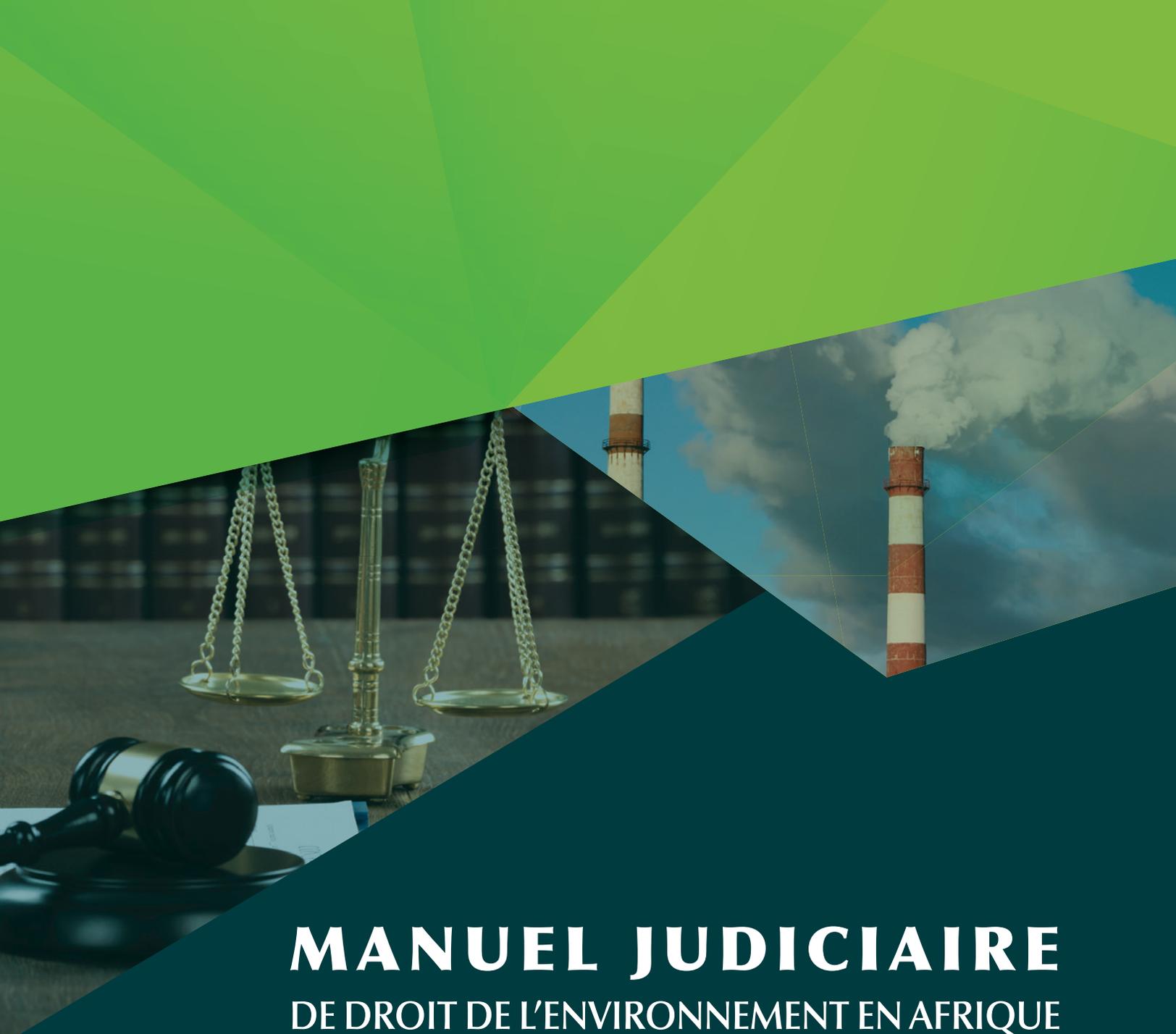


MANUEL JUDICIAIRE

DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE





MANUEL JUDICIAIRE

DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE



Comité éditorial

Direction de la publication

Jean-Pierre Ndoutoum, directeur

Auteur

Emmanuel D. Kam Yogo, professeur à la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Douala et à l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) de Yaoundé (Cameroun)

Coordination

E. Lionelle Ngo-Samnack, spécialiste de programme, IFDD

Yacouba Savadogo, expert juriste, UICN

Robert Wabunoha, coordonnateur régional de la gouvernance environnementale, ONU environnement

Bougonou K. Djeri-Alassani, chef division politiques et réglementations environnementales, Commission de la CEDEAO

Comité de relecture

Mohamed Ali Mekouar

Sophie Lavallée

Pulchérie Donoumassou Simeon

Harinirina Saholy Raminintsatra

Chikhaoui-Mahdaoui

Collaboration à l'édition

Louis-Noël Jail, chargé de communication, IFDD

Marilyne Laurendeau, assistante de communication, IFDD

Bibiane Kukosama, assistante de programme, IFDD

Simon Desrochers, attaché de programme, IFDD

Claire Schiettecatte, experte, IFDD

Révision linguistique

Louis Courteau, trad. a.

Conception graphique

Marquis Interscript

Photos de la couverture et de parties

Dense fumée de cheminées d'usine – AdobeStock, Maskarad

Marteau de juge et balance – Shutterstock, Andrey_Popov

Bâtisse avec colonnes – Shutterstock, Elena Elisseeva

ISBN version imprimée : 978-2-89481-265-5

ISBN version électronique : 978-2-89481-264-8

© Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) 2018

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec (Québec) G1K 4A1, Canada

Téléphone : 418 692-5727

Télécopie : 418 692-5644

ifdd@francophonie.org – www.ifdd.francophonie.org

MOT DU DIRECTEUR

Les instruments juridiques sont de plus en plus sollicités pour faciliter la protection de l'environnement et l'efficacité des politiques environnementales. Pourtant, malgré un arsenal juridique important, le droit de l'environnement reste encore abstrait et difficile à appréhender par plusieurs magistrats.

C'est dans cette optique que l'Institut de la Francophonie pour le développement durable, organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie, en étroite collaboration avec l'ONU environnement, l'Union internationale pour la conservation de la nature et la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, est fier de vous présenter le *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*. L'élaboration de ce manuel a été rendue possible grâce à l'implication exemplaire du Pr Emmanuel Kam Yogo et la généreuse mobilisation d'une dizaine d'universitaires francophones, que nous remercions vivement. Je saisis également cette occasion pour saluer les critiques, les observations et les suggestions de tous les participants du symposium du 5 au 9 février 2018 sur l'effectivité et l'éducation judiciaire du droit de l'environnement en Afrique francophone, qui ont permis d'améliorer le contenu de ce manuel.

Tout en expliquant les bases théoriques et opératoires du droit de l'environnement, l'encadrement juridique ainsi que les mécanismes de mise en œuvre, le manuel a le mérite de susciter la pratique des magistrats par la mise à disposition d'études de cas de qualité et d'exercices pratiques qui leurs permettront de veiller à une meilleure appropriation du droit de l'environnement. Le lecteur prendra également connaissance de l'originalité de plusieurs parties de ce manuel, notamment les inspections de l'environnement, qui permettront, je l'espère, de contribuer à l'amélioration de la formation environnementale des acteurs judiciaires, non seulement dans les pays d'Afrique, mais dans tout l'espace francophone.

Je reste convaincu que, à l'aide de cet outil pédagogique, les magistrats francophones pourront efficacement relever les défis de la prise en compte des enjeux émergents de l'environnement pour que la justice prenne sa place, toute sa place, dans l'édification de sociétés plus durables et en harmonie avec leur temps.

Jean-Pierre Ndoutoum

AVANT-PROPOS

Le droit de l'environnement est une matière passionnante et transversale dont l'enseignement n'est pas très répandu en Afrique dans la formation des juristes. Ce manuel s'inscrit ainsi dans un contexte marqué par le manque d'imprégnation de plusieurs acteurs judiciaires africains, notamment les magistrats, des règles juridiques de protection de l'environnement. Pourtant, les acteurs judiciaires peuvent intervenir à divers niveaux pour promouvoir le droit de l'environnement, notamment par l'application des lois, les transactions et l'éducation des populations lors des audiences judiciaires. Pour ce faire, le renforcement des capacités de ces acteurs judiciaires dans le domaine du droit de l'environnement en Afrique francophone est soutenu par plusieurs institutions internationales, notamment l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), l'ONU environnement ou l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Dès la conception de ce manuel, l'accent a été mis sur le développement d'un outil polyvalent permettant de soutenir la formation initiale ou pratique, afin qu'il puisse être exploité aussi bien par l'élève magistrat que par le formateur du magistrat.

L'expérience menée depuis plusieurs années à l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM) du Cameroun a montré que près de 80 % des élèves magistrats n'avaient pas suivi un cours de droit de l'environnement pendant leurs études dans les facultés de droit. Cette expérience peut être plus ou moins identique dans les autres écoles de magistrature en Afrique francophone. Ce pourcentage se justifie par le fait que, dans plusieurs facultés de droit, le droit

de l'environnement n'est pas toujours enseigné dans des filières de droit privé et n'est qu'un cours optionnel dans certaines filières de droit public. Pour les élèves magistrats sans la moindre connaissance en droit de l'environnement, la formation à l'école de magistrature est une occasion de s'y initier. Il faut toutefois souligner que cette faille dans l'enseignement universitaire du droit de l'environnement n'est pas spécifique à l'Afrique. Le juge Christopher Weeramantry mentionnait déjà ce problème presque universel dans l'introduction du *Manuel judiciaire de droit de l'environnement* du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)¹.

Dès lors, le souci est d'initier les futurs magistrats au droit de l'environnement, tout en leur permettant d'avoir une formation pratique dans ce domaine au regard de la vocation professionnelle des écoles de magistrature.

Pour le formateur du magistrat, ce manuel peut utilement servir de support pour orienter son enseignement en y puisant de façon appropriée des éléments du cours et des exercices pratiques à travailler en classe ou en s'en inspirant pour concevoir des sujets d'évaluation des élèves magistrats. En effet, le système d'évaluation des écoles de magistrature privilégie des sujets pratiques, qui mettent les étudiants devant des situations de terrain, plutôt que des sujets théoriques comme la dissertation.

Le *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, qui se veut généraliste pour soutenir une grande diversité de pays francophones d'Afrique, peut aussi aider les écoles de magistrature à développer

1. Voir l'introduction du juge C. WEERAMANTRY dans G. CANIVET, L. LAVRYSEN et D. GUIHAL, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Nairobi, PNUE, 2006, p. 13.

leurs curricula ou les manuels de formation nationale. L'élaboration de ce manuel n'a pas voulu perdre de vue le rôle du juge dans les sociétés modernes, qui sont marquées par l'existence d'un pouvoir judiciaire bien distinct des pouvoirs exécutif et législatif. Aujourd'hui, il s'avère de plus en plus que le rôle des juges dans les États africains est de régler des litiges, de garantir l'autorité du droit en vigueur par son application objective et d'interpréter les règles juridiques en cas de nécessité. L'étudiant magistrat officiera d'abord dans une juridiction nationale en tant que juge ou magistrat de parquet. C'est pour cette raison que le manuel met un accent particulier sur les règles juridiques nationales en vigueur et très peu sur la doctrine, tout en veillant à ne pas oublier les règles internationales pouvant être utilisées pour motiver une décision. À ce propos, le juge Christopher Weeramantry indique que «pour le juge national, le droit environnemental international est surtout pertinent quand il a été *nationalisé* ou qu'il s'ajoute au corpus de lois nationales, par exemple par ratification, incorporation ou transposition²».

Dans l'office d'un juge, la question principale est toujours celle de savoir quelle règle de droit en vigueur permet de juger objectivement un différend en cours ou de rendre justice efficacement, et non pas quelle est la position doctrinale invocable pour trancher tel litige. Toutefois, le juge peut s'inspirer de la doctrine pour interpréter une règle écrite. Le problème actuel

dans le domaine de l'environnement en Afrique est que cette règle de droit n'est pas souvent bien connue de celui qui doit rendre justice. L'orientation du manuel est donc de permettre aux futurs magistrats de se familiariser avec cette règle de droit en la faisant mieux connaître.

Dans un contexte d'inflation législative et réglementaire concernant la protection de l'environnement, auquel s'ajoute une nouveauté normative et matérielle, la maîtrise par les acteurs judiciaires en général des règles à appliquer n'est pas évidente. Pourtant, il faut en tout cas que les litiges soient tranchés. La ligne pédagogique de ce manuel est dominée par le souci de doter le futur juge des connaissances juridiques initiales et pratiques essentielles en Afrique, lui permettant de traiter sereinement et objectivement des plaintes qui lui seront soumises dans le domaine de l'environnement. Au-delà des plaintes, il faudrait que les juges développent une jurisprudence environnementale éducative pour les citoyens. En effet, comme l'affirme le juge Weeramantry, «les décisions et les attitudes judiciaires peuvent aussi jouer un grand rôle en influençant la perception qu'a la société du danger sur l'environnement³». C'est dans cette perspective que la deuxième édition de ce manuel mettra l'accent sur la jurisprudence environnementale dans les États africains ciblés, les ressources disponibles pour la rédaction de cette première édition ne l'ayant pas permis.

2. *Ibid.*, p. 18.

3. *Ibid.*, p.15.

SOMMAIRE

Mot du directeur.....	III
Avant-propos	V
Abréviations et sigles.....	IX
Introduction générale	1
PREMIÈRE PARTIE	
Les bases théoriques et opératoires du droit de l'environnement.....	5
CHAPITRE 1	
Les principes fondamentaux de protection de l'environnement	7
CHAPITRE 2	
Les outils de protection de l'environnement	21
CHAPITRE 3	
La fiscalité environnementale en Afrique	29
DEUXIÈME PARTIE	
L'encadrement juridique des secteurs environnementaux.....	39
CHAPITRE 4	
La protection de la diversité biologique	41
CHAPITRE 5	
La protection des forêts en Afrique	55
CHAPITRE 6	
La protection des ressources minières.....	81
CHAPITRE 7	
La lutte contre les pollutions et les nuisances en Afrique	93
CHAPITRE 8	
Les problèmes des déchets et des substances dangereuses.....	105

CHAPITRE 9

La protection du patrimoine culturel..... 121

CHAPITRE 10

La gestion des catastrophes et la prévention des risques 143

TROISIÈME PARTIE**Les mécanismes et cadres de mise en œuvre du droit de l'environnement
dans les États africains..... 151****CHAPITRE 11**

Les institutions de protection de l'environnement..... 153

CHAPITRE 12

Les inspections environnementales..... 165

CHAPITRE 13

Le contentieux de l'environnement..... 171

Conclusion générale..... 177

Études de cas..... 179

Exercices pratiques 221

Glossaire 225

Bibliographie indicative..... 231

Index 235

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique.

APA : Accès et partage des avantages.

APV : Accord de partenariat volontaire.

BAD : Banque africaine de développement.

CADHP : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

CCNUCC : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

CDP (COP) : Conférence des Parties.

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme.

CEEAC : Communauté économique des États de l'Afrique centrale.

CEFDHAC : Conférence sur les écosystèmes des forêts denses et humides de l'Afrique centrale.

CEMAC : Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

CFC : Chlorofluorocarbones.

CIJ : Cour internationale de justice.

CILSS : Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel.

CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

CJCE : Cour de justice de l'Union européenne.

COMIFAC : Commission des forêts d'Afrique centrale.

CONVENTION OPRC : Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures.

EES : Évaluation environnementale stratégique.

EIE : Étude d'impact environnemental.

ENAM : École nationale d'administration et de magistrature.

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

FEM : Fonds pour l'environnement mondial.

FLEGT : Forest Law Enforcement, Governance and Trade.

FMI : Fonds monétaire international.

GES : Gaz à effet de serre.

ICCROM : Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels

IFDD : Institut de la Francophonie pour le développement durable.

IMNC : Institut des musées nationaux du Congo.

ITIE : Initiative pour la transparence dans les industries extractives.

MINEPDED : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable [du Cameroun].

OAB : Organisation africaine du bois.

OACI : Organisation de l'aviation civile internationale.

ODD : Objectifs de développement durable.

OGM : Organisme génétiquement modifié.

OIT : Organisation internationale du travail.

OMC : Organisation mondiale du commerce.

OMI : Organisation maritime internationale.

OMM : Organisation météorologique mondiale.

OMS : Organisation mondiale de la santé.

OMVS : Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal.

ONG : Organisation non gouvernementale.

ONU : Organisation des Nations Unies.

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement.

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement.

PACEBCO : Programme d'appui à la conservation des écosystèmes du bassin du Congo.

PFBC : Partenariat pour les forêts du bassin du Congo.

POP : Polluants organiques persistants.

PROTOCOLE OPRC-HNS : Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses.

RBUE : Règlement Bois de l'Union européenne.

RAAF : Réseau africain d'action forestière.

RCADI : Recueil de cours de l'Académie de droit international.

REDD : Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts.

REFADD : Réseau des femmes africaines pour le développement durable.

REJEFAC : Réseau des jeunes pour les forêts d'Afrique centrale.

REPALEAC : Réseau des populations autochtones et locales d'Afrique centrale.

REPAR : Réseau des parlementaires pour une gestion durable des écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale.

RIFFEAC : Réseau des institutions de formation forestière et environnementale de l'Afrique centrale.

SADC : Communauté du développement de l'Afrique australe.

SVL : Système de vérification de la légalité.

UA : Union africaine.

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine.

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature.

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

WWF : Fonds mondial pour la nature.

ZEE : Zone économique exclusive.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le droit de l'environnement peut simplement se définir comme l'ensemble des règles juridiques visant à réduire les atteintes à l'environnement, à les limiter et, éventuellement, à y mettre fin. Mais qu'est-ce que l'environnement? Le terme «environnement» connaît une diversité de définitions variant souvent selon la discipline scientifique. L'économie générale peut proposer sa définition et la science de gestion, la sienne. La langue courante définit l'environnement comme «l'ensemble des éléments naturels et artificiels où se déroule la vie humaine» (dictionnaire *Larousse*). En Afrique, on trouve rarement une langue ayant un vocable qui pourrait correspondre à «environnement». Cependant, on trouve dans plusieurs langues africaines des mots qui désignent les éléments constitutifs de l'environnement: l'air, la terre, l'eau, la forêt, les animaux, les oiseaux, etc. La nouveauté du vocable «environnement» explique aussi la nouveauté de la discipline juridique qui s'y consacre. Depuis quelques années, des États africains ont entrepris d'élaborer des lois sur la protection de l'environnement. Toutes ces lois contiennent des définitions assez convergentes du terme «environnement». La loi camerounaise sur la gestion de l'environnement définit celui-ci comme «l'ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres biogéochimiques auxquels ils participent, ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines¹».

Selon la loi du Burkina Faso, l'environnement est «l'ensemble des éléments physiques, chimiques et biologiques naturels ou artificiels et des facteurs économiques, sociaux, politiques et culturels qui ont un effet sur le processus de maintien de la vie, la transformation et le développement du milieu, les ressources naturelles ou non et les activités humaines²». La loi sénégalaise définit l'environnement comme «l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines³». La loi ivoirienne définit l'environnement comme «l'ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et des facteurs socio-économiques, moraux et intellectuels susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme sur le développement du milieu, des êtres vivants et des activités humaines⁴». En République démocratique du Congo, l'environnement est défini comme «l'ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres biologiques et géochimiques auxquels ils participent, ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines⁵».

Les définitions données par ces différentes lois montrent une tendance à l'harmonisation de ce qu'on entend par «environnement» dans les systèmes juridiques internes des pays africains.

1. Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, art. 4-k.

2. Voir la loi n° 006-2013/AN portant Code de l'environnement au Burkina Faso, art. 2.

3. Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement, art. 2, 13.

4. Article 1^{er} de la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement en Côte d'Ivoire.

5. Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement (art. 2, 16).

L'environnement constitue le patrimoine commun d'une nation. Il est une partie intégrante du patrimoine universel et sa protection est d'intérêt général. Pour le professeur Prieur, la reconnaissance de l'intérêt général lié à l'environnement entraîne des effets concernant «le contrôle de légalité, l'apparition d'un service public de l'environnement et d'un ordre public écologique⁶».

Dans plusieurs pays africains, la politique nationale de l'environnement est définie par le président de la République (voir par exemple le cas du Cameroun avec l'art. 3 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996).

Le droit de l'environnement a connu un essor particulier dans les années 1970 et dans les années 1990 suite à la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement⁷ et à la Conférence du Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement, tenue en 1992. Le Sommet de Johannesburg de 2002 sur le développement durable et la Conférence Rio+20 tenue en 2012 ont aussi été d'un apport considérable aux règles de protection de l'environnement. Dans les États africains, c'est surtout la Conférence de Rio de Janeiro qui a eu un impact important sur le plan institutionnel et normatif. En effet, c'est dans la mouvance du Sommet de Rio que plusieurs États africains se dotent d'un ministère de l'Environnement et, par la suite, de textes législatifs spécifiques consacrés à la protection de l'environnement et de stratégies nationales de gestion de l'environnement.

Les efforts déployés pour résoudre les problèmes environnementaux peuvent faire appel à plusieurs disciplines comme l'économie, la géographie ou les sciences physiques et chimiques. Les sciences juridiques font partie des disciplines les plus sollicitées pour asseoir une protection effective de l'environnement. Le droit de l'environnement comprend donc toutes les règles découlant des traités et coutumes internationaux et des constitutions et autres actes législatifs ou réglementaires nationaux concourant à protéger l'environnement contre toute dégradation

insupportable. Ainsi, les sources de ce droit sont variées. Elles sont d'origine internationale⁸ (accords internationaux, coutume internationale) ou interne (constitutions, diverses lois, parfois transversales ou sectorielles, et textes réglementaires). Au niveau du droit interne, justement, plusieurs constitutions en Afrique contiennent des dispositions sur la protection de l'environnement et les ressources naturelles ou sur le droit à un environnement sain. Ces dispositions contribuent ainsi à renforcer l'ancrage constitutionnel du droit de l'environnement.

L'objet du droit de l'environnement, en tant que branche des sciences juridiques, est d'étudier les règles qui concernent l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines.

Mais quel est le rôle du droit dans la protection de l'environnement et quelles sont les caractéristiques de ce «droit environnemental»?

Le chapitre 8 du programme *Action 21* de l'ONU, qui porte sur l'«intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement», préconise la mise en place d'un cadre juridique au niveau de chaque État, tout en admettant que «[d]es lois et réglementations adaptées à la situation particulière de chaque pays figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer l'application des politiques de l'environnement et du développement, non seulement en raison de leur caractère obligatoire mais aussi de par leur effet normatif sur la planification économique et les instruments du marché» (*Action 21*, § 8.13).

Cette affirmation d'*Action 21* montre que le droit figure bel et bien parmi les instruments les plus importants pour la réussite d'une politique environnementale. Elle manifeste le caractère incontournable des règles juridiques aujourd'hui dans la mise en

6. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 50.

7. Tenue du 5 au 16 juin 1972, cette conférence aboutit à une déclaration sur l'environnement en 26 principes et à un «plan d'action pour l'environnement», sans oublier la création du PNUE.

8. Pour avoir une idée relativement exacte du nombre d'accords internationaux concernant l'environnement, voir S. DOUMBÉ-BILLÉ et M. PRIEUR, *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

œuvre de toute politique de protection de l'environnement. C'est d'ailleurs dans ce sens que le professeur Kamto souligne que le «droit est indissociable de la protection de l'environnement parce qu'il est étroitement lié à toute forme de protection⁹».

Étant donné que la fonction sommaire du droit est de prescrire et de proscrire, les règles juridiques de protection de l'environnement indiquent aussi des prescriptions et des proscriptions, dans l'objectif de préserver notre milieu de vie de diverses dégradations. Ainsi, le droit de l'environnement joue un rôle ayant une dimension anticipative, une dimension dissuasive et une dimension curative¹⁰.

La dimension anticipative du droit de l'environnement se dégage du fait que des règles juridiques indiquent des mesures de précaution, de prévention et d'incitation en vue de devancer par des actions précises des situations de dégradation de l'environnement.

La dimension dissuasive du droit de l'environnement vise à renforcer sa dimension anticipative par l'édition des sanctions applicables en cas de non-respect des mesures anticipatives. La dimension dissuasive permet de punir ou, simplement, de discipliner des comportements individuels ou collectifs qui ne se conforment pas aux prescriptions ou proscriptions anticipatives. En Afrique, par exemple, plusieurs populations s'attachent à la consommation de la viande de brousse. Lorsqu'une règle juridique consacre la protection absolue d'une espèce faunique et la retire de toute activité de chasse pour prévenir sa disparition, cette mesure préventive ne suffit pas pour convaincre les chasseurs d'épargner ladite espèce lors de leurs activités de chasse. Il faut compléter cette règle préventive par une règle punitive applicable en cas de violation de la première. En principe, c'est la règle punitive qui, en définitive, convainc les chasseurs de renoncer à abattre l'espèce protégée.

La dimension curative intervient lorsque la dégradation n'a pas pu être évitée. Dans ce cas, il faut souvent entreprendre des travaux de restauration d'un site dégradé, par exemple. Les principaux piliers de cette dimension curative sont le principe de responsabilité et le principe pollueur-payeur. En dehors de la restauration des sites dégradés, la dimension curative vise aussi la mise en place d'un mécanisme de réparation financière en faveur de la victime d'un préjudice. La dimension curative ne doit normalement pas consister en de simples mesures palliatives pour atténuer une dégradation de l'environnement ; elle doit consister à faire disparaître effectivement le cas de dégradation concerné. Il s'agit là d'un volet très ambitieux du rôle du droit dans la protection de l'environnement.

La définition selon laquelle le droit de l'environnement est l'ensemble des règles juridiques concernant des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines, plante le décor des caractéristiques de cette discipline.

D'abord, régir des éléments naturels et artificiels et des facteurs économiques, sociaux et culturels ne peut se faire efficacement si on n'utilise que des connaissances juridiques. Pour développer le droit de l'environnement, le juriste puise énormément dans les résultats de recherches menées en sciences physiques et chimiques, en sciences de la terre, en géographie, en sciences économiques, etc. Le droit de l'environnement dépasse donc les frontières disciplinaires pour revêtir une caractéristique transdisciplinaire. La transdisciplinarité du droit de l'environnement se manifeste davantage dans l'usage et l'intégration des notions et termes qui étaient autrefois l'apanage d'une discipline précise. On y trouve donc des termes tels que « gaz à effet de serre », « changement climatique »,

9. M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef/Aupelf, 1996, p. 17.

10. Dans son ouvrage, le professeur KAMTO présente aussi trois dimensions du rôle du droit dans la protection de l'environnement. Tout en nous accordant avec lui sur les dimensions dissuasive et curative, nous notons que la dimension préventive qu'il mentionne ne traduit pas entièrement la volonté du législateur d'anticiper. C'est la raison pour laquelle il est plus convenable de parler de la dimension anticipative.

« couche d'ozone », « espèces de la faune et de la flore », « diversité biologique », « désertification », qui font désormais partie du jargon du juriste de l'environnement.

Ensuite, régir l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines nécessite une vitalité qui permette d'appréhender rapidement les problèmes écologiques et d'apporter des solutions idoines. La vitalité du droit de l'environnement doit lui permettre d'intégrer la durabilité dans les solutions qu'il propose, afin de prévoir le long terme tout en gérant le présent et le proche avenir. La prise en compte des générations actuelles et futures exige aussi une grande vitalité de cette matière, et son enjeu principal est donc de développer des règles juridiques capables d'instaurer une équité entre les différentes générations de l'humanité dans l'utilisation des ressources de la nature.

En somme, la transdisciplinarité et la vitalité sont des caractéristiques du droit de l'environnement, que ce soit dans son volet international ou dans son volet

national. Dans l'impossibilité de parcourir toutes les législations environnementales des pays africains dans ce manuel unique, un échantillon de cinq pays a été choisi parmi ceux qui font figure de pionniers en matière de droit de l'environnement ou de formation des magistrats.

Le droit de l'environnement, qu'il soit international ou national, se déploie à partir de quelques bases théoriques et opératoires (1^{re} partie) pour encadrer une diversité de secteurs environnementaux (2^e partie), et son effectivité dépend largement des mécanismes et cadres de mise en œuvre (3^e partie). Pour renforcer la dimension pratique de ce manuel, quatre études de cas sont présentées; elles portent respectivement sur la participation des citoyens à la gestion de l'environnement en Afrique centrale, la délinquance faunique, la responsabilité civile environnementale et le droit à l'environnement. Des exercices pratiques permettant d'aborder plusieurs aspects contentieux sont proposés à la fin du manuel.

PREMIÈRE PARTIE

Les bases théoriques et opératoires du droit de l'environnement



Le droit de l'environnement, bien que relativement nouveau dans la famille des sciences juridiques, a connu une évolution vertigineuse depuis quelques décennies grâce à ses bases théoriques et opératoires, qui se sont affinées et approfondies au fil des temps. Les principes et concepts qui constituent d'importantes bases théoriques de cette branche du droit ont stimulé et enrichi son développement¹ au cours des dernières années pour en faire une discipline moderne. Les décennies récentes ont vu l'apparition des principes de base de protection de l'environnement à travers plusieurs instruments non juridiques, notamment les Déclarations de Stockholm (1972), de Rio (1992), de Johannesburg (2002) et de Rio+20 (2012). Ces différents documents ont développé des principes fondamentaux de protection de l'environnement (chapitre 1) qui doivent guider aujourd'hui toutes les politiques environnementales à travers le monde. Ces principes ont par la suite connu une consécration juridique, aussi bien au niveau international qu'au niveau national, pour devenir, en quelque sorte, des principes de droit de l'environnement.

Par ailleurs, à côté des principes théoriques, il a fallu mettre au point quelques techniques et instruments devant permettre aux règles environnementales d'intervenir de manière concrète dans la vie sociale. Ces techniques et instruments constituent les bases opératoires du droit de l'environnement. On y trouve des techniques et outils d'évaluation et de planification (chapitre 2) et des instruments fiscaux (chapitre 3).

1. G. CANIVET, L. LAVRYSEN et D. GUIHAL, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Nairobi, PNUE, 2006, p. 27.

CHAPITRE 1

Les principes fondamentaux de protection de l'environnement

Introduction

Les principes de protection de l'environnement ont joué un rôle majeur dans le développement de la matière. Indépendamment de la reconnaissance de leur caractère obligatoire, laquelle fait souvent débat, ils ont grandement influencé la pratique des États, la négociation de règles conventionnelles, voire, plus ou moins implicitement, les décisions de justice internationale. Ces principes sont intégrés dans la plupart des droits nationaux. Ce rôle structurant est d'autant plus important dans un domaine en évolution rapide.

Les principes de protection de l'environnement jouent également un rôle important dans le développement du droit de l'environnement à l'échelle nationale. Référentiels communs sur le plan international, ces principes sont très souvent repris dans les droits nationaux, que ce soit dans des règles législatives ou même constitutionnelles¹. Souvent, c'est une formulation existante à l'échelle internationale qui est reprise au niveau national. Par ces phénomènes de mimétisme, ces principes participent largement à la mondialisation du droit de l'environnement, et même dans une certaine mesure à une forme d'«acculturation» des droits de l'environnement nationaux. Le phénomène témoigne de la force des normes internationales comme nouveau droit commun².

Ces principes de protection de l'environnement «se situent d'amont en aval de la protection de l'environnement³». Ainsi, *en amont* : la réduction et l'élimination des modes de production et de consommation non viables, les méthodes de production propres, l'évaluation des activités pouvant avoir des effets nocifs sur l'environnement, l'utilisation équitable et durable d'une ressource partagée (par exemple un fleuve international), le devoir de tout État d'éviter de causer des dommages à l'environnement au-delà des frontières nationales, le principe de précaution et celui de prévention.

En aval de la protection, c'est-à-dire au moment où les choses tournent mal ou après la catastrophe et les dommages : la notification des situations critiques, la coopération transfrontière en cas d'accident industriel, le devoir d'assistance écologique pour les États sinistrés, la responsabilité pour dommages causés à l'environnement et le principe pollueur-payeur⁴. C'est ce qui fait que les principes de protection de l'environnement ont une fonction d'anticipation pour certains, une fonction de réparation pour d'autres et, dans certains cas, une fonction hybride constituant «une troisième catégorie de principes», lorsqu'ils sont applicables en amont et en aval.

1. La Charte française de l'environnement, adossée à la Constitution française en 2005, est très largement inspirée des principes du droit de l'environnement. C'est le cas par exemple de l'article 5, dont la formulation s'inspire de l'article 15 de la Déclaration de Rio de 1992. C'est également le cas de la reconnaissance du droit de l'homme à un environnement sain, de plus en plus généralisée en droit national.
2. Voir J.L. HALPERIN, *Profils des mondialisations du droit*, Paris, Dalloz, 2009, p. 233.
3. J.M. LAVIEILLE, *Les principes généraux du droit international de l'environnement et un exemple : le principe de précaution*, cours de master en droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges, 2016, p. 4.
4. Le principe pollueur-payeur peut aussi intervenir en amont. Il a donc une portée préventive (voir, dans ce sens, S. CAUDAL, *La fiscalité de l'environnement*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2014, p. 69).

Il y a lieu d'examiner d'abord les principes ayant une portée anticipatrice, ensuite les principes ayant une portée réparatrice et, enfin, la troisième catégorie de principes, qui présentent une portée mixte.

SECTION 1.1

Les principes ayant une portée anticipatrice

Ces principes peuvent être classés selon qu'ils permettent une anticipation directe des effets sur l'environnement ou qu'ils opèrent de façon indirecte.

§ 1.1.1 Les principes permettant une anticipation directe

Parmi les principes permettant une anticipation directe en amont et visant à empêcher toute survenance immédiate, possible ou probable des dommages sur l'environnement, on distingue le principe de prévention et le principe de précaution.

A Le principe de prévention

La prévention consiste à empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement par des mesures appropriées, dites *préventives*, avant l'élaboration d'un plan ou la réalisation d'un ouvrage ou d'une activité. L'action préventive est une action anticipatrice et *a priori* qui, depuis fort longtemps, est préférée aux mesures *a posteriori* de réparation, de restauration ou de répression, qui interviennent après une atteinte avérée à l'environnement. On a parfois opposé ces deux types de mesures.

Le principe de prévention permet d'intégrer les exigences environnementales dès la phase de conception d'un projet et de garantir que ces exigences seront prises en compte lors des phases de conception, de préparation et d'exécution d'un projet. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

du 10 décembre 1982 précise, par exemple, que lorsqu'existent de «sérieuses raisons de penser que des activités [...] risquent d'entraîner une pollution importante [les États] évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités⁵».

Au Cameroun, la loi-cadre n° 96/12 du 05 août 1996 portant gestion de l'environnement, qui fait état de la nécessité de mettre en œuvre le principe de prévention, institue l'obligation d'une évaluation préalable des effets nocifs des projets et activités sur l'environnement en prescrivant la réalisation d'une étude d'impact environnemental, à laquelle elle consacre des dispositions précises. Le principe de prévention est étroitement lié à celui de participation et d'information, car il nécessite l'implication des différentes parties prenantes, notamment les populations concernées par le projet, pour la réalisation des consultations et audiences publiques.

Le Code de l'environnement du Burkina Faso énonce le principe de prévention selon lequel «les atteintes à l'environnement que toute activité ou phénomène naturel pourrait générer doivent être réduites ou éliminées à titre préventif et assez tôt» (art. 9). Le Code de l'environnement du Sénégal consacre aussi le principe de prévention (art. L4).

La Charte de l'eau du bassin du lac Tchad consacre le principe de prévention, «en vertu duquel il est nécessaire d'analyser et d'évaluer les effets négatifs qu'un projet envisagé pourrait avoir sur l'environnement et la santé humaine et de concevoir les mesures appropriées pour éliminer, du moins atténuer les effets négatifs envisagés» (art. 7). Plusieurs autres instruments internationaux consacrent ce principe, par exemple la Convention sur la diversité biologique (art. 14). Ce principe de prévention se matérialise par des techniques d'évaluation environnementale et par des outils de planification.

Le principe de prévention exige l'existence de la certitude scientifique avant de prendre les mesures qui s'imposent. En revanche, le principe de précaution demande d'agir même face à l'incertitude.

5. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 déc. 1982, art. 206; L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNÉ, M. MBENGUE et C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, 2^e éd., Paris, Pedone, 2005, p. 232.

B Le principe de précaution

La Charte mondiale de la nature (28 octobre 1982) affirme : « lorsque les effets nuisibles éventuels de ces activités ne sont qu'imparfaitement connus, ces dernières ne devraient pas être entreprises » (art. 11, b). La Charte de 1982 n'a qu'une valeur déclaratoire, mais elle est un texte précurseur sur ce point comme sur beaucoup d'autres.

Le principe de précaution est l'un des plus importants de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption des mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement » (principe n° 15). Les deux conventions de Rio consacrent aussi ce principe : la Convention sur la diversité biologique (point 9 du préambule), la Convention-cadre sur les changements climatiques (art. 3, § 3).

En Afrique, la Convention de Bamako (29 janvier 1991), qui interdit l'importation en Afrique des déchets dangereux « sans attendre d'avoir la preuve scientifique » des risques encourus, consacre aussi le principe de précaution. La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles énonce, comme obligation générale, la mise en œuvre par les parties des « mesures nécessaires pour réaliser les objectifs de la convention, notamment par [...] l'application du principe de précaution » (article IV). La Charte de l'eau du lac Tchad énonce « le principe de précaution, en vertu duquel l'absence de certitude scientifique ne doit pas être un prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures destinées à assurer la protection quantitative et qualitative des ressources en eau et de l'environnement du Bassin » (paragraphe 7 h), et la Charte de l'eau du bassin du Niger déclare : « Les États Parties devront se garder de différer la mise en œuvre de mesures destinées à éviter toute situation susceptible d'avoir

un impact transfrontière au motif que la recherche scientifique n'a pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre cette situation et un éventuel impact transfrontière » (art. 6).

À l'échelon national, le Code de l'environnement du Burkina Faso énonce « le principe de précaution selon lequel lorsque les conséquences d'une activité sont inconnues ou même lorsque leur survenance est incertaine, des mesures de précaution doivent être prises. Celles-ci peuvent selon le cas, consister en l'interdiction de l'activité tant que la preuve de l'absence d'effets dommageables n'a pas été rapportée » (art. 9). Le Code de l'environnement de la Côte d'Ivoire (loi n° 96-766 du 3 octobre 1996) consacre le principe de précaution tout en lui donnant un contenu qui, ailleurs, s'apparente au principe de prévention : « Lors de la planification ou de l'exécution de toute action, des mesures préliminaires sont prises de manière à éviter ou réduire tout risque ou tout danger pour l'environnement. Toute personne dont les activités sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement doit, avant d'agir, prendre en considération les intérêts des tiers ainsi que la nécessité de protéger l'environnement. Si, à la lumière de l'expérience ou des connaissances scientifiques, une action est jugée susceptible de causer un risque ou un danger pour l'environnement, cette action n'est entreprise qu'après une évaluation préalable indiquant qu'elle n'aura pas d'impact préjudiciable à l'environnement » (art. 35.1). La loi de la RDC sur la gestion de l'environnement (loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement) énonce que « l'État, la province et l'entité territoriale décentralisée veillent à la mise en œuvre des procédures d'évaluation des risques et prennent toute mesure de précaution nécessaire pour assurer la protection efficace de l'environnement. L'absence de certitude compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ne doit pas servir de prétexte pour retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement » (article 11). Le Code de l'environnement du Sénégal

indique que «tout projet de développement mis en place dans le pays doit tenir compte [...] des principes ci-après [...] la prévention et la précaution en matière de protection de l'environnement» (art. L4).

La précaution vise à limiter des risques potentiels, mais scientifiquement incertains. On prend des mesures face à un risque mal connu ou inconnu. La prévention est la gestion *a priori* d'un risque connu. La prévention vise à contrôler des risques avérés.

Le principe de précaution s'applique à la fois sur le terrain pénal et sur celui des dommages et intérêts. Bien sûr, ce n'est pas un remède miracle face au productivisme, mais il n'est pas non plus une idée ou un moyen à ranger dans les accessoires inutiles. Il correspond à une attitude à adopter face à un risque mal connu ou inconnu; c'est donc une sorte de guide politique et éthique, mais aussi un principe de droit ayant des effets de droit et devant être contrôlé et sanctionné juridiquement.

§ 1.1.2 Les principes permettant une anticipation indirecte

Il s'agit ici des principes qui permettent de prévenir les effets de façon indirecte par l'application ou la mise en œuvre de mesures ou d'outils précis. Nous avons ici le principe de correction à la source, le principe de participation et le principe d'intégration.

A Le principe de correction à la source

La gestion écologiquement rationnelle exige de s'attaquer à la source de la pollution en imposant une conception et une fabrication des machines et des produits qui n'engendrent pas ou très peu de nuisances lorsqu'on les fait fonctionner ou lorsqu'on

les consomme. Pour réduire les déchets, il faut éviter de fabriquer des produits non recyclables. Pour lutter contre la pollution atmosphérique des véhicules, il faut imposer aux constructeurs de fabriquer des véhicules non polluants. Cette façon de faire a dorénavant un nom, l'*écoconception*⁶, qui est un des principes de l'économie circulaire⁷. Dans son principe 8, la Déclaration de Rio prône la réduction et l'élimination des modes de production et de consommation non viables⁸.

La Charte de l'eau du lac Tchad engage les États «à lutter à la source contre les pollutions» (art. 21, c). La Charte de l'eau du bassin du Niger énonce que «les États Parties devront prendre en compte le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable» (art. 7).

Au niveau national, le Code de l'environnement de la Côte d'Ivoire énonce: «Les entreprises ou ouvrages, sources de pollutions importantes seront soumis à un audit écologique par des experts agréés, aux frais de leurs promoteurs» (art. 50). La loi-cadre du 5 août 1996 portant gestion de l'environnement au Cameroun énonce le «principe d'action préventive et de correction à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable» (art. 9, 2). En RDC, la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement énonce: «L'État, la province et l'entité territoriale décentralisée veillent à ce que soient prises, dans toute activité humaine, artisanale ou industrielle, des mesures d'action préventive ou de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les technologies moins polluantes disponibles à un coût économiquement acceptable»

6. L'écoconception est la nécessité d'intégrer la préoccupation environnementale dès la conception des produits de manière à ce qu'ils soient facilement recyclables.
7. L'économie circulaire s'oppose à l'économie linéaire conventionnelle, qui omet d'intégrer les préoccupations environnementales, notamment les externalités négatives des activités économiques.
8. Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les États devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées.

(art. 10). Au Sénégal, le Décret n° 2001-282 portant application du Code de l'environnement énonce une diversité de mesures de correction à la source de la pollution (voir notamment les art. R84-R85).

