adopté une série de lois se rapportant aux divers domaines en relation, dont les plus importantes sont: la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dont l'objectif est d'agir pour le climat, en fixant des objectifs chiffrés et des moyens d'action pour mettre en œuvre l'Accord de Paris sur climat du 12 décembre 2015 ; la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ; la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ; et la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Un autre exemple de la prise en compte de la transition écologique dans les politiques est celui de l'Union européenne : le pacte vert pour l'Europe ou « Green Deal », dont l'ambition affichée pour l'Europe est celle « d'être le premier continent neutre pour le climat ». Le pacte vert européen est le premier des six priorités politiques de la Commission européenne (CE) pour 2019-2024²⁵. Le pacte vert pour l'Europe a fixé les grandes lignes d'une transformation radicale²⁶ de l'économie et de la société (européennes) pour faire face au défi du changement climatique, considéré par la CE comme « le plus grand défi de notre époque ». Fortement centré sur l'objectif de neutralité climatique, le pacte vert comporte plusieurs axes d'intervention, dont l'axe appelé « Travailler avec la nature pour protéger notre planète et notre santé ». Cet axe vise la restauration de la nature pour permettre à la biodiversité de prospérer à nouveau. Une solution considérée « rapide et peu onéreuse pour absorber et stocker le carbone »²⁷.

Exemple de la République de Colombie : le 10 juillet 2021, le Congrès de la République de Colombie a promulgué la loi 2099 de 2021 (la "loi sur la transition énergétique"), dans l'objectif de renforcer la transition énergétique vers les énergies renouvelables non conventionnelles et de redynamiser et réactiver le marché de l'énergie.

Exemple de l'État du New Mexico aux États-Unis d'Amérique : développée avec la collaboration d'organisations communautaires, de syndicats, de groupes

²⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_fr.

²⁶ L'expression officielle en langue anglaise est « transformative change » ou « transformational change », au sens précédemment défini de changement transformateur.

²⁷ Mettre en œuvre le Pacte vert pour l'Europe,

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_fr.



énergétiques et de défenseurs de l'environnement, la loi sur la transition énergétique (Energy Transition Act) fait du Nouveau-Mexique un leader aux États-Unis de l'énergie propre. L'ETA établit une norme d'énergie renouvelable à l'échelle de l'État de 50 % d'ici 2030 pour les services publics appartenant à des investisseurs et les coopératives électriques rurales du Nouveau-Mexique et un objectif de 80 % d'ici 2040, en plus d'établir des normes de ressources zéro carbone pour les services publics appartenant à des investisseurs d'ici 2045 et coopératives électriques rurales d'ici 2050. L'ETA fait passer le Nouveau-Mexique du charbon à une énergie propre, garantissant une plus grande production d'énergie renouvelable et réduisant les coûts pour les consommateurs, et fournit des dizaines de millions de dollars de soutien économique et de main d'œuvre aux communautés touchées par les fermetures de centrales au charbon, ainsi que le développement de l'énergie renouvelable de remplacement dans le comté de San Juan.

Enfin, l'exemple de l'Espagne, avec la loi sur le changement climatique et la transition énergétique entrée en vigueur le 20 mai 2021. Cette loi inscrit dans la norme espagnole l'objectif d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 au plus tard. L'article 3 fixe l'objectif à long terme de la décarbonation de l'économie d'ici 2050 avec un système électrique 100 % renouvelable. Il fixe des objectifs d'ici 2030 de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 23 % par rapport à 1990, d'atteindre 42 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie et 74 % de production d'électricité renouvelable, et d'améliorer l'efficacité énergétique en réduisant la consommation d'énergie primaire d'au moins 39,5 %. Ces objectifs seront revus périodiquement à la hausse à partir de 2023.

La transition écologique en tant que mouvement citoyen

Au milieu des années 2000, la transition écologique a pris la forme d'un mouvement d'initiatives citoyennes et communautaires. Ces initiatives ambitionnent d'assurer la résilience des communautés de citoyens face aux crises économiques et ou écologiques²⁸. De nombreuses organisations écologistes et ou humanitaires non gouvernementales (WWF, Greenpeace²⁹, OXFAM...) plaident pour une transition écologique et juste.

Parmi les initiateurs de ce mouvement, Rob Hopkins, enseignant anglais en permaculture, a essayé de donner un sens pratique à la transition écologique. En se basant sur des expérimentations visant à l'autonomie et à la résilience d'une

²⁸ Observatoire européen de la transition, www.transition-europe.eu/fr/page/definitions-2.