En somme, l'audit environnemental se présente comme un des outils utilisables pour corriger à la source.

B Le principe de participation

Le principe de participation publique se compose de trois piliers : le droit d'accès aux informations environnementales, le droit du public de participer au processus de prise de décision et l'accès à la justice⁹. La Déclaration de Rio, en son principe 10, fait montre de cette « triple dimension » du principe de participation publique en affirmant : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

D'autres instruments internationaux prévoient un accès à l'information. Ainsi, le Protocole de Carthagène sur la biosécurité, en son article 20, prévoit par exemple une procédure de partage d'information et un centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques¹⁰.

Le droit du public de participer au processus de prise de décision implique que lorsqu'un processus décisionnel est engagé, le public concerné ou qui risque de l'être est informé de l'activité proposée et de ses caractéristiques. L'article 6 de la Convention d'Aarhus permet une participation du public dans les processus de décision gouvernementaux en ce qui concerne l'autorisation ou non d'activités susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement. Une fois que l'État a informé les citoyens de la situation, le public a le droit d'envoyer des commentaires, des informations, des analyses ou des opinions qui peuvent être pertinents pour la prise de décision. En vertu de l'article 8 de la Convention, le public peut de même participer, non seulement à un projet précis, mais aussi à l'élaboration de plans et de programmes relatifs à l'environnement en général. L'article 23 du Protocole de Carthagène à la Convention sur la diversité biologique va aussi en ce sens en suscitant la prise de conscience publique et la participation du public, et en encourageant les États à impliquer les acteurs non étatiques dans la prise de décision au niveau national.

Il y a plusieurs façons de susciter un débat public. Il reste certain que l'accès à l'information et la participation à la prise de décision sont deux piliers du débat social en devenir et ont été identifiés en tant que tels par le droit international¹¹. Ensuite, l'accès à la justice implique la possibilité pour les individus d'adresser des recours effectifs aux juges en cas de dommages à l'environnement. Cet accès doit être garanti devant les tribunaux nationaux compétents¹².

Les trois piliers – accès à l'information, participation du public, accès à la justice – constituent le cœur du volet procédural du droit des humains à un environnement sain, consacré de manière prétorienne par la Cour européenne des droits de l'homme, qui met à la charge des États, sur chacun de ces volets, des obligations positives extrêmement claires et précises¹³.

9. Ces trois piliers constituent l'objet de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998.

10. L. BOISSON DE CHAZOURNES, « New technologies, the precautionary principle, and public participation », dans T. MURPHY (dir.), *New Technologies and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 183 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNÉ, M. MBENGUE et C. ROMANO, *op. cit.*, p. 139.

11. L. BOISSON DE CHAZOURNES, *op. cit.*, p. 180.

12. Voir par exemple CJCE, 30 nov. 1976, *Handelskwekerij G. J. Bier BV c/ Mines de potasse d'Alsace SA*.

13. CEDH, 27 janv. 2009, n° 67021/01, § 88, *Tatar c/ Roumanie*.

Ces développements touchent d'autres parties du monde. Ainsi, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (ou Convention du Maputo du 11 juillet 2003) indique, dans son article 16, qui s'intitule « Droits procéduraux » :

« 1. Les Parties contractantes adoptent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée :

- a) la diffusion d'informations sur l'environnement ;*
- b) l'accès du public aux informations sur l'environnement ;*
- c) la participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur l'environnement ;*
- d) l'accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles.*

2. Toute Partie contractante à l'origine d'un dommage environnemental transfrontière, veille à ce que les personnes affectées par un tel dommage dans une autre Partie contractante aient un droit d'accès à ses procédures administratives et judiciaires, égal à celui accordé à ses nationaux ou résidents en cas de dommage à l'environnement dans les limites de ses frontières.»

Plusieurs conventions internationales consacrent la participation du public (voir par exemple, les art. 4, 1, i et 6, 1, a, iii de la Convention-cadre sur les changements climatiques, l'art. 4, 2, l'art. 6, 2 et les art. 8 et 9 de la Convention sur la lutte contre la désertification, et diverses dispositions de la Convention sur la diversité biologique).

La Charte de l'eau du bassin du lac Tchad énonce « le principe d'information et de participation, en fonction duquel le public a un droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques afin qu'il puisse participer efficacement au processus de prise de décision nationale » (art. 7, g). La Charte de l'eau du bassin du Niger énonce : « Les États Parties devront garantir à tout usager le droit d'être informé de l'état de la ressource en eau et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions relatives à la

valorisation du bassin. À cet effet, les informations relatives à l'état des eaux transfrontières, d'allocation de l'eau aux différents secteurs et aux mesures prises ou prévues pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière doivent être accessibles au public » (art. 25). L'article 26 de la même Charte énonce les modalités de la participation.

Le Code de l'environnement du Burkina Faso énonce « le principe de participation et l'information du public selon lequel les autorités publiques sont tenues de faciliter l'accès aux informations relatives à l'environnement, la participation des groupes et populations au processus de décisions sous réserve de la réglementation en vigueur » (art. 9). Le Code de l'environnement de la Côte d'Ivoire dispose : « Toute personne a le droit d'être informée de l'état de l'environnement et de participer aux procédures préalables à la prise de décisions susceptibles d'avoir des effets préjudiciables à l'environnement » (art. 35.6). En RDC, la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement indique : « Toute personne a le droit de participer au processus de prise de décision en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Le public participe au processus d'élaboration par des autorités publiques des politiques, programmes, plans et règlements relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable défini et mis en place par lesdites autorités. Le public concerné a également le droit de participer, dès le début et tout au long, aux processus de prise de décisions qui ont une incidence sur son existence ou peuvent avoir un effet important sur l'environnement, notamment les décisions en matière d'aménagement, les autorisations de mise en chantier d'un projet ou d'une activité, les autorisations de construction ou d'exploitation des installations classées, les émissions, ainsi que les études d'impact environnemental et social. Il a le droit d'être informé de la décision finale » (art. 9). Pour le Code de l'environnement du Sénégal, la participation des populations est un « engagement » de celles-ci « dans le processus de décision. La participation des populations comprend trois étapes, dont l'information, la consultation et l'audience publique » (art. L2, « 22 »).

En somme, plusieurs lois consacrent le principe de participation en Afrique. Il faut cependant que cette participation puisse influencer effectivement le processus décisionnel, sinon elle restera simplement symbolique.

C Le principe d'intégration

Le principe d'intégration commande d'éviter les approches sectorielles traditionnelles et implique l'intégration de l'environnement dans toutes les décisions et stratégies publiques et privées comme une exigence fondamentale pour garantir le développement durable. Déjà proclamé dans la Déclaration de Stockholm en son principe 13, il figure dans le principe 3 de la Déclaration de Rio : « 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. » Le chapitre 8 d'Action 21, plan stratégique global de mise en œuvre du développement durable, est entièrement consacré à ce principe d'intégration, qu'on retrouve encore dans de nombreux traités à vocation universelle tels que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹⁴, la Convention sur la lutte contre la désertification¹⁵ et la Convention sur la diversité biologique¹⁶.

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles dispose que les parties « veillent à ce que la conservation et la gestion des ressources naturelles soient traitées comme une partie intégrante des plans de développement nationaux et/ou locaux¹⁷ ». La Charte de l'eau du bassin du lac Tchad et la Charte de l'eau du bassin du Niger prévoient, chacune, la gestion intégrée des ressources en eau, un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière

équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux¹⁸.

Au niveau national, certaines lois consacrent directement ou indirectement le principe d'intégration. En dehors des dispositions sur les évaluations environnementales dont l'application permet d'intégrer les préoccupations environnementales dans les processus de développement, le Code de l'environnement de la Côte d'Ivoire énonce : « Pour réaliser un développement durable, il y a lieu d'éviter de porter atteinte aux ressources naturelles telles que l'eau, l'air et les sols qui, en tout état de cause, font partie intégrante du processus de développement et ne doivent pas être prises en considération isolément¹⁹. »

Le principe d'intégration est véritablement au cœur du développement durable. Son objectif est de mettre l'harmonie entre le développement socio-économique et la préservation de l'environnement.

En définitive, l'action en amont dans la protection de l'environnement reste la plus préconisée. Mais étant entendu qu'il est difficile, voire quasiment impossible de juguler les effets environnementaux possibles ou probables en empêchant leur réalisation, des principes intervenant dans une action en aval de l'événement environnemental permettent de réparer les effets survenus.

SECTION 1.2

Les principes ayant une portée réparatrice

« S'il n'a pas été possible d'intervenir par anticipation, il est souvent loisible d'agir en aval d'un événement ayant perturbé un équilibre environnemental pour

14. CCNUCC, art. 3, 4.

15. Voir entre autres, les articles 8 et 9 de la Convention sur la lutte contre la désertification.

16. Convention sur la diversité biologique, art. 6, b et 10, a.

17. Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles, art. 14, a.

18. Voir la Charte de l'eau du bassin du Niger, art. 2 et la Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, art. 2 et 81.

19. Code de l'environnement de la Côte d'Ivoire, art. 35.4.

tenter d'en pallier les aspects négatifs²⁰.» Ainsi, sont recensés ici le principe préleveur-payeur, généralement usité dans le droit des cours d'eau et des lacs, et le principe de responsabilité, qui permet de dégager les engagements et les responsabilités des personnes se livrant à des activités potentiellement nocives à l'environnement.

§ 1.2.1 Le principe préleveur-payeur

Ce principe vaut essentiellement pour les ressources naturelles et surtout pour l'eau. Si les pouvoirs publics ne peuvent ni vendre des ressources à un coût inférieur à leur coût réel, ni subventionner la production ou la distribution, le prix des ressources va augmenter, ce qui découragera le gaspillage.

L'application de ce principe aurait de lourdes conséquences, telle la disparition des productions agricoles non adaptées dès lors que l'eau d'irrigation n'est plus subventionnée. En revanche, il aurait, selon plusieurs études, des effets moins nets sur les ménages, pour lesquels les mesures réglementaires ou d'éducation seraient plus efficaces. Le principe utilisateur-payeur est également prôné par la Commission européenne, notamment dans sa politique de l'eau²¹. La Charte de l'eau du bassin du lac Tchad consacre le principe préleveur-payeur, en vertu duquel les usages non domestiques de l'eau donnent lieu au paiement d'une redevance destinée à contribuer au financement des services liés à l'eau²². Enfin, la Charte de l'eau du bassin du Niger préconise que les États Parties prennent en compte le principe préleveur-payeur, appliqué aussi bien aux personnes morales qu'aux personnes physiques et en vertu duquel une tarification de l'utilisation de l'eau est opérée selon l'usage²³.

Le Code de l'environnement du Burkina Faso consacre aussi le principe du préleveur-payeur selon lequel tout prélèvement de ressources naturelles à des fins commerciales et industrielles donne lieu au paiement d'une redevance²⁴.

§ 1.2.2 Le principe de responsabilité

Mais la notion de responsabilité est polysémique. Comme le démontre la langue anglaise qui utilise de façon très distincte les notions de *liability* et de *responsibility*, le terme *responsabilité* est plurivoque : il désigne tant les obligations incombant à une personne que sa situation face aux conséquences nées de la méconnaissance de celles-ci. Comme le souligne si justement la professeure Brigitte Stern : « Tous les ordres juridiques connaissent l'institution de la responsabilité, définie comme le fait pour un sujet de droit de répondre de ses actes, lorsque ceux-ci aboutissent à une rupture de l'ordre juridique ou éventuellement de l'équilibre matériel prévu par celui-ci. L'ordre juridique international ne fait pas exception à la règle et connaît donc, bien entendu, cette institution, sous le nom de responsabilité internationale. Mais en raison des spécificités de la communauté internationale, composée de sujets souverains, la responsabilité internationale a des caractéristiques propres²⁵. »

C'est dans la sentence arbitrale de la Fonderie de Trail, rendue en 1941²⁶, que la responsabilité internationale d'un État pour une pollution aérienne transfrontière a été pour la première fois engagée. En l'espèce, des fumées de plomb émanant d'une usine située au Canada avaient causé des dommages à des agriculteurs

20. F. OGÉ, *Introduction aux concepts et principes du droit de l'environnement*, module de UVED, cours pédagogique, 2014, <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01258436>>, p. 11.

21. Communication de la Commission, 26 juill. 2000, *Tarification et gestion durable des ressources en eau*, COM(2000) 477 final.

22. Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, art. 7, c.

23. Charte de l'eau du bassin du Niger, art. 9.

24. Code de l'environnement du Burkina Faso, art. 9.

25. B. STERN, « Les dilemmes de la responsabilité internationale aujourd'hui », *Actes du colloque : vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique*, Sénat, Palais du Luxembourg, 2011.

26. Tribunal arbitral, sentence arbitrale du 11 mars 1941, affaire de la Fonderie de Trail, Nations Unies, recueil des sentences arbitrales, vol. III, p. 1938.

américains et rendu des terres impropres à toute culture. S'inspirant des principes généraux du droit international, mais aussi de certaines décisions de tribunaux suisses et américains, le tribunal arbitral conclut qu'« aucun État n'a le droit d'user de son territoire et d'en permettre l'usage, de manière que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre État voisin et aux propriétés des personnes qui s'y trouvent, s'il s'agit de conséquences sérieuses et si le préjudice est prouvé par des preuves claires et convaincantes ».

Ce principe général de responsabilité fut par la suite reformulé de façon plus spécifique au principe 21 de la Déclaration de Stockholm, puis au principe 2 de la Déclaration de Rio, consacrant textuellement qu'il incombe aux États de veiller à ce que les activités menées sous leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans les régions situées au-delà des limites de la juridiction nationale²⁷. Enfin, dans son avis de 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, la CIJ va jusqu'à affirmer que « l'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international²⁸ ». La Charte de l'eau du lac Tchad indique que par le principe de responsabilité, « les États Parties s'engagent à mettre en œuvre de bonne foi et conformément au droit international, les obligations contractées²⁹ » à travers ses dispositions.

Toujours au niveau international, plusieurs instruments consacrent le principe des responsabilités communes, mais différenciées³⁰.

Au niveau interne, le principe 13 de la Déclaration de Rio énonce : « Les États doivent élaborer une

législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes³¹. » C'est dans ce sens que des lois nationales de plusieurs États d'Afrique ont consacré le principe de responsabilité. C'est le cas, entre autres, de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement du Cameroun, dont l'alinéa 9 d) énonce un « principe de responsabilité, selon lequel toute personne qui, par son action, crée des conditions de nature à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination dans des conditions propres à éviter lesdits effets ». Le Code de l'environnement du Sénégal énonce que la responsabilité civile du pollueur est engagée, en l'absence de toute faute, lorsque l'établissement à l'origine du dommage causé est un établissement « à risques ».

La responsabilité définie dans ce contexte ne peut être écartée qu'en apportant la preuve que la pollution et ses conséquences dommageables sont uniquement dues à un événement ayant le caractère de force majeure, ou à une faute d'un tiers ou de la victime qui, par son action ou son abstention, aura contribué à la réalisation du dommage (art. L71).

SECTION 1.3

Les principes ayant une portée mixte

Il s'agit ici des principes qui interviennent autant en amont de la survenance des événements préjudiciables à l'environnement comme en aval de leur réalisation. On a ici le principe pollueur-payeur, le principe de subsidiarité, le principe de développement durable, le principe de solidarité et de coopération et le principe d'équité.

27. Dans ce cas, d'aucuns qualifient ce principe de responsabilité de « principe d'utilisation non dommageable du territoire national ».

28. CIJ (avis consultatif) sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, 1996, § 29.

29. Charte de l'eau du lac Tchad, art. 7, o.

30. Déclaration de Rio, Convention-cadre sur les changements climatiques, principe n° 7.

31. L'article 24 de la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles va dans le même sens.

§ 1.3.1 Le principe pollueur-payeur

Au fondement du principe pollueur-payeur se trouve le constat selon lequel le coût de la production d'un bien est inférieur à son coût social, dans lequel figure notamment le coût de la dégradation de l'environnement provoquée par la production. Les économistes qualifient cette différence entre les deux coûts – coût de production et coût social – d'*externalité*. Le principe pollueur-payeur vise à internaliser cette externalité³², soit à réintégrer la valeur estimée de l'externalité dans le calcul économique des agents et les coûts de production de l'entreprise.

Comme le précise la Déclaration de Rio : « Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement³³. »

Au Cameroun, ce principe constitue le fil d'Ariane de la plupart des législations relatives aux activités spécifiques ou dangereuses. Il est prévu à l'article 9 (C) de la loi-cadre portant gestion de l'environnement. Le Code de l'environnement de la Côte d'Ivoire énonce ce principe (art. 35.5), ainsi que le Code de l'environnement du Burkina Faso (les frais résultant des mesures de prévention et de réduction des atteintes à l'environnement doivent être supportés par le pollueur ; art. 9).

La Charte de l'eau du bassin du lac Tchad et la Charte de l'eau du bassin du Niger appliquent aussi le principe pollueur-payeur³⁴.

Le caractère mixte de ce principe découle de ce qu'il s'applique souvent pour susciter des mesures curatives, mais en même temps, certaines législations et une bonne partie de la doctrine lui reconnaissent une fonction préventive³⁵.

§ 1.3.2 Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité se conçoit comme la quête d'une meilleure cohérence dans les objectifs d'institutions ayant des compétences complémentaires, par un rapprochement de la prise de décision des acteurs qui en subiront les conséquences.

L'idée de suppléance, selon laquelle l'autorité plus grande ne peut agir que pour autant que l'autorité plus petite révèle son insuffisance, sous-entend une tendance générale première à laisser à chaque acteur « capable » une marge de manœuvre la plus large possible.

Le Code de l'environnement du Burkina Faso énonce le principe de subsidiarité, selon lequel l'attribution des responsabilités doit se faire au niveau le plus compétent et le plus pertinent (art. 9).

Le principe de subsidiarité revient également à suppléer par des règles coutumières l'inexistence, l'inexactitude ou l'insuffisance des règles écrites, posées. La loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun fait du principe de subsidiarité un principe fondamental à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles lorsqu'elle l'évoque en son alinéa 9 f) en disposant qu'« en l'absence d'une règle de droit écrit, générale ou spéciale en matière de protection de l'environnement, la norme coutumière

32. Il s'agit d'une action, dommageable ou non, d'un agent économique sur un autre, et qui est hors du marché, c'est-à-dire non prise en compte par le circuit production-consommation. Ce sont les externalités dommageables qu'il est important d'internaliser ici.

33. Déclaration de Rio, Convention-cadre sur les changements climatiques, principe n° 16.

34. Voir l'article 7, d de la Charte de l'eau du bassin du lac Tchad : « le principe pollueur-payeur, en vertu duquel les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont intégralement ou partiellement à la charge du pollueur », et l'article 8 de la Charte de l'eau du bassin du Niger : « Les États Parties devront prendre en compte le principe pollueur-payeur, appliqué aussi bien aux personnes morales, qu'aux personnes physiques et en vertu duquel les coûts de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur. Les États Parties s'engagent à mettre en place des incitations fiscales destinées à aider les opérateurs économiques pratiquant des modalités d'utilisation de la ressource respectueuses de l'environnement. »

35. Voir S. CAUDAL, *op. cit.*, p. 69.

identifiée d'un terroir donné et avérée plus efficace pour la protection de l'environnement s'applique». Dans ce contexte camerounais, peut-on parler d'une « clause de préférence coutumière » ou, plutôt, d'une « clause de suppléance coutumière » ? Si la coutume ne peut être invoquée qu'en l'absence d'une règle juridique écrite, il s'agit d'une suppléance coutumière. Cependant, il peut y avoir une préférence coutumière dans le contexte de l'article 93, 1 de la loi-cadre camerounaise qui dispose : « Les autorités traditionnelles ont compétence pour régler des litiges liés à l'utilisation de certaines ressources naturelles, notamment l'eau et le pâturage sur la base des us et coutumes locaux, sans préjudice du droit des parties au litige d'en saisir les tribunaux compétents. » Ici, les parties à un litige peuvent choisir entre un règlement sur la base des coutumes, devant l'autorité traditionnelle, et un règlement sur la base du droit écrit, devant un tribunal. En tout cas, réserver une place aux normes coutumières ne peut qu'encourager la participation des populations locales à la gestion durable des ressources naturelles, comme l'énonce la Convention de Maputo de 2003³⁶.

§ 1.3.3 Le principe de développement durable

En RDC, l'article 3 de la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement dispose : « L'environnement congolais fait partie du patrimoine commun de la nation sur lequel l'État exerce sa souveraineté permanente. Sa gestion et sa protection sont d'intérêt général. Elles sont soumises au respect du principe de développement durable. »

Au Sénégal, l'art. 4L du Code de l'environnement énonce : « Tout projet de développement mis en place dans le pays doit tenir compte des impératifs de

protection et de mise en valeur de l'environnement. Il doit également tenir compte des principes ci-après : le développement durable et la planification intégrée ».

Au Burkina Faso, le Code de l'environnement prescrit « le principe du développement durable selon lequel les générations présentes doivent satisfaire leurs besoins sans compromettre la capacité des générations futures à subvenir aux leurs » (art. 9).

À la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement (1992), le développement « durable »³⁷ devient le maître mot. La Conférence proclame notamment, à son principe 4 : « 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. » Entre-temps, la notion de développement durable a émergé et s'est consolidée à Johannesburg (2002), à Rio+20, et avec les 17 objectifs de développement durable (ODD) adoptés par les Nations Unies le 25 septembre 2015 à New York.

Le principe de développement durable comporte aussi, par définition, une dimension intergénérationnelle.

La référence au développement durable est contenue dans un grand nombre de conventions internationales, principalement dans le domaine de l'environnement.

De son côté, la Cour internationale de Justice a fait allusion au développement durable en 1997, dans l'affaire du Barrage sur le Danube, 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

36. Convention de Maputo, art. 17, 3.

37. Le développement durable est un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs. Il faut préciser que la genèse du développement durable est inhérente à l'avènement de la protection de l'environnement survenue pendant la seconde moitié du XX^e siècle. C'est un concept qui a pour père fondateur la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, plus connue sous le nom de Commission Brundtland, qui, en 1988, a donné à ce concept toute la notoriété qu'on lui connaît aujourd'hui. À cet effet, le développement durable réunit en son sein trois domaines : l'économie, le social et l'environnement. Raison pour laquelle l'étude d'impact environnemental et social serait d'une importance majeure pour le jeu d'équilibre entre ces trois différents domaines.

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'environnement³⁸.»

La quête du développement durable s'est renforcée dans le monde en général avec l'adoption du Programme du développement durable à l'horizon 2030 indiquant les ODD et, en particulier, en Afrique avec l'adoption au niveau de l'Union africaine de l'Agenda 2063 – l'Afrique que nous voulons. Il faut enfin souligner que plusieurs États africains ont déjà des lois entièrement ou partiellement consacrées au développement durable. C'est notamment le cas du Burkina Faso³⁹, de la Côte d'Ivoire⁴⁰, du Gabon⁴¹ et du Maroc⁴².

§ 1.3.4 Le principe de solidarité et de coopération

Le principe dit de solidarité et de coopération est fondamental en droit international de manière générale et en droit international de l'environnement en particulier. L'obligation de coopérer était déjà énoncée au principe 24 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement (1972) : « Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées

dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les États. »

L'obligation de coopération dans le champ de l'environnement est également énoncée sous une forme générale dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) : « Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre » (principe 7). La déclaration précise également la portée de cette obligation, notamment dans le domaine scientifique et technique (principe 9), dans le domaine commercial (principe 12), concernant la notification aux autres États des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre susceptibles d'avoir des effets transfrontières (principe 18), ou concernant l'information et la consultation des États susceptibles d'être affectés par des activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sur l'environnement (principe 19). La déclaration se termine par le principe 27 : « Les États et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable. »

L'obligation de coopération est reprise dans plusieurs conventions internationales de protection de l'environnement, à l'instar de la Convention sur le droit de la mer.

§ 1.3.5 Le principe d'équité

Le principe d'équité est intimement lié au développement durable. L'équité recherchée se situe entre plusieurs générations successives et à l'intérieur d'une même génération. Ce principe suppose la construction d'une conscience de justice. L'équité intergénérationnelle, quant à elle, doit se réaliser dans le temps.

38. CIJ, 25 sept. 1997, Projet de barrage sur le Danube dit « Gabčíkovo-Nagymaros », Hongrie c/ Slovaquie : Rec. CIJ 1997, § 140.

39. Loi n° 008-2014/AN du 08 avril 2014 portant loi d'orientation sur le développement durable au Burkina Faso.

40. Loi n° 2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable en Côte d'Ivoire.

41. Loi n° 002/2014 du 1^{er} août 2014 portant orientation du développement durable en République gabonaise.

42. Loi cadre n° 99-12 portant Charte nationale de l'environnement et du développement durable, promulguée le 6 mars 2014.

Il s'agit de la nécessité pour les générations présentes de protéger l'environnement pour garantir celui des générations futures. Cette nécessité est énoncée au principe 1 de la Déclaration de Stockholm : « L'Homme a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations futures. » Elle est réitérée au principe 3 de la Déclaration de Rio de 1992⁴³.

L'équité intragénérationnelle est invoquée pour justifier une responsabilité différenciée entre États du Nord et du Sud. Cette différenciation se manifeste notamment par une dualité des normes et une allocation différenciée des charges financières⁴⁴. C'est bien au nom de l'équité (par opposition à l'égalité) qu'est mis en avant le principe dit « des responsabilités communes, mais différenciées ». La différenciation entre pays du Sud ne doit pas être écartée dans le contexte des changements climatiques. C'est là un autre visage du principe.

Le principe des responsabilités communes est esquissé dans la Déclaration de Stockholm de 1972 avant d'être véritablement consacré à Rio en 1992. Par la suite, le principe des responsabilités communes, mais différenciées a reçu, par exemple, une consécration dans la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Le principe est d'abord mentionné dans le Préambule : « Conscientes que le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes, mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique ». Il est ensuite repris dans le dispositif même de la Convention. Il figure d'abord dans les « principes » ; il est même le premier d'entre eux : « Il incombe aux parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et

en fonction de leurs responsabilités communes, mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays industrialisés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes⁴⁵. » On remarquera, d'abord, le lien établi avec le concept d'« équité » et, ensuite, qu'une conséquence directe (« en conséquence ») en est tirée : les pays développés doivent être « à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ». Le même principe figure ensuite au début de l'article 4, § 1, consacré aux « engagements » communs à l'ensemble des parties, qu'elles soient développées et en développement. Il vient ici, en quelque sorte, tempérer le caractère commun de l'engagement : « Toutes les parties, tenant compte de leurs responsabilités communes, mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation. »

Le principe des « responsabilités communes, mais différenciées » est également mentionné dans le Protocole de Kyoto. L'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 réaffirme ce principe et l'exigence d'équité avec force (voir l'art. 2).

§ 1.3.6 Le principe de non-régression

Ce principe qui est développé dans la doctrine depuis quelques années⁴⁶ connaît déjà une consécration dans certaines lois nationales en Afrique. C'est le cas de la loi de 2014 sur le développement durable de la Côte d'Ivoire, qui énonce : « L'État a l'obligation de faire en sorte que les règles relatives à la protection de l'environnement ne subissent pas de régressions ou de reculs qui remettraient en cause l'évolution continue et progressive des politiques visant la mise en œuvre

43. Selon ce principe, « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ».

44. Pour une étude approfondie de ce principe voir S. LAVALLÉE, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : essai sur la responsabilité de protéger le climat », *Études internationales*, vol. 41, n° 1, 2010, p. 51-78.

45. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, art. 3, § 1, « Principes ».

46. Voir notamment M. PRIEUR et G. SOZZO, *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012 ; « Le principe de non-régression à Rio+20 », *Revue juridique de l'environnement*, N° 4/2012.

du développement durable⁴⁷.» Pour le juge, le principe de non-régression signifie que la jurisprudence ne doit pas évoluer en dents de scie. Elle doit être en perpétuelle évolution pour parvenir à un niveau écologiquement convenable.

Conclusion

En somme, les principes de protection de l'environnement sont nombreux et diversifiés. Leur impact actuel et futur dépend du sort que chaque collectivité ou chaque individu leur réserve. Qu'ils aient une portée anticipatrice ou curative, tous ces principes nécessitent d'être soutenus par une mouvance « progressiste » qui rejette des volte-face à l'américaine. D'où l'opportunité du principe de non-régression qui est cher au professeur Prieur⁴⁸, et la prise de position de la communauté internationale « de ne pas

revenir sur les engagements souscrits lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement »⁴⁹.

Souvent, les litiges relatifs aux principes de protection de l'environnement portent sur la preuve et sur l'opportunité d'une décision prise ou à prendre (en ce qui concerne le principe de précaution), l'existence ou non d'une faute (principe de responsabilité), la prise en compte de tous les acteurs dans un processus décisionnel (principe de participation), le montant des taxes à payer dans la lutte contre la pollution (principe pollueur-payeur) ou le montant des indemnisations (principe de responsabilité et principe pollueur-payeur).

Pour approfondir la compréhension du principe de participation, lire l'étude de cas n° 1.

47. Loi n° 2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable de la Côte d'Ivoire, art. 5, 6.

48. M. PRIEUR et G. SOZZO, *op. cit.* ; « Le principe de non-régression à Rio+20 », *op. cit.*

49. A/RES/ 66/288, *L'avenir que nous voulons*, § 20.

CHAPITRE 2

Les outils de protection de l'environnement

Introduction

Afin d'éviter que des activités de développement portent préjudice à la nature, l'usage de certains outils est toujours préconisé pour évaluer les risques et même pour organiser les actions à exécuter dans un programme ou un plan qui réduit ou supprime des dégradations écologiques importantes. L'évaluation environnementale et la planification territoriale sont pour cela bien appropriées.

Selon le Code de l'environnement du Sénégal, l'évaluation environnementale se définit comme « un processus systématique qui consiste à évaluer les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources, des systèmes naturels et des systèmes humains afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général, ainsi que de prévoir et de gérer les impacts négatifs et les conséquences des propositions d'aménagement en particulier ; elle comprend les études d'impact sur l'environnement, l'évaluation environnementale stratégique et les audits sur l'environnement » (art. L48). La loi de la RDC sur la gestion de l'environnement définit simplement l'évaluation environnementale comme un « examen systématique des facteurs environnementaux au niveau tant de l'élaboration des politiques, des programmes et des plans que de la prise de décision¹ ».

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, en son principe 17, consacre l'évaluation environnementale comme une technique appropriée.

La planification du territoire, quant à elle, peut se définir comme « un processus qui tient compte de l'utilisation des terres, de la répartition des activités et des infrastructures² ».

La protection de l'environnement en Afrique comprend au moins trois enjeux en matière de développement durable. 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 populations.

Au regard de ces enjeux, les États africains font de plus en plus usage des évaluations environnementales et des outils de planification.

SECTION 2.1

Les évaluations environnementales

L'évaluation environnementale est un outil capital de régulation en environnement. Elle soulève le problème du type d'impacts à considérer ou à exclure selon le type de projets. C'est pour cette raison qu'on distingue l'évaluation environnementale des projets

1. Loi n°11/009 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement en RDC, art. 2, 22.

2. P. ANDRÉ, C.E. DELISLE et J.-P. REVÉRET, *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs, et pratiques pour un développement durable*, Montréal, Presses internationales polytechniques, 2010, p. 55.

majeurs et celle des projets mineurs. À la suite de ces deux outils, il y a également l'évaluation environnementale stratégique et l'audit environnemental.

§ 2.1.1 L'évaluation environnementale des projets majeurs

Devant l'ampleur et l'intensité du changement qui se manifestent tant au niveau économique ou social qu'environnemental, nul ne doute que les États africains soient désormais appelés à assumer un rôle décisif dans la dynamique mondiale du développement durable. À cet effet, la question de l'évaluation environnementale des projets majeurs se trouve au centre de ce développement durable. Au demeurant, il s'agit d'une notion en évolution en Afrique³, où l'on peut dire que cet outil est dorénavant le « principal instrument juridico-scientifique des politiques d'environnement⁴ ».

L'évaluation environnementale des projets infrastructuraux et autres travaux majeurs doit être conforme aux prescriptions du cahier des charges. En l'absence de cette conformité, elle sera annulée et ne produira aucun effet. Il est permis de penser que cette évaluation, en plus d'être un instrument obligatoire⁵, serait aussi d'intérêt général⁶.

Le contenu d'une évaluation environnementale, presque identique partout en Afrique, est le suivant :

D'abord, l'analyse de l'état initial du site et de l'environnement : c'est la première directive, dont l'objectif est de préciser la nature exacte du projet. L'on devrait fournir des informations nécessaires sur la nature du

site, faire une présentation de l'état de l'environnement et ressortir un cadre juridique adéquat qui s'imposerait au projet. L'analyse de l'état initial du site et de l'environnement ne doit pas se limiter au lieu d'établissement du projet ; elle devrait s'étendre aussi à la zone entière circonscrivant le site où des impacts environnementaux seraient visibles.

Ensuite, les raisons du choix du site : ces raisons doivent être convaincantes. L'on pourrait par exemple faire un état de la disponibilité des ressources sur ce site.

Puis, l'évaluation des conséquences prévisibles de la mise en œuvre du projet sur le site et son environnement : c'est la phase la plus importante de cet outil du développement durable et la plus subtile, au regard de l'incertitude de quelques-unes des données scientifiques. En effet, cette évaluation exige une maîtrise parfaite du projet. Il faut étudier les conséquences prévisibles, qu'il s'agisse des conséquences immédiates ou médiate, éphémères ou durables, proches ou lointaines.

Vient ensuite l'énoncé des mesures envisagées par le promoteur ou maître d'ouvrage pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et l'estimation des dépenses correspondantes. Le promoteur ou le maître d'ouvrage doit intervenir sur les impacts d'un ouvrage pour en éliminer les effets négatifs ou en intensifier les retombées positives. Pour réduire ou supprimer les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, le promoteur ou maître d'ouvrage, chargé de l'évaluation environnementale

3. En effet, c'est à partir des années 1980 que la plupart des États africains ont institué les évaluations environnementales des projets infrastructuraux majeurs. C'est notamment le cas de l'Algérie, avec la loi du 5 février 1983 relative à la protection de l'environnement, qui contient un titre 5 de quatre articles (130 à 133) consacré aux études d'impact environnemental ; de la Gambie, avec la loi sur la gestion de l'environnement national n° 4 du 10 mars 1987 ; du Togo, avec le Code de l'environnement du 3 novembre 1988, qui comporte une section de 11 articles (22 à 32) consacrée aux études d'impact environnemental. Pour ce qui est du Cameroun en particulier, il est permis de préciser que c'est dans les années 1990 qu'il institue pareille évaluation environnementale, notamment avec la loi du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, qui consacre en son article 16 cet outil du développement durable.

4. Voir M. PRIEUR, *L'évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique*, Cahiers FAO, étude législative n° 53, Rome, 1994, p. 1.

5. Voir A. CHI MUAM, « When environmental impact assessment becomes peremptory law », *Annales de la Faculté des Sciences juridiques et politiques*, Université de Dschang, t. 10, 2006, p. 97-112. note p. 98.

6. Plusieurs lois d'États africains précisent que la protection de l'environnement est d'intérêt général (par exemple le Code de l'environnement du Burkina Faso, celui du Sénégal et la Loi relative à la gestion de l'environnement du Cameroun).

des projets majeurs, présente les mesures techniques prévues pour éradiquer les impacts négatifs identifiés.

À cet effet, l'appréciation du coût de cette éradication est nécessaire, afin de la rendre fiable. L'importance de cette phase tient à ce que l'administration exige un cahier des charges au promoteur ou maître d'ouvrage. Lorsque les mesures d'atténuation sur l'environnement sont insatisfaisantes pour réduire les impacts au moment où ils prennent de l'ampleur, l'on opte pour la compensation⁷. Cependant, Pierre André et ses collaborateurs rappellent que l'atténuation doit toujours avoir la priorité sur la compensation⁸.

Enfin, la présentation des autres solutions possibles et des raisons pour lesquelles, du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu : il est question, à ce niveau, pour le promoteur ou maître d'ouvrage, de prévoir des *mesures d'intensification*. Celles-ci consistent à augmenter les retombées positives du projet soit pour l'environnement, soit pour la société. Avec ces directives, il y a lieu de penser que l'étude d'impact environnemental (EIE) « vise l'insertion plus harmonieuse des projets dans leur milieu naturel et humain⁹ ».

Il y a lieu de rappeler que toute évaluation environnementale des projets majeurs donne lieu à une décision motivée de l'administration compétente, sous peine d'annulation. Les délais d'intervention de cette décision diffèrent selon les pays. Au Cameroun, par exemple, cette décision intervient dans un délai maximum de quatre mois. Ce délai court dès notification¹⁰ de l'évaluation environnementale du projet majeur. Au demeurant, une fois ce délai passé et en cas de

silence de l'administration, le promoteur ou maître d'ouvrage peut démarrer ses activités. Le Code de l'environnement du Burkina Faso prévoit, pour des projets majeurs, des études d'impact environnemental (art. 4) ; le Code de l'environnement de la Côte d'Ivoire énonce : « Les travaux de construction d'ouvrages publics tels que routes, barrages, peuvent être soumis à une étude d'impact environnemental » (art. 24). « Tout projet important susceptible d'avoir un impact sur l'environnement doit faire l'objet d'une étude d'impact préalable. Il en est de même des programmes, plans et politiques pouvant affecter l'environnement » (art. 39). En RDC, la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement énonce : « Tout projet de développement, d'infrastructures ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, de télécommunication ou autre susceptible d'avoir un impact sur l'environnement est assujéti à une étude d'impact environnemental et social préalable, assortie de son plan de gestion, dûment approuvés » (art. 21).

Il faut noter également la participation du public à cette évaluation environnementale qui, bien évidemment, est distincte de celle des projets mineurs.

§ 2.1.2 L'évaluation environnementale des projets mineurs

L'évaluation environnementale des projets infrastructurels et autres travaux mineurs est un rapport établi au sujet des projets ou établissements de faible

7. Dans la compensation, nul n'est besoin d'intervenir immédiatement sur les conséquences dommageables du projet ; il est plutôt question en ce moment d'apporter une contrepartie à ces conséquences.

8. Voir P. ANDRÉ, C.E. DELISLE et J.-P. REVÉRET, *op. cit.*, p. 311. À cet effet, dans le cadre de négociations relatives aux mesures d'atténuation et de compensation, la question de la compensation pour les risques perçus est fréquemment soulevée. Toutefois, si le fait d'envisager tel mode de compensation entraîne un examen sommaire des éventuelles mesures d'atténuation (c'est-à-dire que l'intéressé choisit la compensation plutôt que la prévention ou la réduction des effets nuisibles), un tel changement d'optique n'est pas nécessairement bénéfique. À l'extrême, une vision aussi étroite de la situation peut donner lieu à la généralisation des règlements pécuniaires, lesquels n'offrent en fait aucun avantage à long terme. Tout cela porte le conseil à croire que ni la compensation ni les plans d'intervention d'urgence ne sauraient remplacer l'atténuation.

9. D. BITONDO, *Évolution des systèmes d'études d'impact sur l'environnement en Afrique centrale : rôle des associations nationales de professionnels*, Yaoundé, Digit Print, 2013, p. 8.

10. La notification, qui se distingue de la publication, est la remise à l'intéressé de la copie *in extenso* de la pièce à notifier. Ceci a même été confirmé par l'Arrêt n° 636/CCA du 10 août 1957, *Sieur NDJOCK Jean c/ État du Cameroun*. En d'autres termes, il est question pour le promoteur du projet de porter l'évaluation d'impact environnemental et sociétal à la connaissance personnelle du ministre compétent.

envergure, mais qui pourraient avoir des effets non négligeables sur l'environnement. Tout bien considéré, l'on constate que le contenu d'une évaluation environnementale des projets infrastructurels et autres travaux mineurs est quasi identique à celui de l'évaluation environnementale des grands projets.

À cet effet, l'on a : i) le résumé de l'évaluation ; ii) la description du projet ou de l'établissement ; iii) la description de l'état du site et de son environnement physique, biologique, socio-économique et humain ; iv) l'identification des effets possibles de la mise en œuvre du projet ou de l'établissement sur l'environnement naturel et humain ; v) les mesures prévues pour éviter, réduire, éliminer ou compenser les effets dommageables du projet sur l'environnement et l'estimation des dépenses correspondantes ; vi) le programme de sensibilisation et d'information ainsi que les rapports des concertations avec les populations riveraines ; vii) les termes de référence ; viii) la revue du cadre juridique et institutionnel.

La réalisation de cette évaluation – qui peut intervenir soit avant le démarrage du projet, soit au cours de son fonctionnement – ainsi que les frais y afférents sont à la charge du promoteur du projet, comme dans celle des projets majeurs.

L'évaluation environnementale des projets mineurs est obligatoire pour tout promoteur, comme celle des projets majeurs. Elle doit également faire l'objet d'une décision motivée de l'autorité compétente, et sa réalisation donne lieu à l'établissement d'un cahier de charges.

Il s'agit ici des projets de catégorie 2 soumis à l'analyse environnementale initiale au Sénégal (art. R40 du décret d'application du Code de l'environnement), ou soumis à une notice d'impact environnemental au Cameroun ou au Burkina Faso. Dans ces deux pays,

la notice d'impact environnemental est une évaluation environnementale simplifiée destinée aux projets légers par leurs dimensions et ne nécessitant pas une étude d'impact.

Le public est également invité à y participer, comme dans l'évaluation environnementale stratégique.

§ 2.1.3 L'évaluation environnementale stratégique

L'évaluation environnementale stratégique (EES) se définit comme « un processus d'évaluation et d'examen des politiques, plans et programmes ou d'autres initiatives en amont des projets¹¹ ». Le Code de l'environnement du Burkina Faso la définit comme un « processus d'évaluation et d'examen des impacts appliqué aux politiques, aux plans et aux programmes ou à toute autre initiative localisée en amont des projets, plans et programmes » (art. 4). Elle est également un processus systématique, formel et exhaustif permettant d'évaluer les effets environnementaux d'une politique, d'un plan, d'un programme ou d'un projet à composantes multiples. L'EES s'entend aussi comme « approches analytiques et participatives de la prise de décision stratégique qui visent à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, les plans et les programmes et à évaluer leurs interactions avec les considérations d'ordre économique et social¹² ». Pour le Code de l'environnement du Sénégal, elle « vise à évaluer les impacts environnementaux des décisions prises dans les politiques, plans et programmes et leurs alternatives, les études régionales et sectorielles » (art. L48).

En instituant l'évaluation environnementale stratégique, les États d'Afrique marquent un grand pas vers la protection de l'environnement, car même si l'évaluation environnementale des projets majeurs et

11. P. ANDRÉ, C.E. DELISLE et J.-P. REVÉRET, *op.cit.*, p. 31 et 435.

12. COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE, *L'évaluation environnementale stratégique : guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Paris, OCDE, 2006, p. 17.

mineurs apparaît comme un outil pertinent de cette protection, elle semble limitée¹³. L’EES permet de vérifier si une politique, un plan ou un programme respecte effectivement et efficacement les règles de protection de l’environnement.

Au niveau de la politique, elle est une ligne de conduite générale ou une proposition d’orientation d’ensemble qu’une organisation publique ou privée adopte ou adoptera et qui guide la prise de décision. Au niveau du plan, l’EES est stratégie ou projet élaboré, projeté dans l’avenir, souvent assorti de priorités, d’options et de mesures (le plan sert à étayer la politique et à la mettre en œuvre). Au niveau du programme, l’évaluation environnementale stratégique constitue un calendrier structuré et cohérent d’engagements, d’instruments proposés ainsi que d’activités. Comme le plan, le programme sert à étayer la politique et la mettre en œuvre.

L’EES a pour objectifs de renseigner les décideurs¹⁴ qui doivent intégrer les facteurs environnementaux dans l’élaboration des politiques, marquer la volonté d’impliquer le public dans le processus, renforcer et mieux encadrer l’évaluation environnementale des projets majeurs comme mineurs, identifier très tôt les impacts potentiels ne pouvant être pris en compte adéquatement au niveau des études d’impact environnemental, intégrer les enjeux stratégiques associés à la justification et à la localisation des projets, et réduire le temps et les efforts requis pour l’évaluation des propositions individuelles.

Au demeurant, il y a lieu de préciser que l’évaluation environnementale stratégique n’est pas une analyse des impacts environnementaux d’une politique, d’un plan ou d’un programme, mais plutôt une démarche dont le produit est une politique, un plan ou un programme qui prend en compte les incidences environnementales sur le développement. En d’autres

termes, l’EES permet non pas d’établir des précisions d’impacts, mais plutôt de tracer les limites dans lesquelles se réaliseront les futures activités qui découleront de la politique, du plan ou du programme de développement.

La particularité de cet outil est qu’il permet une meilleure gestion à partir des décisions de nature stratégique jusqu’à l’étape du projet concret. C’est un outil qui comporte ainsi des avantages multiples :

- D’abord, l’EES sert les objectifs de développement durable dans la création ou la révision des politiques, plans et programmes et, ainsi, transforme progressivement les méthodes de prise de décisions conventionnelles des gouvernements en processus intégrant le concept du développement durable.
- Ensuite, elle s’intègre au niveau de la planification des politiques, plans et programmes, permettant ainsi de prendre en considération un large éventail d’impacts cumulatifs et synergiques qui ne sont pas apparents au niveau des projets.
- Enfin, l’EES permet d’évaluer plusieurs solutions de rechange aux politiques, plans et programmes proposés, puisqu’elle doit être menée conjointement à la planification de ceux-ci¹⁵.

À cet effet, l’on constate que le contenu d’une évaluation stratégique est également similaire à celui d’une évaluation environnementale des projets majeurs ou mineurs. Retrouve-t-on le même contenu au niveau de l’audit environnemental ?

§ 2.1.4 L’audit environnemental

L’audit environnemental est « un outil de gestion comprenant une évaluation systématique, documentée, périodique et objective de la manière dont fonctionnent l’organisation, la gestion et le matériel en matière d’environnement¹⁶ ». C’est exactement la

13. P. ANDRÉ, C.E. DELISLE et J.-P. REVÉRET, *op. cit.*, p. 389. Les auteurs estiment que l’évaluation environnementale des projets infrastructurels est limitée dans la mesure où elle offre rarement l’occasion de débattre de manière constructive de la justification, voire du choix de développement que les projets pris individuellement sous-tendent.

14. *Ibid.* Pour ces auteurs, « le décideur est la personne ou l’organisme qui détient l’autorité et à qui revient la prise de décision en regard d’un projet » (p. 145).

15. D. BOURSIER-LÉPINE, *L’évaluation environnementale stratégique : une procédure à intégrer au système d’évaluation environnementale québécois*, mémoire de maîtrise, Centre de formation universitaire en environnement, Université de Sherbrooke, 2012, p. 9.

16. P. ANDRÉ, C.E. DELISLE et J.-P. REVÉRET, *op. cit.*, p. 433.

même définition que consacre le Code de l'environnement du Burkina Faso (art. 4). Le Code de l'environnement du Sénégal le définit comme « un outil de gestion qui comprend une évaluation systématique, documentée, périodique et objective de la manière dont fonctionnent l'organisation, la gestion et le matériel en matière d'environnement, dans le but de sauvegarder l'environnement » (art. L8) et la loi de la RDC le définit comme un « outil de gestion consistant en une évaluation systématique, documentée, périodique et objective de l'efficacité des systèmes et des processus organisationnels et gestionnaires conçus pour assurer la protection de l'environnement¹⁷ ».

Plus précisément, il s'agit d'une procédure qui permet de suivre le niveau de respect des normes établies (audit de conformité environnementale), d'assurer la garantie d'une qualité, d'un label (audit de certification), et de vérifier les performances environnementales d'un processus de production.

En effet, il est souhaitable de réaliser régulièrement des audits de différentes structures. Ces audits visent les objectifs suivants :

- Vérifier les modèles de prévision, les politiques et les méthodes générales des études d'impact environnemental pour des applications futures en comparant les prévisions et les hypothèses antérieures avec les impacts mesurés et documentés.
- Vérifier et améliorer l'efficacité des méthodes d'évaluation d'impact environnemental, de la surveillance des impacts ainsi que des mesures d'atténuation et de compensation pour des applications futures.

L'audit peut améliorer divers éléments du processus d'étude d'impact environnemental, notamment les politiques, la planification initiale, le cadrage de l'évaluation, les méthodes d'étude, les modèles de prévision et les stratégies d'atténuation, ainsi que les

programmes de participation des organismes de réglementation et du public. Une telle amélioration rehaussera la rentabilité et l'efficacité du processus d'évaluation environnementale des projets infrastructurels. C'est également un outil de gestion utilisé surtout dans le domaine des entreprises industrielles. À cet effet, le terme *audit* désigne l'examen interne, systématique, périodique et objectif des pratiques de gestion de l'environnement au sein des entreprises.

L'audit environnemental facilite le contrôle opérationnel des pratiques susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, ainsi que l'évaluation de la conformité de ces pratiques avec les normes édictées et les politiques environnementales de l'entreprise. Il a évidemment pour objectif de mettre en évidence les impacts négatifs et d'y apporter des mesures correctives afin d'améliorer la gestion de l'environnement au sein de l'entreprise. L'audit améliore aussi les performances techniques et la productivité des entreprises, d'où sa notoriété dans les pays développés, très souvent à la demande des industriels.

L'on doit souligner que l'évaluation environnementale se compose d'une variété de processus qui ont tous en commun la protection de l'environnement dans la planification des opérations, voire du développement des projets. Cette planification contient des outils différents de ceux de l'évaluation environnementale.

SECTION 2.2

Les outils de la planification

Pour les États africains, la planification territoriale est un outil de prévision essentiel qui, en plus de protéger l'environnement, favorise l'écodéveloppement¹⁸. À cet effet, elle ne doit pas être seulement un slogan de type gouvernemental ou intergouvernemental ni

17. Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement en RDC, art. 2, 4.

18. Dans cette perspective, l'article 30 de la loi n° 2014-390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable de la Côte d'Ivoire dispose : « La politique et le plan d'urbanisme, des schémas directeurs d'aménagement, des plans d'occupation des sols et bien d'autres plans prennent en compte les impératifs liés à la lutte contre les changements climatiques, à la gestion des catastrophes, à la conservation de la diversité biologique, à la protection de l'environnement et de la santé humaine, dans la réalisation des zones d'activités économiques, de résidence et de loisirs. » La loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'urbanisme du Sénégal contient plusieurs dispositions relatives, entre autres, à l'aménagement du territoire et à la planification urbaine.

un simple concept pour embellir les textes juridiques en Afrique. Dès lors, les outils de planification qui seront développés ici sont les documents d'aménagement du territoire et les documents de planification urbaine.

§ 2.2.1 Les documents d'aménagement du territoire

Les documents concernés ici sont au moins au nombre de trois : le schéma national d'aménagement, le schéma régional d'aménagement et le schéma sectoriel d'aménagement.

Le *schéma national d'aménagement* est un ensemble documentaire présentant les orientations, les objectifs et les résultats attendus d'une vision du développement spatial, physique et environnemental basée sur des options politiques, sur la gestion des ressources naturelles disponibles, sur la dynamique sociale ainsi que sur le patrimoine environnemental, artistique et culturel.

Le *schéma régional d'aménagement* est un document régional d'aménagement et de développement durable du territoire. C'est un document de planification physique et spatiale régionale fixant les orientations fondamentales en matière d'implantation des équipements structurants, d'environnement et d'organisation de la territorialité du développement, sur la base des options retenues dans le schéma national d'aménagement, et de développement durable du territoire.

Le *schéma sectoriel d'aménagement* est une traduction cohérente du schéma directeur national d'aménagement et de développement durable du territoire dans un secteur d'activités donné, permettant à travers une planification physique et spatiale d'anticiper les besoins en infrastructures et autres mesures d'accompagnement à appliquer dans ledit secteur.

Le schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire fixe les orientations fondamentales à long terme en matière d'aménagement de l'environnement et de développement

durable du territoire national. Il est un stimulateur de l'absorption des investissements et un outil de rationalisation de la dépense publique et privée. Le schéma régional, qui concerne la région, est révisé périodiquement. Quant au schéma sectoriel, il est élaboré sur la base des besoins, des ressources, des choix stratégiques, des options de développement physique et de la cohérence régionale ou sous-régionale, selon une démarche concertée et participative. Il fait également l'objet d'une évaluation et d'une actualisation périodiques.

§ 2.2.2 Les documents de planification urbaine

Les documents de planification urbaine comprennent le plan directeur d'urbanisme, le plan d'occupation des sols, le plan de secteur et le plan sommaire d'urbanisme.

Le *plan directeur d'urbanisme* (PDU) prend en compte les impératifs de protection de l'environnement dans le choix des emplacements prévus pour les zones d'activités économiques, résidentielles et de loisir. Le PDU est un document qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement d'un territoire urbain, la destination générale des sols et la programmation des équipements. Les études du PDU sont suivies par un comité technique de pilotage, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret.

Le *plan d'occupation des sols* est un document qui fixe l'affectation des sols et les règles qui la régissent pour le moyen ou le long terme. Il définit le périmètre de chacune des zones d'affectation et édicte, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol. Les dispositions du plan d'occupation des sols doivent être compatibles avec les orientations du PDU.

Le *plan de secteur* est un document qui, pour une partie de l'agglomération, précise de façon détaillée l'organisation et les modalités techniques d'occupation du sol, les équipements et les emplacements réservés, et les caractéristiques techniques et financières des différents travaux d'infrastructures. Le plan

de secteur est élaboré pour une partie d'une localité couverte par un plan d'occupation des sols. Les dispositions du plan de secteur doivent être compatibles avec les orientations du plan d'occupation des sols et, conformément à ce dernier, le plan de secteur doit tenir compte de la nécessaire cohérence de l'ensemble de l'agglomération.

Le *plan sommaire d'urbanisme* est un document qui fixe l'affectation des sols et définit le périmètre de chacune des zones d'affectation. Il édicte de façon sommaire, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol. Les dispositions du plan sommaire d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations du PDU. Le plan sommaire d'urbanisme est approuvé par arrêté municipal, après délibération du conseil municipal et avis des services locaux de l'urbanisme ou ceux chargés des questions urbaines, selon le cas.

Il y a lieu de préciser que l'initiative de l'élaboration de tous ces plans appartient au maire et qu'ils sont également élaborés sous son autorité. En outre, tous ces documents de planification urbaine ont en commun les éléments suivants : i) un rapport justificatif ; ii) des documents graphiques ; iii) des annexes éventuelles ; iv) un règlement.

Conclusion

L'évaluation environnementale et les outils de planification contribuent à bien asseoir la dimension anticipative du rôle du droit de l'environnement. Il s'agit des outils incontournables de protection de l'environnement.

Les litiges relatifs aux outils de protection de l'environnement portent notamment sur le défaut d'une évaluation environnementale pour des projets qui en nécessitent une, le non-respect des prescriptions d'une évaluation environnementale au cours de l'exécution d'un projet, le non-respect des procédures d'élaboration d'une évaluation environnementale (notamment l'absence d'audiences publiques), la non-prise en compte des points de vue et des besoins des populations locales dans des outils de planification, et le non-respect des prescriptions des outils de planification pour certains citoyens. Par ailleurs, on peut aussi noter le non-respect des espaces verts en milieu urbain et les dangers provenant des bâtiments en ruine que leurs propriétaires ne peuvent rénover.

CHAPITRE 3

La fiscalité environnementale en Afrique

Introduction

La fiscalité, d'une manière générale, se concrétise par un ensemble de prélèvements obligatoires effectués par l'État ou ses démembrements sur des personnes physiques ou morales, sous forme d'impôts, de taxes ou de redevances, afin de faire face aux dépenses publiques ou pour poursuivre les objectifs d'une politique. Notion aux contours larges, la fiscalité regroupe plusieurs catégories de contributions aux charges publiques qui peuvent soit s'appliquer à un domaine d'activité (commerce, bourse, agriculture, etc.), soit être prélevées directement sur un revenu (salaire, bénéfice), par voie d'autorité et sans contrepartie directe. Conçue comme un ensemble de recettes affectées à des dépenses publiques, la fiscalité environnementale a une finalité de protection de l'environnement distincte de l'impôt au sens classique, dont la fonction sociale est d'assurer la redistribution des richesses. Comme elle l'a fait dans la définition du droit de l'environnement, la doctrine s'est efforcée, dans la définition de la fiscalité environnementale, de mettre en relief le critère finaliste de la notion afin d'affirmer son caractère spécifique dans l'univers du droit fiscal au même titre que la fiscalité boursière. Selon une idée de la professeure Sylvie Caudal, la fiscalité de l'environnement est « celle qui a pour objectif principal la protection de celui-ci¹ ». Les prélèvements publics procèdent en règle générale d'une philosophie de base, qui est d'enrichir ou de remplir les caisses de l'État; celle qui sous-tend la fiscalité environnementale est d'amener la population à contribuer à divers niveaux à l'œuvre de protection de l'environnement. La nature offre les ressources destinées à entretenir la vie, qui doivent demeurer

hors du commerce. Les prélèvements que supporte le domaine de l'environnement tendent à compenser les pertes que ce dernier subit. Cela dit, en dépit d'un caractère relativement jeune et insuffisamment développé (section 3.1), l'existence de la fiscalité environnementale en Afrique a une justification et plusieurs secteurs l'expriment déjà (section 3.2).

SECTION 3.1

Les sources internationales de la fiscalité environnementale en Afrique

Bien que la tendance n'ait résulté, pour l'heure, qu'en un encadrement par des principes et des recommandations au plan multilatéral, le droit fiscal environnemental puise ses sources dans l'ordre juridique international. Le plan Action 21 de l'ONU recommande aux États de développer la fiscalité environnementale, et plusieurs instruments juridiques régionaux africains la préconisent.

§ 3.1.1 Justification de la fiscalité environnementale dans l'Action 21

Au chapitre 4 du plan d'action adopté par l'ONU en 1992 figurent les prescriptions fiscales en matière environnementale, qui se nourrissent essentiellement de l'idée qu'un certain nombre de progrès ont déjà été enregistrés dans l'utilisation des instruments économiques appropriés pour influencer le comportement du consommateur. On a mentionné, notamment,

1. S. CAUDAL, *La fiscalité de l'environnement*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2014, p. 29.

les régimes de taxes et redevances au profit de l'environnement et les systèmes de consigne. Cette tendance devrait être encouragée, compte tenu des conditions particulières de chaque pays². Fidèle à la logique économique qui inspire tout dispositif fiscal, Action 21 affirme néanmoins très clairement la vocation dissuasive de la fiscalité environnementale. Et comme on le verra par la suite, la transposition de ce principe dans différents contextes repose sur deux piliers : celui de faire tirer à la communauté entière avantage du produit de l'exploitation de la ressource naturelle, et celui d'opérer des prélèvements dissuasifs et compensatoires des atteintes à l'environnement. En raison de son lien indéfectible avec la vie, mais aussi du fait qu'elle constitue la ressource la plus directement affectée par les changements climatiques (assèchement, glaciation, évaporation), l'eau représente une catégorie privilégiée. Le chapitre 18 d'Action 21 ne s'est pas réservé du droit de prévoir un aménagement spécifique visant à établir, en fonction de la situation de chaque pays et lorsque les moyens le permettent, des taxes sur l'eau qui tiennent compte du coût marginal et du coût d'opportunité de l'eau, notamment lorsqu'elle est destinée à des activités de production³. Le programme consolide de ce point de vue la Déclaration de Rio, qui invite les autorités nationales à promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement⁴.

§ 3.1.2 Les textes régionaux africains et la fiscalité environnementale

Le continent africain compte des États pour la plupart pauvres, qui ont axé leur développement économique sur l'exploitation des ressources naturelles du sol et du sous-sol. Longtemps, la négligence des problèmes écologiques par ces États a semblé compromettre les

chances d'une meilleure protection de l'environnement sur le continent, malgré leur participation active aux rendez-vous internationaux. Une position continentale s'est presque affirmée, allant dans le sens de susciter à l'échelle mondiale les financements alternatifs en contrepartie des limites imposées contre l'exploitation abusive de l'environnement. Aujourd'hui, l'Afrique est amenée à tirer elle-même les leçons, au vu des avancées du désert, de la déforestation ou de la sécheresse, et à prendre conscience de l'absence de contradiction qu'il y a entre la promotion du développement et la nécessité de préserver les écosystèmes.

Le développement progressif du dispositif conventionnel (régional et sous-régional) témoigne d'un véritable éveil politique consécutivement à l'adoption de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (juillet 2003), laquelle affirme la nécessité de prendre « des mesures d'incitation économique destinées à prévenir ou à réduire les dommages à l'environnement, à restaurer ou à améliorer la qualité de l'environnement, et à mettre en œuvre les obligations internationales qui leur incombent dans ces domaines » (art. 13, 2, b). L'objectif devrait mobiliser le développement et le transfert de technologies (art. 19) en s'appuyant sur le renforcement de la coopération en matière de développement et d'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement, ainsi qu'en matière d'accès à ces technologies et à leur transfert, dans des conditions mutuellement convenues, en vue d'accélérer la transition au développement durable (art. 19, 1).

C'est une chose d'assurer le transfert et l'utilisation des technologies respectueuses de l'environnement (art. 19, 1), mais c'en est une autre d'adopter et d'appliquer des mesures législatives et réglementaires mettant en place des incitations pour le développement. Les textes adoptés à l'échelle régionale consacrent à la fois le principe pollueur-payeur – en vertu duquel les coûts des mesures de prévention,

2. Action 21, chap. 4, paragr. 25.

3. *Ibid.*, chap. 18, paragr. 59b.

4. Déclaration de Rio de 1992, principe 16.

de maîtrise et de réduction de la pollution sont intégralement ou partiellement à la charge du pollueur (art. 19, 1, d) –, et le principe préleveur-payeur – en vertu duquel les usages non domestiques de l'eau donnent lieu au paiement d'une redevance destinée à contribuer au financement des services liés à l'eau (art. 7, c).

Le régime fiscal environnemental est donc indissociable de nombreux enjeux. La Charte de l'eau du lac Tchad d'avril 2012⁵ institue deux sortes de prélèvements perçus par les autorités nationales conformément à leurs règles et procédures financières. Le premier de ces prélèvements concerne la taxe annuelle pour contribution aux coûts de mobilisation des ressources en eau pour la satisfaction des besoins socio-économiques et environnementaux, dite *taxe de prélèvement* (art. 18), à laquelle sont assujetties les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qui bénéficient d'autorisations de prélèvement. Le deuxième est la *taxe de pollution*, prévue par l'article 26 de la Charte, qui énonce : « Les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qui bénéficient d'autorisations de rejet sont assujetties à une taxe annuelle pour contribution aux coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction des pollutions engagées par les pouvoirs publics. » La taxe sur la pollution ne s'assimile pas et ne dispense pas les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, de leur responsabilité civile en cas de dommages causés aux personnes et aux biens ou de leur responsabilité pénale en cas de comportements constitutifs d'infractions conformément à leur droit interne.

Dans un même esprit, la Charte de l'eau du Niger d'avril 2008⁶ engage les États à mettre à la charge du pollueur, personne morale ou physique, les coûts de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution

en contrepartie des incitations fiscales destinées à aider les opérateurs économiques pratiquant des modalités d'utilisation de la ressource respectueuses de l'environnement (art. 8). À la charge du préleveur également, le texte prévoit des obligations financières résultant d'une tarification de l'utilisation de l'eau (art. 9). Des dispositions semblables qui ont été prises par la Charte des eaux de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), signée en mai 2002, instituent au sein des États parties⁷ des taxes à l'encontre des usagers pollueurs de l'environnement afin de financer la gestion écologiquement rationnelle de la ressource (art. 18). Ce mécanisme est destiné, en gros, à assurer la contribution financière de chaque usager au financement des investissements, des charges récurrentes et au remboursement des dettes contractées (art. 7).

Il faut enfin citer ici l'exemple du Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), signé en 2005⁸, qui prévoit en son article premier que les États Parties au traité s'engagent, dans le cadre de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, à développer une fiscalité forestière adéquate et des mesures d'accompagnement nécessaires à sa mise en œuvre pour soutenir de manière pérenne les efforts de conservation, d'aménagement durable et de recherche sur les écosystèmes forestiers.

Au vu des différentes sources juridiques, on peut dégager deux principes essentiels de la fiscalité environnementale en Afrique : le principe préleveur-payeur et le principe pollueur-payeur, dont la combinaison aboutit à deux types de taxes, la taxe de prélèvement et la taxe de pollution.

5. Parties : la République du Cameroun, la République centrafricaine, la Libye, la République du Niger, la République Fédérale du Nigeria, la République du Tchad.

6. Parties prenantes : la République du Bénin, le Burkina Faso, la République du Cameroun, la République de Côte d'Ivoire, la République de Guinée, la République du Mali, la République du Niger, la République fédérale du Nigeria, la République du Tchad.

7. Parties : la République du Mali, la République islamique de Mauritanie, la République du Sénégal.

8. Parties : la République du Burundi, la République du Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo, la République gabonaise, la République de Guinée équatoriale, la République du Rwanda, la République de Sao Tomé et Príncipe, la République du Tchad.

SECTION 3.2

Les secteurs de la fiscalité environnementale en Afrique

L'approche sectorielle caractérise d'une manière générale l'introduction de la fiscalité dans le domaine de l'environnement en Afrique. Si certaines taxes sont prélevées sur la base de la pollution, des déchets, des gaz à effet de serre, et de l'exploitation des ressources du sol et du sous-sol (3.2.1), d'autres le sont aux fins de la conservation et de la gestion durable des ressources de la biodiversité (3.2.2).

§ 3.2.1 La lutte contre la pollution et les déchets

À l'exemple du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal, du Cameroun et de la République démocratique du Congo, plusieurs pays ont institué des taxes sur la pollution, les déchets et les gaz à effet de serre.

Au Burkina Faso, le Code de l'environnement du 2 avril 2013 instaure des mesures fiscales incitatives ou dissuasives sur les produits, services et équipements ayant un effet potentiel ou avéré sur le comportement environnemental des agents économiques (art. 15). Aussi, l'article 67 du Code dispose : « Les activités polluantes, les produits et les équipements potentiellement polluants sont soumis à taxation. »

En Côte d'Ivoire, c'est la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement qui énonce les conditions dont dépendent la responsabilité du pollueur, à savoir que toute personne physique ou morale dont les agissements ou les activités causent ou sont susceptibles de causer des dommages à l'environnement est soumise à une taxe ou à une redevance. Elle assume en outre toutes les mesures de remise en état. À cet effet, les collectivités locales sont tenues d'avoir un plan de gestion de l'environnement, une ou plusieurs décharges contrôlées d'ordures ménagères. Elles doivent également veiller à enrayer tous les dépôts sauvages et instituer une taxe de salubrité (art. 67).

Au Sénégal, la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement consacre une série d'articles aux droits et taxes perçus dans le cadre de la lutte contre les pollutions et les nuisances dues aux activités des entreprises. Ainsi, la loi prévoit que les ventes de matériels et de produits anti-polluants fabriqués par des entreprises nationales ou des sociétés agréées sont considérées comme des exportations et soumises au taux réduit de la taxe sur le chiffre d'affaires. De même, les installations classées pour la protection de l'environnement sont assujetties aux droits et taxes (art. L25). En matière d'assiette et de modalités de calcul, les droits et taxes annuels relatifs aux installations classées sont perçus par le ministère responsable de l'environnement ; ils sont constitués de taxes superficielles, de taxes sur les appareils à pression de vapeur et de gaz et de taxes à la pollution (art. L27). La taxe à la pollution est calculée annuellement en fonction du degré de pollution (ou charge polluante). La charge polluante retenue comme assiette de la taxe est la moyenne des résultats des prélèvements effectués lors d'une ou de plusieurs campagnes de mesures (art. L73).

Au Cameroun, outre la loi n° 96/12 du 4 août 1996 qui énonce en son article 9 le principe pollueur-payeur, la loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes prévoit que les établissements classés qui polluent l'environnement sont assujettis au paiement de la taxe annuelle à la pollution. Le montant de la taxe perçue pour chaque établissement est le produit d'un taux de base par un coefficient multiplicateur. Le taux et le mode de calcul de la taxe à la production sont déterminés par la loi de finances (art. 25, 1 à 3). Les droits de délivrance de l'autorisation d'exploitation ou du récépissé de déclaration, les frais d'inspection ou de contrôle, la taxe à la pollution ainsi que les pénalités prévues par la loi sont liquidés par les inspecteurs assermentés des établissements classés et recouverts par les agents du Trésor (art. 27, 1).

S'agissant de la République démocratique du Congo, enfin, la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de

l'environnement prévoit en son article 39 que « toute installation classée est assujettie au paiement d'une taxe d'implantation, d'une taxe rémunératoire annuelle et d'une taxe de pollution ». Le taux de ces taxes est fixé selon la législation en vigueur.

§ 3.2.2 La conservation et la gestion durable des ressources de la biodiversité

Les taxes de conservation et de gestion durable des ressources de la biodiversité ont été instituées dans de nombreux pays ayant adopté en particulier les lois forestières.

Au Burkina Faso, la loi forestière du 5 avril 2011 prévoit que toute exploitation forestière à des fins commerciales ou industrielles donne lieu à paiement de taxes et redevances (art. 58); la délivrance des permis d'exploitation est subordonnée à l'acquittement d'une taxe dont le taux, l'assiette et les modalités de perception sont fixés par la loi de finances (art. 62); les redevances et les taxes collectées dans le cadre de la valorisation des réserves de faune font l'objet d'une répartition entre le budget de l'État et celui des collectivités locales (art. 97); la gestion des refuges locaux et des zones villageoises d'intérêt cynégétique est assujettie à des redevances et à des taxes déterminées par les textes d'application du code (art. 106); les redevances et les taxes collectées dans le cadre de la gestion des refuges locaux et des zones villageoises d'intérêt cynégétique sont réparties entre les budgets locaux et les organisations villageoises de gestion de la faune; enfin, l'abattage de tout animal dans le cadre de la chasse donne lieu à l'acquittement de taxes d'abattage, dans des conditions qui sont déterminées par arrêté conjoint des ministres responsables de la faune et des finances (art. 122).

Le Code forestier ivoirien issu de la loi n° 2014-427 du 14 juillet 2014 pose le principe de la *légalité du produit forestier*, concept qui englobe le produit de la forêt exploité, transporté, stocké, transformé ou exporté en respectant la législation nationale relative aux activités forestières, à la protection de l'environnement, aux droits des travailleurs, au commerce, notamment au paiement des taxes, à la déclaration

en douane (art. 1). Il est admis à ce titre que les personnes physiques ou morales dont les agissements ou les activités causent ou sont susceptibles de causer des dommages à la forêt soient soumises à une taxe ou redevance destinée à la réparation des dommages causés, et assurent en outre toutes mesures de remise en état, sans préjudice d'autres sanctions prévues par la loi. Dans cet ordre d'idées, sont assujetties au paiement de droits, taxes et redevances, dont les modalités sont fixées par voie réglementaire, aussi bien l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits forestiers (art. 102), que la cession, la location, l'exploitation, la transformation ou la commercialisation des produits forestiers (art. 103). De même, les personnes physiques ou morales exerçant dans l'exploitation, la transformation, la valorisation, la promotion ou la commercialisation des produits forestiers sont assujetties, dans le cadre de leurs activités, aux paiements des droits, taxes et redevances prévus par les textes en vigueur (art. 104).

Au Sénégal, c'est la loi n° 96/03 du 8 janvier 1998 portant Code forestier, en son article L.3, qui pose le principe d'un paiement de taxes et redevances préalable à l'exploitation commerciale de toute ressource forestière.

S'agissant du Cameroun, il faut se reporter aux nombreuses dispositions de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 sur le régime des forêts et de la faune, qui détermine les charges financières et fiscales applicables aux ventes de coupe et aux conventions d'exploitation forestière (art. 66, 1). Outre la patente prévue par le Code général des Impôts, les charges financières que prévoit la loi sont constituées de la redevance forestière annuelle assise sur la superficie et dont le taux est fixé par la loi de finances; de la taxe d'abattage des produits forestiers, c'est-à-dire la valeur par espèce, par volume, poids ou longueur, estimée selon des modalités fixées par décret; de la surtaxe progressive à l'exportation des produits forestiers non transformés; de la contribution à la réalisation des œuvres sociales; de la réalisation de l'inventaire forestier; de la participation aux travaux d'aménagement. À l'exception de ces deux derniers cas, toute autre catégorie de charge financière est fixée annuellement par la loi de finances, qui prévoit en général deux mécanismes de taxation, dont l'un, assis sur l'exploitation

par permis d'exploitation et l'exploitation par autorisation personnelle de coupe, donne lieu uniquement à la perception du prix de vente des produits forestiers, et l'autre, assis sur les services produits par les forêts domaniales, donne lieu à la perception des droits correspondants.

Il est à noter, pour ce qui est des exonérations, que la loi accorde très peu d'avantages fiscaux, surtout lorsque le produit de l'exploitation est tourné vers l'exportation. Les bénéficiaires des ventes de coupe et des concessions, quel que soit le régime fiscal dont ils bénéficient, ne peuvent être exonérés ni du paiement des taxes d'abattage des produits forestiers ni du versement de toute taxe forestière relative à leur titre d'exploitation. De même, aucun exportateur des produits non transformés ne peut être exonéré du paiement de la surtaxe progressive à l'exportation. Les taxes environnementales sont programmées pour aider les communautés de base dont le milieu de vie est directement affecté. Aussi, au titre de l'exploitation de leurs forêts, les communes perçoivent le prix de vente des produits forestiers et la redevance annuelle assise sur la superficie. Pour les forêts dont ils sont propriétaires, les communautés villageoises et les particuliers perçoivent quant à eux le prix de vente des produits tirés (art. 67, 1 à 3).

Ce qui est valable pour la flore l'est presque aussi pour la faune. Les sommes émanant du recouvrement des droits de permis et licences de chasse ainsi que les produits des taxes d'abattage, de capture et de collecte sont reversés pour 70 % au Trésor public et pour 30 % à un fonds spécial d'aménagement et d'équipement des aires de conservation et de protection de la faune, suivant les modalités fixées par décret (art. 105). Les droits et produits des taxes concernés sont prélevés sur deux catégories d'activités essentielles : d'une part, l'abattage et la capture des animaux dont la liste est arrêtée ; de l'autre, la chasse en zone cynégétique non affermée et les expéditions de chasse par un guide de chasse ou dans toute autre zone de forêt du domaine forestier national. La première catégorie donne lieu à la perception des taxes dans les taux fixés par la loi de finances et à la délivrance d'un certificat d'origine (art. 91) ; la seconde donne lieu à la perception d'une taxe journalière dont le taux est

fixé par la loi de finances (art. 94). Sous réserve de s'acquitter des taxes et/ou droits y afférents (art. 96), les personnes titulaires d'un permis de chasse disposent librement des dépouilles et des trophées des animaux régulièrement abattus par elles.

En République démocratique du Congo, en vertu de la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature, l'accès aux ressources biologiques et génétiques et aux savoirs traditionnels associés est assujéti au partage juste et équitable des avantages monétaires et non monétaires découlant de leur utilisation (chap. IV). Les avantages monétaires prévus par l'article 60 de cette loi comprennent les paiements initiaux, les paiements par étapes, la redevance de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique, les droits d'accès par échantillon collecté ou autrement acquis, les droits de licence en cas de commercialisation et les prestations de service. Les avantages non monétaires, quant à eux, sont basés sur l'appui institutionnel et social durable ainsi que le transfert de technologie. D'autres textes, telle la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier, vont plus loin en déterminant les modalités de prélèvement des taxes et redevances ainsi que leur clé de répartition. L'article 121 du Code forestier retient en substance cinq types de prélèvements. La *redevance de superficie concédée* est prélevée au taux minimal fixé par l'administration, augmenté de l'offre supplémentaire proposée par le concessionnaire au moment de l'adjudication. Elle est reversée à 40 % aux entités administratives décentralisées de provenance des bois ou des produits forestiers et à 60 % au Trésor public. La *taxe d'abattage*, répartie à parts égales de 50 % au Fonds forestier national et au Trésor public, est prélevée à un taux variable selon la classe des essences forestières et la zone de prélèvement. Les *taxes à l'exportation*, payées au taux de taxes à l'exportation des produits bruts, sont reversées à 100 % au Trésor public. La *taxe de déboisement*, dont le taux correspond au coût du déboisement à l'hectare, se répartit à parts égales entre le Trésor public et le Fonds forestier national. La *taxe de reboisement*, dont le taux correspond à 10 % du coût de reboisement à l'hectare, est destinée à 100 % au Fonds forestier national (art. 122).

§ 3.2.3 L'eau

«L'eau c'est la vie», a-t-on coutume de dire, mais son utilisation, tout comme celle des ressources du sous-sol, n'échappe pas à la fiscalité environnementale. Le régime de l'eau dans ses différents aspects nationaux comporte un ensemble de règles définies qui permettent de tarifier l'utilisation de l'eau selon les usages. Ces utilisations sont soumises tantôt à des taxes, tantôt à des redevances.

Au Burkina Faso, la loi n° 002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau prévoit une contribution au financement de ceux qui, par leur activité, rendent nécessaires ou utiles des interventions publiques ou privées en vue de préserver ou de restaurer la qualité de l'eau, de répondre aux besoins correspondant aux utilisations qui en sont faites ou d'assurer la conservation des écosystèmes aquatiques (art. 47). Cette contribution concerne d'une part les personnes physiques ou morales dont l'activité est de nature à provoquer ou aggraver la pollution de l'eau ou la dégradation du milieu aquatique (art. 48) et, d'autre part, celles qui utilisent de l'eau à des fins autres que domestiques, en fonction de leur volume d'eau prélevé, consommé ou mobilisé (art. 49). La nature de l'activité, le volume d'eau prélevé, la modification du régime de l'eau ainsi que la pollution constituent autant d'éléments de base de la taxation de l'eau. Quant aux catégories de taxes et à leur champ d'application, la loi n° 058-2009/AN portant institution d'une taxe parafiscale au profit des agences de l'eau du Burkina Faso prévoit que la contribution financière en matière d'eau comprend trois taxes : la *taxe de prélèvement de l'eau brute*, applicable aux activités agricoles, pastorales et piscicoles, à la production de l'eau potable, aux activités minières et industrielles, et aux travaux de génie civil (art. 3) ; la *taxe de modification du régime de l'eau*, à laquelle sont soumises toutes formes d'exploitation des plans et cours d'eau, ainsi que les installations, ouvrages, travaux et activités entraînant une modification du débit du mode d'écoulement des eaux (art. 4) ; la *taxe de pollution de l'eau*, prélevée sur les installations, activités ou travaux à l'origine d'un déversement, écoulement, rejet, dépôt direct ou indirect de matières de toute nature et, plus généralement, de tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation

des eaux en modifiant leurs caractéristiques chimiques ou biologiques, qu'il s'agisse d'eaux de surface ou d'eaux souterraines (art. 5).

La tendance se veut identique en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Cameroun. En Côte d'Ivoire, la loi n° 98-755 du 23 décembre 1998 portant Code de l'eau prévoit que toute personne utilisant les eaux du domaine public hydraulique est soumise au paiement d'une redevance fixée par l'État (art. 100). Ces redevances varient entre la redevance relative à la qualité, la redevance relative à la quantité prélevée, la redevance relative à l'utilisation de la force motrice de l'eau, la redevance relative à l'utilisation de l'eau et la redevance relative à la mobilisation des ressources en eau (art. 101). Au Sénégal, la loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'eau prévoit le paiement d'une redevance, aussi bien pour le prélèvement de l'eau (art. 16), que pour ses utilisations non consommatrices qui concernent la génération d'énergie hydro-électrique, la réfrigération, la navigation à fort tirant d'eau, la pisciculture ainsi que les activités récréatives. Au Cameroun, la loi n° 98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau institue respectivement une redevance sur les prélèvements des eaux de surface ou souterraines à des fins industrielles et commerciales (art. 10) et une taxe d'assainissement perçue par l'État sur les personnes physiques ou morales propriétaires d'installations raccordées aux réseaux d'égouts publics ou privés de collecte et de traitement des eaux usées (art. 8, 1).

§ 3.2.4 Les ressources du sous-sol

L'exploitation minière est, à l'image de l'eau, soumise à un régime fiscal spécifique fondé sur les transactions des droits sur les titres miniers, lesquels droits recouvrent les impôts, droits et taxes spécifiques à payer sur le revenu réalisé lors de la cession, de la transmission ou de toute autre transaction d'un titre minier ou d'une autorisation. En guise d'illustration, la loi n° 0362015/CNT de juin 2015 portant Code minier du Burkina Faso prévoit plusieurs fonds miniers alimentés soit par les cotisations annuelles des titulaires de permis d'exploitation ou des bénéficiaires d'autorisations d'exploitation industrielle de substances de carrières, soit de franchise des impôts

ou de redevance forfaitaire. Les ressources de ces prélèvements sont réparties entre quatre fonds miniers : le Fonds de développement local, le Fonds de réhabilitation et de fermeture de la mine, le Fonds de réhabilitation et de sécurisation des sites miniers artisanaux et de lutte contre l'usage des produits chimiques prohibés, et le Fonds de financement de la recherche géologique et minière et de soutien à la formation sur les sciences de la Terre (art. 25). En Côte d'Ivoire, la loi n° 95-553 du 17 juillet 1995 portant Code minier impose, outre les redevances et taxes prévues au Code général des impôts, y compris l'impôt sur le bénéfice industriel et commercial (BIC), le paiement d'un droit fixe, d'une redevance superficielle et d'une taxe *ad valorem* ou proportionnelle par le titulaire d'un titre minier ou bénéficiaire d'une autorisation (art. 80). En règle générale, le prélèvement des taxes ou redevances en matière minière dépend des conditions liées à l'activité et au statut de l'exploitant. La taxe *ad valorem* ou proportionnelle est perçue dans les mêmes conditions et selon les mêmes procédures, sanctions et sûretés que les taxes sur le chiffre d'affaires (art. 83). L'exploitation de gîtes de substances classés en régime de carrières donne lieu à la perception d'un droit fixe d'une redevance superficielle, d'une taxe d'extraction et d'une taxe d'exploitation de substances de carrière. Les montants, taux, et modalités de recouvrement de ces droits et taxes sont définis par la réglementation minière (art. 90). Au Sénégal, la loi n° 206-32 portant Code minier retient deux ordres de prélèvements, à savoir les recettes minières, qui sont le produit des droits, redevances et taxes relatifs aux titres miniers (art. 1, 38), et la redevance minière ou redevance *ad valorem* due sur la production et la commercialisation des substances minérales (art. 1, 40). En droit camerounais, la loi n° 2016/17 du 14 décembre 2016 portant Code minier assujettit les titulaires des titres miniers, des autorisations et des permis d'exploitation à quatre formes de prélèvements : la *taxe ad valorem*, équivalente à la somme due à l'État ou aux institutions sectorielles nationales, au titre de la valeur de la production sur le carreau de la mine des produits miniers et les eaux de source, eaux minérales et thermominérales et les gîtes géothermiques ; la *taxe à l'extraction*, qui représente la somme due au titre de la valeur de la production des substances de carrières

artisanales commerciales, des carrières artisanales semi-mécanisées et des carrières industrielles ; la *redevance superficielle*, qui est la somme due en contrepartie de la superficie occupée par l'activité ; la *redevance minière*, prélevée lors de la première vente et dont le montant est dû au titre de la valeur de la production sur le carreau de la mine (art. 4).

§ 3.2.5 Les incitations pour comportement favorable à l'environnement

La fiscalité environnementale fait partie de tout système de gestion de l'environnement et comporte un volet important de prévention des atteintes au milieu naturel. De nombreux États, à l'exemple du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et du Cameroun, ont érigé des dispositifs fiscaux destinés à l'incitation au changement de comportement. Le Code de l'environnement burkinabè prévoit la création d'un fonds de soutien au service public de l'environnement dénommé « Fonds d'intervention pour l'environnement » (art. 16). En Côte d'Ivoire, le Code de l'environnement prévoit un fonds national de l'environnement (FNDE), mais la protection de l'environnement en droit ivoirien est également organisée autour des « fondations » prévues par la loi n° 2002-102 du 11 février 2002 relative à la création, à la gestion et au financement des parcs nationaux et des réserves naturelles, qui sont les personnes morales créées en vue de réaliser un but d'intérêt général. Ces institutions bénéficient d'une exonération de tous impôts et taxes, notamment de l'impôt sur les successions sur leurs fonds recueillis ainsi que sur les revenus de leurs placements (art. 47). Au Sénégal, la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement mentionne le Fonds pour la protection de l'environnement (art. 26). Au Cameroun, la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement consacre un dispositif incitatif autour du Fonds national de l'environnement et du développement durable, dont la philosophie repose sur des mesures incitatives en faveur de toute opération contribuant à enrayer l'érosion ou à combattre efficacement la désertification, ou encore de toute opération de boisement ou de reboisement et

de toute opération contribuant à promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources renouvelables, notamment dans les zones de savane et la partie septentrionale du pays (art. 75). Ce soutien va dans le même sens que les réductions de tarifs douaniers accordées aux entreprises industrielles qui importent des équipements leur permettant d'éliminer dans leur processus de fabrication ou dans leurs produits les gaz à effet de serre ou toute forme de pollution, ou encore les déductions sur le bénéfice imposable des personnes physiques ou morales qui entreprennent les actions de promotion de l'environnement (art. 76, 1 et 2). Au Maroc, la loi portant charte nationale de l'environnement et du développement durable a transformé le Fonds national pour la protection et la mise en valeur de l'environnement en Fonds national de l'environnement et du développement durable, dont les ressources servent à financer des activités et projets de protection de l'environnement et de développement durable (art. 28 et 29). Au Burkina Faso, il a été créé le Fonds pour les générations futures, placé sous la tutelle du ministère responsable du développement durable, alimenté par une partie des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables et destiné au financement

des activités de développement durable⁹. Au Gabon, le Fonds de développement durable a été institué dans la loi n° 002/2014 portant orientation du développement durable (art. 9).