²⁹ Greenpeace plaide pour une transition juste : *"A just transition is about moving to an environmentally sustainable economy (that's the 'transition' part), without leaving workers in polluting industries behind. It aims to support good quality jobs and decent livelihoods when polluting industries decline and others expand, creating a fairer and more equal society (that's what makes it just)"*, www.greenpeace.org.uk/challenges/environmental-justice/just-transition/.

communauté locale, en l'occurrence la petite ville de Totnes au Royaume Uni³⁰, Hopkins a développé un ensemble de principes et de pratiques, exposés dans son ouvrage « *The Transition Handbook : From Oil Dependency to Local Resilience* »³¹. En fondant en 2005 le « *Transition Network* »³², Hopkins donne une signification opérationnelle de la transition, comme étant un mouvement de communautés qui se rassemblent pour réinventer et reconstruire un nouveau monde, selon lui.

Le concept de transition écologique se décline progressivement dans plusieurs secteurs économiques et sociaux. Ces déclinaisons recouvrent plusieurs domaines de la société : la transition énergétique (sobriété énergétique et énergies renouvelables) ; la transition industrielle (production locale de biens durables, réparables et recyclables dans une perspective d'économie circulaire et d'utilité sociale du travail) ; la transition agro-alimentaire (remplacement de l'agriculture industrielle énergivore par une agriculture biologique et l'agroécologie) ; la transition urbaine (densification urbaine, développement d'espaces verts, efficacité énergétique) ; l'écomobilité (partage, covoiturage, bus électriques, vélos en libre-service, etc.). Le mouvement de la transition écologique touche également le monde des finances, l'éco-fiscalité et la finance verte. Par ailleurs, de nouvelles formes d'éducation basées sur la coopération et la complémentarité ainsi que la participation citoyenne se trouvent de plus en plus au cœur de ces initiatives.

Conclusion

Les préoccupations environnementales planétaires majeures (changement climatique, érosion de la biodiversité, crises énergétique et alimentaire, pollutions chimiques, pauvreté...), suscitent de plus en plus un sentiment d'urgence largement partagé. Ce sentiment comprend une prise de conscience que tout notre système social a besoin d'une transformation fondamentale : un changement transformateur profond. Ce changement transformateur, systémique et intégral, sous-tend le concept de transition écologique.

La transition écologique est l'évolution vers un nouveau modèle économique et social qui apporte une solution globale et pérenne aux grands enjeux environnementaux de notre siècle et aux menaces qui pèsent sur notre planète. Elle vise à mettre en place un modèle de développement résilient, durable et socialement juste et inclusif, qui repense nos façons de consommer, de produire, de travailler et de vivre ensemble.

³⁰ Voir le clip vidéo sur Totnes, la ville en transition : <https://youtu.be/w14gmW6nmII>.

³¹ R. Hopkins, *Manuel de Transition - De la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Écosociété, 2010.

³² <https://transitionnetwork.org/about-the-movement/what-is-transition/>.

Les questions d'éthique, de justice sociale et d'équité participent pleinement à la transition écologique en prenant pour exemples la transition bas carbone, les stratégies d'adaptation et d'atténuation au changement climatique, la gestion de la biodiversité et des services écosystémiques et la lutte contre la pollution.

La transition écologique met l'accent sur les relations entre quatre éléments essentiels : la culture humaine, l'environnement physique, la technologie et la politique sociale. Elle suppose l'intégration du respect de l'environnement dans la culture, car seul un changement culturel fondamental dans la civilisation moderne est nécessaire pour atteindre cet objectif.

Développement durable et transition écologique ne sont pas antinomiques. Alors que le développement durable est un processus qui vise à concilier l'écologique, l'économique et le social, la transition écologique est une façon de mettre en œuvre ce processus de développement durable, à travers une transformation profonde dans le système social anthropique dans son ensemble. Il s'agit d'une approche systémique à l'échelle de l'anthroposystème. La transition écologique consisterait donc dans le passage d'un modèle non écosystémique à un modèle écosystémique permettant sur le long terme, de tendre vers la durabilité.

En termes de positionnement du droit de l'environnement dans la matière du développement durable et de la transition écologique, au cours des dernières décennies, ce dernier a largement contribué à limiter la pollution et à découpler la croissance économique et les effets négatifs sur l'environnement. Cependant, les défis actuels nécessitent des solutions prêtes à l'emploi, des approches intégrées et inclusives des acteurs publics et privés et des ensembles d'instruments transfrontaliers. Il est aujourd'hui impératif, sinon urgent, d'opérer « une transition » dans le droit de l'environnement, à même de soutenir les processus fondamentaux de transition vers un avenir durable et de fournir des orientations d'une politique publique intégrée ouvrant la voie vers la durabilité.

Dans ce sens, le droit de l'environnement gagnerait à se concentrer davantage sur des questions telles que les instruments juridiques qui encouragent de manière optimale les percées disruptives et où la loi peut réellement entraver les innovations et les solutions durables. Le droit de l'environnement et pourquoi pas de la durabilité, devrait désormais se concentrer sur des domaines de fond dans lesquels les processus de transition vers la durabilité sont nécessaires de toute urgence, dont : (1) la transition vers une économie à faible émission de carbone, (2) la transition vers une gestion holistique des ressources en eau pour assurer la sécurité de l'eau et (3) la transition vers l'arrêt de la perte de biodiversité.

*Symposium de Tunis sur le droit de l'environnement
en Afrique*

NOTE INTRODUCTIVE

En partenariat avec la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), avec le soutien de la Fondation Konrad Adenauer (KAS), de l'Institut de la francophonie pour le développement durable (IFDD), de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales (FSJPS) de Tunis, le 2^e symposium s'est tenu les 20 et 21 janvier 2023 sous le thème : « L'encadrement juridique du développement durable en Afrique ».

Le concept de développement durable, popularisé en 1987 par le Rapport Brundtland qui en a forgé une définition devenue canonique, a été progressivement saisi par le droit au cours des dernières décennies, notamment en lien avec la protection de l'environnement. Son contenu normatif a ainsi été graduellement précisé et affiné par le constituant, le législateur, le juge et la doctrine, à la faveur de l'éclosion de nombreux outils de *soft law* et de *hard law* qui l'ont appréhendé tant aux échelons nationaux qu'aux niveaux régional et mondial.

Comment un tel encadrement juridique du développement durable (DD) a-t-il été opéré en Afrique ? Le présent symposium vise à apporter des éléments de réponse à travers des éclairages théoriques et des illustrations concrètes.

Parmi les multiples instruments ayant en ligne de mire le DD en Afrique, l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) place la promotion du DD au rang des objectifs-mêmes de l'UA (art. 3-j). C'est aussi le cas du Traité du marché commun de l'Afrique orientale et australe (art. 3-a). Le DD est également au cœur de l'Agenda 2063, cadre stratégique tracé par l'UA pour catalyser le DD du continent, en phase avec les objectifs de développement durable (ODD) que le Programme 2030 de l'ONU ambitionne de réaliser à l'échelle planétaire. Le Forum régional africain sur le DD œuvre ainsi à la mise en œuvre intégrée de l'Agenda 2063 et du Programme 2030, qui se renforcent mutuellement.

Du reste, le droit conventionnel africain épouse assez largement les principes du DD. La Convention africaine sur conservation de la nature et des ressources naturelles, telle que révisée à Maputo en 2003, l'a amplement accueilli en son sein (préambule, art. II, V, VI, VII, VIII, IX, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, et annexe 2). De même, la promotion du DD constitue un objectif ou un principe à la base de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 (art. 2-8), de la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de 2014

(art. 10-5) et de l'Accord créant la zone de libre-échange continentale africaine de 2018 (art. 3-2). Pour sa part, la Charte africaine de la jeunesse de 2006 décline le DD et la protection de l'environnement au titre des droits et devoirs des Parties (art. 19). Quant au Protocole de 2003 à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, il accorde à ces dernières « le droit de jouir pleinement de leur droit à un développement durable » (art. 19).

Dans les ordres juridiques internes, le DD a également droit de cité dans maintes constitutions et lois africaines. Dans une poignée de pays, un « droit au développement durable » à part entière a été soit constitutionnellement consacré (constitutions d'Éthiopie de 1994, du Maroc de 2011, de Mauritanie de 2012, de Tunisie de 2014), soit légalement conféré (lois burkinabè et gabonaise de 2014). D'ordinaire, cependant, les constituants et les législateurs africains ont plutôt tendance à accoler le DD au droit à l'environnement, en associant la jouissance de celui-ci à l'accomplissement de celui-là.