Conclusion

Le droit des États africains est émaillé de textes adoptés sous forme de codes ou de lois-cadres, qui constituent les fondements de la fiscalité environnementale.

Cette fiscalité a un caractère spécifique. Elle est multisectorielle. Elle a un objectif qualitatif.

Elle est répartie entre le Trésor public, les établissements publics, les collectivités décentralisées et les communautés villageoises.

Les litiges liés à la fiscalité environnementale peuvent naître du non-paiement des sommes dues à l'État par le contribuable, de la contestation des montants à payer ou de la discrimination de certains contribuables par l'État en matière d'octroi des avantages fiscaux.

9. Loi n° 008-2014/AN du 08 avril 2014 portant loi d'orientation sur le développement durable au Burkina Faso, art. 16.

DEUXIÈME PARTIE

L'encadrement juridique des secteurs environnementaux



Les lois sur la gestion de l'environnement de plusieurs États africains définissent celui-ci comme « l'ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres biogéochimiques auxquels ils participent, ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines »¹. Définir l'environnement comme un « ensemble », c'est-à-dire comme un collectif de plusieurs composantes ou un groupe de plusieurs choses, est une reconnaissance de sa diversité et de sa constitution en plusieurs secteurs. L'environnement étant donc constitué de plusieurs secteurs, le droit qui le régit va aussi s'étendre dans chacun d'eux pour apporter un encadrement juridique. Des règles juridiques ont ainsi été conçues et développées, aussi bien au niveau international qu'au niveau national, pour couvrir les différents secteurs de l'environnement. C'est ainsi qu'on trouve des règles juridiques qui portent sur la protection de la diversité biologique (chapitre 4), la protection des forêts (chapitre 5), la gestion des ressources minières (chapitre 6), la lutte contre les pollutions et nuisances (chapitre 7), les problèmes des déchets et des substances dangereuses (chapitre 8), la protection du patrimoine culturel (chapitre 9) et la gestion des catastrophes et risques (chapitre 10).

1. Voir l'introduction générale, *supra*.

CHAPITRE 4

La protection de la diversité biologique

Introduction

Les codes de l'environnement des États africains définissent la diversité biologique de manière identique : «variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes¹ ».

Cette diversité concerne des espèces animales ou végétales, pourvu qu'il s'agisse du vivant. La diversité des organismes vivants peut mieux être appréhendée lorsqu'on la situe à trois niveaux. Ainsi, l'on parle de la diversité des espèces dans un milieu donné, de la diversité des écosystèmes et de la diversité génétique.

Cette diversité des organismes vivants constitue la richesse et la particularité de la planète Terre. Elle maintient l'équilibre sur Terre et permet de ce fait la vie. Chaque espèce a un rôle à jouer dans l'équilibre écosystémique. La protection de la diversité biologique passe donc par la protection des espèces (animales et végétales) et de certains écosystèmes menacés, ou encore par la protection des écosystèmes qui abritent des espèces menacées d'extinction.

Ainsi, le régime de protection de la diversité biologique aménagé aussi bien au niveau international qu'au niveau national prévoit un cadre normatif général et des règles spécifiques.

Le juge, qu'il soit international ou national, civil ou pénal, ou encore administratif, doit protéger la diversité biologique. À ce titre, il doit connaître les instruments juridiques nécessaires pour intervenir dans un litige relatif à la diversité biologique. Il doit donc être capable de relever les obligations et droits des uns et des autres en la matière. De plus, le juge doit connaître et maîtriser les mécanismes prévus pour sanctionner les cas de manquement aux obligations.

SECTION 4.1

Les règles internationales concernant la diversité biologique

Les règles internationales sont contenues dans la Convention-cadre des Nations Unies sur la diversité biologique et ses protocoles, dans les conventions protégeant certaines espèces menacées d'extinction, dans la Convention relative aux zones humides et dans la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles.

1. En RDC, loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement (art. 2) ; au Burkina Faso, loi n° 006-2013/AN portant Code de l'environnement (art. 4) ; au Sénégal, loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement (art. 2L) ; en Côte d'Ivoire, loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement (art. 1).

§ 4.1.1 La Convention sur la diversité biologique et ses protocoles

La Convention sur la diversité biologique² dégage un certain nombre de principes sur lesquels repose sa mise en œuvre³, en vue de la réalisation des objectifs qui ont été énoncés.

L'article premier de la Convention sur la diversité biologique énonce trois objectifs à atteindre : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, dont la réalisation est possible grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes.

À la lecture des règles internationales de protection de la diversité biologique, on relève les obligations de natures diverses. On verra d'abord la conservation en vue d'une utilisation durable, puis l'on abordera le partage des avantages.

A La conservation et l'utilisation durable

Selon les dispositions de la Convention et de ses protocoles, la protection de la diversité biologique passe par la conservation et l'utilisation durable des éléments de cette diversité biologique.

1. La conservation de la diversité biologique

C'est le premier objectif énoncé par l'article premier. L'article 6 détermine les moyens et conditions de conservation. On peut dès lors retenir à titre indicatif

que les Parties doivent élaborer les stratégies, plans et programmes pour assurer la conservation. Plus loin, la convention distingue la conservation *in situ* et *ex situ*.

La conservation *in situ*

La conservation *in situ* est définie dans l'article 2 comme étant « la conservation des écosystèmes et des habitats naturels et le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces domestiquées et cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs ».

On retient ici qu'elle est naturelle et artificielle. Elle est naturelle lorsqu'elle s'opère dans le milieu naturel des espèces (l'écosystème). Par contre, elle est artificielle lorsqu'il s'agit d'espèces domestiquées et cultivées.

Cette convention complète le tableau en énonçant un certain nombre d'obligations vis-à-vis des Parties afin d'assurer la conservation *in situ* (art. 8).

La conservation *ex situ*

La conservation *ex situ* est définie dans l'article 2 comme étant « la conservation d'éléments constitutifs de la diversité biologique en dehors de leur milieu naturel ». La conservation *ex situ* se déroule en dehors du milieu naturel, mais de préférence dans le pays d'origine (art. 9). Lorsqu'il s'agit d'espèces menacées, les Parties adoptent les mesures en vue d'assurer leur reconstitution et leur régénération, ainsi que leur réintroduction dans leur habitat naturel (art. 9).

2. La Convention sur la diversité biologique a été signée à Rio de Janeiro, le 5 juin 1992. Parti du constat selon lequel la diversité « est un atout universel, d'une valeur inestimable pour les générations présentes et futures », le Programme des Nations Unies pour l'environnement a initié des études en vue d'explorer l'opportunité d'élaborer une convention sur la diversité biologique. Après plusieurs sessions de l'organe technique et juridique créé à cet effet, celui-ci a été transformé en Comité intergouvernemental de négociation, en février 1991. En mai 1992, le texte a été adopté à la conférence de Nairobi, et il a été ouvert à la signature un mois plus tard. Ce texte constitue le socle du régime juridique créé pour le statut de la diversité biologique.

3. Au-delà des principes traditionnels du droit de l'environnement, un double principe a été consacré par l'article 3 de la Convention. D'après cette disposition, les États ont le « droit souverain sur leurs propres ressources selon leur politique d'environnement ». Cependant, les États ont également l'obligation de contenir les effets de leurs activités de telle sorte que ceux-ci ne causent pas de dommage sur l'environnement d'autres États. En réalité, il s'agit de véritables obligations susceptibles d'engager la responsabilité internationale de la partie au traité qui pourrait les violer. Ainsi, conférer à un État le droit souverain d'exploiter ses ressources crée vis-à-vis des tiers l'obligation de reconnaître et de respecter ce droit. C'est d'ailleurs pourquoi, dans le Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages, il est prévu à l'alinéa 1 de l'article 6 « un consentement préalable donné en conséquence de cause » de la partie qui fournit lesdites ressources.

2. L'utilisation durable des éléments de la diversité biologique

L'utilisation durable des éléments de la diversité biologique fait également partie des objectifs de la Convention. Les mesures de conservation énoncées plus haut sont valables pour l'utilisation durable. La Convention énonce d'autres mesures, notamment des mesures préventives pour éviter les effets défavorables de l'usage des ressources biologiques sur la diversité biologique. Elle n'omet pas d'envisager également des mesures correctives (art. 10). Au titre des mesures à prendre pour une utilisation durable, l'étude d'impact est nécessaire, ainsi que la réduction des effets nocifs (art. 14). Par ailleurs, l'accès aux ressources doit être garanti. Les États détenteurs des ressources doivent les rendre accessibles à d'autres Parties contractantes, tandis que les pays industrialisés doivent faciliter l'accès à la technologie et son transfert à d'autres Parties qui n'en disposent pas. Cette utilisation rationnelle est garantie par un protocole, lui-même complété par un protocole additionnel. Il s'agit respectivement du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique et du Protocole additionnel de Nagoya–Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques. Il sera dès lors question d'étudier les deux orientations pour assurer l'utilisation durable, à savoir la prévention et la réparation.

La prévention des risques

La prévention des risques est la teneur du Protocole de Carthagène. Son objectif, qui repose sur le principe de précaution, est de «contribuer à assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants

modifiés résultant de la biotechnologie moderne». La prévention de ces risques assure l'utilisation durable des éléments de la diversité biologique. Un accord préalable doit être donné en connaissance de cause pour tout transfert intentionnel d'organismes vivants modifiés. Cet accord est donné par la partie destinataire. Il faut aussi relever l'existence des mécanismes de gestion des risques, l'évaluation des risques et des mesures d'urgence en cas de danger.

La réparation et la responsabilité

La réparation et la responsabilité sont énoncées par le Protocole additionnel de Nagoya–Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, en vertu de l'article 27 de ce dernier. Par ailleurs, l'article 34 du même texte, sur le respect des obligations, prévoit une procédure en cas de non-respect⁴.

La réparation procède d'un certain nombre de modalités, à savoir l'établissement d'un lien de causalité entre le dommage et l'organisme vivant modifié. Il faut évaluer les dégâts. Quant au paiement proprement dit, l'auteur du dommage peut bénéficier d'une exemption en cas de force majeure, de cas fortuit, de conflit armé ou troubles civils (art. 6). Cependant des garanties financières sont prévues (art. 10).

La responsabilité des États pour faits internationalement illicites a été retenue par l'article 11 du Protocole additionnel. Mais celle-ci n'est pas suffisante. Le régime de la responsabilité dite objective est également nécessaire. L'article 12 du même protocole prévoit des mesures nationales devant aménager le régime de la responsabilité. D'autres régimes de responsabilités devraient être explorés pour étendre le champ de protection de la diversité biologique⁵.

4. Cette procédure consiste en l'accompagnement de l'État qui s'est retrouvé dans l'incapacité de satisfaire ses engagements.

5. Les conventions suivantes ont élaboré des régimes de responsabilité qui participent de la protection de l'environnement : Convention de Vienne de l'Agence internationale de l'énergie atomique relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, 1963 ; Convention relative à la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux, 1972 ; Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 1992 ; Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières de déchets dangereux, 1999.

B La répartition juste et équitable des avantages découlant de la biotechnologie

Dans quelle mesure le partage juste et équitable concourt-il à protéger la diversité? La réponse nous paraît simple. Lorsque toutes les parties sont satisfaites, il y a moins de surexploitation, mais plutôt une exploitation équilibrée. Ceci évite une quelconque concurrence, au profit de la gestion harmonieuse. À titre de rappel, la volonté des Parties à la Convention sur la diversité biologique de fixer le régime de répartition des avantages découlant de la biotechnologie vise à assurer une gestion harmonieuse des ressources génétiques entre ceux qui en détiennent les droits souverains et ceux qui disposent des moyens technologiques et financiers pour leur exploitation. Ce régime est fixé par l'article 19 de la Convention et par le Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages. Ces avantages sont monétaires ou non, au regard de l'annexe. De plus, les droits des populations autochtones et locales sur ces ressources génétiques doivent être pris en compte.

L'article premier du Protocole, dont l'objectif est le partage juste et équitable découlant de l'utilisation des ressources génétiques, énonce deux moyens pour accéder à cet objectif: l'accès satisfaisant aux ressources génétiques et le transfert approprié des technologies pertinentes.

1. L'accès aux ressources génétiques

Les modalités d'accès aux ressources génétiques exigent un consentement préalable donné en connaissance de cause de la partie qui fournit lesdites ressources. La violation de cette exigence pourrait donner lieu à des sanctions. Le Protocole de Nagoya prescrit l'accord et la participation des communautés autochtones et locales, ainsi que d'autres modalités, notamment en matière de règlement des différends.

2. Le transfert approprié des technologies

L'obligation de transfert technologique incombe aux pays développés, qui doivent fournir aux pays en développement une base technologique et scientifique solide et viable pour la réalisation des objectifs du Protocole (art. 23). Les modalités suivantes sont applicables à cet effet:

- l'association des connaissances traditionnelles aux ressources génétiques;
- l'obligation de coopérer, notamment dans un contexte de ressources génétiques situées *in situ* dans le territoire de plus d'une Partie.

C Les problèmes de mise en œuvre

D'autres règles concernent la sanction du non-respect des obligations. Les sanctions sont diverses dans le domaine du droit de l'environnement. La procédure de non-respect a souvent été mise à contribution⁶. La Convention de 1992 et ses protocoles en ont défini quelques axes qui peuvent permettre une mise en œuvre effective. Parmi ceux-ci, on note la présentation des rapports nationaux et l'élaboration des stratégies nationales au niveau de chaque État Partie.

§ 4.1.2 La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

Cette convention aborde la protection de la diversité biologique par la réglementation du commerce des spécimens et la procédure de sanction de l'inobservation des obligations y relatives.

6. Cette procédure est très répandue dans les conventions environnementales. Elle est une réponse aux difficultés que certaines parties, notamment les pays en voie de développement, éprouvent à appliquer et à mettre en œuvre les conventions environnementales. La Conférence des Parties reçoit ainsi les rapports des États Parties, lesquels exposent leurs difficultés pour espérer un accompagnement. Il s'agit en définitive d'une procédure d'assistance qui vise à encourager les Parties à appliquer les textes.

A La protection de la diversité biologique par la réglementation du commerce des spécimens

La réglementation du commerce des spécimens d'espèces contribue essentiellement à la protection de la diversité biologique. En effet, la disparition de certaines espèces concourt au déséquilibre des écosystèmes, dont on connaît l'importance dans la biodiversité. Il s'agit de la variété d'espèces fauniques et floristiques.

Les catégories d'espèces sous réglementation

Pour mieux protéger les espèces, la Convention les classe en trois groupes :

Les espèces de l'annexe I. Il s'agit de toutes les espèces menacées d'extinction susceptibles d'être affectées par le commerce. Leur réglementation est stricte. Leur commerce ne doit être autorisé que dans des conditions exceptionnelles. Leur exportation et leur importation ne sont possibles que sur présentation d'un permis, lequel doit satisfaire à de nombreuses conditions (art. 3, 2, a). Par contre, leur réexportation et leur introduction en provenance de la mer nécessitent la délivrance d'un certificat par l'organe de gestion de l'État dans lequel l'espèce a été introduite ou celui de réexportation.

Les espèces de l'annexe II. Il s'agit des espèces non encore menacées d'extinction, mais susceptibles de l'être s'il n'y a pas de réglementation stricte contre le commerce incompatible avec leur survie. Ces espèces doivent faire l'objet d'une réglementation afin de rendre efficace le contrôle du commerce des spécimens d'espèces inscrites à l'annexe II.

Les espèces de l'annexe III. Ce sont toutes celles qu'une Partie déclare soumises, dans les limites de sa compétence, à une réglementation ayant pour but d'empêcher ou de restreindre leur exploitation. La coopération des autres Parties est nécessaire. En cas d'exportation, le permis doit être délivré et présenté. Leur importation nécessite par contre la présentation préalable d'un certificat d'origine. Lorsque ladite

espèce provient d'un État qui l'a inscrite à l'annexe III, un permis d'exportation est nécessaire. En cas de réexportation, un certificat est nécessaire.

Les outils de réglementation

Le permis et le certificat sont les principaux instruments. Le permis est utilisé en cas d'exportation et d'importation. En cas de réexportation, la preuve doit être présentée à l'organe de gestion de l'État de réexportation que le permis d'importation a été délivré. Il s'agit d'une autorisation ou d'une permission donnée à celui qui en fait la demande. Cela suppose donc que le requérant ne peut agir sans ce titre.

Par contre, le certificat est une attestation qui marque la traçabilité sur le parcours suivi. À ce niveau, une autorisation ne semble pas nécessaire, soit parce qu'elle a déjà été émise dans lors de l'importation pour ce qui concerne la réexportation (exemple : art. 3, 4, c), soit parce qu'elle n'a pas lieu d'être, comme dans le cas d'une introduction à partir des mers. Toutefois, l'autorité compétente doit établir que l'introduction du spécimen ne nuit pas à la survie de l'espèce, que sa conservation et son traitement seront satisfaisants, et qu'il ne sera pas utilisé à des fins commerciales.

B La sanction à l'inobservation des obligations conventionnelles

Malgré quelques dérogations, les violations des obligations conventionnelles sont susceptibles d'être sanctionnées. Ainsi, les différends entre les parties qui pourraient naître de l'application ou de l'interprétation des dispositions de la Convention sont soumis à la négociation. En cas d'échec de la négociation, le différend est soumis à l'arbitrage, notamment celui de la Cour permanente d'arbitrage (art. XVIII).

§ 4.1.3 La Convention de Ramsar

La Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats

des oiseaux d'eau est également appelée « Convention de Ramsar », du nom de la ville iranienne où elle a été adoptée le 2 février 1971. Ses dispositions laissent apparaître une double protection de la diversité biologique : la protection des écosystèmes que constituent les zones humides et celle d'une espèce faunique (oiseaux d'eau). L'on peut dès lors déceler une relation de dépendance entre cet écosystème et l'espèce protégée. En effet, la survie des oiseaux d'eau dépend de l'existence des zones humides (art. 1, 2). Il conviendra d'étudier les règles relatives à la conservation des zones humides et à la protection des oiseaux d'eau.

A La conservation des zones humides d'importance internationale

C'est dans le préambule que l'on trouve la première manifestation de la volonté des États membres d'assurer la conservation des zones humides. Suivant ces dispositions, cette conservation porte sur la faune et la flore, qui constituent l'expression même de la diversité biologique. À cet effet, pour protéger la diversité biologique des zones humides, les États créent des réserves naturelles dans les zones humides et pourvoient de façon adéquate à leur surveillance (art. 4, 1).

La Conférence des Parties fait des recommandations aux parties contractantes au sujet de la conservation, de la gestion et de l'utilisation rationnelle des zones humides, de leur flore et de leur faune (art. 6, 2, d). Les États contractants doivent assurer la notification de ces recommandations aux responsables de la gestion des zones humides. Il est question des recommandations issues des conférences relatives à la conservation, à la gestion et à l'utilisation rationnelle des zones humides et de leur flore et de leur faune (art. 6, 3).

B La protection des oiseaux d'eau

Le 6^e alinéa de l'article 2 oblige les États à tenir compte de la conservation, la gestion et l'utilisation rationnelle des populations migratrices d'oiseaux d'eau,

lorsqu'ils désignent les zones humides de son territoire à inscrire sur la Liste. Le 4^e alinéa de l'article 4 poursuit en énonçant que ces États contractants s'efforcent d'accroître les populations d'oiseaux d'eau sur les zones humides appropriées. De plus, le premier alinéa du même article énonce que les États contractants favorisent la conservation des oiseaux d'eau, en créant des réserves naturelles.

§ 4.1.4 La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a été adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo, au Mozambique. Elle vise elle aussi à protéger la diversité biologique. La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a une portée géographique limitée à l'Afrique. Elle a été adoptée dans le cadre de l'Union africaine, plus précisément en la deuxième session ordinaire de sa conférence ordinaire.

La protection de la diversité biologique par cette conférence repose sur une obligation fondamentale, laquelle exige que les États parties prennent et mettent en œuvre les mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs de la Convention. Quels sont ces objectifs ?

L'article II de la Convention énonce trois objectifs majeurs :

1. améliorer la protection de l'environnement ;
2. promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles ;
3. harmoniser et coordonner les politiques dans ces domaines.

La Convention de Maputo contribue à la protection de l'environnement à travers une triple protection : qualitative, quantitative et transversale.

Par ailleurs, la Convention insiste sur la protection de la diversité biologique en cas de conflit.

Cette protection porte sur l'ensemble des éléments de la diversité biologique, mais dans une circonstance extraordinaire. Le conflit ne suspend pas la protection de la diversité biologique. D'ailleurs, le législateur a trouvé nécessaire d'aménager un régime de protection adapté à cette période. Ceci n'est pas l'apanage de la Convention africaine⁷. Cette protection est préventive et curative. Elle est préventive parce que les dispositions de l'article XV énoncent que les Parties s'abstiennent de porter atteinte à l'environnement. À titre curatif, les Parties s'engagent à restaurer et à réhabiliter les zones détériorées par le conflit.

§ 4.1.5 Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

C'est en considération de la nature spéciale des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et de leurs caractéristiques et problèmes particuliers que les États ont adopté ce traité en 2001, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Entré en vigueur en 2004, le Traité a pour objectifs la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation en harmonie avec la Convention sur la diversité biologique, pour une agriculture durable et pour la sécurité alimentaire. Une des particularités de ce traité est qu'il consacre les droits des agriculteurs (art. 9) et crée un système multilatéral *ad hoc* pour le partage des avantages découlant des ressources phytogénétiques (art. 10 à 13).

SECTION 4.2

Les règles nationales en matière de biodiversité

§ 4.2.1 Des codes et des lois concernant l'environnement

La protection de la diversité biologique est prise en compte dans la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement de la République de Côte d'Ivoire. Quant au Burkina Faso, sa loi n° 006-2013/AN du 2 avril portant Code de l'environnement prévoit quelques dispositions relatives à la biosécurité. Le Code de l'environnement du Sénégal concourt également à la protection de la diversité biologique. Au Cameroun, la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement n'est pas en reste. On peut mentionner, enfin, le cas de la République démocratique du Congo. En effet, la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement en RDC énonce les dispositions qui portent directement ou indirectement sur la diversité biologique.

A La Côte d'Ivoire

Le Code ivoirien porte sur certains éléments de l'environnement, lesquels sont des cadres favorables à la diversité biologique, tels le sol et le sous-sol (art. 10 et suiv.). Cette protection peut également concerner certaines ressources qui abritent une diversité d'espèces; c'est le cas des ressources en eau (art. 13 et suiv.). Pour garantir la protection de ces éléments, le Code énonce certains principes généraux, dont le principe de précaution et de substitution.

7. Plusieurs textes internationaux, spécifiques ou non à la protection de l'environnement, protègent la diversité biologique. Les textes suivants portent nommément sur la protection de l'environnement : le Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949 (art. 35, 2, art. 55); la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (Convention «ENMOD» adoptée dans le cadre des Nations Unies le 10 décembre 1976) (art. 1 et 2). Les textes protégeant indirectement l'environnement sont : le Protocole concernant la prohibition d'emploi, à la guerre, de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, adopté à Genève le 17 juin 1925; la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, adoptée le 10 avril 1972. Voir Antoine BOUVIER, «La protection de l'environnement naturel en période de conflit armé», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1991, <<https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzez4.htm>>.

Les principes qui découlent du Code de l'environnement et qui concourent à la protection de la diversité biologique comportent un certain nombre d'obligations ayant pour destinataires l'État, les collectivités territoriales décentralisées, les personnes physiques, etc. Il s'agit de mécanismes préventifs de protection qui portent, par exemple, sur des interdictions d'exploitation abusive des espèces fauniques ou floristiques. L'article 76 du Code interdit le rejet dans les zones maritimes et lagunaires de toute substance susceptible de détruire la faune et la flore et qui constitue un danger pour la santé des êtres vivants.

L'article 87 renchérit lorsqu'il énonce qu'il est interdit de tuer, de blesser, de capturer ou de faire périr les animaux, ou encore d'endommager les végétaux appartenant aux espèces protégées.

Le Code de l'environnement de la République de Côte d'Ivoire a prévu des dispositions spécifiques à la protection de la diversité biologique. Cette protection porte sur les ressources naturelles et les espèces qui nécessitent une protection. Pour ce qui est de la protection des espèces, qu'elles soient animales ou végétales, les articles 16 et 17 du Code de l'environnement prévoient des mécanismes de protection : l'autorisation préalable à l'introduction, à l'importation et à l'exportation de toute espèce animale ou végétale ; l'émission de permis de chasse ; la réglementation de la commercialisation de la viande de chasse et de la pêche.

Quant à la protection des ressources naturelles, des mesures sont prévues par le Code pour prévenir leur dégradation en vue de la préservation de la diversité biologique. À ce titre, le principe pollueur-payeur et l'obligation d'information et de coopération permettent de préserver les éléments constitutifs de la diversité.

La protection de la diversité biologique prévue par le Code de l'environnement de la République de Côte d'Ivoire, qu'elle soit directe ou indirecte, pourrait entraîner des responsabilités. En fait, les obligations consacrées pour protéger la diversité biologique sont destinées à plusieurs acteurs : l'État, les collectivités

locales, d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé, des personnes physiques. Ainsi, il existe des procédures préventives et répressives de protection de la diversité biologique.

Les procédures préventives sont constituées essentiellement d'interdits portant sur un certain nombre d'actions ou d'activités :

- l'interdiction de rejeter des substances ou des corps polluants dans l'air, les eaux et la forêt, dans l'optique de protéger les espèces fauniques ou floristiques ;
- l'interdiction d'importer des déchets dangereux, de tuer ou blesser des animaux appartenant aux espèces protégées et d'endommager les habitats des espèces protégées.

Elles consistent à énoncer les peines encourues et la mise en œuvre de la sanction en cas d'atteinte à la diversité biologique.

Pour ce qui est des peines encourues, on peut noter des amendes, des peines d'emprisonnement. Ces dernières ne portent en rien atteinte au droit d'obtenir réparation qu'ont les victimes de dommages liés à la dégradation de la diversité biologique.

Quant à la mise en œuvre de la sanction, les infractions sont constatées sur procès-verbal par les agents assermentés de l'autorité nationale compétente. Toute personne intéressée par la protection de la dégradation de la diversité biologique peut engager la responsabilité de l'auteur des atteintes à celle-ci. Cependant, la procédure de transaction est admise entre l'administration chargée de l'environnement et l'auteur de l'infraction.

B Le Cameroun

La loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement envisage la protection de la diversité biologique d'un point de vue substantiel et processuel.

L'article 27 de cette loi énonce que les plaines d'inondation, en tant que milieu récepteur, doivent être protégées pour le rôle qu'elles jouent pour la diversité biologique. Ainsi, l'article 29 interdit tout type de déversement susceptible de mettre en danger cet espace. Par ailleurs, l'article 31 interdit tout déversement dans des eaux maritimes de toute substance dangereuse.

La protection de la diversité biologique passe également par la protection du milieu contre des déchets et autres substances nocives ou dangereuses. C'est le cas de la gestion des déchets, abordée à l'article 42. Suivant les termes de cet article : « Les déchets doivent être traités de manière écologiquement rationnelle afin d'éliminer ou de réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, les ressources naturelles, la faune et la flore. » De plus, les substances chimiques nocives ou dangereuses doivent être éliminées (art. 57).

La protection des écosystèmes passe par la préservation des terres pour lutter contre la désertification. La protection de la diversité biologique est également possible par la préservation des habitats naturels des espèces (art. 64, 2). Il en va de même des réserves naturelles et parcs nationaux qui constituent des cadres de développement des espèces.

En cas de pollution soit par des hydrocarbures, soit par n'importe quelle substance nocive ou dangereuse, le responsable est tenu de réparer le préjudice causé, sans préjudice de sa responsabilité pénale (art. 77).

La responsabilité pénale, quant à elle, porte sur la pollution, la dégradation des sols, sous-sols et l'altération de la qualité de l'eau (amende de un à cinq millions de francs CFA, emprisonnement de six mois à un an, ou l'une ou l'autre de ces peines).

C Le Sénégal

Le Code de l'environnement du Sénégal découle de la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001. Il définit la diversité biologique comme des variabilités des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, les écosystèmes marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques

dont ils font partie, ce qui englobe la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes (art. L.2, 9). Le Code préconise également un programme d'action pour la préservation de la diversité biologique.

§ 4.2.2 Les codes et lois sur les forêts, la faune et les zones protégées

A Le Sénégal

Le Code forestier du Sénégal comporte deux parties : une partie législative (loi n° 98/03 du 8 janvier 1998) et une partie réglementaire (décret n° 98-164 du 20 février 1998). Le Code forestier sénégalais contribue à sa manière à la protection de la diversité biologique. Mais sa contribution ne s'éloigne pas de la logique observée dans d'autres textes sectoriels. De fait, il s'agit de l'apport des règles substantielles et celui des règles de procédure. On traitera ainsi de la protection de la diversité biologique par la gestion des forêts et par la sanction des infractions perpétrées sur la forêt. La gestion des forêts comprend l'aménagement et l'exploitation. L'aménagement des forêts requiert que soient pris en compte un certain nombre de facteurs écologiques et sociaux. Ainsi, une étude d'impact est nécessaire lorsque les travaux d'aménagement pourraient entraîner un certain bouleversement du milieu (art. R.12). Quant à l'exploitation forestière, son encadrement concourt à protéger la biodiversité dans la mesure où le Code interdit l'exploitation des fruits forestiers non susceptibles d'arriver à maturité (art. R.18). De plus, l'exploitation des produits forestiers ligneux ou non, dans les forêts du domaine national notamment, est assujettie à l'obtention d'un permis d'exploitation, à l'exception de l'exercice du droit d'usage reconnu aux populations environnantes (art. R.19).

Les coupes sont réglementées de manière à assurer la protection des essences et surtout celles qui sont menacées d'extinction. Une autorisation est nécessaire pour toute activité de coupe en dehors du plan d'aménagement (art. R.27). Cependant, on peut regretter que cette protection n'aille pas au-delà de cette autorisation.

L'interdiction de feu de brousse (art. R.56) participe à la protection de la diversité biologique forestière. Le feu occasionne la destruction de certaines espèces, y compris des micro-organismes. Par ailleurs, le pâturage est interdit dans les zones de reboisement ou de restauration. Certaines essences sont protégées, soit intégralement, soit partiellement. Dans l'un ou l'autre cas, l'abattage, l'arrachage, la mutilation et l'ébranchage sont interdits, sauf dérogation du service des eaux et forêts.

Le constat de l'infraction se fait par voie de procès-verbal. Les chefs de service régionaux des eaux et forêts sont autorisés à transiger avant et après le jugement (art. L.26). Lorsqu'il s'agit d'un jugement définitif, la transaction ne peut porter que sur l'amende, les restitutions, les frais et les dommages-intérêts. La transaction éteint l'action publique.

L'article L.31 indique que tous les bois et produits provenant d'espèces protégées abattues ou récoltées sans autorisation sont obligatoirement saisis.

L'article L.41 énonce que quiconque porte atteinte aux plants ou arbres d'espèce locale ou exotique classée dans la catégorie d'espèces protégées est puni d'une amende de 20 000 à 500 000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans ou de l'une de ces deux peines, sans préjudice des dommages-intérêts.

B La Côte d'Ivoire

Le Code forestier de la Côte d'Ivoire énonce un certain nombre d'obligations à la charge des États et d'autres acteurs du secteur forestier. Certaines de ces obligations concourent à protéger la diversité biologique forestière. Ainsi, ces acteurs ont l'obligation de protéger les espèces naturelles menacées d'extinction (art. 7); l'obligation de réglementer l'utilisation des ressources génétiques des forêts de même que l'accès aux résultats et avantages découlant des biotechnologies issues desdites ressources (art. 12); l'obligation de réglementer le commerce des produits forestiers (art. 13); enfin, l'obligation de réglementer l'exploitation des ressources génétiques des forêts et la protection des espèces menacées d'extinction (art. 15).

D'autres obligations et pouvoirs sont dégagés pour protéger et conserver les forêts qui concourent à la protection de la diversité biologique, notamment l'obligation d'établir la liste d'espèces protégées (art. 57) et le pouvoir reconnu à l'administration de «mettre en réserve certaines espèces ou de prendre des restrictions jugées utiles» (art. 60).

Par ailleurs, pour l'article 73, des espèces de faune et de flore protégées sont insusceptibles d'appropriation par des personnes physiques ou morales de droit privé ivoirien. L'exception soulevée par l'article 73 est étendue aux communautés rurales (art. 77).

L'article 130 énonce les sanctions suivantes : de cinq mois à trois ans de prison, une amende de 2 millions à 20 millions de francs CFA ou l'une de ces peines en cas d'infraction parmi les suivantes : coupe, mutilation ou destruction des espèces forestières protégées.

L'article 133 énonce les sanctions suivantes : de deux mois à un an d'emprisonnement et une amende de 100 000 à 1 million de francs CFA pour celui qui construit une habitation dans une forêt protégée, procède à déboisement non autorisé dans le domaine forestier protégé, ou ébranche, émonde et effeuille sans autorisation des essences protégées.

L'article 135 énonce les sanctions suivantes : de six mois à cinq ans et une amende de 300 000 à 10 millions de francs CFA pour celui qui ébranche, émonde, écorce et effeuille des espèces de plantes protégées. L'article 143 énonce les sanctions suivantes : de trois mois à cinq ans et une amende de 2 millions à 20 millions de francs CFA ou l'une des deux peines seulement, pour celui qui importe ou exporte des spécimens de plantes ou semences forestières sans autorisation, exploite ou exporte des ressources génétiques forestières sans autorisation. L'article 144 punit d'un emprisonnement de trois à dix ans et d'une amende de 10 millions à 500 millions de francs CFA ou de l'une de ces peines, celui qui déverse en forêt des ressources ou substances dangereuses et préjudiciables aux ressources forestières.

C La République démocratique du Congo

En RDC, la conservation et la protection des espèces forestières constituent le nœud de la protection. Cette protection est portée par des règles substantielles et processuelles. C'est la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier de la République démocratique du Congo qui traite de la conservation et de la protection forestières.

La conservation est entendue comme mesure de gestion permettant une utilisation durable des ressources et des écosystèmes forestiers. La principale mesure de conservation est la classification, qui permet d'accorder une protection accrue à certains couverts forestiers. Ainsi, on peut classer les réserves de biosphère (art. 12, f), ainsi que les forêts nécessaires pour la protection de sources et des cours d'eau ou de la diversité biologique, et pour la conservation des sols.

Les dispositions sur les forêts dites protégées ne font en aucun cas allusion à la protection de la diversité biologique. Cette curiosité s'étend aux au droit d'usage reconnu aux riverains.

Concernant la protection, une liste des essences protégées est élaborée par le ministère (art. 49). L'article 50 interdit l'abattage, l'arrachage et la mutilation des essences forestières protégées. L'administration peut mettre en réserve ou édicter des restrictions pour protéger la diversité biologique (art. 50). Le feu de forêt ou de brousse est interdit de manière absolue dans les réserves naturelles intégrales.

Par ailleurs, la RDC dispose d'une nouvelle loi sur la conservation de la nature (loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature), qui fixe les règles relatives à la conservation de la diversité biologique, à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs ainsi qu'à l'accès et au partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources biologiques et génétiques. Elle concourt à assurer notamment la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, la protection des espèces de faune et de flore sauvages, ainsi que le développement durable dans les aires protégées.

D Le Burkina Faso

La loi n° 003-2011/AN portant Code forestier au Burkina Faso définit le mode de protection de la diversité biologique forestière. La gestion durable des forêts contribue à la préservation du milieu naturel et à la conservation de la diversité biologique. La diversité biologique comprend les règles substantielles qui portent sur la préservation des espèces et des écosystèmes. Ainsi, il est question de la protection du vivant, à savoir les espèces de faune et de flore, y compris aquatiques. Il est également question de protéger les espaces qui portent les écosystèmes. Par ailleurs, cette protection porte sur les règles processuelles.

E Le Cameroun

La particularité du texte camerounais réside dans le fait qu'il traite de la forêt, de la faune et de la pêche dans un document unique, la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant Régime des forêts, de la faune et de la pêche. La protection substantielle de la diversité biologique forestière se fait à trois niveaux : d'abord, les conditions d'usage de la forêt, soit, en amont, la délivrance d'une autorisation et, en aval, le paiement des redevances (art. 12) ; ensuite, l'exclusion des espèces protégées du droit d'usage ou coutumier reconnu aux riverains (art. 8, 1) ; enfin, l'interdiction de provoquer, sans autorisation, des feux susceptibles de causer des dommages à la végétation du couvert forestier (art. 14, 1). Cette végétation constitue un cadre important de diversité biologique.

Le Régime comprend une interdiction de déverser dans le couvert forestier national, ainsi que dans le domaine fluvial, lacustre, maritime, un produit toxique ou déchet industriel susceptible de détruire ou modifier la qualité de la faune et de la flore (art. 18).

Les ressources forestières du domaine national sont gérées de manière conservatoire (art. 35).

Le 3^e alinéa de l'article 37 consacre la propriété des communautés villageoises sur l'entièreté les produits de leur forêt. Ce n'est pas le cas dans les lois forestières d'autres pays comme le Sénégal.

La réglementation de l'activité de chasse concerne la classification des espèces en classes A, B et C (aux termes de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction). Par ailleurs, l'énoncé des outils de réglementation concourt également à la protection de la diversité biologique : interdiction (art. 80), autorisation et permis (art. 78). Enfin, la réglementation des armes de chasse joue également un rôle important. Certaines sont interdites (armes de guerre, projectiles, produits chimiques, etc.)

La chasse traditionnelle est autorisée sur l'étendue du territoire national, sauf dans les propriétés des tiers ou dans les forêts domaniales pour concession de la faune (art. 86). L'article 87 poursuit en énonçant que les autres actes de chasse (chasse professionnelle, par exemple) sont soumis à l'obtention d'une licence ou d'un permis et du certificat d'origine.

La constatation des infractions est réservée aux officiers de police judiciaire, aux agents assermentés des services en charge des forêts, de la faune et de la pêche. Une fois constatée, l'infraction peut faire l'objet de transaction ; celle-ci éteint l'action publique. Le tribunal peut prononcer des confiscations et autres sanctions.

§ 4.2.3 Les lois sur la pêche

Au Sénégal, la protection de la diversité biologique marine est un des objectifs du code de la pêche maritime (loi n° 2015-18 du 13 juillet 2015). La protection des ressources et de la biodiversité marine est au centre des mesures de conservation intégrant des facteurs environnementaux et anthropiques. Ainsi, des espaces maritimes géographiquement délimités sont prévus pour la conservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques. D'autres dispositifs de concentration des espèces de poissons dans des espaces appropriés naturels ou artificiels sont prévus pour la conservation de la diversité biologique marine.

L'encadrement de la pêche consiste en l'octroi de licences de pêche à des navires étrangers ou nationaux sollicitant l'autorisation de pêcher au Sénégal au-delà

de la licence, des permis ou autorisations de pêche. Ainsi l'exercice de la pêche artisanale requiert un permis de pêche et la pêche de loisir, une autorisation. Des interdictions sont également prévues dans certains cas. Par exemple, la pêche de toutes les espèces de mammifères marins est interdite.

La constatation des infractions dans ce domaine est l'œuvre des autorités de surveillance maritime.

En cas d'infraction, un procès-verbal est dûment établi. À titre conservatoire et provisoire, un navire de pêche peut être, après établissement du procès-verbal, dérouté et conduit au port sénégalais. Dans ce cas, il devrait y être retenu jusqu'au paiement de sa pénalité ou du cautionnement (art. 101). La transaction est possible entre l'administration des pêches et l'auteur de l'infraction, sauf en cas de constitution de partie civile (art. 110). Le paiement effectif de l'amende à la suite de la transaction éteint l'action publique (art. 109). En cas de défaut de paiement de l'amende, la procédure juridictionnelle doit être enclenchée.

Cette procédure devant la justice vise la sanction des infractions commises dans le cadre des activités de pêche. On distingue les infractions et sanctions de la pêche industrielle de celles de la pêche artisanale. De manière générale, les sanctions encourues sont : l'amende, la confiscation des biens, du produit de la pêche, etc. Ces sanctions ne portent en rien atteinte à l'obligation de réparation des préjudices que ces activités de pêche pourraient entraîner, en vertu du Code civil.

L'exercice de la pêche artisanale sans autorisation ou permis préalables donne lieu à des amendes (200 000 à 300 000 francs CFA) et la confiscation de biens, si l'activité est menée par une embarcation sénégalaise. Lorsqu'il s'agit de pêcheurs étrangers, l'amende va de l'ordre de 500 000 à 1 500 000 francs CFA (art. 124).

Les infractions sont classées par degré de gravité. On distingue ainsi, premièrement, les infractions très graves de pêche industrielle telles que la pêche dans les zones interdites, le transbordement ou la collecte et capture non autorisées (art. 125) ; suivant les dispositions de l'article 126, ces infractions s'appliquent

à la pêche artisanale, sauf exception expresse. Viennent ensuite les infractions graves de pêche industrielle, tels le non-respect des règles relatives à la limitation de capture de certaines espèces, la capture et la rétention de certaines espèces marines en violation des dispositions prescrites, etc. (art. 127). Suivant les dispositions de l'article 129, ces infractions s'appliquent à la pêche artisanale, hormis quelques exceptions.

§ 4.2.4 Les lois sur la biosécurité

A Burkina Faso

La loi n° 064-2012/AN du 20 décembre 2012 portant Régime de sécurité en matière de biotechnologie porte essentiellement sur la prévention et la préservation des ressources génétiques.

Cette loi détermine les conditions d'utilisation des organismes génétiquement modifiés et de leurs produits dérivés au Burkina Faso. Elle définit les mesures de prévention des risques biotechnologiques et éthiques en matière de biotechnologie moderne, dans les procédures du mouvement transfrontière et de la commercialisation des organismes génétiquement modifiés et de leurs produits dérivés. Elle précise les mécanismes d'évaluation, de gestion, d'information et de contrôle des risques inhérents à l'utilisation, à la dissémination et au mouvement transfrontière des organismes génétiquement modifiés ou de leurs produits dérivés, susceptibles d'avoir des effets néfastes sur l'environnement ou sur la santé humaine et animale et qui pourraient affecter la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

B Cameroun

C'est la loi n° 2003/006 du 21 avril 2003 portant Régime de sécurité en matière de biotechnologie moderne au Cameroun qui régit la sécurité et le développement ou la mise au point, l'usage (y compris l'utilisation en milieu confiné), la manipulation et le mouvement transfrontalier (y compris le transit) de tout organisme génétiquement modifié susceptible

d'avoir des effets défavorables sur la santé humaine et animale, la biodiversité et l'environnement. Cette loi régit aussi la sécurisation des produits dérivés de la biotechnologie moderne susceptibles d'avoir des effets défavorables sur la santé humaine et animale, la biodiversité ou l'environnement.

Par ailleurs, l'accord ou le consentement préalable en connaissance de cause de l'État d'importation ou de transit prévu dans cette loi constitue également une mesure de prévention des risques biotechnologiques pour la diversité biologique.

Cette loi impose d'abord l'obligation de respecter une période d'observation des génomes et traits des OGM avant leur dissémination (art. 23), ensuite l'obligation de notification des autorités compétentes en cas de dissémination d'OGM ou de produits dérivés susceptibles de porter atteinte à la diversité biologique (art. 28). L'acquiescement de cette obligation n'exempte pas l'auteur de cette dissémination d'informer les personnes susceptibles d'être affectées.

Conclusion

Les litiges dans le secteur de la biodiversité sont, eux aussi, très diversifiés. Ils peuvent porter sur des aspects très variés, par exemple : l'introduction illégale d'armes à feu ou d'autres instruments de chasse ; la détention ou le transport d'une espèce de faune ou de flore sauvage vivante, de sa peau ou d'autres dépouilles ; l'introduction intentionnelle d'une espèce exotique susceptible de menacer un écosystème, un habitat ou une espèce ; la pratique illégale d'une activité de pêche ; la destruction des œufs ou des nids de certaines espèces ; la destruction d'un biotope, d'une espèce de faune ou de flore sauvage, ou d'autres ressources naturelles biologiques ou génétiques ; le déplacement ou l'enlèvement de bornes servant à délimiter une aire protégée ; la pollution directe ou indirecte des eaux, rivières et cours d'eau ; les cas de fausse légitime défense ; la chasse ou la capture d'espèces sauvages sans autorisation ; le stockage, l'enfouissement ou le déversement de déchets toxiques, de substances chimiques, de polluants ou de tout

autre produit dangereux dans une réserve naturelle, un parc national ou une réserve de biosphère; l'exploitation forestière ou minière dans une aire protégée; la destruction ou le déracinement d'une essence forestière protégée; l'importation d'une espèce exotique sans l'autorisation écrite de l'autorité nationale

compétente; l'exploitation à des fins commerciales, scientifiques ou autres des savoirs traditionnels ou innovations associées aux ressources génétiques d'une communauté locale sans avoir obtenu au préalable l'accord écrit de ces communautés.

CHAPITRE 5

La protection des forêts en Afrique

Introduction

L'environnement mondial ne cesse de susciter des inquiétudes quant à l'avenir de la planète et à la survie de l'humanité. La récurrence des catastrophes naturelles, les crises alimentaires, les changements climatiques globaux et même des conflits armés peuvent plus ou moins directement corrélés avec la dégradation de l'environnement, l'une des figures exemplaires de cette dégradation étant la déforestation qu'essaient d'endiguer les efforts de prise en charge juridique de ce problème à l'échelle internationale. En fait, le rôle très important des forêts en général et de celles d'Afrique en particulier sur la régulation du climat mondial, les débats sur l'opportunité d'un régime juridique international des forêts, et la Déclaration de principe sur les forêts nourrissent les considérations préliminaires de ce chapitre portant spécifiquement sur la protection des forêts d'Afrique.

L'Afrique abrite dans sa zone tropicale l'un des trois derniers grands bassins forestiers de la planète, le deuxième bloc forestier tropical humide au monde, avec ses 204 millions d'hectares de superficie¹. L'utilité de ces forêts pour la régulation du climat mondial est reconnue par diverses instances de réflexion et de décision. Et tous les efforts déployés autour de la problématique du changement climatique sont fondés sur l'avis d'experts, principalement ceux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), selon qui la capacité des forêts à séquestrer le carbone est une ressource essentielle de la régulation du climat mondial. L'Afrique occupe

ainsi une place importante dans les efforts de lutte contre le changement climatique. Ses forêts y jouent un rôle majeur, si l'on tient compte du fait que d'une part, la déforestation des zones tropicales contribue environ à 15 % aux émissions des gaz à effet de serre (GES) et, d'autre part, il est recommandé d'inverser cette tendance en mettant en place, tant au niveau national qu'au niveau international, des politiques et des actions en vue de réduire la déforestation². L'on comprend alors qu'en raison de la gravité des effets induits par les changements climatiques à travers le monde, les forêts en général et celles d'Afrique en particulier fassent l'objet d'une attention susceptible de conduire à l'élaboration d'un ensemble de règles juridiques contraignantes permettant de parvenir à leur utilisation durable. Pour le moment, cette durabilité des forêts est portée par des règles internationales éparses concernant plus ou moins directement les forêts.

SECTION 5.1

Les règles internationales concernant directement ou indirectement les forêts

Au niveau international, la protection des forêts est assurée à travers un attelage de règles, dont certaines sont directement orientées sur les forêts, alors que d'autres n'y réfèrent que de manière dérivée. L'intérêt dérivé de la deuxième catégorie de règles n'entame

1. El Hadji SENE, « Génération des connaissances et capacités, partage des informations pour une gouvernance éclairée et une gestion commune des ressources », dans *Actes de la 3^e CEFDHAC*, Conférence sur les écosystèmes de forêts humides d'Afrique centrale, Bujumbura-Burundi, 2000, p. 275.

2. « Les forêts du bassin du Congo – Forêts et changements climatiques », numéro spécial de *L'état des forêts*, 2015, p. 13.

pourtant en rien leur pertinence du point de vue de la protection des forêts, dès lors que l'on ne perd pas de vue qu'une telle activité de protection s'inscrit dans une démarche systémique, les divers éléments de l'environnement étant en interaction. Une telle dualité caractérise aussi bien les règles universelles (5.1.1) que bilatérales (5.1.2) dévolues à la protection des écosystèmes forestiers d'Afrique.

§ 5.1.1 Les règles universelles

Les règles universelles de protection des forêts sont issues des instruments conventionnels à portée universelle conclus dans des cadres de négociations *a priori* multilatérales. Ces règles sont donc contenues dans les principales conventions ci-après.

La Convention sur la diversité biologique

Les assises de Rio de Janeiro ont constitué le lieu de la prise de conscience décisive sur les grands enjeux écologiques de la planète. La centralité des accords ayant résulté de la Conférence des Nations Unies sur le développement indique l'importance de ce moment; et la Convention sur la diversité biologique est l'un des accords majeurs qui donnent sa substance matérielle au droit contemporain de l'environnement.

Les plénipotentiaires de Rio de Janeiro ont ainsi exprimé la conscience qu'ils avaient de la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de la valeur de la diversité et de ses éléments constitutifs sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique.

L'article 2 de la Convention consacre juridiquement l'écosystème comme «le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement vivant et non vivant, qui par leur interaction, forment une unité fonctionnelle». Cette disposition conventionnelle, qui permet d'étendre le champ d'application de la Convention à la protection des forêts, augure de l'intérêt que cet instrument accorde aux forêts. La quête de durabilité est au cœur de son élaboration. Des mesures générales visant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique sont renforcées par d'autres, plus spécifiques, axées sur l'identification

et la surveillance, la conservation, les études d'impact et la réduction d'effets nocifs.

D'abord, l'article 7 de la Convention traite de l'identification et de la surveillance des éléments de la diversité biologique. Les Parties y conviennent notamment qu'elles ont, chacune, les devoirs suivants: identifier les éléments constitutifs de la diversité biologique importants pour sa conservation et son utilisation; ensuite, surveiller, par prélèvement d'échantillons et d'autres techniques, les éléments constitutifs de la diversité biologique identifiés et prêter une attention particulière à ceux qui doivent d'urgence faire l'objet de mesures de conservation ainsi qu'à ceux qui offrent plus de possibilités en matière d'utilisation durable; puis, identifier les processus et catégories d'activités qui ont ou risquent d'avoir une influence défavorable sensible sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et surveiller leurs effets par prélèvement d'échantillons et d'autres techniques; enfin, conserver et structurer à l'aide d'un système les données résultant des activités d'identification et de surveillance.

Par ailleurs, certaines dispositions de la Convention ont une importance particulière pour la conservation des forêts: il s'agit des dispositions sur la conservation *in situ* et la conservation *ex situ*.

La Convention permet une certaine protection des forêts d'Afrique en instituant des études d'impact afin de réduire les effets nocifs des activités humaines sur les écosystèmes en général et les forêts en particulier. C'est dans cette veine qu'aux termes de l'article 14, la Convention dispose que chaque Partie, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra, s'engage à:

- adopter des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et s'il y a lieu, permettre au public de participer à ces procédures;
- prendre les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique.

Il semble, au vu de ce qui précède, que la Convention sur la diversité biologique est bien un élément incontournable du régime juridique international de la protection des forêts africaines, de par l'exigence de durabilité qui irrigue ses dispositions, l'exigence de durabilité des forêts africaines étant une donnée essentielle au regard du rôle déterminant que jouent les forêts sur la régulation du climat mondial. D'où le lien entre les forêts africaines et l'instrument conventionnel spécifiquement dévolu aux changements climatiques.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) est un instrument dont l'objet est la réduction et la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui préviendrait l'interférence anthropique avec le système climatique.

Cet instrument conventionnel est signé au moment précis où la préservation des écosystèmes forestiers de par le monde est un enjeu environnemental majeur de la diplomatie environnementale. Les négociateurs se montrent, en effet, préoccupés par le fait que l'activité humaine a significativement augmenté les concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et qu'il en résultera en moyenne un réchauffement supplémentaire de la surface terrestre et de l'atmosphère, ce dont risquent de souffrir les écosystèmes naturels et l'humanité. C'est précisément pour prévenir une telle éventualité que les négociateurs signent la CCNUCC à New York en 1992. Cet accord international est d'une importance certaine pour la protection des forêts africaines. Cette importance peut être déduite des définitions que consacre la Convention-cadre, notamment dans son article 1.

D'abord, la CCNUCC propose d'entendre par « effets néfastes des changements climatiques » les modifications de l'environnement physique ou des biotes dues à des changements climatiques et qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des écosystèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des écosystèmes

socio-économiques ou sur la santé et le bien-être de l'homme.

Ensuite, la même disposition conventionnelle, en son 7^e alinéa, définit « réservoir » comme étant un ou plusieurs constituants du système climatique qui retiennent un gaz à effet de serre ou un précurseur de gaz à effet de serre.

Enfin, le 8^e alinéa définit « puits » par tout processus, toute activité ou tout mécanisme, naturel ou artificiel, qui élimine de l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol, ou un précurseur de gaz à effet de serre.

Ces trois définitions invitent à prendre acte de l'attention que la Convention-cadre commande au profit de la protection et de la gestion durable des forêts d'Afrique. En protégeant les forêts d'Afrique, on préserve aussi l'intégrité des écosystèmes naturels et aménagés, mais surtout le fonctionnement des systèmes socio-économiques et, au-delà, la santé et le bien-être des êtres humains. Or, pour éviter que les effets néfastes des changements climatiques n'induisent l'atteinte à l'intégrité de ces différents éléments, il est nécessaire de réduire la déforestation, à défaut de l'éradiquer.

Par ailleurs, les notions de « réservoir » et de « puits » renvoient plus ou moins directement à l'important rôle joué par les forêts dans la régulation du climat mondial. De ce point de vue, les forêts africaines, d'une part, sont en effet des réservoirs en ce sens, qu'elles absorbent des GES. D'autre part, ces forêts constituent des puits dans la mesure où leur protection et leur préservation induisent des activités et des processus destinés à éliminer de l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur de gaz à effet de serre. C'est dans cette double logique que sont notamment créées des réserves de biosphère, par exemple.

Cette importance avérée des forêts pour la régulation du climat mondial amène les négociateurs de la CCNUCC à définir des principes d'action et à prendre des engagements en vue de juguler les changements climatiques et donc d'en prévenir les effets nocifs.

La littérature sur les projets consacrés à la lutte contre les changements climatiques nous instruit sur le lien entre cette lutte et la protection des forêts en général et celles africaines en particulier³. Ces forêts étant à la fois des réservoirs et des puits au sens de la CCNUCC, elles sont bien visées par la Convention-cadre, qui est l'un des instruments internationaux applicables aux forêts, à côté de l'instrument spécifiquement axé sur la problématique de la désertification.

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification

En 1994, presque concomitamment à la problématique de la déforestation et à celle des changements climatiques à travers le monde, est abordée celle, non moins préoccupante, de la désertification.

Les membres du Comité chargé d'élaborer une convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse ou la désertification, en particulier en Afrique, reconnaissent que ces problèmes ont une dimension mondiale puisqu'ils touchent toutes les régions du monde, et qu'une action commune de la communauté internationale s'impose pour lutter contre la sécheresse ou en atténuer les effets.

Conscientes de ces défis, les Parties se donnent des objectifs en la matière à atteindre par l'application de la Convention. Elles conviennent de ce fait que la Convention vise à lutter contre la désertification et à atténuer les effets néfastes de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse ou la désertification, en particulier en Afrique, grâce à des mesures efficaces à tous les niveaux, appuyées par des arrangements internationaux de coopération et de partenariat dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme Action 21, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées.

La réalisation de cet objectif est appuyée par la définition d'un ensemble de principes auxquels les Parties à la Convention se soumettent. Il est notamment

convenu que les Parties doivent s'assurer que les décisions concernant la conception et l'exécution des programmes de lutte contre la désertification ou d'atténuation des effets de la sécheresse seront prises avec la participation des populations et des collectivités locales, et qu'un environnement porteur sera créé aux échelons supérieurs pour faciliter l'action au niveau local.

De ce qui précède, le lien avec la conservation des forêts s'atteste à partir de deux considérations au moins. D'abord, la Convention pose une définition qui établit de manière dérivée, mais ferme, la corrélation entre la lutte contre les changements climatiques, la lutte contre la désertification et la protection des forêts. À cet égard, la manière dont la Convention consacre la notion de «terres» est intéressante. Cette notion est en fait définie comme «le système bi-productif terrestre qui comprend le sol, les végétaux, les autres êtres vivants, et les phénomènes écologiques et hydrologiques qui se produisent à l'intérieur de ce système». La présence de l'élément «végétal» dans cette définition matérialise le lien entre la Convention sur la lutte contre la désertification et la protection des forêts africaines en établissant fermement la corrélation entre la déforestation, donc la destruction de la végétation, et la désertification ou la sécheresse, ainsi qu'entre la protection des forêts et la régulation du climat mondial. Ensuite, la gestion durable est l'une des notions centrales du droit forestier. Les nouveaux codes forestiers africains issus des réformes des années 1990 font de la gestion durable des forêts un impératif et de la participation des populations une condition incompressible. Et précisément, une fois les populations instruites des enjeux liés à la déforestation et à la désertification, leur participation est déterminante pour l'application effective de la Convention et la réalisation de son objectif. Il en ressort clairement que dans les pays gravement touchés par la sécheresse ou la désertification, en particulier ceux d'Afrique, la Convention sur la lutte contre la désertification est bien un élément décisif du régime juridique international de la protection des forêts.

3. Voir, entre autres, Mohamed ALI MEKOUAR, «L'Afrique à l'épreuve de l'Accord de Paris: ambitions et défis», *Revue juridique de l'environnement*, HS, n° spécial, 2017, p. 59-71.

Ce fait est d'autant plus important que la protection des forêts induit celle de l'habitat naturel des espèces menacées, que prend en charge un instrument spécifique de l'ordre juridique international.

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

Les responsables de divers États réunis à Washington en 1973 ont posé l'un des jalons les plus importants dans le sens de l'édification d'un régime juridique international de protection des forêts. Si, dans le cadre de leur rencontre, ils s'intéressent plus particulièrement à la faune, il convient de reconnaître que les problèmes de conservation de la faune sont indissociables des enjeux de la protection des forêts, celles-ci étant l'habitat naturel de celle-là. La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) est donc d'un grand intérêt pour la conservation des forêts africaines.

Les signataires de ce traité reconnaissent que la faune et la flore sauvages constituent, de par leur beauté et leur variété, un élément irremplaçable des systèmes naturels qui doit être protégé par les générations présentes et futures. Ils reconnaissent par ailleurs que les peuples et les États sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages. Cette prise de conscience est au fondement de la consécration conventionnelle d'un certain nombre de principes fondamentaux axés sur la protection des forêts. Les plénipotentiaires de Washington, dans un souci d'exhaustivité et d'efficacité, ont adopté un système de protection compartimenté et gradué.

Ils ont ainsi procédé par répartition des espèces en catégories contenues dans une annexe précise, le degré de protection variant d'une annexe à une autre. Un tel effort de systématisation de la protection des spécimens se traduit concrètement à travers certaines dispositions précises de la CITES qu'il convient d'exposer.

L'article 3 de la Convention porte sur la réglementation des spécimens inscrits à l'annexe I.

L'article 4 est axé sur la réglementation du commerce des spécimens répertoriés à l'annexe II. Il s'agit des espèces vulnérables dont le commerce n'est pas interdit, mais réglementé. Cette annexe accueille approximativement 32 500 espèces vulnérables dont le commerce n'est pas interdit, mais réglementé.

L'article 5 de la CITES a pour objet la réglementation du commerce des espèces classées à l'annexe III. Sont concernées par cette annexe quelque 300 espèces inscrites dans le cadre national d'un pays.

De manière transversale, l'on peut retenir que le commerce des espèces (de faune et de flore) menacées d'extinction est soumis à un régime international de réglementation qui enserme toute la sériation des espèces opérée par annexe. Il existe alors des dispositions communes qui matérialisent cette réglementation, lui conférant un caractère universel⁴. Les articles 3, 4 et 5 disposent notamment dans les mêmes termes que tout commerce de spécimens d'une espèce inscrite à l'annexe I nécessite la délivrance et la présentation préalables d'un permis d'exportation.

Il semble donc que l'objet fondamental de la CITES est de protéger les espèces animales et végétales sauvages menacées d'extinction par les échanges internationaux en contrôlant leur commerce. En effet, ce commerce transcende le cadre national et nécessite une coopération internationale pour préserver certaines espèces de la surexploitation. Il s'agit d'une démarche d'autant plus judicieuse que lesdites espèces font partie intégrante des richesses de l'humanité. Il faut souligner que les essences forestières précieuses, comme le bois rose de Madagascar, figurent au nombre des espèces protégées par la CITES.

La Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel

La Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel a été adoptée à Paris, en

4. Cette universalité se donne à voir dans le fait que le contrôle du commerce de ces espèces s'applique aussi bien aux (animaux) végétaux, vivants ou morts, qu'à toutes les parties reconnaissables, ainsi qu'aux produits dérivés (produits alimentaires, instruments de musique en bois, œuvres d'art, médicaments, etc.).

novembre 1972, par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). La signature de cet accord se fonde sur le constat que le patrimoine culturel et le patrimoine naturel sont de plus en plus menacés de destruction, non seulement par les causes traditionnelles de dégradation, mais aussi par l'évolution de la vie sociale et économique qui les aggrave par des phénomènes d'altération ou de destruction tout aussi redoutables. Ce constat a amené les représentants des Etats membres à prendre conscience de faits significatifs: 1) la dégradation ou la disparition d'un bien du patrimoine culturel et naturel constitue un appauvrissement néfaste du patrimoine de tous les peuples du monde; 2) la protection de ce patrimoine à l'échelon national reste souvent incomplète en raison de l'ampleur des moyens qu'elle nécessite et de l'insuffisance des ressources économiques, scientifiques et techniques du pays sur le territoire duquel se trouve le bien à sauvegarder. Or, c'est précisément le cas des forêts africaines situées sur le territoire d'États aux moyens modestes. Ces forêts trouvent par conséquent un élément important de leur régime juridique international de protection dans la Convention de 1972 portée par l'UNESCO.

A priori, le lien n'est pas immédiat entre les forêts et la convention de l'instance onusienne vouée à la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Suspendant un débat sur le caractère naturel des forêts, il importe pourtant de reconnaître que ce lien est fort et intrinsèque. Les forêts africaines revêtent en effet une dimension culturelle avérée. La quasi-totalité des études d'impacts socio-économiques menées sur des sites visés par de grands projets de développement dans les zones forestières d'Afrique centrale met en lumière l'importance des forêts, en particulier pour les populations autochtones forestières. C'est au regard de cette dimension culturelle que les forêts africaines peuvent être inscrites au bénéfice du régime de protection que la Convention de l'UNESCO contribue à matérialiser dans l'ordre juridique international.

En effet, la Convention contient des dispositions qui permettent de dire qu'elle contribue à la protection des forêts africaines.

L'article 2 de cet instrument conventionnel autorise à intégrer les forêts dans son champ d'application en regard de la détermination matérielle des contours du « patrimoine naturel » qui y est consacrée. Il est précisément dit que sont considérés comme « patrimoine naturel »:

- les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique;
- les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation;
- les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle.

Une telle énumération invite à être attentif sur le fait que ces éléments constitutifs du « patrimoine naturel » se retrouvent fondamentalement dans les forêts.

La Convention va plus loin en mettant à la charge des autorités les devoirs d'assurer la conservation du patrimoine culturel.

À travers l'article 3, la Convention de l'UNESCO prescrit à chaque État partie d'identifier et de délimiter les différents biens du patrimoine culturel et naturel situés sur son territoire. Cette obligation prend un relief plus fort dans les articles 4 et 5.

D'une part, l'article 4 dispose que chacun des États parties à la Convention reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel situé sur son territoire lui incombe au premier chef.

D'autre part, l'article 5 dispose que, afin d'assurer une protection et une conservation aussi efficaces ainsi qu'une mise en valeur aussi active que possible du patrimoine culturel et naturel situé sur leur territoire et dans les conditions appropriées à chaque pays, les

États parties à la Convention s'efforceront dans la mesure du possible :

- d'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective, et à intégrer la protection de ce patrimoine culturel et naturel dans les programmes de planification générale ;
- d'instituer sur leur territoire, dans la mesure où il n'en existe pas, un ou plusieurs services de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel, dotés d'un personnel approprié, et disposant des moyens lui permettant d'accomplir les tâches qui lui incombent ;
- de développer les études et recherches scientifiques et techniques et perfectionner les méthodes d'intervention qui permettent à un État de faire face aux dangers qui menacent son patrimoine culturel ou naturel ;
- de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine.

Les forêts africaines trouvent un intérêt certain dans l'existence de la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. En effet, le principe de conservation et de transmission des éléments de ce patrimoine des générations présentes aux générations futures est le même qui est au cœur de la gestion durable des forêts. Obligation est notamment faite aux acteurs de la filière bois d'éviter une exploitation anarchique des forêts africaines dans le cadre de leurs activités commerciales. D'où l'institutionnalisation d'instruments de gestion durable tels que le régime de certification, l'aménagement des forêts, le zonage entre autres. C'est d'ailleurs une telle idée de durabilité du patrimoine culturel et naturel que sont les forêts qui irrigue l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux.

L'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux

Les années 2000 sont marquées par la prégnance des questions relatives à la protection forestière dans les enceintes diplomatiques. On peut dire qu'il existe

alors une sorte d'action publique internationale en faveur de la protection et la conservation des forêts. L'Accord international sur les bois tropicaux de 2006 est le marqueur de l'institutionnalisation d'une telle action publique.

Les Parties à cet accord ont reconnu l'importance des multiples bienfaits économiques, environnementaux et sociaux que procurent les forêts, y compris le bois d'œuvre et les produits forestiers autres que le bois et les services environnementaux, dans le contexte de gestion durable des forêts, aux niveaux local, national et mondial, et la contribution de la gestion durable des forêts au développement durable, à l'atténuation de la pauvreté et à la réalisation des objectifs internationaux de développement. Elles ont en outre reconnu le besoin de promouvoir et d'appliquer des critères et indicateurs comparables pour la gestion durable des forêts en tant qu'outils importants permettant aux membres d'évaluer, de suivre et de promouvoir les progrès accomplis en vue d'une gestion durable de leurs forêts. C'est sur la base de tels constats qu'ils ont arrêté certains objectifs dans leur convention.

Les parties contractantes conviennent, aux termes de l'article 1, que les objectifs de l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux sont de promouvoir l'expansion et la diversification du commerce international des bois tropicaux issus de forêts faisant l'objet d'une gestion durable et d'une exploitation dans le respect de la légalité, et de promouvoir la gestion durable des forêts productrices de bois. Pour cela, elles se sont engagées, entre autres, à :

- faciliter une organisation efficace des consultations, de la coopération internationale et de l'élaboration de politiques entre tous les membres en ce qui concerne tous les aspects pertinents de l'économie mondiale du bois ;
- renforcer la capacité des membres de mettre en œuvre une stratégie visant à ce que les exportations de bois tropicaux et de produits dérivés proviennent des sources gérées durablement ;
- favoriser et appuyer la recherche-développement en vue d'une meilleure gestion des forêts, d'une utilisation plus efficace du bois et d'une plus grande compétitivité des produits dérivés par rapport aux

matériaux concurrents, ainsi que pour accroître la capacité de conserver et de promouvoir d'autres richesses de la forêt dans les forêts tropicales productrices de bois d'œuvre ;

- favoriser dans les pays membres producteurs une transformation accrue et plus poussée de bois tropicaux provenant de sources durables, en vue de stimuler l'industrialisation de ces pays et d'accroître ainsi leurs possibilités d'emploi et leurs recettes d'exportation ;
- encourager les membres à soutenir et à développer des activités de reboisement en bois tropicaux, ainsi que la remise en l'état et la restauration des terres forestières dégradées, compte tenu des intérêts des communautés locales qui dépendent des ressources forestières ;
- renforcer la capacité des membres de rassembler, de traiter et de diffuser des statistiques sur leur commerce de bois d'œuvre et des informations sur la gestion durable de leurs forêts tropicales ;
- encourager les membres à élaborer des politiques nationales visant à l'utilisation durable et à la conservation des forêts productrices de bois d'œuvre et au maintien de l'équilibre écologique, dans le contexte du commerce des bois tropicaux ;
- renforcer la capacité des membres d'améliorer l'application du droit forestier et la gouvernance et de lutter contre l'abattage illégal des bois tropicaux et le commerce lié.

Au regard des clauses qui précèdent, donnant sa substance matérielle à la partie du droit forestier international conventionnel que recèle l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, on peut dire qu'il existe un véritable régime juridique international de protection des forêts, dont bénéficient les écosystèmes forestiers africains.

Ni le caractère universel des conventions ni le fait que certaines d'entre elles ne visent la protection des forêts que de manière dérivée n'autorisent à préjuger de l'inefficacité d'un tel régime international pour la protection des forêts africaines. Ces règles posées dans des instruments conventionnels à caractère universel et visant parfois indirectement la protection des forêts sont autant pertinentes et efficaces que celles qui sont

posées dans le cadre des transactions diplomatiques régionales, bilatérales et des accords subséquents.

§ 5.1.2 Les règles régionales et bilatérales

La protection des forêts en Afrique s'opère aussi à travers des instruments conventionnels régionaux et bilatéraux, dont l'exposé de quelques-uns suit.

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles

La question de la protection des forêts africaines est inscrite à l'agenda de la plus haute instance diplomatique continentale qu'est l'Union africaine (UA). En effet, réunis dans ce cadre de concertations multilatérales, les chefs d'État et de gouvernements des États membres de l'UA réaffirment que leurs États ont la responsabilité de protéger et conserver leur environnement et leurs ressources naturelles, et de les utiliser de manière durable. Ils déclarent aussi être conscients du danger qui menace le patrimoine irremplaçable qu'est l'environnement en général et les forêts en particulier. C'est dans une telle disposition d'esprit que les chefs d'État s'engagent internationalement à protéger la nature et les ressources naturelles dont elles regorgent. Il en résulte la signature de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles à Maputo, en 2003. Figurent parmi les ressources naturelles visées le couvert végétal et donc, de manière un peu dérivée, les forêts.

En effet, l'article 8 de la Convention est spécifiquement consacré à la protection du couvert végétal. Il y est disposé que les Parties prennent toutes les mesures nécessaires de protection, de conservation, d'utilisation durable du couvert végétal. À cette fin, elles :

- adoptent des plans scientifiquement établis et qui s'appuient sur des traditions judicieuses pour la conservation, l'utilisation et l'aménagement des forêts, terres boisées, pâturages, zones humides et autres zones de couvert végétal, en tenant compte des besoins sociaux et économiques des populations concernées, de l'importance du couvert végétal pour le maintien de l'équilibre hydrologique

d'une région, pour la productivité des sols et pour conserver l'habitat des espèces ;

- prennent des mesures concrètes en vue de contrôler les feux, l'exploitation des forêts, le défrichage, le pâturage par les animaux domestiques et sauvages, et les espèces envahissantes ;
- créent des réserves forestières et appliquent des programmes de reboisement là où ils s'avèrent nécessaires ;
- limitent le pâturage en forêt à des saisons et à une intensité qui n'empêche pas la régénération forestière.

Cette protection dérivée ne préjuge en rien le sérieux des efforts déployés par les autorités africaines en vue de la protection des forêts sur le continent. En témoigne l'un des plus grands efforts endogènes entrepris en matière de protection des forêts sur le continent africain.

Le Traité constitutif de la COMIFAC

Le 17 mars 1999, les chefs d'État d'Afrique centrale se sont mobilisés à Yaoundé, au Cameroun, dans le cadre du premier sommet sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales. La fin du sommet est sanctionnée par la signature de la Déclaration de Yaoundé. Les signataires y proclament leur attachement au principe de conservation de la biodiversité et de la gestion durable des écosystèmes forestiers. C'est dans cette optique, et pour se doter d'un cadre juridique internationalement reconnu, que les États membres décident de conclure un traité ordonné à régir et à consolider la coopération sous-régionale en matière de protection des forêts. C'est ainsi que naît dans l'ordre juridique international le Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale et instituant la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC)⁵.

Bien structuré en 31 articles, le dispositif du Traité constitutif de la COMIFAC consacre des règles

matérielles propres à permettre la protection des forêts d'Afrique centrale à travers deux articles spécifiques. La lecture des dispositions de cet instrument conventionnel est instructive à cet égard.

L'article 1 du Traité dispose que les États d'Afrique centrale s'engagent, dans le cadre de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, à :

- inscrire dans leurs priorités nationales la conservation et la gestion durable des forêts ;
- adopter des politiques nationales harmonisées en matière de forêts et accélérer la mise en place d'instruments d'aménagement, notamment des systèmes de certification reconnus internationalement, agréés par les États de l'Afrique centrale, et développer les ressources humaines pour leur mise en œuvre ;
- mettre en place des mesures destinées à concilier les actions en faveur de la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers, et les politiques de développement dans d'autres secteurs, notamment le reboisement, les transports et l'agriculture ;
- inciter leurs gouvernements à mettre en œuvre les actions prioritaires du Plan de convergence, à savoir : l'identification des zones prioritaires de conservation, la création des aires protégées, et l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion des aires protégées ;
- développer une fiscalité forestière adéquate et des mesures d'accompagnement nécessaires à sa mise en œuvre pour soutenir de manière pérenne les efforts de conservation, d'aménagement durable et de recherche sur les écosystèmes forestiers ;
- renforcer la coordination ainsi que la coopération entre toutes les organisations nationales et internationales impliquées dans les actions et la réflexion sur l'utilisation durable et la conservation des ressources biologiques et des écosystèmes forestiers.

5. Alors que le Traité est signé en 2005, la Commission avait déjà été créée de fait en l'an 2000, sous la forme de la Conférence des ministres responsables des forêts d'Afrique centrale, en charge de concrétiser les engagements pris par les chefs d'État dans la Déclaration de Yaoundé. Sont parties au Traité constitutif de la COMIFAC : la République du Burundi, la République du Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, la République démocratique du Congo, la République gabonaise, la République de Guinée équatoriale, la République du Rwanda, la République de Sao Tomé et Príncipe, la République du Tchad.

À travers l'article 2 du Traité, les États s'obligent à financer les actions relatives à la gestion durable des écosystèmes forestiers et à développer le partenariat avec la communauté internationale, dans le but de mobiliser des ressources nécessaires pour le financement des engagements visés à l'article 1.

Les États membres de la COMIFAC ont signé, à Brazzaville en 2008, l'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale, dont le but est de promouvoir la coopération entre eux en vue de renforcer le contrôle de la production et de la circulation commerciale des produits forestiers provenant d'Afrique centrale (art. 3). L'Accord engage encore les États d'Afrique centrale à s'acquitter de leurs obligations découlant du Traité constitutif de la COMIFAC et précise que chaque partie a le devoir de faire en sorte que les activités menées sur son territoire n'entraînent pas une dégradation de ses forêts ni des dommages aux écosystèmes et ressources forestières des autres États de la sous-région (art. 4).

Le Protocole du secteur forestier de la Communauté du développement de l'Afrique australe

Le Protocole du secteur forestier de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC), adopté en 2002, est entré en vigueur en 2009. Il intéresse certains pays francophones comme la RDC. Le Protocole s'applique à toutes les activités relatives au développement, à la conservation, à la gestion durable et à l'utilisation de tous les types de forêts et d'arbres, et au commerce des produits forestiers en Afrique australe (art. 2). Ses objectifs sont les suivants : d'abord, promouvoir le développement, la conservation, la gestion durable et l'utilisation de tous les types de forêts et d'arbres ; ensuite, promouvoir le commerce des produits forestiers dans l'ensemble de la région afin de réduire la pauvreté et de créer des perspectives économiques pour les peuples ; enfin, assurer une protection efficace de l'environnement et sauvegarder les intérêts des générations présentes et futures (art. 3). Le Protocole contient des dispositions particulières sur la protection des forêts. D'abord, il engage les États parties à prendre toutes les mesures législatives et administratives nécessaires pour faire face aux

menaces naturelles et anthropiques qui pèsent sur les forêts, en particulier celles qui peuvent avoir des effets transfrontières. Ensuite, les États parties doivent adopter, renforcer et mettre en œuvre des mesures nationales et, le cas échéant, régionales pour contrôler les activités humaines qui menacent les forêts, y compris les pratiques d'utilisation des terres et des ressources naturelles qui sont en conflit avec les principes de la gestion durable des forêts. Les États doivent par ailleurs mettre en œuvre des stratégies pour la conservation des forêts, prévenir et supprimer les feux incontrôlés et faciliter l'assistance transfrontière dans les situations d'urgence (art. 15).

Les accords de partenariat entre l'Union européenne et certains États africains

Le régime juridique international de protection des forêts est enrichi depuis un certain nombre d'années d'une catégorie d'instruments juridiques particulière. Il s'agit précisément des accords de partenariat volontaire conclus entre l'Union européenne et certains pays forestiers africains, en vue d'une meilleure protection des forêts d'Afrique. L'on retiendra les cas spécifiques du Cameroun et de la RDC pour la présente restitution, ces deux pays figurant parmi les deux plus grands États forestiers d'Afrique, du point de vue de leurs avancées institutionnelles et de l'importance de leur couverture forestière respective.

Le Cameroun et l'Accord de partenariat volontaire

Dans le cadre du processus d'accords de partenariat volontaire (APV) du Plan d'action de l'UE relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT), le Cameroun s'est engagé à développer un système censé permettre de détecter le bois et les produits dérivés issus de l'exploitation illégale des forêts. Un tel engagement est bénéfique du point de vue de la régulation du climat mondial, car la réduction de l'exploitation illégale des forêts entraîne celle de la réduction des émissions des GES résultant de la déforestation et à la base des changements climatiques. L'APV conclu entre l'État camerounais et l'Union

européenne, entré en vigueur en décembre 2011, s'applique à tous les bois et produits dérivés, y compris le bois importé ou en transit au Cameroun.

Cet instrument juridique novateur s'attaque essentiellement à l'exploitation illégale des forêts à travers des dispositions ayant des implications techniques considérables résumées sous la notion de «système de vérification de la légalité» (SVL). Ce système est un moyen de distinguer les produits forestiers d'origine légale de ceux d'origine illégale. Il permet ainsi que seul le bois légal soit exporté du Cameroun vers le marché européen. Le fonctionnement du SVL repose sur les éléments suivants : la vérification de la légalité de l'entité forestière, le suivi national de l'activité forestière, le contrôle national de l'activité forestière, la vérification de la conformité de la chaîne d'approvisionnement, l'émission des autorisations FLEGT, l'audit indépendant et le montage institutionnel.

Le SVL est destiné à s'appliquer à toutes les sources de production, c'est-à-dire à tous les types de titres ou d'acquisition de bois. Ce système de traçabilité couvre les produits du marché intérieur du bois camerounais, le bois CEMAC, c'est-à-dire issu des pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, importé au Cameroun, et le bois CEMAC en transit sur le territoire camerounais.

La République démocratique du Congo et l'Accord de partenariat volontaire

En date du 4 février 2010, la RDC demande à l'UE d'ouvrir les négociations en vue de la conclusion d'un APV. Suite à cette demande, le 20 octobre 2010, le gouvernement congolais et l'UE font une déclaration commune dont quelques extraits significatifs renseignent sur la vocation de l'APV envisagé de constituer un élément du cadre juridique international de la protection des forêts africaines.

L'objectif de l'APV ainsi sollicité de la part de la RDC est de garantir que seul le bois d'origine légale accèdera au marché européen. Autrement dit, une fois que ce pays aura signé l'APV avec l'UE, il aura l'obligation de n'exporter que du bois accompagné d'une autorisation FLEGT pour pouvoir espérer le vendre sur le marché européen. Cette garantie se matérialise

par le développement d'un système de vérification de légalité crédible et fiable, car il permet de faire la distinction entre les produits forestiers obtenus légalement et ceux obtenus de manière illégale.

L'un des aspects intéressants de tout APV signé par l'UE et un État forestier africain est le volet complémentaire que constitue le Règlement Bois de l'Union européenne (RBUE), qui offre une garantie supplémentaire contre l'exploitation anarchique et, donc, contre la destruction des forêts africaines. Adopté en 2010, le RBUE interdit depuis le 3 mars 2013 aux opérateurs de mettre du bois d'origine illégale sur le marché européen. La particularité du RBUE réside dans le fait que la responsabilité et la charge de la preuve de la légalité incombent aux opérateurs. Ceux-ci sont donc tenus d'exercer une diligence raisonnable afin de réduire les risques d'illégalité et de veiller à ce que seul le bois légal récolté dans l'UE ou au-delà de ses frontières soit mis sur le marché de l'UE. Pour y parvenir, l'opérateur doit mettre en place un «système de diligence raisonnable», aussi appelé «système de gestion des risques». Ce système permet en fait :

- d'avoir accès aux informations, telles que le pays de récolte, la quantité, le nom commercial et le type de produit, le nom et l'adresse du fournisseur auquel s'est adressé l'opérateur, les documents ou informations sur la conformité avec la législation du pays de récolte, etc.;
- d'évaluer le risque d'illégalité en tenant compte de la complexité de la chaîne d'approvisionnement, la prévalence des pratiques illégales dans les pays de récolte ou dans la région, etc.;
- d'atténuer le risque que du bois illégal entre dans le marché de l'UE en adoptant des mesures supplémentaires si le risque n'est pas négligeable. Une politique d'approvisionnement qui privilégie du bois accompagné d'un certificat de légalité ou de gestion durable pourrait constituer une mesure d'atténuation du risque.

L'on comprend que la RDC a engagé un certain nombre de réformes en vue d'améliorer la gestion de ses forêts. Les pouvoirs publics congolais sont en effet convaincus qu'un APV entre leur pays et l'UE reste une approche adaptée pour répondre aux défis de la

gouvernance forestière en RDC, notamment à travers une gouvernance forestière améliorée, un meilleur accès du bois de la RDC sur le marché européen, un renforcement des fondements de la gestion communautaire des forêts, des réformes du cadre juridique et politique en adéquation avec les exigences de l'APV, et une complémentarité entre les processus REDD+ et FLEGT.

De ce qui précède, il ressort que les APV signés entre l'UE et certains pays forestiers d'Afrique sont un dispositif juridique très important pour la protection des forêts africaines. L'intérêt des APV est d'autant plus grand et certain que chaque APV est un accord bilatéral juridiquement contraignant entre les deux parties signataires, afin de garantir que seul le bois d'origine légale accède au marché européen.

À ce propos, la légalité dans ce contexte renvoie à l'ensemble des lois du pays partenaire de l'UE, permettant de déterminer ce qu'on entend par « bois légal ». D'où l'importance d'un examen des instruments juridiques nationaux qui favorisent la protection des forêts africaines.

En dehors du Cameroun et de la RDC, d'autres pays francophones d'Afrique ont signé de tels accords avec l'Union européenne, notamment le Congo et la République centrafricaine.

SECTION 5.2

Les règles nationales concernant les forêts

La plupart des États forestiers africains ont développé des instruments juridiques en vue d'assurer une gestion rationnelle de leurs couverts forestiers respectifs dans un cadre national. L'on s'intéresse spécifiquement, dans les développements qui suivent, aux règles nationales visant la conservation et la régénération des forêts (5.2.1) et à celles relatives à l'exploitation commerciale des produits forestiers (5.2.2).

§ 5.2.1 Les règles visant la conservation et la régénération des forêts

La conservation et la régénération des forêts sont une préoccupation constante intégrée dans les codes forestiers africains inspirés par les orientations issues de Rio de Janeiro. C'est notamment le cas du Cameroun, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, de la RDC et du Congo Brazzaville.

A Les règles visant la conservation et la régénération des forêts au Burkina Faso

État d'Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso disposait d'une couverture forestière importante dans son territoire dans les années 1980. Mais de nos jours, le domaine forestier burkinabè est en dégradation à cause des sécheresses répétées, des feux de brousse, de l'agriculture itinérante, du surpâturage et de la coupe anarchique du bois.

Pour faire face à la dégradation de ses forêts, préjudiciable tant à la vie nationale qu'à la communauté mondiale, le Burkina Faso a adopté diverses lois qui concourent à une meilleure orientation des interventions de gestion durable des ressources forestières.