En 2014, trois lois nationales régissant spécifiquement le DD, intitulées quasiment à l'identique mais au contenu relativement différencié, ont été adoptées coup sur coup en moins de six mois : (i) au Burkina Faso, la loi 008-2014/AN du 8 avril 2014 portant loi d'orientation sur le DD ; (ii) en Côte d'Ivoire, la loi 2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le DD ; (iii) au Gabon, la loi 002/2014 du 1^{er} août 2014 portant orientation du DD.

À part ces trois pays, ailleurs dans le continent, le DD fait généralement l'objet de dispositions plus ou moins détaillées dans les lois relatives, notamment, à l'environnement et à l'aménagement du territoire. En revanche, les dimensions politiques, institutionnelles et financières du DD sont souvent régies par des textes particuliers, qui traitent spécialement : (i) des stratégies, politiques et plans du DD ; (ii) des agences, conseils, commissions et comités du DD ; (iii) des fonds d'affectation spéciaux pour le DD. De surcroît, bon nombre de pays disposent d'un ministère totalement ou partiellement en charge du DD (exemples : Bénin, Congo, Côte d'Ivoire, Cameroun, Djibouti, Guinée, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad).

Au titre du suivi de la mise en œuvre des ODD, des *Examens volontaires nationaux* ont été soumis au Forum politique de haut niveau pour le développement durable par la plupart des pays africains. Dans ce contexte, certains pays ont créé des structures *ad hoc* de suivi-évaluation des ODD, telles la Cellule de suivi stratégique des ODD au Togo, la Plateforme nationale des acteurs pour le suivi des ODD au Sénégal ou le Cadre stratégique pour la relance économique et le DD et des ODD au Mali.

Les contributions aux travaux du symposium portent sur les dimensions juridiques et institutionnelles de l'encadrement juridique du développement durable en Afrique, telles qu'appréhendées par les droits nationaux africains ou dans le cadre de la coopération interafricaine à l'échelle régionale ou sous-régionale. Les dispositifs normatifs pris en compte sont fort variés et comprennent, outre ceux régissant directement le DD, ceux traitant de l'environnement, de l'aménagement du territoire ou des droits humains, dans une optique de viabilité écosystémique et de solidarité humaine transgénérationnelle.

NOTE DE SYNTHÈSE

Yegborewa Alimenta SILUE

Juriste environnementaliste, consultante en développement durable

Le deuxième symposium sur le droit de l'environnement en Afrique vient à point nommé célébrer les dix années de la Revue africaine de droit de l'environnement. Il reprend à son compte le thème du présent numéro de la RADE : « l'encadrement juridique du développement durable en Afrique ». L'occasion a été donnée aux auteurs ayant contribué à la réalisation dudit numéro, ainsi que d'autres intervenants, de discuter, échanger et partager leurs expériences.

En ouverture du symposium, la professeure Soukaina Bouraoui, présidente du comité scientifique de la RADE, a d'abord tenu à remercier les participant.e.s ayant fait le déplacement de Tunis et celles/ceux participant en virtuel. Après un bref exposé sur le thème de la rencontre, elle a introduit tour à tour Leila Chikhaoui, ministre tunisienne de l'environnement ; Neila Chaabane, doyenne de la Faculté des sciences juridiques et politiques de Tunis ; et Yassine Zegzouti, chargé de recherches à la Fondation Konrad Adenauer.

Dans son propos, Madame la ministre a rappelé l'importance de ce type de rencontres d'échanges d'expériences entre expert.e.s africain.e.s qui intervient au lendemain de la célébration du 50^e anniversaire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm en juin 2022. Elle a également évoqué l'actualisation du projet de code de l'environnement afin qu'il puisse répondre aux nouveaux enjeux de préservation de l'environnement en Tunisie.

Après son adresse de bienvenue aux participants, la doyenne Neila Chaabane a souligné la pertinence de cette rencontre pour contribuer à tracer la voie vers le développement durable en Afrique.

M. Yassine Zegzouti, quant à lui, a appelé à la construction de synergies fortes entre les différentes disciplines, car l'interdisciplinarité reste la clé pour réaliser les objectifs de développement durable.

Conformément au triptyque adopté par la RADE pour traiter le thème du présent numéro, le symposium a été subdivisé en trois sessions majeures : la première consacrée aux approches régionales et subrégionales du développement durable en Afrique ; la deuxième centrée sur les expériences nationales liées à la construction du développement durable ; et la dernière axée sur les approches thématiques de mise en œuvre du concept.