La conservation et la régénération des forêts sont des préoccupations que le Code forestier prend normativement en charge au Burkina Faso. Cet État a adopté la loi n° 003-2011/AN portant Code forestier du Burkina Faso. Ce code a pour objet de fixer les principes fondamentaux de gestion durable et de valorisation des ressources forestières, fauniques et halieutiques (art. 1).

Un accent particulier est mis sur la conservation, comme le témoigne l'article 4 du Code forestier. Aux termes de cette disposition, la gestion durable des forêts et autres ressources est un devoir pour tous. Elle implique le respect de la réglementation en vigueur en matière de protection, d'exploitation et de valorisation du patrimoine forestier, faunique et halieutique.

La conservation des forêts au Burkina Faso se réalise principalement à travers les techniques juridique-ment instituées de classement et de déclassement. L'article 17 est instructif à cet égard lorsqu'il dispose que toute forêt publique peut faire l'objet d'un classement au nom de l'État dans un but d'intérêt général national. Les services forestiers de l'État sont garants de la préservation des ressources forestières, considérées comme éléments du patrimoine national. Le Code garantit la préservation du milieu naturel au profit des générations futures, tout en assurant la satisfaction des besoins socio-économiques et culturels des générations présentes.

Par ailleurs, un fragment spécifique du Code forestier est consacré à la protection des forêts : il s'agit du chapitre 2 (art. 41 à 51), qui contient des dispositions générales y relatives, ainsi que celles relatives à deux modalités particulières de dégradation des forêts.

S'agissant des dispositions générales, l'article 41 dispose que les forêts sont protégées contre toutes formes de dégradation et de destruction, qu'elles soient naturelles ou provoquées. Par la suite, l'article 42 précise que la protection des forêts incombe à l'État, aux collectivités territoriales décentralisées et aux communautés villageoises riveraines. Dans le même sillage, aux termes de l'article 43, la protection s'étend à l'ensemble des opérations d'entretien, de régénération et de conservation du patrimoine forestier. Elle implique le respect de la réglementation en vigueur des plans d'aménagement et des contrats de gestion. Les services forestiers concourent au respect de cette obligation dans les conditions fixées par les textes d'application.

Quant aux dispositions relatives aux modalités précises de dégradation des forêts, elles portent sur le défrichement, les feux de brousse et les opérations d'exploitation forestière. Aux termes de l'article 47, tout défrichement portant sur une portion de forêt supérieure à une superficie donnée fixée par voie réglementaire est soumis à autorisation préalable. À la suite, l'article 48 dispose que toute réalisation de grands travaux entraînant un défrichement est soumise à une autorisation préalable du ministre chargé des forêts sur la base d'une étude d'impact sur l'environnement. L'article 49 précise que, quel que

soit le régime des forêts en cause, le ministre chargé des forêts peut, par arrêté, déterminer les zones soustraites à tout défrichement en considération de leur importance particulière pour l'équilibre écologique.

Les feux de brousse sont eux aussi réglementés de manière précise. Aux termes de l'article 50 du Code forestier, afin de prévenir les incendies de forêt, les feux de brousse sont prohibés en dehors du cadre défini par la législation en vigueur. Selon l'article 51, lorsque les mises à feu précoces ou contrôlées dans certaines zones sont utilisées comme instrument d'action et d'aménagement forestier, elles sont réalisées dans le strict respect de la réglementation en vigueur.

L'exploitation commerciale et industrielle est aussi encadrée par des règles visant à protéger les forêts. Selon le Code, les exploitants sont tenus de se conformer aux prescriptions des plans d'aménagement établis en vue de la gestion des forêts, sur la base d'une conciliation des intérêts de la population et de ceux de la conservation. Le Code dispose aussi que, dans le but de contrôler et de suivre des prélèvements, un permis de coupe est exigé pour l'abattage d'arbres à l'intérieur d'une forêt.

Autant l'attention est portée sur des activités relatives à la conservation, autant la régénération des forêts est inscrite au cœur des préoccupations des pouvoirs publics en République du Burkina Faso, ainsi que le témoigne le Code forestier de 2011 adopté dans ce pays forestier d'Afrique de l'Ouest.

Le Code montre un intérêt certain pour la régénération du patrimoine forestier national. Il pose à son article 43 que la protection des forêts s'entend comme l'ensemble d'opérations d'entretien, de régénération et de conservation du patrimoine forestier. Le même article indique que cette protection implique le respect de la réglementation en vigueur, des plans d'aménagement et des contrats de gestion. L'article 44 peut être considéré comme un adjuvant à l'orientation prescrite par la disposition précédente. Il énonce notamment que certaines espèces forestières, en raison de leur intérêt ethno-botanique spécifique ou des risques de disparition qui les menacent, bénéficient de mesures de protection particulières. Leur liste est déterminée par arrêté du ministre chargé des forêts.

Il en va de même pour l'article 46, qui dispose que, sur l'ensemble du domaine forestier, l'administration chargée des forêts est habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires dans les conditions spécifiques du milieu, notamment la fixation des sols en pente, la protection des terres et ouvrages contre l'action érosive, la conservation des espèces rares et des biotopes fragiles, et la protection des sources et des cours d'eau. Les orientations en termes de régénération sont fondées sur les dispositions précises de la loi forestière du Burkina Faso. Dans cette veine, l'article 4 dispose que les forêts constituent des richesses naturelles et sont partie intégrante du patrimoine national. Elles doivent être protégées dans l'intérêt de l'humanité et valorisées en vue de l'amélioration des conditions de vie de la population. Chacun a le devoir de respecter ces éléments du patrimoine national et de contribuer à leur conservation.

Une telle orientation est également perceptible au Cameroun, l'un des pays forestiers parmi les plus importants d'Afrique.

B Les règles visant la conservation et la régénération des forêts au Cameroun

Le Cameroun est l'un des pays forestiers parmi les plus importants d'Afrique. Son Code forestier, adopté à travers la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, est considéré comme l'un des instruments juridiques les plus novateurs en la matière, en Afrique centrale tout au moins.

Cet instrument accorde une attention particulière à la conservation et à la régénération des ressources forestières. Il pose une série d'articles prémonitoires du régime restrictif de l'usage des forêts.

C'est dans ce sens que son article 2 donne une définition claire de ce que l'on doit entendre par «forêts». Il y voit les terrains comportant une couverture végétale dans laquelle prédominent les arbres, arbustes et autres espèces susceptibles de fournir des produits autres qu'agricoles. En vertu de l'article 11, la protection du patrimoine forestier est assurée par l'État. L'article 12 va poser les bases d'un usage restrictif des forêts en vue de leur conservation. Il dispose que

les ressources génétiques du patrimoine national appartiennent à l'État du Cameroun. Nul ne peut les exploiter à des fins scientifiques, commerciales ou culturelles sans en avoir obtenu l'autorisation. L'article 14 énonce qu'il est interdit de provoquer sans autorisation préalable, un feu susceptible de causer des dommages à la végétation du domaine forestier national. L'article 16 affirme que le défrichement de tout ou partie d'une forêt domaniale ou d'une forêt communale est subordonné au déclassement total ou partiel de cette forêt. Outre ces articles annonciateurs du régime restrictif de l'usage des forêts, le Code forestier camerounais procède à une division du domaine forestier national en vue d'une meilleure conservation.

L'article 20 dispose que le domaine forestier national comprend les domaines forestiers permanent et non permanent. Le domaine forestier permanent est constitué de terres définitivement affectées à la forêt ou à l'habitat de la faune. Le domaine forestier non permanent est constitué de terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Selon l'article 22, les forêts permanentes doivent couvrir au moins 30 % de la superficie totale du territoire national et représenter la diversité écologique du pays. Chaque forêt permanente doit faire l'objet d'un plan d'aménagement arrêté par l'administration compétente. Aux termes de l'article 21, les forêts permanentes sont constituées des forêts domaniales et des forêts communales.

Les forêts domaniales, qui peuvent être considérées comme le haut lieu de la conservation des ressources forestières, relèvent du domaine privé de l'État, aux termes de l'article 23. Elles sont classées par un acte réglementaire qui fixe leurs limites et leurs objectifs, qui sont notamment de production, de récréation, de protection ou à buts multiples englobant la production, la protection de l'environnement et la conservation de la diversité du patrimoine biologique national.

C'est sous la forme de reboisement que la régénération est envisagée dans la Code forestier camerounais.

Le reboisement est envisagé et imposé comme partie intégrante de l'aménagement forestier. Or, ce dernier est une condition substantielle, dans la mesure où

aucune concession forestière ne peut se dérouler sans plan d'aménagement. C'est ce que dit notamment l'alinéa 3 de l'article 64, qui pose précisément que le plan d'aménagement forestier est un élément obligatoire du cahier de charges confectionné pendant l'exécution de la convention provisoire prévue l'article 50.

C Les règles visant la conservation et la régénération des forêts en Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire est l'un des principaux États forestiers d'Afrique de l'Ouest. Grande plateforme portuaire, ce pays est le point de départ de ressources forestières ligneuses en direction du marché international. La loi n° 2014-427 du 14 juillet 2014 adoptée par les autorités de cet État encadre l'exploitation de ces ressources en fixant autant les règles relatives à leur conservation que celles axées sur leur régénération.

L'article 1 de la loi de 2014 portant Code forestier définit la conservation comme étant la planification et l'aménagement des ressources forestières en vue d'assurer leur utilisation à grande échelle et la continuité de leur approvisionnement tout en maintenant ou en améliorant leur qualité, leur valeur et leur diversité biologique. À la suite, l'article 7 dispose que l'État prend toutes mesures nécessaires en vue de fixer les sols, de protéger les terres, berges et ouvrages contre les risques d'érosion et d'inondation, et de conserver les espèces naturelles menacées d'extinction. Dans le même sens, l'article 8 pose que l'État prend toutes mesures nécessaires pour que la gestion des forêts à des fins de production, de protection, de récréation, d'expérimentation et d'écotourisme soit une mise en valeur compatible avec l'aménagement du territoire. Outre cette conservation déductible du régime général des obligations de l'État en la matière, les forêts bénéficient aussi d'une conservation à partir des régimes de classification qui leur sont applicables.

D'une part, les forêts sont classées selon le régime de protection. L'article 22 de loi dispose qu'en fonction du régime de protection, le domaine forestier national comprend les forêts classées et les forêts protégées. Aux termes de l'article 23, le domaine forestier classé

est constitué des forêts classées, lesquelles comprennent, selon les objectifs principaux fixés, les forêts de protection, les forêts de production, les forêts de récréation et les forêts d'expérimentation.

L'orientation en matière de conservation des forêts découle aussi du régime de classification desdites forêts selon le régime de propriété. Ainsi, l'article 29 dispose que le domaine forestier de l'État est constitué d'un domaine forestier public et d'un domaine forestier privé comprenant :

- les forêts classées en son nom ;
- les forêts protégées situées sur des terres non immatriculées ;
- les forêts protégées situées sur des terres sans maître.

L'article 31 dispose que font partie du domaine forestier privé de l'État, les forêts de production, les forêts protégées situées sur des terres non immatriculées et les forêts protégées situées sur des terres sans maître.

La spécificité de la loi forestière ivoirienne est qu'elle consacre une attention particulière à la conservation des forêts. Il s'agit du chapitre 3 du titre 6. L'article 68 prescrit que les forêts domaniales soient aménagées selon les modalités déterminées par l'administration forestière. À la suite, l'article 70 précise, dans le même sens, que dans leur ressort territorial, les collectivités territoriales sont tenues d'élaborer et de mettre en œuvre, en conformité avec la politique forestière nationale, des programmes d'aménagement forestier, dans un cadre de gestion participative durable. L'article 72 met à la charge des personnes physiques et morales propriétaires de forêts le devoir d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'aménagement forestier simplifié en vue de leur gestion durable.

Ces dispositions indiquent une réelle volonté de conservation des forêts en Côte d'Ivoire, la régénération n'étant pas en reste.

La régénération des forêts est, ici aussi, envisagée sous la forme de reboisement. L'article 1 indique que le reboisement est l'opération qui consiste à planter des essences forestières sur des terres temporairement déboisées. L'article 6 abonde dans le sens de la régénération en disposant que la protection et la

reconstitution des ressources forestières incombent à l'État, aux collectivités territoriales, aux communautés rurales, aux personnes physiques et personnes morales de droit privé, notamment les concessionnaires et exploitants des ressources forestières.

La République du Congo est elle aussi engagée dans une telle voie dans la gestion de ses forêts.

D Les règles visant la conservation et la régénération des forêts au Congo

La préservation des forêts ne saurait induire de faire l'économie de toute exploitation des ressources forestières, à toutes fins utiles, au regard des multiples services environnementaux et sociaux que rendent les forêts. C'est conscient de cet aspect que le législateur congolais de 2000 a envisagé les activités de conservation et de reboisement du point de vue de leur encadrement, en dépit du fait qu'aucun titre de la loi forestière n'y est explicitement consacré.

La conservation n'est pas systématisée ; c'est à travers une lecture transversale des dispositions du Code forestier (loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000) que l'on prend acte de la volonté du législateur à œuvrer en vue de la conservation des forêts. Le chapitre consacré à la répression des infractions commises dans les activités liées aux forêts est instructif à cet égard. D'abord, l'article 136 du Code est consacré aux pâturages. Il dispose que les propriétaires d'animaux trouvés dans le domaine forestier permanent ou en dehors des parcelles ouvertes au pâturage sont condamnés à une amende de 300 à 5 000 FCFA par tête de bétail, et de 10 000 à 50 000 FCFA s'il s'agit d'un semis, d'une jeune plantation ou d'une parcelle récemment incendiée. L'article 138 a trait aux incendies en forêt. Aux termes de ses prescriptions, quiconque par négligence, imprudence, inattention ou inobservation des règlements pris en application de la loi portant Code forestier, cause un incendie dans le domaine forestier permanent sera puni d'une amende de 20 000 à 200 000 FCFA et d'un emprisonnement d'un an maximum ou de l'une de ces deux peines seulement. Si l'incendie a été allumé volontairement, la peine d'emprisonnement sera alors prononcée. Si l'incendie a causé des pertes en vies humaines, les peines prévues

par le Code pénal seront appliquées. L'article 140 dispose que quiconque aura déboisé ou entrepris de déboiser, par quelque moyen que ce soit, une parcelle de forêt en violation des dispositions de l'article 31 du Code ou des règlements pris en application de celui-ci, sera puni d'une amende de 100 000 à 500 000 FCFA et/ou d'un emprisonnement d'un à six mois. Toujours dans le sens de la conservation des forêts, l'article 141 indique que quiconque coupera, arrachera ou endommagera d'une façon quelconque des plans ou des arbres plantés de main d'hommes sera puni d'une amende de 10 000 à 50 000 FCFA par pied et d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice des dommages et intérêts. L'article 142 dispose que quiconque, dans la forêt protégée, coupera, mettra à feu, mutilera, écorcera ou arrachera des arbres, ou exploitera des produits forestiers accessoires, sans avoir été dûment autorisé ou sans jouir du droit d'usage, sera puni d'une amende de 10 000 à 100 000 FCFA. S'il y a eu exploitation à caractère commercial, l'auteur de l'infraction sera puni d'une amende de 100 000 à 500 000 FCFA. Si l'infraction a été commise dans le domaine forestier permanent, son auteur sera puni d'une amende de 100 000 à 500 000 FCFA et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans ou l'une de ces deux peines seulement.

Quant à la régénération, elle n'est pas non plus envisagée de manière systématisée par le législateur congolais. C'est aussi à travers une lecture transversale du Code forestier que l'on découvre des dispositions allant dans ce sens. La régénération des forêts congolaises est abordée sous forme de reboisement dans le chapitre consacré au classement, au déclassement et au reboisement (titre 2, chapitre 3). C'est une démarche qui semble avoir toute sa pertinence dans la mesure où le domaine forestier non permanent recouvre la portion de forêts pouvant être affectée à d'autres usages que la conservation, d'où la nécessité de régénérer ou de reboiser pour les générations futures. L'article 21 du Code forestier prescrit que les terrains dont le reboisement ou la restauration est reconnu nécessaire sont classés par décret pris en Conseil des ministres comme périmètre de reboisement, sur l'initiative du ministre chargé des eaux et forêts. Le décret de classement est révisé après

achèvement du reboisement ou de restauration, dans le délai qu'il prescrit. À la suite, l'article 22 dispose que l'aliénation ou le déboisement de tout ou partie d'une forêt classée est précédé du déclassement des parcelles concernées par décret pris en Conseil des ministres, après avis favorable de la commission des classements.

E Les règles visant la conservation et la régénération des forêts en RDC

La RDC est un pays en proie à des crises majeures, notamment des conflits armés qui induisent un déplacement continu des populations dans les forêts qui se trouvent ainsi menacées. Ce facteur se combine à l'exploitation forestière à tendance anarchique dans l'un des pays forestiers les plus vastes de la planète, et signale la nécessité d'actions significatives en vue de la conservation et de la régénération des écosystèmes de forêts de ce pays.

La loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier définit la conservation comme l'ensemble des mesures de gestion permettant une gestion durable des ressources et des écosystèmes forestiers, y compris leur protection, leur entretien, leur restauration et leur amélioration. Pour atteindre l'objectif de conservation, le législateur, à travers le Code forestier, a procédé à une répartition des forêts. La loi forestière consacre ainsi l'existence, dans le domaine forestier, des forêts classées, des forêts protégées et des forêts de production permanentes.

L'article 10 de la loi forestière de 2002 définit les forêts classées comme étant celles soumises en application d'un acte de classement à un régime juridique restrictif concernant les droits d'usage et d'exploitation. Ces forêts sont spécifiquement affectées à des fonctions expressément écologiques. L'article 12 fixe le contenu des forêts classées. Il est notamment constitué des réserves naturelles intégrales, des forêts situées dans les parcs nationaux, des jardins botaniques et zoologiques, des réserves de faune et domaines de chasse, des réserves de biosphère, des forêts récréatives, des forêts urbaines et des secteurs sauvegardés.

L'article 14 précise que les forêts classées doivent représenter au moins 15 % de la superficie du territoire national. L'article 17 énonce que chaque forêt classée fait l'objet d'un plan d'aménagement dans les conditions fixées par un arrêté du ministre. À la suite, l'article 18 indique que la mise en valeur des forêts classées est faite conformément à l'acte de classement et aux dispositions du plan d'aménagement. L'article 16 du Code forestier dispose que l'arrêté de classement détermine la localisation et les limites de la forêt concernée, sa catégorie, sa dénomination, le mode de gestion de ses ressources, les restrictions qui lui sont applicables et les droits d'usage susceptibles de s'y exercer.

Aux termes de l'article 10 de la loi portant Code forestier de la RDC, les forêts protégées sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement et sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux droits d'usage et aux droits d'exploitation. L'article 20 dispose que ces forêts font partie du domaine privé de l'État et constituent le domaine forestier protégé. Cette protection ressort à la lecture de l'article 21, qui dispose expressément que les forêts protégées peuvent faire l'objet d'une concession moyennant un contrat dont la durée ne peut excéder 25 ans.

Les règles de conservation sont aussi présentes dans la conduite des activités d'exploitation commerciale des produits forestiers. C'est ce que laissent voir les obligations qui sont mises à la charge de l'exploitant forestier par la loi. En vertu de l'article 100, l'exploitation de toute portion de forêt domaniale doit être effectuée conformément aux prescriptions du plan d'aménagement s'y rapportant. Elle est subordonnée à un inventaire préalable des ressources forestières réalisé dans les conditions prévues par les dispositions du Code. Aux termes de l'article 107, toute exploitation des produits forestiers doit être effectuée dans le respect des clauses du cahier des charges annexé au contrat ou des dispositions mentionnées dans le permis.

C'est sous les formes de reboisement et de la reconstitution des forêts que la régénération est envisagée dans le code forestier de la RDC. Elle est prise en

charge dans le chapitre 2 du titre 4, dédié au contrôle du déboisement. L'article 52 dispose que tout déboisement doit être compensé par un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au couvert forestier initial réalisé par l'auteur du déboisement ou à ses frais.

Quant à la reconstitution des forêts, le chapitre 3 du titre 5 du Code lui est consacré. L'article 77 dispose à cet égard que l'administration chargée des forêts assure la reconstitution des forêts à travers l'élaboration et l'application des programmes de régénération naturelle et de reboisement qu'elle met à jour périodiquement. Par ailleurs, aux termes de l'article 78, la reconstitution des ressources forestières incombe à l'État, aux entités décentralisées, aux concessionnaires, aux exploitants forestiers et aux communautés locales. Cette orientation holistique de la prise en charge de la régénération est présente dans l'article 79, aux termes duquel l'État encourage l'implication de tous les citoyens, des communautés locales et des entités décentralisées dans les opérations de reboisement. L'article 80 s'inscrit dans le renforcement de cette orientation lorsqu'il dispose que les personnes et communautés qui réalisent des déboisements bénéficient, en tout ou en partie, des produits forestiers qui en sont issus, dans les conditions fixées par arrêté du ministre.

À travers ce qui précède, l'on peut voir que la conservation et la régénération des ressources forestières sont réellement prises en charge au plan juridique par le législateur forestier de la RDC, en vue d'une gestion durable des forêts.

F Les règles visant la conservation et la régénération au Sénégal

Le Sénégal présente la particularité d'être un grand pays agropastoral en dépit du fait qu'il est situé dans l'une des zones les moins couvertes en forêts en Afrique. Ce paradoxe est sans doute l'un des facteurs explicatifs d'une constante dans la politique de conservation de ses ressources forestières. Il s'agit d'une orientation qui singularise la politique forestière du Sénégal depuis l'ancien régime forestier jusqu'à l'actuel : l'accent mis sur les pouvoirs de

l'administration responsable des forêts, et la répression des infractions relatives aux forêts.

Au Sénégal, la loi n° 74-46 du 18 juillet 1974 portant Code forestier trace la voie suivie plus tard par le législateur moderne. En effet, en vue de moderniser la gestion des forêts sénégalaises et de l'arrimer à l'exigence de durabilité, le législateur sénégalais a élaboré un nouveau code forestier adopté à travers la loi n° 98/3 du 8 janvier 1998 et le décret n° 98/164 du 20 février 1998. Presque comme son devancier de 1974, le Code de 1998 sur la gestion des forêts au Sénégal commence, dans sa partie législative, par préciser les pouvoirs des services responsables de la gestion des forêts, après avoir tracé le cadre répressif des infractions y relatives. Ce n'est que dans sa partie réglementaire que le Code forestier fixe les règles matérielles expressément dévolues à la conservation des forêts.

D'une part, le titre 3 de cette loi est axé sur les services des Eaux et Forêts. Son article L.55 dispose que le service des Eaux et Forêts est chargé de la gestion du domaine forestier de l'État. En ce qui concerne les zones situées hors du domaine de l'État, le représentant de l'État approuve les mesures de gestion prises par les collectivités locales ou par les propriétaires de boisement et veille à leur bonne application. L'article L.56 précise que les agents des Eaux et Forêts sont chargés de la protection, de la conservation et du développement des ressources forestières. Les divers articles du chapitre 3 du même titre indiquent les pouvoirs de ces agents. L'article L.66 dispose que les agents des Eaux et Forêts, les agents commissionnés des Eaux et Forêts et les officiers de police judiciaire requis sont chargés de rechercher et constater les infractions prévues par le Code forestier. Aux termes de l'article L.67, ces agents peuvent, en cas de flagrant délit, procéder à l'arrestation des délinquants et les conduire devant le procureur de la République, son délégué ou, à défaut, devant le président de tribunal compétent. L'article L.69 dispose que lesdits agents, assermentés, revêtus de leurs uniformes ou munis des signes distinctifs de leurs fonctions, peuvent s'introduire dans les entrepôts, magasins, scieries, menuiseries et chantiers pour y exercer leur surveillance ou rechercher le corps des infractions ou les produits venant de ces infractions.

Aux termes de l'article L.70, ils peuvent s'introduire dans les maisons, cours et enclos, soit en présence ou sur réquisition du procureur de la République ou du juge d'instruction, soit en compagnie d'un officier de police judiciaire requis à cet effet, ou encore en compagnie du chef de la circonscription administrative du lieu, du représentant de la collectivité locale ou du chef de village.

D'autre part, la partie réglementaire du Code forestier du Sénégal prend en charge la conservation des ressources forestières à travers la notion de protection, dans son titre 3, dont l'essentiel du contenu porte sur le classement et le déclassement des forêts. L'article R.38 dispose que lorsque l'État l'estime nécessaire, dans l'intérêt général ou pour la sauvegarde de certaines formations naturelles, il peut procéder au classement des forêts. Ledit classement doit être motivé par des considérations de conservation des ressources naturelles telles que la protection des eaux de surface, des sols, de la faune, d'une végétation particulière et seulement si cette protection s'avère impossible dans le cadre d'une forêt située hors du domaine forestier de l'État. L'article R.39 pose que le déclassement d'une forêt ne peut intervenir que pour un motif d'intérêt général ou de transfert des responsabilités de l'État en matière de gestion forestière au profit d'une collectivité locale qui garantit la pérennité de la forêt. Le déclassement n'entraîne pas, de la part de l'État, renonciation de ses droits sur la parcelle de forêts déclassées. Aux termes de l'article R.42, il est créé, au chef-lieu de chacune des régions administratives du Sénégal, une commission régionale de conservation des sols. Cette commission examine les demandes de classement et de déclassement. Et lorsque, dans un département, le domaine forestier représente moins de 20 % de la superficie, les demandes de déclassement ne peuvent être étudiées que dans la mesure où elles sont assorties de propositions de classement portant sur des surfaces équivalentes. En outre, dans la zone sylvicole et pastorale où la plus grande partie du domaine forestier est utilisée en vue de l'alimentation du bétail, le taux de classement ne doit pas être inférieur à 50 %.

L'article R.45 consacre la création d'une commission nationale de la conservation des sols. Aux termes de

l'article R.46, cette commission se réunit dans les 30 jours suivant la réception du dossier de demande de classement ou de déclassement présenté par la commission régionale. En cas d'avis défavorable, le rejet est notifié à l'intéressé. En cas d'avis favorable, elle transmet au président de la République le dossier avec son avis motivé, dans les 15 jours suivant la réunion. Le classement ou le déclassement de la forêt est prononcé par décret du président de la République. En cas de déclassement, le décret fixe, s'il y a lieu, les conditions précises de l'exploitation par les bénéficiaires en fonction du plan d'aménagement de la zone concernée.

La protection des forêts africaines n'est ni envisagée ni entreprise du seul point de vue des règles relatives à la conservation des ressources forestières. Elle est aussi réalisée à travers un encadrement juridique de l'exploitation commerciale des ressources forestières, dont principalement les ressources forestières ligneuses.

Le Code forestier sénégalais traite de la régénération des forêts sous la forme de reboisement. C'est notamment dans sa partie réglementaire que la question du reboisement est prise en charge. L'article R.5 dispose dans cette perspective que les périmètres de reboisement ou de restauration sont des terrains dénudés ou insuffisamment boisés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave, et dont le reboisement ou la restauration est reconnue nécessaire du point de vue agronomique, économique ou écologique. Ces terrains sont temporairement classés en vue d'assurer la protection, la reconstitution ou le reboisement. Les buts atteints, ils peuvent être aménagés ou soustraits du régime des forêts classées.

Dans le même ordre d'idée, l'article R.12 dispose que l'aménagement doit tenir compte des conditions écologiques et des conditions socio-économiques. Il doit notamment comprendre des actions de régénération, d'amélioration sylvicole, d'éclaircie, de délimitation, d'inventaire, de protection, de reboisement, de traitement sanitaire et d'exploitation.

Les dispositions relatives au Fonds forestier national sont également instructives quant à l'intérêt que les pouvoirs publics sénégalais portent à la régénération

des forêts. L'article R.35 indique que sont financés sur le Fonds forestier national, entre autres :

- les actions de protection et de conservation des ressources forestières comme la lutte contre les feux de brousse et le braconnage, la gestion de la chasse, de la pêche et de l'exploitation, la délimitation et la surveillance du domaine forestier et des plans d'eau, l'éducation, l'information et la sensibilisation de la population en matière de gestion de la forêt;
- les actions de gestion, de restauration des ressources forestières et de conservation des sols comme le reboisement, l'aménagement et les travaux de génie.

De ce qui précède, il ressort que la conservation et la régénération sont des axes majeurs consacrés par les pays forestiers dans leurs instruments juridiques destinés à rendre possible la protection, ou tout au moins la gestion durable des forêts en Afrique. S'il s'agit d'axes majeurs des politiques forestières, ils n'en sont pas pour autant exclusifs, car l'exploitation commerciale des forêts est aussi l'un des versants que les États réglementent vigoureusement en vue de la protection de leurs forêts.

§ 5.2.2 Les règles concernant l'exploitation commerciale

La commercialisation du bois et des produits forestiers est juridiquement encadrée en vue de permettre une exploitation durable, de telle sorte que les besoins des générations présentes soient satisfaits sans compromettre les intérêts des générations futures; mais par-delà cet aspect de durabilité, c'est aussi le service écologique que rendent les forêts à l'humanité en matière de régulation du climat mondial qui est au cœur du concept d'« exploitation soutenue » et des pratiques ordonnées pour la concrétiser. Une telle orientation est observable dans certains pays forestiers africains; nous examinerons ci-après les cas du Cameroun, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, de la RDC et du Congo Brazzaville.

A L'exploitation commerciale des forêts au Burkina Faso

L'exploitation forestière tient une place importante dans l'économie nationale du Burkina Faso. C'est un secteur d'activité qui contribue à l'alimentation du budget de l'État et génère des emplois, contribuant ainsi à réduire le chômage. Pour éviter que cette importance des forêts ne conduise à une coupe anarchique, le Code forestier réglemente de manière précise l'exploitation commerciale des ressources forestières.

L'article 58 du Code forestier adopté en 2011 (loi n° 003-2011/AN portant Code forestier au Burkina Faso) dispose que toute exploitation forestière à des fins commerciales ou industrielles donne lieu à paiement de taxes et redevances. Dans le même ordre d'idées, l'article 62 énonce que la délivrance des permis d'exploitation est subordonnée à l'acquittement d'une taxe dont le taux, l'assiette et les modalités de perception sont fixés par la loi de finances.

L'article 59 dispose que les exploitants sont tenus de se conformer aux prescriptions des plans d'aménagement forestier établis en vue de rationaliser la gestion des forêts, sur la base d'une conciliation des intérêts de la production et de ceux de la protection. Aux termes de l'article 60, les forêts sont exploitées soit directement par leurs propriétaires, soit par des exploitants non propriétaires et selon le cas, sur la base d'une autorisation administrative, d'un contrat ou en régie. Le contrat, la régie ou l'autorisation administrative spécifient les conditions et les formes d'exploitation des forêts qui en font l'objet. L'article 68 subordonne le stockage et la circulation des produits forestiers à des fins commerciales à une autorisation préalable. Le ministre chargé des forêts et ceux chargés du transport et du commerce déterminent par voie d'arrêté conjoint les conditions de circulation et de stockage de ces produits.

L'article 61 prévoit que dans un but de contrôle et de suivi des prélèvements de la forêt, un permis d'exploitation est exigé pour tout abattage d'arbre

et toute exploitation des produits forestiers ligneux ou non ligneux à l'intérieur d'une forêt. Le permis d'exploitation est accordé à titre individuel par les services compétents du ministère chargé des forêts pour une période donnée.

Il apparaît que l'exploitation commerciale des forêts au Burkina Faso est soumise à un régime d'encadrement qui intègre une dimension administrative et une dimension fiscale qui peuvent être de nature à freiner l'exploitation anarchique du patrimoine forestier national.

Le Cameroun s'inscrit dans une orientation qui n'est pas fondamentalement différente.

B L'exploitation commerciale des forêts au Cameroun

L'exploitation commerciale des forêts et autres produits forestiers au Cameroun est encadrée par la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant Régime des forêts, de la faune et de la pêche. C'est précisément le chapitre 5 du titre 3 qui traite de la promotion et de la commercialisation du bois et des produits forestiers.

L'article 71 de la loi de 1994, en ses divers alinéas, pose les bases de la prise en charge normative de la commercialisation des produits forestiers au Cameroun.

Il dispose notamment, en son alinéa 1, que les grumes sont transformées par essence à hauteur de 70 % de leur production par l'industrie locale pendant une période de cinq ans à compter de la date de promulgation de la loi de 1994. Passé ce délai, l'exportation des grumes est interdite et la totalité de la production nationale est transformée par l'industrie locale.

Suivant l'alinéa 2 de la même disposition, l'exportation des produits spéciaux non transformés est, suivant les modalités fixées par décret, soumise à une autorisation annuelle préalable délivrée par l'administration chargée des forêts et au paiement de la surtaxe progressive fixée en fonction du volume exporté.

Aux termes de l'alinéa 4, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, l'administration chargée des forêts procède à l'évaluation de l'exploitation afin de vérifier

que, conformément au plan d'investissement dûment approuvé par cette administration, les dispositions requises sont prises par l'exploitant en vue de transformer la totalité de la production de grumes issue de sa concession. Toute défaillance grave entraîne la suspension ou le retrait définitif de la concession.

Toujours dans une perspective destinée à réglementer la commercialisation des produits forestiers, l'article 72 dispose que sauf dérogation spéciale du ministre chargé des forêts, les produits forestiers bruts ou transformés destinés à la commercialisation sont soumis aux normes définies par arrêté conjoint des ministres chargés des forêts et du commerce.

Dans la même perspective, l'article 73 dispose qu'en cas de réalisation d'un projet de développement susceptible de causer la destruction d'une partie du domaine forestier national, ou en cas de désastre naturel aux conséquences semblables, l'administration des forêts procède à une coupe des bois concernés suivant des modalités fixées par décret.

C L'exploitation commerciale des forêts en Côte d'Ivoire

Face au rythme alarmant de la disparition de ses forêts, la République de Côte d'Ivoire a adopté une loi en vue de juguler la déforestation et les problèmes connexes qu'elle induit pour la société ivoirienne et la communauté internationale. Il s'agit précisément de la loi n° 2014-427 du 14 juillet 2014 portant Code forestier. De manière globale, cette loi vise à instaurer une gestion durable des forêts ivoiriennes, et l'avènement d'une telle gestion ne saurait faire l'économie d'une stricte réglementation de la commercialisation des produits forestiers. C'est sans doute la raison pour laquelle le Code forestier ivoirien consacre des dispositions spécifiques à cette question.

Le titre 7 du Code forestier de la République de Côte d'Ivoire est en effet consacré à l'exploitation, la valorisation, la promotion et la commercialisation des produits forestiers.

D'une part, le chapitre premier de ce titre comporte des dispositions spécifiquement axées sur l'encadrement juridique de l'exploitation des produits

forestiers. L'article 79, qui en fait partie, pose que toute exploitation des forêts doit être conforme aux principes de la gouvernance forestière. L'article 80 énonce que tout exploitant forestier est tenu d'obtenir un agrément par le ministre chargé des Forêts, préalablement à l'exercice de sa profession. Ledit agrément est strictement personnel et ne peut faire l'objet d'une cession, sous peine de sanctions prévues par le Code.

L'article 85 précise que dans les forêts classées, l'exploitation commerciale est soumise à la délivrance, par le gestionnaire desdites forêts, d'un permis d'exploitation spécial assorti d'un cahier de charges indiquant les lieux, les modalités et la durée de l'exploitation, ainsi qu'à l'existence d'un contrat d'exploitation forestière ou d'une concession entre le gestionnaire représentant de l'État et la personne morale de droit privé. Le permis d'exploitation, le contrat d'exploitation, la concession doivent être conformes à la réglementation en vigueur.

La commercialisation proprement dite des produits forestiers est encadrée par le chapitre 3 du même titre. L'article 95, qui en fait partie, dispose notamment que tout produit forestier ligneux destiné à l'exportation doit préalablement être transformé, sauf en cas d'autorisation spéciale accordée par décret pris en Conseil des ministres. L'article 97 précise que l'exportation et l'importation des produits forestiers se font conformément à la réglementation en vigueur et aux traités dont la Côte d'Ivoire fait partie. Aux termes de l'article 98, l'exportation et l'importation des produits forestiers ne peuvent être exercées que par des personnes morales de droit public ou privé disposant d'un agrément à l'exportation ou à l'importation. L'article 101 pose que les conditions de commercialisation des produits forestiers sur le territoire national sont fixées par voie réglementaire.

Par ailleurs, l'article 102 dispose que l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits forestiers sont assujetties au paiement de droits, taxes et redevances dont les modalités sont fixées par décret pris en Conseil des ministres.

D Les règles de l'exploitation commerciale des forêts en République du Congo

En vue d'une prise en charge efficace de la gestion de ses ressources naturelles en général et de ses ressources forestières en particulier, la République du Congo a adopté en 2000 une loi portant Code forestier. Il s'agit précisément de la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000. Cet instrument juridique majeur régit l'exploitation commerciale du bois au Congo. Le chapitre 3 de son titre 4 y est entièrement consacré ; il porte précisément sur l'exploitation économique du domaine forestier national. L'article 63 du Code forestier dispose, dans cette veine, que l'exploitation à des fins commerciales de tous les produits des forêts du domaine de l'État, y compris ceux qui font l'objet d'une activité établie de longue date parmi les populations locales, est menée soit en régie, soit par les titulaires de titres d'exploitation délivrés par l'administration des eaux et forêts. À la suite, l'article 64 pose que l'exploitation en régie comprend la coupe, le façonnage, le débardage et la vente des produits. La même disposition du Code forestier congolais poursuit en posant que les titres d'exploitation confèrent à leurs titulaires le droit de prélever des quantités limitatives de produits forestiers dans les conditions arrêtés par le ministre chargé des eaux et forêts ; leur validité est d'ailleurs subordonnée au paiement des taxes prévues à l'article 88 du Code forestier.

L'article 65 consacre l'existence juridique de diverses catégories de titres d'exploitation : les conventions de transformation industrielle, les conventions d'aménagement et de transformation, les permis de coupe de bois de plantations et les permis spéciaux.

Aux termes de l'article 66, la convention de transformation industrielle garantit à son titulaire le droit de prélever, sur une unité forestière d'aménagement, des contingents annuels limitatifs d'essences, auxquels s'ajoute l'engagement du titulaire d'assurer la transformation des grumes dans une unité industrielle dont il est le propriétaire. La durée de cette convention

ne peut excéder 15 ans. L'article 67 énonce que la convention d'aménagement et de transformation comporte les mêmes dispositions que la convention de transformation industrielle. La durée de cette convention ne peut excéder 25 ans. En vertu des dispositions de l'article 69, le permis de coupe de bois des plantations est conclu pour l'exploitation des arbres des plantations forestières faisant partie du domaine forestier de l'État. La durée de ce permis, qui est fonction de la quantité des pieds à prélever, ne peut excéder six mois. Le permis spécial est consacré à l'article 70. S'il autorise le titulaire à effectuer une exploitation à des fins commerciales, il cantonne cette exploitation à des produits forestiers accessoires dans les limites et les lieux qu'il précise.

Par ailleurs, l'exploitation des ressources forestières au Congo est soumise au paiement de taxes qui font plus ou moins office de mesures dissuasives, dans la perspective d'une gestion responsable et donc durable des forêts. L'article 87 dispose à cet effet que les taxes forestières sont exigibles au moment de la délivrance des autorisations d'exploitation. Aux termes de l'article 88, les taxes forestières exigibles sont constituées de la taxe de superficie, la taxe d'abattage, la taxe sur les produits forestiers accessoires et la taxe de déboisement.

De ce qui précède, il ressort que l'exploitation commerciale des produits forestiers au Congo est juridiquement encadrée sur la base d'un régime d'autorisation matérialisé par la création d'une série de titres d'exploitation forestière qui se veulent tous limitatifs en termes de quantité des ressources à prélever et des durées de l'exploitation. Cette exploitation commerciale est aussi encadrée sur la base d'un régime fiscal fondé sur diverses taxes dont le paiement peut s'avérer dissuasif pour toute entreprise d'exploitation commerciale anarchique.

Cette prise en charge normative de l'exploitation commerciale des produits forestiers a plus ou moins inspiré le législateur de la RDC voisine.

E Les règles de l'exploitation commerciale des forêts en RDC

En 2002, la RDC a adopté son Code forestier à travers la loi n° 11/2002 du 29 août 2002. Dans l'exposé des motifs, le législateur de la RDC justifie l'adoption du code forestier par la pression induite par des facteurs aussi bien externes qu'internes. De manière transversale, la lecture de cet exposé des motifs renseigne sur la centralité de la nécessité pour la RDC de se doter d'un cadre légal qui permette à la forêt de remplir en équilibre ses fonctions écologique et sociale, ce qui n'est réellement possible qu'à partir de l'institutionnalisation d'une gestion durable des forêts. L'encadrement juridique de l'exploitation commerciale des produits forestiers s'inscrit dans cette logique.

Les règles substantielles destinées à permettre une exploitation forestière commerciale durable des forêts de la RDC s'articulent autour des dispositions relatives à la concession forestière et à la fiscalité forestière.

S'agissant de la concession forestière, l'article 87, qui porte spécifiquement sur le contrat de concession forestière, dispose que toute personne physique ou morale qui conclut un contrat de concession forestière avec l'État doit présenter des garanties techniques et financières jugées suffisantes, pour l'exploitation des produits forestiers, la conservation, le tourisme et la chasse, les objectifs de bioprospection, et l'utilisation de la biodiversité.

Poursuivant cette logique, l'article 90 dispose que le contrat de concession forestière donne au concessionnaire le droit d'exploiter la superficie de forêt concédée, dans le respect des dispositions du Code. En vue de rationaliser l'exploitation commerciale des forêts dans le cadre des concessions, l'article 97 du Code forestier dispose que les forêts de production permanente peuvent être exploitées soit en régie, par l'administration forestière ou les entités administratives décentralisées, soit par un organisme public créé à cette fin, ou encore par des exploitants forestiers privés, en vertu d'une autorisation appropriée.

À la suite, l'article 98 précise que les autorisations d'exploitation sont strictement personnelles et ne peuvent être cédées ni louées. Elles ne peuvent être accordées qu'à titre onéreux.

L'article 99 dispose que l'exploitation d'une forêt faisant l'objet d'une concession forestière est assujettie à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement. Elle est soumise à un inventaire préalable des ressources forestières réalisé dans les conditions prévues par les articles 65 à 70 du Code forestier. L'article 65 prescrit justement à ce propos que la mise en exploitation de toute forêt domaniale est subordonnée à l'existence préalable d'un inventaire forestier. À la suite, l'article 67 dispose que lorsque la forêt sollicitée n'a pas encore fait l'objet d'inventaire, les travaux de reconnaissance et d'inventaire sont à la charge du requérant, sous le contrôle de l'administration. Aux termes des dispositions de l'article 68, la réalisation d'un inventaire est soumise à une autorisation délivrée par le gouverneur de province. Les travaux d'inventaire doivent être réalisés, sous peine de déchéance, dans un délai maximum d'un an à compter de la date d'octroi de l'autorisation. L'article 70 dispose que le titulaire d'une autorisation de reconnaissance ou d'inventaire forestiers ne peut disposer d'aucun produit forestier dans la zone concernée. L'autorisation de reconnaissance ou d'inventaire ne préjuge nullement de l'obtention ultérieure, par son bénéficiaire, d'une concession forestière ou d'un droit d'exploitation dans la zone concernée.

F Les règles de l'exploitation commerciale des forêts au Sénégal

Comme toutes les forêts, celles du Sénégal sont sujettes à une exploitation commerciale qu'il convient d'encadrer afin d'éviter la dérive anarchique inhérente à cette activité lorsqu'elle est incontrôlée. La partie réglementaire du Code forestier sénégalais de 1998 ayant succédé à celui de 1974 prend en charge cet aspect spécifique de la protection des forêts africaines.

L'article L.3 de la partie législative du Code forestier pose cependant les bases de la prise en charge normative de l'exploitation commerciale des forêts.

Il dispose que l'exploitation commerciale de toute ressource forestière du domaine forestier national est assujettie au paiement préalable des taxes et redevances, dans les conditions et formes définies par décret. L'article L.4 va aussi dans ce sens en disposant que l'exploitation des produits forestiers dans les forêts relevant de la compétence des collectivités locales est assujettie à l'autorisation préalable du maire ou du président du conseil rural concerné. Le permis d'exploitation est délivré par le service des Eaux et Forêts au vu de cette autorisation établie conformément aux prescriptions des plans d'aménagement approuvés.

Dans la partie réglementaire du code forestier, au chapitre 2 du titre 2, l'article R.18 indique les produits forestiers visés par l'exploitation forestière : le bois ; les exsudats, le miel et les huiles ; les fleurs, fruits, écorces et racines ; la faune sauvage terrestre, aviaire et aquatique.

Aux termes de l'article R.19, sauf dans le cas de l'exercice d'un droit d'usage, l'exploitation forestière dans le domaine forestier national ne peut s'exécuter qu'après l'obtention d'un permis d'exploitation dont la délivrance est subordonnée au paiement préalable des taxes et redevances prévues par les textes en vigueur. L'article R.20 dispose que tous les permis d'exploitation sont délivrés par le service des Eaux et Forêts. Ce dernier s'assure, avant de délivrer un permis, que l'exploitation est conforme aux règles de bonne gestion du patrimoine forestier. Les permis d'exploitation des produits forestiers ligneux portent exclusivement sur un nombre déterminé d'unités de surface ou de volume de bois sur pied. Le permis est strictement individuel et ne peut être rétrocédé ou vendu. Il doit être conservé sur les lieux de l'exploitation pendant toute la durée de celle-ci et présenté à toute réquisition des agents compétents. Aux termes de l'article R.21, dans les forêts relevant de leur compétence, les collectivités locales désignent les personnes physiques ou morales adjudicataires ou affectataires des parcelles à exploiter. L'exploitation se fait en conformité avec les dispositions du Code et les prescriptions du plan d'aménagement. En cas de violation des dispositions du plan d'aménagement, le service des Eaux et Forêts propose au représentant de l'État la fermeture temporaire du chantier de

l'exploitation forestière. La brièveté qui caractérise l'encadrement de l'exploitation commerciale des forêts sénégalaises est frappante, mais n'altère en rien la pertinence dudit encadrement.

Conclusion

Les litiges concernant la protection des forêts portent généralement sur l'exploitation forestière sans titre ou avec un titre d'exploitation périmé, l'exploitation

forestière dans des aires protégées, l'exploitation ou la mutilation des essences interdites, la falsification des titres d'exploitation forestière, l'usage d'un marteau contrefait ou falsifié, l'usage frauduleux d'un marteau officiel, l'exploitation sans autorisation des produits forestiers, la pratique de braconnage pendant l'exploitation forestière, le déplacement ou l'enlèvement des bornes et marques délimitant des forêts ou des concessions forestières, ou l'obstruction à l'accomplissement des devoirs d'une mission d'inspection.

CHAPITRE 6

La protection des ressources minières

Introduction

Dans les années 1990, plusieurs pays d'Afrique subsaharienne font face à une économie moribonde et assistée. La nécessité se pose alors de relancer leurs activités économiques, et le sous-sol se présente comme l'une des solutions. Plusieurs réformes sont entreprises par les législations nationales, soutenues par des donateurs, en l'occurrence le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, au secours des économies sinistrées. C'est dans ce sens que les codes et règlements du secteur minier de certains États sont élaborés pour certains, d'autres, ayant subi des changements majeurs au cours des dernières décennies¹. Ces réformes ont pour but d'attirer davantage d'investissements directs étrangers par une réduction de la réglementation, des politiques sociales et sur le travail libéralisées, et des régimes fiscaux et de propriété plus favorables au secteur privé. Le secteur minier devient ainsi le cadre d'une activité économique majeure, et les législations élaborées à cet effet organisent le cadre juridique d'exercice de l'activité minière et renforcent le rôle de l'État dans la gestion des substances minières. Plusieurs dispositions législatives nationales, en se référant à la résolution des Nations Unies du 21 décembre 1952 relative à la «souveraineté permanente sur les ressources naturelles», réaffirment la souveraineté de l'État sur la gestion des mines. Au Cameroun, l'article 5, alinéa premier du Code minier de 2016 rappelle effectivement : «Les substances minérales contenues dans le sol et le sous-sol du territoire de la République du Cameroun, ses eaux territoriales et son plateau

continental sont la propriété de l'État qui y exerce ses droits souverains.» Ce principe de la souveraineté des États sur les ressources est repris en Côte d'Ivoire par la loi n° 95-553 du 17 juillet 1995 portant Code minier qui, en son article 2, rappelle également : «Toutes les substances minérales, toutes les eaux minérales et tous les gîtes géothermiques contenus dans le sol et le sous-sol, les eaux territoriales, la zone économique exclusive et sur le plateau continental de la République de Côte d'Ivoire sont propriétés de l'État»; par l'article 3 de la loi n° 2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code minier de la République du Sénégal; et par la loi n° 036-2015/CNT portant Code minier du Burkina Faso du 29 octobre 2015 qui, en son article 6, soutient : «Les gîtes naturels de substances minérales contenues dans le sol et le sous-sol du Burkina Faso sont, de plein droit, propriété de l'État.»

De même au niveau sous-régional, la directive CEDEAO C/DIR3/05/09 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier rappelle, en son article 3 : «Toute substance minérale à l'état naturel dans le sol, le sous-sol ou à la surface du sol d'un État membre, dans les rivières, les ruisseaux, les cours d'eau dans toute la sous-région, dans les zones économiques exclusives, les eaux territoriales ou les plateaux continentaux, est la propriété de l'État membre.» Les législations minières africaines visent entre autres à encourager l'activité minière, à relancer l'investissement et à lutter contre la pauvreté. Pour cela, elles redéfinissent le rôle et les

1. Une étude a démontré qu'en Afrique, 30 États ont adopté de nouvelles législations entre 1990 et 2000. R. HETHERINGTON, *Exploration and Mining Titles in Africa: An Introductory Review*, Willoughbsy (Australie), Hetherington Exploration and Mining Services, 2001.

fonctions de l'État², dans le but de créer un environnement propice à l'activité minière et un jeu libre entre les forces en présence sur le marché.

La primauté de l'État sur la gestion des mines en Afrique se manifeste, dans la pratique, à travers le principe de la séparation des substances minières et de la gestion foncière, l'obligation par l'exploitant de céder les actions à l'État, et l'exigence du titre minier.

La présence de l'État dans l'exploitation minière est indispensable pour encadrer l'immense richesse du sous-sol africain. Des études concernant certains pays africains comme le Cameroun et la République démocratique du Congo ont ainsi montré qu'ils regorgent de gisements miniers d'importance mondiale³ et que les ressources y sont abondantes. On y dénombre une grande diversité de ressources, allant du manganèse aux diamants, à l'or et au cobalt⁴, soit plus de cinquante substances minières recensées dans le continent africain et qu'on retrouve dans les carrières, les mines ainsi que dans les eaux minérales et thermominérales et les gîtes géothermiques.

Au regard de la place que les ressources minérales occupent dans les économies africaines, il nous reste à démontrer que l'exploitation minière en Afrique fait l'objet d'une protection juridique au moyen d'une réglementation minutieuse dont les origines sont internationales, communautaires et nationales.

SECTION 6.1

Les règles et initiatives internationales concernant l'exploitation minière

L'exploitation minière menée dans les États africains intéresse la communauté internationale qui, en plus d'un soutien financier et technique apporté aux

gouvernements, les incite à élaborer des normes pour une transparence dans la gestion des ressources naturelles. On retrouve plusieurs initiatives sous l'égide des Nations Unies et des organisations internationales à but non lucratif, ainsi que des règles communautaires. Cependant, force est de constater que ces règles juridiques n'ont pas la même teneur : tandis que les unes sont contraignantes, les autres se bornent à énoncer des principes pour encourager l'exploitation minière.

§ 6.1.1 L'absence de règles internationales rigides

Le droit international participe à l'organisation de l'activité minière en énonçant des principes dans la perspective d'encourager la transparence. Cela se vérifie par la convention de Minamata sur le mercure et la résolution des Nations Unies sur la souveraineté des États.

A Les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU sur la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles

Les Nations Unies se sont prononcées à plusieurs reprises sur la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles. C'est le cas notamment de la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale intitulée «Souveraineté permanente sur les ressources naturelles», adoptée le 21 décembre 1952, qui proclame la souveraineté des peuples sur leurs richesses et ressources naturelles. Cette résolution, qui consacre la souveraineté de l'État sur ses ressources naturelles, rappelle ainsi que le droit d'exploiter librement les richesses et ressources naturelles appartient à l'État et qu'aucun acte, direct ou indirect, ne doit porter

2. En effet, deux rôles majeurs, entre autres, sont assignés à l'État : il est partenaire obligatoire des entreprises minières, car l'octroi d'un permis d'exploitation donne lieu à l'attribution à l'État, à titre gratuit, de 10% des parts ou actions d'apport de la société d'exploitation. Cette participation n'interdit pas une participation négociée permettant d'obtenir des actions dans le capital de l'investisseur. L'État perçoit les impôts relatifs à l'exploitation minière et régule le secteur minier. Cette situation ambivalente est de nature à générer des conflits d'intérêts entre les différentes fonctions de l'État.
3. Le Cameroun a un potentiel minier énorme. Il constitue la deuxième réserve mondiale de rutile après la Sierra Leone, et la cinquième réserve mondiale de bauxite. Il regorge également de plus de 800 millions de tonnes de fer.
4. R. FURON, *Les ressources minérales de l'Afrique*, 2^e éd., Paris, Payot, 1997.

atteinte à l'exercice par un État de sa souveraineté sur ses ressources naturelles⁵.

Certains membres de l'Assemblée générale (les États-Unis, le Chili, etc.), qui espéraient davantage, ont exigé des précisions sur le sens du principe. C'est à la suite des efforts déployés par les membres que l'Assemblée générale, par une résolution du 12 décembre 1958, désigne une commission (temporaire) des Nations Unies pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Cette commission est chargée de procéder à une enquête et de formuler, le cas échéant, des recommandations. L'Assemblée précise que l'enquête devra tenir dûment compte «des droits et des devoirs des États conformément au droit international et du fait qu'il importe d'encourager la coopération internationale en matière de développement des pays sous-développés». Les recommandations formulées par cette commission réaffirment la propriété des États sur les ressources naturelles dans l'intérêt de leur peuple, mais précisent qu'elles peuvent faire l'objet d'une exploitation par des entreprises privées.

La résolution se borne donc à énoncer les principes de propriété des États sur l'existence des ressources naturelles, sans contrainte juridique, leur laissant ainsi la possibilité d'organiser la gestion desdites ressources naturelles.

B Les évocations de la convention de Minamata sur le mercure

La Convention de Minamata sur le mercure a été signée à Kumamoto au Japon, le 10 octobre 2013, et

est entrée en vigueur en août 2017. L'objectif de cette convention qui est précisé en son article premier, «est de protéger la santé humaine et l'environnement contre les émissions et rejets anthropiques de mercure et de composés du mercure».

La Convention met les États devant leurs responsabilités en leur rappelant les précautions à prendre pour éviter que la vie humaine soit mise en danger. Parmi ces précautions figure la réduction ou la limitation du recours au mercure dans les procédés de fabrication des biens. L'article 4 de la Convention rappelle à cet effet les engagements⁶ de l'État concernant la manipulation et l'utilisation du mercure et interdit l'importation ou l'exportation des produits fabriqués à base de mercure⁷ pour une utilisation de masse. L'article 7 recommande la limitation du recours ou l'abandon du mercure dans le processus d'extraction des mines ou des minerais.

La Convention de Minamata manque de moyens de coercition à l'encontre des États qui ne respectent pas les principes de protection de la vie humaine et de l'environnement lorsqu'ils recourent à l'usage du mercure pour exploiter les ressources naturelles.

§ 6.1.2 La floraison d'initiatives internationales

Plusieurs associations à but non lucratif œuvrent pour la transparence dans la gestion des ressources naturelles en Afrique.

5. Avant cette résolution, plusieurs autres ont été adoptées. C'est notamment le cas de la Résolution 626 (VII), de la Résolution 1314 (XIII) et de la Résolution 1514 (XV) : «Affirmant que les peuples peuvent, pour leurs propres fins, disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découleraient de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'avantage mutuel, et du droit international». Le rapport de la Commission figure dans le Doc. ONU 62.V.6., *État de la question de la souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles et rapport*. G. FISCHER, «Le rapport de la Commission sur la souveraineté sur les ressources naturelles», *Annuaire français de droit international*, vol. 8, n° 1, 1962, p. 516-528.

6. Les engagements consistent en l'abandon des produits fabriqués à base de mercure à compter de l'année 2020. Voir l'annexe de la Convention.

7. C'est le cas des piles, commutateurs et relais, lampes fluorescentes compactes d'éclairage ordinaire de puissance X 30 W à teneur en mercure supérieure à 5 mg par bec de lampe, lampes d'éclairage ordinaire à vapeur de mercure sous haute pression, pesticides, biocides et antiseptiques locaux.

A Le cas de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives

L'Association de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) est une association à but non lucratif de droit norvégien. Il s'agit d'une initiative multipartite internationale à laquelle participent des représentants des gouvernements et de leurs entités, des entreprises pétrolières, gazières et minières, des sociétés de gestion d'actifs et de fonds de pension, des groupes de la société civile locale et des organisations non gouvernementales internationales. L'ITIE a pour objectif d'élaborer les principes en matière de transparence dans le secteur du pétrole, du gaz et des mines. Elle reconnaît qu'une transparence renforcée des revenus issus de ressources naturelles contribue à réduire la corruption, et que les revenus provenant des industries extractives peuvent transformer des économies, réduire la pauvreté et améliorer le niveau de vie de la population des pays riches en ressources naturelles. Depuis 2003, l'Association ITIE a adopté une série de principes qui définissent de manière générale les objectifs et les engagements de toutes les parties prenantes. Ces principes sont devenus des exigences auxquelles tous les pays mettant en œuvre l'ITIE doivent adhérer. Les normes ainsi élaborées subissent parfois des ajustements pour lever les ambiguïtés et les incohérences, et sont présentées comme la chaîne de valeur de l'industrie extractive. L'ITIE est par ailleurs devenue la norme essentielle dans l'appréciation de la transparence dans la gestion des ressources énergétiques⁸. Plusieurs pays africains ont été admis à la norme ITIE, notamment le Cameroun, la RDC et la Côte d'Ivoire.

B Le Processus de Kimberley

Le Processus de Kimberley, amorcé en janvier 2003 par les Nations Unies⁹, compte à ce jour 76 pays représentant 99,8% de la production mondiale de

diamants bruts. Il s'agit d'un observatoire international dont l'objectif est d'endiguer l'infiltration des diamants de guerre. De ce fait, il concourt à la prévention des conflits et à la lutte contre les rébellions, par l'exfiltration des diamants de guerre. Le Processus de Kimberley a ainsi pour but :

- l'amélioration du suivi de la traçabilité des diamants bruts des mines ;
- la création d'un commerce de diamants plus transparent et mieux cerné ;
- l'augmentation des revenus de l'État et l'attraction des devises.

Comme on le constate, ce processus est un régime international de certification des diamants bruts, qui réunit des gouvernements et des industriels du diamant, dans l'objectif d'éviter de négocier sur le marché mondial l'achat des diamants présentés par des mouvements rebelles dans le but de financer leurs activités militaires. C'est un certificat qui atteste que la vente de diamants bruts ne sert pas à financer un conflit armé et évite que les diamants de guerre n'arrivent sur le marché légal.

La certification exige que les diamants soient accompagnés d'un certificat d'origine ; elle impose également des contrôles sur les échanges, une interdiction de commercer avec des pays non signataires de l'accord, ainsi que la publication de statistiques sur la production et le commerce des diamants. Plusieurs pays africains ont été admis à ce processus ; c'est le cas de la République démocratique du Congo, de la Côte d'Ivoire, de la République centrafricaine en 2003 et du Cameroun en 2012¹⁰.

C Les initiatives minières mondiales

Les initiatives minières mondiales constituent une plateforme d'échanges entre les exploitants miniers et les gouvernements pour une exploitation rationnelle des mines. Elles se retrouvent pour la plupart

8. Norme ITIE 2016, Secrétariat international de l'ITIE, 15 février 2016, <<http://www.itie.org>>.

9. Au départ, il s'agit d'un accord signé en janvier 2003 par le Canada, les États-Unis et les pays de l'Union européenne. Depuis 2007, le processus compte 54 membres représentant 81 pays. Voir par exemple le *Dictionnaire du commerce international*, <<http://www.glossaire-international.com>>, consulté le 9 août 2017.

10. Voir <<http://www.kimberleyprocess.com>>.

autour du Forum économique mondial. C'est le cas de l'Initiative pour le développement minier responsable qui, depuis 2010, tient des forums pour identifier les principaux obstacles à surmonter pour assurer un développement minier responsable. Cette œuvre s'est poursuivie avec le développement d'idées permettant d'identifier les éventuels avantages socio-économiques de l'activité minière. Dans cette même lancée, elle a mené des travaux sur le perfectionnement de la « gestion de la valeur dans le secteur minier », dans le but d'améliorer la connaissance des facteurs générateurs de valeur dans le secteur minier. Les travaux des initiatives minières concourent à l'établissement d'un rapport définissant les fondements de la gestion de la valeur dans le secteur minier¹¹.

D La vision minière africaine

En 2009, l'Union africaine a émis un plan pour le régime minier de l'Afrique sur le thème : « Exploitation équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et d'un développement socio-économique¹² ». Cette vision africaine de l'activité minière reconnaît que l'exploitation minière constitue la clé du développement africain. De ce fait, le plan encourage les États africains à œuvrer pour relever le niveau et la qualité des données potentielles sur les ressources à travers le renforcement de leur capacité de négociation des contrats, de leur capacité de gestion et le développement des ressources en cours. Les États doivent également améliorer la résolution des problèmes d'infrastructures.

La vision minière africaine met l'accent sur la gestion efficiente des ressources naturelles et propose la recherche de nouveaux contrats miniers.

§ 6.1.3 L'émergence de règles régionales

L'encadrement de l'activité minière en Afrique intéresse également le droit communautaire, qui a la particularité de s'appliquer prioritairement dans les États membres lorsqu'il se trouve en situation de conflit avec les principes ou règles du droit international. En matière minière, le droit communautaire canalise l'harmonisation des règles juridiques applicables, et les avancées de l'Afrique de l'Ouest dans l'intégration économique se concrétisent dans l'activité minière.

A Une harmonisation effective en Afrique de l'Ouest

L'Afrique de l'Ouest a adopté deux instruments communautaires pour organiser la gestion des mines :

- la directive de la CEDEAO du 27 mai 2009 sur le secteur minier ;
- le règlement UEMOA de 2003 portant Code minier communautaire.

S'agissant tout d'abord de la directive, il s'agit de la Directive C/DIR3/05/09 portant sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier, adoptée le 27 mai 2009 à Abuja, au Nigeria. Elle a pour objectif de faciliter la coopération et l'harmonisation des pratiques ouest-africaines dans la gestion et l'exploitation des ressources minières dans les pays membres de la CEDEAO. L'article 2 de cette directive souligne qu'elle a notamment pour objectifs d'assurer l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier des États membres, et de créer un environnement minier favorable au développement macroéconomique

11. Le rapport présente les points de vue de plus de trois intervenants répartis sur quatre continents, recueillis dans le cadre d'une enquête mondiale et d'ateliers consacrés à l'utilisation de cet outil. Le forum espère que cet outil ainsi que les conclusions de ce rapport sauront susciter un débat franc et ouvert portant sur les questions qui touchent, unissent et divisent les divers acteurs du secteur minier. Pour l'élaboration de ce rapport, une vaste campagne de sensibilisation et de dialogue a été menée auprès des acteurs du secteur privé, des gouvernements, de la communauté universitaire, des ONG et des organisations multilatérales du monde entier. Voir *Initiative 2013 pour le développement minier responsable*, World Economic Forum, <<http://www.weforum.org>>.

12. Union africaine, *Vision du régime minier de l'Afrique*, février 2009.

durable et qui assure un équilibre entre la nécessité de mettre en place des mesures incitatives pour attirer les investisseurs et celle de protéger la base du revenu et les ressources des États membres. En fait, il ne s'agit pas pour la CEDEAO de se substituer aux politiques énergétiques nationales de chaque État membre, mais d'harmoniser les politiques nationales d'exploitation des ressources minières au sein de ses États membres, notamment sur les questions relatives à l'accès à l'activité minière et au régime juridique du titre minier.

S'agissant ensuite du règlement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), il s'agit du Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 portant Code minier communautaire. Ce texte s'applique de manière directe à l'intérieur des frontières des États membres ouest-africains ayant le français comme langue officielle en partage. Il régit, aux termes de son article 2, «l'ensemble des opérations relatives à la prospection, à la recherche, à l'exploitation, à la détention, à la circulation, au traitement, au transport, à la possession, à la transformation et à la commercialisation de substances minérales sur toute l'étendue du territoire de l'Union, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux». L'article 3 dudit texte précise que le Code minier s'applique sur toute l'étendue du territoire de l'UEMOA, à toute personne physique ou morale exploitant l'activité minière. Contrairement à la directive de la CEDEAO, qui harmonise les principes de l'exploitation de l'activité minière, le code UEMOA est un texte qui s'applique directement et prioritairement aux États membres dans toutes les phases de l'exploitation minière. Le même texte précise qu'il ne peut être suppléé par la législation nationale dans les différentes phases d'exercice de l'activité minière que pour les opérations non régies par le Code¹³.

Le code UEMOA, à l'exemple du Traité OHADA, consacre ainsi la supranationalité¹⁴ des textes communautaires sur la législation nationale encadrant l'activité minière.

B La quête de l'harmonisation en Afrique centrale

La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) accuse un retard dans le processus d'intégration en raison, entre autres, des crises politiques et du manque de volonté politique des États membres de cette organisation. Ce retard se vérifie dans la construction d'un droit communautaire minier. En effet, il a fallu attendre 2016, à Douala, au Cameroun, pour que soit fixé le cadre pour le lancement d'une étude de l'élaboration d'un code minier communautaire. L'étude lancée par la Commission de la CEMAC a été rendue possible grâce à l'appui du projet REMAP/GIZ, qui propose un modèle de Code minier pour la sous-région CEMAC. Le projet REMAP soutient la Commission de la CEMAC dans le renforcement de la bonne gouvernance dans le secteur des industries extractives et appuie certains États membres de la CEMAC sur les processus de l'ITIE et le Processus de Kimberley, présents dans la plupart des pays membres, dans le cadre de l'exploitation du diamant. Les objectifs spécifiques de cette initiative sont : permettre la transparence et la visibilité sur les investissements, obtenir des facilités administratives, éviter des exploitations qui se chevauchent entre les frontières, et définir un cadre environnemental et social permettant d'optimiser les revenus issus de la rente minière et pétrolière.

Le projet de texte d'harmonisation du Code minier, qui est assis sur l'analyse comparative des législations nationales dans la zone CEMAC, a été présenté le 28 juillet 2017. Il met l'accent sur les cadres institutionnel et législatif, les régimes miniers et fiscaux, et les obligations sociales et environnementales des six pays de la communauté.

13. Aux termes de l'article 9 du Code : «La détermination de la nature des titres miniers, les obligations et les droits liés aux titres miniers et leur gestion administrative sont régis, en l'absence de textes communautaires, par la législation nationale de chaque État membre.»

14. Voir à cet effet l'article 10 du Traité OHADA.

SECTION 6.2

Les règles nationales dans le secteur minier

L'organisation de l'exploitation minière relève de la souveraineté de chaque État, raison pour laquelle les États ont légiféré pour fixer le régime minier, les droits et obligations des exploitants et l'obligation de prendre en compte les exigences environnementales.

§ 6.2.1 Les régimes miniers

L'exercice de l'activité minière, en Afrique comme dans la plupart des pays dans le monde, est subordonné à l'obtention d'un titre minier. Ce titre et les obligations qui en découlent dépendent de la phase de l'exploitation de l'activité minière. Cela sous-entend qu'on peut obtenir plusieurs titres en fonction de la phase d'exploitation : l'autorisation d'exploitation artisanale, l'autorisation d'exploitation artisanale semi-mécanisée, le permis de recherche, le permis d'exploitation de la petite mine, le permis d'exploitation de la mine industrielle. Toutefois, cette diversité d'autorisations administratives peut se résumer à deux documents essentiels : le titre minier d'exploration et le titre minier d'exploitation. Ces titres miniers sont la conséquence du régime juridique qui encadre l'exercice de l'activité minière.

A Une diversité des titres miniers africains

L'exercice de l'activité minière en Afrique, comme partout ailleurs, débute par la délivrance d'un titre

minier correspondant à la phase d'exercice de l'activité minière souhaitée.

Le titre minier d'exploration

Le titre minier d'exploration est une autorisation administrative¹⁵ qui permet à un investisseur de procéder aux opérations de reconnaissance et recherche pouvant aboutir ou non à l'exploitation minière. Dans certaines législations, comme le Cameroun par exemple, il englobe le permis de reconnaissance¹⁶, qui est l'acte juridique délivré à un investisseur par l'autorité administrative responsable des mines (le ministre, par exemple) pour qu'il mène des investigations systématiques et itinérantes de surface, par des méthodes géologiques, géophysiques ou autres faisant appel à de vastes superficies, dans le but de déceler des indices ou des concentrations de substances minérales utiles sur une surface définie¹⁷. Ce titre est délivré pour une durée limitée¹⁸; dans certaines législations¹⁹, il constitue une autorisation d'exploration, tandis que dans d'autres pays, il s'agit de l'attestation²⁰ de prospection.

Existe également le permis de recherche²¹, un acte juridique accordé à un investisseur par une autorité administrative pour l'autoriser à mener des investigations destinées à localiser et évaluer les gisements des minéraux et en déterminer les conditions d'exploitation commerciale. Contrairement au permis de reconnaissance, le permis de recherche a une durée initiale qui varie entre trois et cinq ans et est renouvelable. Le permis de recherche est une transition vers l'exploitation; c'est la raison pour laquelle il est assorti de l'exigence d'une convention minière avec l'État²².

15. Plusieurs textes législatifs mentionnent effectivement l'autorisation pour les opérations de prospection ou d'exploitation artisanale. Loi n° 0362015/ CNT portant Code minier du Burkina Faso, art. 74, 81 et suiv.

16. Code minier camerounais de 2016, art. 31 et suiv.

17. Cette surface varie de moins de 1 000 kilomètres carrés à 5 000 kilomètres carrés selon les pays.

18. Cette durée varie de un à trois ans et est renouvelable.

19. Code minier sénégalais, art. 14; Code minier du Burkina Faso, art. 74.

20. C'est notamment le cas de la RDC.

21. Loi n° 036-2015/ CNT portant Code minier du Burkina Faso, art. 31. Le permis de recherche est attribué en vertu du Code sénégalais (art.17) ou du Code ivoirien (art.10).

22. Cette convention minière aboutit à la rédaction du cahier des charges qui fixe les obligations de l'investisseur minier dans l'exploitation de la mine. Plusieurs législations minières en font un préalable à l'exploitation, notamment au Cameroun (Code minier, art. 40).

Les titres miniers d'exploration sont réservés aux opérations de prospection et de recherche.

Le titre minier de mise en valeur

Le titre minier de mise en valeur est un acte juridique qui accorde à son titulaire le droit d'exploiter les substances minières ou les carrières découvertes. C'est le cas de l'autorisation d'exploitation artisanale et du permis d'exploitation, qui sont respectivement accordés en cas d'exploitation d'une petite mine ou d'exploitation minière industrielle²³. Il s'agit de la phase la plus importante de l'exercice de l'activité minière ; c'est pourquoi la plupart des législations africaines confient la délivrance de ce titre au président de la République.

B Les régimes juridiques miniers

L'exploitation minière est principalement soumise au régime de la concession, mais parfois, le régime d'exploitation intervient aussi.

La prépondérance du régime de la concession

La concession²⁴ est le régime juridique auquel plusieurs pays africains recourent depuis plusieurs années pour tirer profit des ressources naturelles en confiant leur exploitation à des entreprises étrangères, les États ne disposant pas d'assez de moyens financiers pour les exploiter eux-mêmes. Le régime de la concession existe dans les domaines des hydrocarbures liquides²⁵,

des hydrocarbures gazeux²⁶ et dans le régime d'eau et du gaz²⁷. L'exploitation minière dans ces pays nécessite une convention minière entre le titulaire du permis de recherche et l'État.

Le recours au permis d'exploiter

Toute l'exploitation minière ne nécessite pas le recours à la concession ; d'autres formes d'autorisation administrative sont utilisées pour l'exploitation minière. C'est notamment le cas du permis d'exploiter accordé pour l'exploitation des substances concédables. Ce permis constitue un acte administratif unilatéral, délivré par le ministre responsable des mines pour les mines industrielles et la petite mine ou par son représentant, au niveau des régions ou des provinces, pour la mine artisanale. Le permis d'exploiter se distingue de la concession en ce que la durée initiale de la concession varie entre 25 et 35 ans, selon la législation, tandis que la durée du permis d'exploiter est fluctuante et varie de cinq à dix ans renouvelables, sauf en RDC.

De même, la concession offre une relation contractuelle qui permet de procéder aux installations nécessaires pour faire l'extraction et le traitement des mines, et donne le droit de mener toute autre action appropriée pour la réalisation des opérations d'exploitation.

En revanche, le permis d'exploiter est accordé de manière unilatérale, laissant penser à un contrat d'adhésion²⁸, même si la convention minière établit

23. Le permis d'exploitation semi-mécanisée est abordé dans la loi n°0362015/ CNT portant Code minier du Burkina Faso (art. 39 et 56), le Code sénégalais (art. 27) et de Code de la Côte d'Ivoire (art. 16).

24. Sur la question de la concession, voir G. LIET-VEAUX, « Identification de la concession de service publics », *Revue administrative*, 1968, p. 715 ; P. ABANE ENGOLO, « Le contentieux des contrats de concession de service publics », *Séminaire sur le contentieux des contrats administratifs*, Kribi, 29 novembre 2011, P.A.J, p. 4.

25. Ce mode d'exploitation concédée au tiers par l'État lui permet d'extraire les hydrocarbures à des fins commerciales et secondaires telles que l'organisation de l'abandon des puits et des gisements des hydrocarbures. Voir U.N. EBANG MVE, *L'encadrement juridique de l'exploitation minière au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 105.

26. Cela concerne principalement les opérations de transport et de la distribution, même si la transformation, le stockage, l'importation et l'exportation sont soumis au régime de la licence. S. ESSAGA, *Droit des hydrocarbures en Afrique : recueil commenté de textes*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 19.

27. L'eau peut être soumise au régime de la concession et de l'affermage.

28. Cette analogie découle des obligations sans discussion préalable qui s'imposent à l'exploitant. Il s'agit d'accorder à l'État une participation dans le capital à hauteur de 10%. Il est vrai qu'en dehors de cette participation gratuite, l'État peut obtenir jusqu'à 25% dans le capital de l'exploitant minier, à condition de procéder à une négociation. Voir par exemple Code minier sénégalais, art. 31. Il s'agit aussi de démarrer les activités dans un délai d'un an à compter de la délivrance du permis.

une relation contractuelle qui contient des clauses allant de l'étude de la faisabilité à la production commerciale de la mine.

§ 6.2.2 Les droits et obligations découlant des titres miniers

Le titre minier confère des droits à son titulaire et lui impose également des obligations dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions, entre autres le non-renouvellement du titre minier.

A Le régime juridique des droits accordés au titulaire du titre minier

Le titre minier est un acte administratif qui accorde certains droits à son titulaire. Il s'agit, en règle générale, des droits de transformer, de transporter et de commercialiser les produits d'exploitation minière. Une lecture des différentes législations nationales des États africains nous permet de recenser les droits suivants :

- le droit d'occuper le sol ou la superficie où le titre d'exploitation minière a été accordé ;
- le droit exclusif d'exploitation et de libre disposition des substances minières exploitées en vertu du titre minier ;
- le droit de céder²⁹, de transférer ou d'amodier le titre minier d'exploitation, sous réserve de l'autorisation de l'administration et du paiement des charges fiscales nécessitées par cette opération ;
- le droit au renouvellement du titre minier à sa demande ;
- le droit de renoncer partiellement ou totalement aux droits accordés par le titre minier, sous réserve d'aviser l'administration responsable des mines dans un délai compris entre un et deux ans ;
- le droit de transporter librement les substances minières extraites du lieu de leur extraction au lieu

du stockage ou de commercialisation et d'en disposer pour son compte ;

- le droit à l'exonération ou la réduction des charges fiscales pendant la phase de la recherche et de l'exploration minière ;
- le droit à la stabilité fiscale et douanière, lorsqu'elle est prévue dans la convention minière.

Toutefois, le bénéfice de ces droits est subordonné au respect des obligations contenues dans la convention minière. En cas de non-respect, les États se réservent le droit de s'opposer au renouvellement du titre minier, situation qui peut être à l'origine d'un contentieux.

B Les obligations découlant du titre minier

Le titre minier impose à l'exploitant minier une série d'obligations qui peuvent être classées en deux rubriques : les obligations liées au commencement des travaux de recherche ou d'exploitation et les obligations financières.

Les obligations liées au commencement des travaux de recherche ou d'exploitation minière concernent :

- la délimitation de la superficie dans laquelle les opérations de recherches ou de prospection pourront s'effectuer, délimitation qui se fait par le bornage, à la charge de l'exploitant ;
- l'obligation de démarrer l'activité de prospection, de recherche, d'exploration ou d'exploitation à compter de la délivrance du titre minier sur le site, dans un délai compris entre deux³⁰ et six mois pour les premières et entre un an et deux ans maximum pour l'exploitation, selon la législation nationale ;
- l'interdiction de commercialiser les substances minières découvertes pendant la phase de la reconnaissance ou de la recherche ;

29. Il faut souligner que le titre ne peut être cédé que lorsqu'il est délivré pour les opérations d'exploitation. En revanche, aucun titre concernant les opérations de prospection ou de recherche ne peut faire l'objet d'une cession. Voir, par exemple, Code minier du Burkina Faso, art. 69.

30. Voir, par exemple, Code minier sénégalais, art. 51.



FIGURE 1 Dispositif de broyage d'agrégats dans un site d'exploitation semi-mécanisée de l'or à l'est du Cameroun (Bétaré-Oya) (Photo NTEP Rigobert)

- l'obligation de respecter les normes de santé publique et de sécurité au travail, de préservation de l'environnement et de commercialisation des produits conformément aux dispositions législatives de l'État;
- l'obligation de respecter l'ordre public du pays dans l'exercice de l'activité minière;
- l'obligation de payer une indemnité au propriétaire du sol ou de l'occupant légitime en cas d'occupation de ces terrains pour l'exercice de l'activité minière, conformément à la législation foncière nationale;
- l'obligation de respecter la superficie définie dans le titre minier ou l'autorisation, ainsi que les zones protégées;
- l'interdiction d'employer des enfants mineurs dans les activités d'exploitation minière artisanale;
- l'interdiction d'utiliser des explosifs et des substances chimiques dangereuses, notamment le cyanure et le mercure, dans les activités d'exploitation artisanale;
- l'obligation d'accorder à l'État une participation de 10 % dans le capital social de l'exploitant pendant toute la période d'exploitation de la mine.

Cette participation est libre de toutes charges et ne peut connaître aucune dilution en cas d'augmentation du capital social;

- l'obligation faite au titulaire du titre minier ou de l'autorisation, et à ses sous-traitants éventuels, d'accorder la préférence aux entreprises locales³¹ pour tout contrat de prestation de services ou de fourniture de biens à des conditions équivalentes de prix, de qualité et de délais;
- l'obligation de mettre en place un plan de formation des cadres locaux pour le remplacement progressif du personnel expatrié et d'employer en priorité des travailleurs locaux.

Les obligations financières sont constituées essentiellement des charges fiscales ou parafiscales et des frais de formation du personnel.

En dehors des obligations comptables (tenue des documents comptables et enregistrement des opérations) et fiscales (exigence du dossier fiscal, paiement des impôts tels que l'impôt sur les sociétés, TVA, droits de douane, etc.) à la charge de tous les opérateurs économiques exerçant leurs activités, l'investisseur minier est assujéti à deux types d'obligations financières, dont les unes sont d'ordre fiscal et les autres liées à la formation du personnel.

L'obligation de paiement de droits fixes et de droits proportionnels comprend une taxe superficielle et une redevance proportionnelle dont le montant, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sont soit déterminés par les différents Codes³², soit précisés par une autre loi³³. Le paiement desdits droits est exigé à l'investisseur qui a obtenu un titre minier initial; il lui est également imposé en cas de renouvellement du titre minier. Mais il est vrai que les législations minières africaines³⁴ élaborent un régime fiscal minier approprié et attractif pour inciter les opérateurs économiques à investir dans le secteur minier. Parmi les avantages fiscaux, on peut citer: la

31. Il s'agit d'une particularité du Code minier du Burkina Faso (art. 101). Dans les autres cas, cette exigence ressort de la convention minière.

32. C'est le cas du Sénégal (art. 74 à 76), du Cameroun (art. 170 et suivant) et de la Côte d'Ivoire (art. 80 et suivant).

33. C'est le cas du Code du Burkina Faso, qui renvoie aux dispositions réglementaires.

34. Ces législations accordent des exonérations fiscales aux opérateurs miniers, qu'on retrouve beaucoup plus pendant la phase d'exploration. Mais le Code minier de la République démocratique du Congo constate une diminution des recettes et adopte un régime fiscal adapté aux réalités du secteur minier et fondé sur le principe de maximisation des recettes de l'État, la non-exonération.

suspension des droits de douane³⁵ pour l'importation du matériel lourd permettant l'extraction des minerais à court séjour, l'exonération fiscale³⁶ durant la phase de l'exploration minière pour le paiement de la patente, de la TVA et des droits d'enregistrement; l'étalement du paiement des droits de douane pendant la phase d'exploitation; enfin et surtout, la clause de stabilisation fiscale qui protège les investisseurs miniers contre le changement de régime fiscal.

L'obligation de payer une somme destinée à la formation du personnel local est une autre obligation financière à la charge de l'investisseur minier, qui doit contribuer à la formation du personnel local.

§ 6.2.3 La prise en compte de la protection de l'environnement et des droits de l'homme

La protection de l'environnement et le respect des droits de l'homme constituent une autre série d'obligations à la charge de l'investisseur minier. Les discussions sur le changement climatique et les principes de protection de l'environnement adoptés dans les conventions internationales³⁷ et repris par les législations nationales³⁸ sont intégrés dans les codes miniers. De manière générale, l'opérateur minier est tenu au respect des obligations environnementales suivantes :

- réaliser des études d'impact environnemental pour la phase d'exploitation ;
- respecter les règlements sur l'environnement ;
- mettre en place un plan de surveillance ainsi qu'un programme de réhabilitation de l'environnement ;
- fournir aux autorités compétentes les certificats de conformité sur le respect des normes environnementales dans l'exercice de l'activité minière.

Ces obligations environnementales ont été renforcées dans la législation nationale de certains États africains. Ainsi, en République démocratique du Congo, le législateur impose au requérant du permis d'exploitation de présenter, à l'appui de sa demande de permis, une EIE et un plan de gestion environnementale de son projet.

Il impose également au titulaire d'un titre minier, pendant la phase de recherche, la présentation et l'approbation de son plan d'atténuation et de réhabilitation de l'environnement, préalable au commencement des travaux de recherches. Pendant la phase d'exploitation, le titulaire est tenu de présenter son EIE et son plan de gestion environnementale.

En outre, le Code minier de la RDC oblige le titulaire à assurer la protection du patrimoine culturel, ce qui se traduit par la déclaration des indices archéologiques et de mise à jour des éléments du patrimoine culturel pendant les travaux de recherches et d'exploitation. Les obligations de sécurité et d'hygiène et celles relatives à la planification et à l'utilisation des infrastructures du projet minier, à la coordination avec les autorités locales, à la tenue des registres et des rapports, aux inspections, ainsi qu'à l'ouverture et à la fermeture des centres de recherches ou d'exploitation, sont également organisées dans le Code minier.

Au Cameroun, les articles 137 et suivants du Code minier indiquent les moyens de protection de l'environnement, en ce qui concerne notamment la restauration, la réhabilitation et la fermeture du site minier, la mise en sécurité des sites exploités, la protection de la faune et de la flore, et l'exigence d'une autorisation administrative pour l'abattage et le dessouchage en vue d'une exploitation minière.

35. Plusieurs pays ont adopté le régime d'admission temporaire, qui permet de suspendre le paiement des droits de douane pour faciliter l'entrée des marchandises à court séjour et qui doivent repartir vers le pays d'exportation. Dans ce cas, est exigée l'intervention d'une caution pour garantir la réimportation dudit matériel. La durée, qui dépend de la nature de la marchandise sur le territoire, est comprise entre un et deux ans renouvelables. Voir, par exemple, Code minier du Cameroun, art.180; Code minier de la Côte d'Ivoire, art. 88.

36. Voir par exemple le cas du Cameroun (Code minier, art. 179 et suivant) et celui de la Côte d'Ivoire (art. 89 et suivant).

37. La Conférence de Stockholm de 1972, qui a abouti à la création du PNUE; la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, tenue en 1992 à Rio de Janeiro; l'Accord de Paris de 2016 sur le changement climatique, etc.