Ponctuées d'échanges et de discussions, ces différentes sessions ont permis d'aborder la thématique du développement durable en Afrique et d'émettre des idées novatrices qui se veulent porteuses d'un changement.

Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, la présente note se veut une synthèse globale de ces deux jours de travaux.

La session sur les **approches transnationales** a permis d'appréhender une approche comparative de l'évolution et la perception même du développement durable dans différents pays africains ainsi que dans des communautés économiques régionales.

S'interrogeant sur la constitutionnalisation du développement durable, M. André Akono Olinga a invité les États d'Afrique noire francophone à s'engager sur la voie de sa constitutionnalisation explicite comme facteur de renforcement de sa force normative et de son positionnement central dans les programmes de développement, tout en les appelant à envisager l'élaboration d'un « code africain du développement durable » qui consacrerait ainsi son « endogénéisation ».

Sur le plan législatif, des approches susceptibles de consacrer l'intégration du principe normatif de durabilité ont été présentées par M. Nafiou Bassabi. Après avoir passé en revue l'approche de l'adoption de lois-cadres, l'intégration du principe de développement durable dans les textes sectoriels et le recours aux lois sur l'environnement, démarches qui ont toutes montré leur insuffisance, l'auteur préconise l'approche dite cumulative dont le mérite est d'introduire les principes normatifs dans les textes sectoriels tout en élaborant des textes spécifiques.

Sur la question de l'implémentation des ODD en Afrique, il importe, au-delà des défis juridico-institutionnels, techniques et politiques les plus apparents, de tenir compte des capacités techniques, humaines et financières dont disposent les pays pour l'atteinte des ODD.

Les synergies entre le développement durable et le droit à l'environnement dans un contexte de sous-développement ont été analysées par la professeure Saholy Raminintsatra, qui s'est appuyée sur l'exemple de Madagascar. Elle a relevé la difficile conciliation entre intérêts économiques et protection de l'environnement, ce qui, dans les pays sous-développés, est un frein majeur pour le développement durable.

Sur le terrain de l'intégration sous-régionale, M. Émile-Derlin Kemfouet Kengny a analysé les techniques d'intégration du développement durable dans

le processus de construction des espaces économiques sous-régionaux. Bien que jonché d'incertitudes, le processus semble bien en marche au sein de la pléthore d'espaces sous-régionaux que compte l'Afrique (huit au total). La quasi-totalité des accords sous-régionaux font aujourd'hui référence au concept de développement durable, aussi bien dans leur préambule que dans leurs dispositions matérielles. Il a révélé l'œuvre pionnière en droit communautaire africain faite par le Maghreb qui a consacré au développement durable un texte juridique à part entière. Ces différentes formes de reconnaissance sont, selon l'auteur, porteuses d'effets juridiques pouvant entraîner des sanctions.

L'examen des **approches nationales** a permis d'avoir une meilleure connaissance des évolutions, principes et réformes juridiques qui ont jalonné l'institutionnalisation du développement durable. Ont, tour à tour, été présentées les expériences de l'Algérie, la Tunisie, la République démocratique du Congo, le Cameroun et enfin du Maroc. Globalement, il en ressort que ces différents pays ont, au moyen de réformes successives, mis en place un cadre juridique et institutionnel assez étoffé afin de prendre en charge les questions liées à la problématique du développement durable.

Certains pays, comme le Burkina Faso et le Gabon, ont opté pour l'adoption d'une loi sur le développement durable. Le défi réside dans la prise en charge de la transversalité et de l'interdisciplinarité que commande l'opérationnalisation du développement durable. En Tunisie, le professeur Wahid Ferchichi observe que la mise en œuvre du développement durable s'est faite de façon cadencée. Le point culminant est atteint en 2014 avec l'adoption de la constitution du 27 janvier qui consacre la protection de l'environnement et le développement durable en créant une instance de développement durable et des droits des générations futures.

Au Cameroun, MM. Claude Mama et Eléazar Nkoué ont mis en évidence le caractère encore inachevé du développement durable, même si l'examen de procédés tels que l'évaluation environnementale et la planification territoriale constituent des avancées notables.

Au Maroc, des engagements forts en matière de développement durable, que le professeur Soulaïmane Ahsain a mis en relief, ont été pris notamment à travers la nouvelle constitution de 2011, la loi-cadre 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable de 2014 et la Stratégie nationale de développement durable de 2017.

Enfin, en analysant la gestion des fonds environnementaux au Cameroun et au Tchad, M. Djamto Galy a mis en lumière la faiblesse du cadre institutionnel de l'environnement et du développement dans ces pays. Toutes choses qui se



répercutent sur la gestion délétère des fonds alloués à l'environnement, d'où le plaidoyer de l'auteur pour la transparence dans leur gestion.

La session consacrée aux approches thématiques du développement durable a été particulièrement riche. L'exposé des législations minières de la RDC, du Cameroun, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée a permis de faire ressortir une amélioration générale des cadres législatifs en ce qui concerne la prise en compte du développement durable, malgré les limites institutionnelles et juridiques persistantes. Les auteurs ont recommandé que la gestion minière soit davantage axée sur la question des droits humains, dans une perspective globale de développement durable, et que la société civile joue un rôle de sentinelle beaucoup plus prononcé.

Sur la question de l'aménagement du territoire, M. Hamed Djiga a particulièrement insisté sur la nécessité d'y intégrer plus fortement le développement durable afin de réussir la planification spatiale et, par ricochet, réaliser les ODD.

La faible intégration du développement durable s'est également dégagée de l'analyse des législations foncières du Tchad et de la RDC, notamment. Sur ce point, M. Patrick Djimassal a plaidé pour l'adoption de codes fonciers consacrant des titres relatifs à l'occupation et l'exploitation des terres, au pastoralisme, à la pêche, aux forêts, aux mines, qui poseraient aussi de façon explicite une obligation de respect du développement durable.

En matière forestière, Mme Marthe Enyengue a montré l'importance que le Cameroun accorde à la mise en œuvre du développement durable dans ce secteur stratégique pour le pays. À cet effet, les principaux outils juridiques contenus dans la loi forestière camerounaise sont les forêts permanentes et les inventaires et aménagements forestiers en cas d'exploitation. Ces outils ont toutefois un faible impact opérationnel, d'où la nécessité de les renforcer.

En Tunisie, c'est de façon contrastée également que le développement durable est pris en charge dans le droit forestier. Après l'adoption en 1988 d'un ambitieux code forestier fortement empreint des principes de durabilité, sa mise en œuvre est restée bien timide selon Mme Afef Hammami-Marrakchi.

Examinant la question de la gestion des déchets à l'aune du développement durable, le professeur François Bokona a notamment démontré comment la réglementation actuelle de ce secteur est loin de contribuer au développement durable. Il a mis l'accent sur la nécessité de revisiter le cadre normatif africain des déchets en repensant les approches de gestion des déchets et en privilégiant leur « élimination écologiquement rationnelle » ou leur valorisation finale.

Pendant les débats, M. Nidhal Attia a montré comment la société civile tunisienne s'est progressivement organisée autour de la question des déchets en Tunisie. Étant donnée la forte dépendance des Tunisiens au plastique et ses lourdes conséquences sur le plan environnemental, il propose une gestion concertée des déchets, impliquant les institutions spécialisées, les élus et des citoyens.

Enfin, Mme Marina Bambara et M. Yacouba Savadogo ont abordé la question de la responsabilité sociétale des entreprises comme levier de développement durable, soulignant la nécessité d'un format hybride de RSE en Afrique, mêlant régulation étatique et implication forte de la société civile.

Pour terminer, M. Mounir Madjoub ancien ministre tunisien de l'environnement, a livré des réflexions sur la transition énergétique et la transition écologique dans une perspective de développement durable.

Aux termes des débats et échanges fructueux ayant marqué cette rencontre scientifique, un consensus se dégage sur la nécessaire appropriation du concept de développement durable et de sa mise en œuvre par les États du continent. C'est le lieu de se féliciter que les réflexions menées soient allées au-delà d'une simple étude conceptuelle du principe du développement durable et de sa transposition dans les instruments juridiques des pays africains, pour se consacrer à une véritable analyse des réalités africaines entourant sa mise en œuvre ainsi que des limites rencontrées. Des pistes de solutions ont ainsi été proposées pour une adaptation conséquente du concept aux réalités intrinsèques des pays africains, dont la plupart sont en situation de sous-développement.

Le prochain numéro de la RADE aura pour
thème :

**« Justice climatique et industries
extractives en droit africain »**