38. C'est le cas du Cameroun, avec la loi n° 96/12 du 5 août 1996 relative à la gestion de l'environnement.



FIGURE 2 Un site d'exploitation minière abandonné sans réhabilitation. (Photo : Rigobert NTEP.)

Pour le cas de la Côte d'Ivoire, la protection de l'environnement passe également par la réhabilitation des sites exploités et la conservation du patrimoine forestier (Code minier, art. 76 et suiv.).

Le Code minier du Sénégal, lui, aborde la problématique de la protection de l'environnement dans ses articles 102 et suivants et insiste sur l'étude d'impact environnemental, la réhabilitation des sites miniers et des carrières, et l'obtention de l'autorisation administrative pour la construction de certaines infrastructures.

Relativement à la protection des droits de l'homme dans l'exercice de l'activité minière, il existe des avancées considérables dans les législations africaines. On peut citer l'interdiction faite aux exploitants miniers de faire travailler les enfants dans les carrières, l'obligation d'indemniser les populations évincées de leur

propriété foncière pour les travaux déclarés d'utilité publique dans le cadre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que le dédommagement des populations ayant subi un préjudice du fait de l'exploitation minière.

Conclusion

En guise de conclusion, on peut dire que l'exploitation des ressources minières en Afrique est une réalité. Toutefois, l'activité minière est à l'origine d'un lourd contentieux dont les origines sont diverses. On le retrouve dans les rapports entre les exploitants miniers et les propriétaires fonciers. Il s'agit d'un contentieux complexe dont la nature est diversifiée et dont la résolution se fait prioritairement auprès de la juridiction nationale de chaque État. Mais la nature juridique du contrat d'affaires lié à l'exploitation minière motive les législations nationales à offrir aux exploitants miniers la possibilité de recourir également aux modes alternatifs de règlement des différends. Les litiges plus classiques portent sur l'utilisation d'un matériel industriel pour une exploitation reconnue comme artisanale, l'exploitation minière sans autorisation, la vente des produits de carrières provenant d'une exploitation illégale, la non-conformité aux prescriptions sur la santé, les conditions de travail et l'environnement, la commercialisation, le transport ou la détention illégale des substances minérales, la non-déclaration ou la déclaration erronée des produits extraits, la falsification des titres d'exploitation minière, l'entrave aux activités des agents assermentés et l'abandon des sites sans réhabilitation.

CHAPITRE 7

La lutte contre les pollutions et les nuisances en Afrique

Introduction

Selon le Code de l'environnement de la Côte d'Ivoire, la pollution «est la contamination ou la modification directe ou indirecte de l'environnement provoquée par tout acte susceptible d'altérer le milieu de vie de l'homme et des autres espèces vivantes ; de nuire à la santé, à la sécurité, au bien-être de l'homme, de la flore et de la faune ou aux biens collectifs et individuels» (art. 1).

La pollution des eaux est «l'introduction dans le milieu aquatique de toute substance susceptible de modifier les caractéristiques physiques, chimiques et/ou biologiques de l'eau et de créer des risques pour la santé de l'homme, de nuire à la faune et à la flore terrestre et aquatique, de porter atteinte à l'agrément des sites ou de gêner toute autre utilisation rationnelle des eaux» (art. 1).

La pollution atmosphérique ou pollution de l'air est «l'émission volontaire ou accidentelle dans la couche atmosphérique de gaz, de fumée ou de substances de nature à créer des nuisances pour les êtres vivants, à compromettre leur santé ou la sécurité publique ou à nuire à la production agricole, à la conservation des édifices ou au caractère des sites et paysages».

La pollution transfrontière est «la pollution qui a son origine dans un pays et dont les effets se propagent dans d'autres pays» (art. 1).

Ces définitions sont aussi consacrées dans les codes de l'environnement de la plupart des pays francophones d'Afrique. Le Code de l'environnement du Sénégal ajoute la pollution sonore et la pollution marine, qu'il définit respectivement comme «[t]oute sensation auditive désagréable ou gênante, et tout

phénomène acoustique produisant cette sensation, et ayant des effets négatifs sur la santé» et l'«[i]ntroduction directe ou indirecte de substances ou d'énergie dans le milieu marin, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles sur la faune et la flore marines et sur les valeurs d'agrément, lorsqu'elle peut provoquer des risques pour la santé de l'homme ou constituer une entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations normales de la mer» (art. 2). Ce Code sénégalais définit la nuisance comme «tout élément préjudiciable à la santé de l'homme et à l'environnement», alors que le Code ivoirien la définit comme «toute atteinte à la santé des êtres vivants, de leur fait ou non, par l'émission de bruits, de lumière, d'odeurs, etc.» et la loi-cadre camerounaise relative à la gestion de l'environnement la définit comme «l'ensemble des facteurs d'origine technique ou sociale qui compromettent l'environnement et rendent la vie malsaine ou pénible». Toutes ces définitions de la nuisance ont pour dénominateur commun l'existence d'une situation malsaine pour l'homme et son environnement.

La lutte contre les pollutions et les nuisances est encadrée par des règles internationales et des règles nationales.

SECTION 7.1

Les règles internationales concernant la lutte contre les pollutions et nuisances

La lutte contre les pollutions et nuisances au niveau international s'articule autour de la protection de la couche d'ozone et de l'air, de la lutte contre les

changements climatiques, de la lutte contre la pollution des eaux (de surface et souterraines) et des règles internationales contre les nuisances.

§ 7.1.1 La protection de la couche d'ozone et de l'air

La protection de la couche d'ozone est régie au niveau international par la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone oblige les Parties à prendre des mesures appropriées pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou susceptibles de résulter des activités humaines modifiant ou susceptibles de modifier la couche d'ozone (art. 2, 1). Pour cela, selon les moyens dont elles disposent et selon leurs possibilités, les Parties doivent :

- coopérer par divers moyens afin de mieux comprendre et apprécier les effets des activités humaines sur la couche d'ozone et les effets exercés sur la santé humaine et l'environnement par la modification de la couche d'ozone ;
- adopter les mesures législatives ou administratives appropriées pour harmoniser les politiques appropriées visant à réglementer, limiter, réduire ou prévenir les activités humaines relevant de leur juridiction ou de leur contrôle s'il s'avère que celles-ci ont ou sont susceptibles d'avoir des effets néfastes par la suite de la modification, ou de la modification susceptible de se produire, de la couche d'ozone ;
- coopérer pour formuler des mesures, procédures et normes convenues pour l'application de la Convention ;
- coopérer avec les organes internationaux compétents pour appliquer effectivement la Convention et les protocoles auxquels elles sont parties (art. 2, 2).

Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 16 novembre 1987 à Montréal, constitue le premier levier du dispositif contraignant de la couche d'ozone. Il vise particulièrement certaines substances et impose une

réduction programmée de la consommation. Le calendrier de réduction des quantités des chlorofluorocarbones (CFC) a été accéléré lors de l'Amendement de Londres, en prenant pour année de référence 1989. L'entrée en vigueur des ajustements de calendrier n'est pas subordonnée à ratification. Par conséquent, les États qui souhaitent s'affranchir des nouvelles dispositions ne peuvent le faire qu'en formulant leur retrait du dispositif. L'Amendement de Londres s'attarde également sur l'élargissement du plan d'application du Protocole à de nouvelles substances, devant les difficultés rencontrées par les pays en voie de développement. Un mécanisme d'aide technique et financière a été mis en place pour la ratification du Protocole. Par la suite, de nouveaux ajustements ont eu lieu lors de la 4^e réunion des Parties à Copenhague, le 25 novembre 1992. Enfin, ce dispositif s'est enrichi de deux amendements : l'Amendement de Montréal, en 1997, et l'Amendement de Pékin, en 1999.

§ 7.1.2 La lutte contre les changements climatiques

Le réchauffement climatique est la résultante de l'augmentation des rejets de gaz à effet de serre associés aux activités humaines.

Face à ce problème, les États ont signé la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992. L'objectif de cette convention est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Cette convention-cadre a été suivie du Protocole de Kyoto et, en 2015, de l'Accord de Paris.

§ 7.1.3 La lutte contre la pollution des eaux

La première mesure internationale de lutte contre la pollution des eaux est la Convention de Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982, qui a pour objet de régler, dans un esprit de compréhension et de coopération mutuelle, tous les problèmes concernant le droit de la mer. La Convention contribue au maintien de la

paix, à la justice et au progrès pour tous les peuples du monde (al. 1 du préambule). Cette convention est intéressante pour les États côtiers exposés à la pollution marine. Son article 56, qui porte sur les droits, la juridiction et les obligations de l'État côtier sur la zone économique exclusive¹, reconnaît à ce dernier l'exercice de sa juridiction en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. C'est d'ailleurs cet article 56 que la justice française a invoqué pour fonder sa compétence dans l'affaire Erika².

Les États doivent prendre des mesures pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution. Selon un principe de droit international, un État ne doit pas causer de préjudice à un autre par ses activités. Ils ont une obligation de coopération mondiale et régionale pour répondre aux objectifs de la Convention. Celle-ci impose aux parties d'adopter des lois et règlements destinés à prévenir, réduire, maîtriser la pollution pour toutes les catégories de nuisances, et d'harmoniser les corps de règles nationales au moins au niveau régional.

La Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soude s'applique aux dommages par pollution survenus sur le territoire terrestre ou maritime d'un État Partie, dans sa zone économique exclusive, ou dans une zone située au-delà de la mer territoriale de cet État et adjacente à celle-ci (art. 2, a). Elle s'applique également aux mesures de sauvegarde destinées à prévenir ou à limiter de tels dommages (art. 2, b).

Signée à Londres, la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses s'applique à tout dommage survenu sur le territoire d'un État Partie; aux dommages par contamination de l'environnement survenus dans la zone économique exclusive d'un État Partie ou, si un État Partie n'a pas établi cette zone, dans une zone située au-delà de la mer territoriale de cet État et adjacente à celle-ci. Elle

s'applique aussi à certains dommages survenus à l'extérieur du territoire de tout État, si ces dommages ont été causés par une substance transportée à bord d'un navire immatriculé dans un État Partie ou, dans le cas d'un navire non immatriculé, à bord d'un navire autorisé à battre le pavillon d'un État Partie.

La Convention internationale de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures crée ce fonds international aux fins d'assurer une indemnisation pour les dommages par pollution dans la mesure où la protection qui découle de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures est insuffisante. Dans chaque État contractant, le Fonds est reconnu comme une personne juridique pouvant, en vertu de la législation de cet État, assumer des droits et obligations et être partie à toute action engagée auprès des tribunaux dudit État. Chaque État contractant doit reconnaître l'administrateur du Fonds comme le représentant légal du dudit organe (art.2, 1 et 2).

La Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, qui a été négociée à Londres à la suite de la catastrophe de l'*Exxon Valdez*, fait référence au principe « pollueur-payeur » dans son préambule. Elle prévoit que les États doivent mettre en place un dispositif de réponse aux accidents pétroliers et adopter des textes imposant aux navires battant leur pavillon de se doter d'un plan d'urgence et aux capitaines de rapporter sans délai à l'État côtier le plus proche tout événement sur le bateau impliquant un déversement ou un risque de déversement d'hydrocarbures. Il incombe à l'État côtier affecté d'informer les États touchés ou susceptibles d'être touchés des mesures prises pour faire face à la situation. En cas d'accident particulièrement dangereux, chaque État a un devoir d'assistance, dans la mesure de ses moyens.

1. «La zone économique exclusive ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale» (art. 57).

2. Voir Philippe BILLET et Eric NAIM-GESBERT, *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2017.

Le Protocole relatif à la coopération en matière de pollution en cas de situation critique (Abidjan, 1981) s'applique, selon son article 3, aux situations existantes ou potentiellement critiques pour le milieu marin qui constituent une menace de pollution importante. Les parties contractantes se sont engagées à coopérer sur toutes les questions relatives à l'adoption de mesures nécessaires et efficaces de protection de leurs côtes respectives et des intérêts connexes contre les dangers et les effets de la pollution résultant de situations critiques pour le milieu marin (art. 4).

La Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, intervenue à Londres, instaure des règles universelles qui ont pour but de renforcer la sécurité à bord de tous les navires, submersibles, engins flottants, etc., à l'exception des navires d'État affectés à des usages non commerciaux et aux activités liées à l'exploration des fonds marins et aux opérations d'immersion. Avant son entrée en vigueur, cette convention a été amendée par le Protocole additionnel du 17 mars 1978, suite aux marées noires successives qui ont eu lieu à travers le monde.

La Convention internationale de 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures (adoptée à Bruxelles) donne la possibilité aux États Parties de prendre en haute mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et imminents que présentent pour leurs côtes ou intérêts connexes une pollution ou une menace de pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures à la suite d'un accident de mer ou des actions afférentes à un tel accident, susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes (art. 1, 1).

La Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (Oslo, 1972) s'applique aux immersions des déchets nuisibles à partir de navires ou d'aéronefs immatriculés dans un État Partie ou chargeant dans les ports de celui-ci, ou aux engins d'un État tiers risquant de déverser des déchets dans la mer territoriale d'une partie contractante. La classification des substances se trouve dans les annexes. En 1983, un protocole additionnel est signé,

qui interdit l'incinération en mer des déchets toxiques. Le Protocole de Londres, du 7 novembre 1996, complète et modifie la Convention pour que l'immersion des déchets radioactifs soit totalement interdite. Il harmonise les politiques des parties pour préserver et protéger le milieu marin. Les risques doivent être prévenus, même en l'absence de preuve concluante sur les effets nocifs d'un déversement de déchets. Le Protocole impose de plus le principe pollueur-payeur en autorisant l'immersion assortie d'une obligation de couvrir le coût de la prévention de la pollution.

La Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (1969) impose un régime de responsabilité sans faute à la charge du propriétaire du navire, qui est obligé de contracter une assurance. Si le propriétaire a commis une faute, il doit intégralement indemniser les victimes. Dans certains cas, le propriétaire peut être exonéré si le dommage résulte d'un phénomène naturel ou d'un cas de force majeure, ainsi que lors de périodes d'hostilité ou du fait de négligence d'un tiers ou d'une autorité.

La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New York, 21 mai 1997), entrée en vigueur le 17 août 2014 conformément au 1^{er} alinéa de l'article 36, s'applique aux utilisations des cours d'eau internationaux et de leurs eaux à des fins autres que la navigation, et aux mesures de protection, de préservation et de gestion liées aux utilisations de ces cours d'eau et de leurs eaux.

Enfin, la lutte contre les nuisances au niveau international est consacrée dans la Convention de Chicago, et les normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

§ 7.1.4 Quelques instruments régionaux africains de lutte contre les pollutions et les nuisances

En Afrique, plusieurs instruments régissent la lutte contre les pollutions et nuisances, notamment la Convention de Maputo, la Charte de l'eau du bassin

du Niger, la Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, et la Charte des eaux de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS).

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Convention de Maputo) intègre aussi la lutte contre la pollution dans le cadre de la protection du sol et de la terre (art. 6). La Charte de l'eau du bassin du Niger a pour objectif de favoriser une coopération fondée sur la solidarité et la réciprocité pour une utilisation durable, équitable et coordonnée de la ressource en eau du bassin versant hydrologique du Niger. Dans ce cadre, les Parties s'engagent à renforcer la protection de l'environnement aquatique, assurer la réduction progressive de la pollution transfrontière et prévenir l'aggravation de la pollution (art. 12).

La Charte de l'eau du bassin du lac Tchad a pour objectif général le développement durable du bassin du lac Tchad, au moyen d'une gestion intégrée, équitable et concertée des ressources en eau partagées et de l'environnement du bassin (art. 3). Dans le cadre de cette Charte, les Parties s'engagent à lutter à la source contre les pollutions et s'engagent à cet effet à inciter à la prévention des pollutions dans les documents de planification et, si cela n'est pas possible, à réduire les pollutions au minimum acceptable, avec l'accord des organes régulateurs concernés, puis à exiger des exploitants d'installations actuelles qu'ils réduisent, minimisent et contrôlent les pollutions par des méthodes durables spécifiques (art. 21 et 22).

La Charte des eaux de l'OMFS prévoit l'application du principe pollueur-payeur et dispose que la violation par un État de ses obligations internationales en matière de pollution engage sa responsabilité conformément aux règles du droit international (art. 18).

Le Code de la marine marchande de la CEMAC contient aussi d'importantes dispositions en matière de lutte contre la pollution (art. 316 à 371), tout comme le Mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'État du port dans les régions d'Afrique de l'Ouest et du Centre, signé à Abuja le 29 octobre 1999. Dans ce même registre d'instruments régionaux, il faut signaler la Convention d'Abidjan pour

la coopération en matière de protection et de développement du milieu marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et son Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, la Charte africaine des transports maritimes et la Charte maritime d'Abidjan, ainsi que la Convention de Djeddah sur la mer Rouge, la Convention de Barcelone sur la Méditerranée et la Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale.

SECTION 7.2

Les règles nationales de lutte contre les pollutions et les nuisances

Trois points sont ici à examiner : la lutte contre les pollutions des eaux au niveau national, la lutte contre la pollution de l'air et de l'atmosphère au niveau national, et la lutte contre les nuisances au niveau national.

§ 7.2.1 La lutte contre les pollutions des eaux au niveau national

A Le cas du Burkina Faso

La lutte contre la pollution de l'eau est régie par la loi n° 006-2013/AN du 02 avril 2013 portant Code de l'environnement au Burkina Faso, la loi n° 002/2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, et la loi n° 022-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique au Burkina Faso.

La loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant Code de l'environnement au Burkina Faso fixe les règles fondamentales qui régissent l'environnement au Burkina Faso (art.1) et s'applique à l'environnement dans son ensemble. Les activités polluantes, les produits et les équipements potentiellement polluants sont soumis à une taxation. S'agissant de la responsabilité, toute personne auteur d'une pollution est

tenue responsable des dommages causés aux tiers par son fait. Par conséquent, les frais de restauration des lieux pollués sont à sa charge. En cas d'urgence, les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires pour limiter les effets de ladite pollution, à charge pour elles de se retourner contre l'auteur de la pollution (art. 70).

En ce qui concerne les rejets, sont soumis à autorisation spéciale des autorités compétentes tous les rejets, déversements, dépôts et toutes activités susceptibles de provoquer à court, moyen et long termes, une dégradation de la qualité de l'eau (art. 71).

Les normes de rejet, d'émission, de dépôt ou d'occupation spécifiques qui prennent en compte les exigences du milieu récepteur, la qualité de l'environnement et les considérations socio-économiques, culturelles et techniques sont élaborées conjointement par le ministère responsable de l'environnement et les départements ministériels concernés (art. 72). Ces normes sont révisées périodiquement et servent de base à l'élaboration des autorisations spéciales de rejet d'émission, de dépôt ou d'occupation.

Aux termes de l'article 73, les rejets ou dépôts qui ne font pas l'objet d'interdiction ni de soumission à autorisation préalable ni de règlement demeurent libres, sous réserve que les conditions dans lesquelles ils sont effectués, la nature et les quantités de matières rejetées ou déposées ne soient pas susceptibles :

- de remettre en cause les usages qui sont faits de l'eau et du sol ;
- d'altérer les caractéristiques physico-chimiques et biologiques des milieux récepteurs ;
- de nuire aux animaux, aux végétaux et à leur consommation ;
- de porter atteinte à la santé et à la sécurité publique.

En vertu de l'article 75 du Code, les autorisations spéciales de rejet, d'émission et de dépôt³ précisent :

- la dénomination des matières dont le rejet ou le dépôt est autorisé ;
- le lieu de rejet ou de dépôt ;
- la quantité globale du rejet ou du dépôt ;
- la quantité par unité de temps ou de surface ainsi que toutes les prescriptions techniques nécessaires pour supprimer ou réduire les effets nocifs que le rejet ou le dépôt autorisé peut avoir sur le milieu récepteur, les êtres vivants, l'alimentation et la santé publique ;
- la date limite de validité de l'autorisation ;
- le montant de la redevance annuelle de rejet, d'émission ou de dépôt.

Il incombe aux bénéficiaires des autorisations spéciales de rejet, d'émission ou de dépôt de fournir des renseignements statistiques aux autorités compétentes et de prendre toutes mesures utiles pour faciliter le contrôle des rejets, des émissions ou des dépôts (art. 76).

Aux termes de la loi n° 002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, celle-ci a pour but, dans le respect de l'environnement et des priorités définies, d'assurer l'alimentation en eau potable de la population, de préserver et de restaurer la qualité des eaux, de protéger les écosystèmes aquatiques, et de faire face aux nécessités de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et aux problèmes posés par les inondations et les sécheresses (art. 1).

Le chapitre 3, section 3, paragraphe 3 de cette loi traite, entre autres, de la lutte contre les pollutions des eaux. Sont ainsi interdites les pratiques et techniques agricoles susceptibles d'avoir une incidence négative sur le cycle hydrologique ou la qualité de l'eau (art. 37, 1).

3. Les autorisations de rejet, d'émission, de dépôt ou d'occupation sont établies à titre individuel et leur délivrance est conditionnée par le paiement d'une redevance annuelle de rejet, d'émission de dépôt de matières polluantes ou d'occupation (art. 77). La délivrance de ces autorisations spéciales de rejet, d'émission ou de dépôt des matières polluantes ou d'occupation est organisée par les règlements (art. 78), et les autorisations de rejet, d'émission, de dépôt ou d'occupation en cours de validité peuvent être suspendues ou retirées par l'administration, sur décision motivée. De plus, aucune compensation ne peut être effectuée au profit du bénéficiaire d'une autorisation de rejet, d'émission, de dépôt ou d'occupation pour les préjudices dus à la suspension ou au retrait de cette autorisation (art. 79).

La loi n° 022/-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique au Burkina Faso régit notamment l'hygiène sur les voies et les places publiques, l'hygiène des piscines et des baignades, des habitations, des denrées alimentaires, de l'eau, des installations industrielles et commerciales, des établissements scolaires, préscolaires et sanitaires, des bâtiments publics et du milieu naturel et la lutte contre les bruits. Son objectif principal est de préserver et de promouvoir la santé publique (art. 1). Son article 107 prévoit que l'administration peut prendre, en raison du péril qui pourrait en résulter pour la sécurité ou la salubrité publique, toute mesure immédiatement exécutoire en vue d'arrêter la pollution due au déversement ou à l'immersion des substances nocives; et son article 118 précise que tout dépôt, tout épandage constituant une cause de pollution, doit être supprimé sans délai aux frais de l'auteur du dépôt, du propriétaire du déchet ou à défaut du propriétaire du terrain au moment du délit.

B Le cas du Cameroun

Au Cameroun, la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement fixe le cadre juridique général de la gestion de l'environnement (art. 1). Patrimoine commun de la nation, l'environnement est une partie intégrante du patrimoine universel (art. 2, 1). Par conséquent, sa protection et la gestion rationnelle des ressources qu'il offre à la vie humaine sont d'intérêt général et visent particulièrement la géosphère, l'hydrosphère, l'atmosphère, leur contenu matériel et immatériel, ainsi que les aspects sociaux et culturels qu'ils comprennent (art. 2, 2).

La lutte contre la pollution des eaux dans cette loi est traitée, d'une part, aux articles 25 à 30, s'agissant notamment de la protection des eaux continentales et des plaines d'inondation, et d'autre part aux articles 31 à 35, pour ce qui concerne la protection du littoral et des eaux maritimes.

La loi n° 98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau dispose que toute personne physique ou morale, propriétaire d'installations susceptibles d'entraîner la pollution des eaux, doit prendre toutes les mesures nécessaires pour en limiter ou en supprimer les effets (art. 6), et que le ministre chargé de l'eau peut, sur proposition de l'autorité administrative territorialement compétente, interdire le captage des eaux de surface pour, entre autres, le motif de pollution évidente du cours d'eau (art. 9).

C Le cas de la Côte d'Ivoire

L'article 13 du Code de l'environnement ivoirien (la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996) prévoit que les points de prélèvement de l'eau destinée à la consommation humaine doivent être entourés d'un périmètre de protection, lequel est prévu à l'article 51⁴. D'après l'article 14, la gestion de l'eau peut être concédée et le concessionnaire est alors responsable de la qualité de l'eau distribuée conformément aux normes en vigueur. Pour la protection du milieu, les occupants d'un bassin versant peuvent se constituer en association (art. 15). La loi sur la gestion de l'eau vise aussi la lutte contre la pollution.

D Le cas du Sénégal

Le Code de l'environnement du Sénégal consacre plusieurs dispositions au problème de la pollution. Ce code encadre juridiquement les déversements, écoulements, rejets, dépôts, directs ou indirects de toute nature et plus généralement tout fait susceptibles de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse d'eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales (art. L.59).

4. Aux termes de l'article 51, il est institué des périmètres de protection en vue de la conservation ou de la restauration des écosystèmes, des forêts, boisements, espèces et espaces protégés, des monuments, sites et paysages, des systèmes hydrauliques et de la qualité des eaux et des espaces littoraux.

Le Sénégal dispose aussi d'un code de l'assainissement (loi n° 2009-24 du 8 juillet 2009). Ce code contient des dispositions relatives à l'élaboration, à l'adoption et à l'approbation des plans directeurs d'assainissement des eaux usées et eaux fluviales pour les communes et des plans locaux d'hydraulique et d'assainissement pour les communautés rurales. Il contient également des dispositions relatives aux déversements, écoulements, dépôts, jets, enfouissements et immersions directs ou indirects des déchets liquides, d'origines domestique et hospitalière et industrielle (art. L.2).

Conformément à l'article L.3 du Code de l'assainissement, tout déversement, écoulement, dépôt, jet, enfouissement et immersion direct ou indirect de déchets liquides d'origines domestique et industrielle dans le milieu naturel doit faire l'objet d'une dépollution préalable dans les conditions fixées par les textes en vigueur. De plus, les sources de pollution sont réglementées par plusieurs dispositions juridiques, notamment, le Code de l'assainissement, le Code de l'environnement, le Code de l'eau et le Code de l'hygiène. Toutes ces sources sont tenues de se soumettre aux contrôles des agents assermentés au titre de ces différents codes ou de leurs délégataires et sont assujetties à une autorisation préalable et soumises aux enquêtes de l'administration (art. L.4).

La loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'eau détermine le régime des eaux non maritimes y compris les deltas estuariers et les mangroves (art. 1). Font partie du domaine public les ressources hydrauliques, qui constituent un bien collectif, et leur mise en exploitation sur le territoire national est soumise à autorisation préalable et à contrôle (art. 2). Les dispositions du titre 2 du Code ont pour objet la protection qualitative de l'eau ainsi que la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération dans le but de satisfaire ou de concilier les exigences de l'alimentation en eau potable des populations et de la santé publique, de l'agriculture, de l'industrie, des transports et de toutes autres activités humaines d'intérêt général, de la vie biologique du milieu récepteur et spécialement de la faune piscicole, des loisirs des sports nautiques, de la protection des sites et de la conservation des eaux (art. 47).

À cet effet, ces dispositions s'appliquent aux déversements, écoulements, rejets, dépôts directs de matières de toute nature et plus généralement à tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques, qu'il s'agisse d'eaux superficielles ou souterraines (art. 48); ces faits doivent faire l'objet d'une autorisation préalable accordée, après enquête, par les ministres chargés de l'Hydraulique et de l'Assainissement (art. 49).

E Le cas de la République Démocratique du Congo

En RDC, la protection de l'environnement est régie par la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. Cette loi vise à favoriser la gestion durable des ressources naturelles, à prévenir les risques, à lutter contre toutes les formes de pollutions et nuisances, et à améliorer la qualité de vie des populations dans le respect de l'équilibre écologique (art. 1). S'agissant de la lutte contre la pollution des eaux, cette loi interdit tout rejet de déchets ou substances susceptibles de polluer le milieu marin, d'altérer ou de dégrader la qualité des eaux de surface ou souterraines, tant continentales que maritimes, de nuire à leurs ressources biologiques et aux écosystèmes côtiers et de mettre en danger la santé. Quant à la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, elle a pour objet la gestion durable et équitable des ressources en eau constituées des eaux souterraines et de surface, tant continentales que maritimes. Cette loi interdit tout rejet de déchets, substances, organismes ou espèces biologiques exotiques envahissantes susceptibles de polluer, d'altérer ou de dégrader la qualité des eaux de surface ou souterraine, tant continentales que maritimes, de nuire à leurs ressources biologiques et aux écosystèmes côtiers et de mettre en danger la santé.

§ 7.2.2 La lutte contre la pollution de l'air et de l'atmosphère

Les dispositions sur la pollution de l'air ont pour objectif essentiel de réglementer les émissions

d'effluents gazeux dans l'air pour éviter toute forme de pollution, ainsi que de contribuer à maintenir une bonne qualité de l'air.

A Le cas du Burkina Faso

Au Burkina Faso, la lutte contre la pollution de l'air et l'atmosphère est régie, par la loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant Code de l'environnement au Burkina Faso. À cet effet, le gouvernement est tenu de prendre des mesures nécessaires en vue de limiter ou de réduire les pollutions qui portent atteinte à la qualité du cadre de vie et à la biodiversité (art. 66). Par conséquent, sont soumis à taxation les activités polluantes, les produits et les équipements potentiellement polluants (art. 67). En outre, les pouvoirs publics prennent les mesures appropriées pour le développement du transport collectif afin de réduire les pollutions atmosphériques (art. 69).

La loi n° 022-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique au Burkina Faso traite de la pollution de l'air et de l'atmosphère aux articles 113 et 114.

B Le cas de la Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, la lutte contre la pollution de l'air et de l'atmosphère est aussi visée par la loi n° 96-766 portant Code de l'environnement, en son article 20. En vertu de cet article, les immeubles, les installations classées, les véhicules et engins à moteur, les activités industrielles, commerciales, artisanales ou agricoles, détenues ou exercées par toute personne physique ou morale doivent être conçues et exploitées conformément aux normes techniques en vigueur en matière de préservation de l'atmosphère.

C Le cas du Cameroun

Au Cameroun, la lutte contre la pollution de l'air et de l'atmosphère est une préoccupation des pouvoirs publics. Ainsi, la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement traite de la protection de l'atmosphère en ses articles 21 à 24.

L'article 21 interdit de porter atteinte à la qualité de l'air ou de provoquer toute forme de modification de ses caractéristiques susceptibles d'entraîner un effet nuisible pour la santé publique ou les biens, d'émettre dans l'air toute substance polluante et d'émettre des odeurs qui s'avèrent particulièrement incommodantes pour l'homme.

Aux termes de l'article 22, les immeubles, établissements agricoles, industriels, commerciaux ou artisanaux, les véhicules ou autres objets mobiliers possédés, exploités ou détenus par toute personne physique ou morale doivent être construits, exploités ou utilisés de manière à satisfaire aux normes techniques en vigueur ou établies en application de la loi ou de textes particuliers, afin d'éviter la pollution atmosphérique. En cas de nécessité, des zones de protection spéciale faisant l'objet de mesures particulières sont instituées par décret, sur proposition du préfet territorialement compétent lorsque le niveau de pollution observé se situe au-delà du seuil du minimum de qualité fixé par la réglementation, ou au regard de certaines circonstances propres à en aggraver la dégradation. Des zones sensibles peuvent être créées et délimitées, sur proposition du préfet territorialement compétent, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de la santé publique, de l'administration territoriale et des mines, dans le but de limiter ou de prévenir un accroissement prévisible de la pollution atmosphérique à la suite de développements industriels et humains. Des procédures d'alertes à la pollution atmosphérique peuvent être instituées par le préfet, après avis des services techniques locaux.

D'après l'article 23, il ressort que l'administration compétente adresse une mise en demeure aux personnes responsables d'émissions polluantes, au-delà des normes fixées par elle. Dans le cas où cette mise en demeure reste sans effet ou n'a pas produit les effets escomptés dans le délai imparti, l'administration compétente doit suspendre le fonctionnement de l'installation en cause ou faire exécuter les mesures nécessaires, aux frais du propriétaire, ou en recouvrer le montant du coût auprès de ce dernier, en concertation avec l'administration chargée de l'environnement et les autres administrations concernées.

D Le cas de la République démocratique du Congo

En RDC, les articles 47 et 48 de la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement traitent de la lutte contre la pollution de l'air et de l'atmosphère. L'article 47 consacre le droit à toute personne de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. À cet effet, toute émission dans l'air susceptible d'incommoder la population ou de nuire à l'environnement est interdite. Les activités polluantes sont soumises soit au régime d'interdiction, soit au régime d'autorisation préalable. Un décret délibéré en conseil des ministres fixe les normes d'émission dans l'air. En vertu de l'article 48, dans les limites de leurs compétences respectives, l'État, la province et l'entité territoriale décentralisée prennent les mesures nécessaires en vue de la réduction des émissions des gaz à effet de serre et du contrôle des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Ils prennent, en outre, des mesures d'adaptation appropriées aux changements climatiques. Les normes d'émissions dans l'air et les mesures de restriction ou de contrôle de la production, de l'importation et de l'utilisation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone sont fixées par un décret délibéré en Conseil des ministres.

E Le cas du Sénégal

Au Sénégal, la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement aborde la pollution de l'air et de l'atmosphère. Son article L.76 vise particulièrement les pollutions dans l'air ou les odeurs qui incommode les populations, compromettent la santé ou la sécurité publique, nuisent à la production agricole, à la conservation des constructions et monuments ou au caractère des sites et des écosystèmes naturels et précise que dans le cadre de l'application des conventions internationales y relatives, l'État peut prendre des prescriptions générales tendant à renforcer le dispositif de lutte contre la pollution de l'air.

§ 7.2.3 La lutte contre les nuisances

La lutte contre les nuisances fait partie des préoccupations contenues dans divers textes juridiques des États africains.

A Le cas du Burkina Faso

Au Burkina Faso, la lutte contre les nuisances est abordée dans la loi n° 006-2013 portant Code de l'environnement au Burkina Faso, ainsi que dans la loi n° 022-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique au Burkina Faso.

Ainsi, dans la loi n° 006-2013/AN portant Code de l'environnement au Burkina Faso, les articles 85 et 86 sont consacrés à la lutte contre les nuisances. Il y est prévu que les collectivités territoriales prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la qualité du cadre de vie des populations de leur ressort, et veillent à l'hygiène des produits et des denrées mis à la consommation, à la salubrité des habitations, des établissements commerciaux, des voies, lieux et places publics, ainsi qu'à la gestion des ordures ménagères sur l'étendue du territoire communal. Elles assurent en outre la lutte contre les nuisances sonores, les odeurs incommodes, les émissions lumineuses vives et les fumées lorsque celles-ci sont de nature à porter atteinte à la qualité de la vie des populations et des usagers des lieux. La nature des nuisances, les niveaux d'émission ainsi que les modalités de contrôle sont déterminés par décret pris en Conseil des ministres. L'article 86 prescrit que les activités humaines en milieu urbain et en milieu rural sont exercées dans des conditions qui préservent l'esthétique du milieu, la tranquillité, la santé et la sécurité publiques. Ainsi, sont interdites dans les zones d'habitation, toute activité et toute nuisance de nature à compromettre l'esthétique du milieu, la tranquillité, la santé et la sécurité publiques.

La loi n° 022-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique au Burkina Faso régit la lutte contre les nuisances aux articles 122, 123, 124. Pour

lutter contre le bruit, l'article 122 interdit, aux abords des établissements scolaires, des formations sanitaires, des lieux de culte, des cimetières, des casernes, des zones résidentielles et autres services administratifs, l'installation d'ateliers bruyants ou toute autre source de bruit intense. Ensuite, l'article 123 interdit dans les agglomérations urbaines, sauf autorisation spéciale de l'autorité communale, l'utilisation abusive des haut-parleurs, des avertisseurs sonores et l'installation de tout atelier bruyant. Enfin, l'article 124 impose aux émissions sonores des véhicules et autres engins à moteur la conformité à la réglementation en vigueur.

B Le cas de la Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement traite des nuisances (art. 84). À ce titre, l'usage de l'avertisseur sonore est interdit dans les agglomérations et aux environs des hôpitaux et des écoles, sauf nécessité absolue et dans ce cas, il doit être bref et modéré. De même, les émissions de bruits, de lumières et d'odeurs susceptibles de nuire à la santé des êtres vivants ou de constituer une gêne excessive et insupportable pour le voisinage ou d'endommager les biens sont interdites.

C Le cas du Cameroun

Au Cameroun, la lutte contre les nuisances est régie par la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement. L'article 60 interdit les émissions de bruits et d'odeurs susceptibles de nuire à la santé de l'homme, de constituer une gêne excessive pour le voisinage ou de porter atteinte à l'environnement. De plus, les personnes à l'origine de ces émissions doivent prendre toutes les dispositions nécessaires pour les supprimer, les prévenir ou en limiter la propagation. Les communes doivent, lorsque l'urgence le justifie, prendre toutes les mesures exécutoires destinées, d'office, à faire cesser le trouble. Elles peuvent, en cas de nécessité, requérir le concours de la force publique.

D Le cas du Sénégal

Au Sénégal, la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement vise aussi la lutte contre les nuisances aux articles L.84 et L.85. L'article L.84 interdit les émissions de bruits susceptibles de nuire et impose aux personnes physiques ou morales à l'origine des nuisances l'obligation de mettre en œuvre toutes les dispositions utiles pour les supprimer. Le ministre chargé de l'environnement doit, de concert avec le ministre de l'Intérieur et le ministre des Forces armées, prendre toutes mesures exécutoires destinées d'office à faire cesser le trouble.

E Le cas de la République démocratique du Congo

En RDC, la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant sur les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement réglemente la lutte contre les nuisances en son article 52.



FIGURE 3 Un camion-vidangeur de fosses d'aisances déversant son contenu à côté d'une petite rivière. (Photo : Rigobert NTEP.)

Cet article interdit l'émission de tout bruit ou odeur dont la nature, l'importance ou la fréquence constitue des nuisances à l'environnement et à la santé, notamment par la gêne particulière qu'il crée au voisinage ou par les troubles apportés au repos, à la tranquillité des citoyens et à la sécurité publique. Les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions de cet article sont prises, dans les limites de leurs compétences respectives, par la province et l'entité communale.

Conclusion

Les litiges soumis au juge concernant les pollutions et nuisances portent généralement sur les cas de troubles de voisinage (bruits des ateliers, des menuiseries, des discothèques, etc., odeurs des abattoirs, des tanneries, des poissonneries), ou sur le déversement intentionnel ou accidentel de produits chimiques, d'hydrocarbures et de déchets dans des espaces non appropriés ou interdits. La notion de responsabilité sans faute est consacrée dans plusieurs législations africaines en matière de pollution.

CHAPITRE 8

Les problèmes des déchets et des substances dangereuses

Introduction

On ne peut plus nier, aujourd'hui, la responsabilité qu'ont les États en matière de gestion rationnelle des déchets dans le cadre de la protection de l'environnement et de la santé des citoyens. Ils doivent se mobiliser pour éviter aux populations d'être affectées par les effets des déchets et des substances dangereuses. Il s'agit de préoccupations de plus en plus récurrentes en ce XXI^e siècle, et il est nécessaire que les États coopèrent de manière plus intense.

En effet, la tendance, actuellement, est au développement de l'économie de marché, ce qui favorise indubitablement la production accrue de déchets issus de la consommation des ménages, mais surtout des processus industriels qui fabriquent des biens en grande quantité à l'échelle mondiale. On doit rappeler que les déchets produits sont non seulement de plus en plus nombreux, mais de plus en plus variés. Une telle situation aurait pour conséquence, si les déchets et les substances dangereuses ne sont pas gérés de manière rationnelle, la détérioration de l'environnement, pilier essentiel du développement durable.

Dans le langage commun, le déchet s'entend comme des débris ou des restes sans valeur de quelque chose¹. De son côté, le *Dictionnaire de droit international* définit le déchet comme « objet ou substance inutilisable dont on se défait ou dont on doit se défaire² ».

Selon le *Lexique d'écologie, d'environnement et d'aménagement du littoral*, le déchet est « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son propriétaire destine à l'abandon³ ».

Sur le plan international, la Convention de Bâle entend par déchets des « substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national⁴ ». Au niveau régional, la Convention de Bamako entend par déchets des « substances ou matières qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national⁵ ». Il y a lieu de constater que ces deux conventions (internationale et régionale) proposent des définitions identiques à la notion de déchet, tout en conférant au droit national une marge de manœuvre afin d'en préciser les contours.

Les textes nationaux ont également contribué à définir cette notion de déchet. Au Cameroun, par exemple, le déchet est défini comme « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance ou tout matériau produit ou, plus généralement, tout bien meuble ou immeuble abandonné ou destiné à l'abandon⁶ ». Au Burkina Faso, on entend par déchet « tout résidu de matière ou de substance abandonné ou destiné à l'abandon qu'il soit

1. Voir *Le Petit Larousse illustré*, Paris, 2009, p. 289.

2. Voir J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 295.

3. Voir F. CABANE, *Lexique d'écologie, d'environnement et d'aménagement du littoral*, Doc/EL 12.01/RV, Ifremer, avril 2012, p. 85.

4. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, art. 2, 1.

5. Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, art. 1, 1.

6. Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun, art. 4, c.

liquide, solide ou gazeux, issu d'un processus de fabrication, de transformation ou d'utilisation d'une matière ou d'un produit⁷». En Côte d'Ivoire, les déchets «sont des produits solides, liquides ou gazeux, qui présentent une menace sérieuse ou des risques particuliers, pour la santé, la sécurité des êtres vivants et la qualité de l'environnement⁸».

En République démocratique du Congo, le déchet est «tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance solide, liquide ou gazeuse, matériau ou produit ou, plus généralement, tout bien meuble éliminé, destiné à être éliminé ou devant être éliminé en vertu des lois et règlements en vigueur⁹». Enfin, au Sénégal, on donne la définition suivante : «Toute substance solide, liquide, gazeuse, ou résidu d'un processus de production, de transformation, ou d'utilisation de toutes autres substances éliminées, destinées à être éliminées ou devant être éliminées en vertu des lois et règlements en vigueur¹⁰.»

Le constat qui se dégage de ces différentes définitions nationales et de celles livrées par les conventions internationales est leur caractère similaire. L'on est alors en droit de dire que la problématique des déchets, au regard des définitions susmentionnées, serait perçue de la même façon aussi bien dans le continent africain que dans le monde entier. C'est une question qui nécessite des solutions concertées et donc une coopération entre les différents États, notamment en matière d'information sur les déchets et substances dangereuses. Tout bien considéré, la

prévention et la gestion des déchets représentent un enjeu important sur le plan de l'environnement et de la santé, voire de l'économie.

Selon les estimations de la Banque mondiale, la production mondiale de déchets représente 3,4 à 4 milliards de tonnes par an¹¹ ; de son côté, l'Afrique génère de 80 à 100 millions de tonnes d'ordures chaque année¹². De manière régulière, la problématique des déchets devient une préoccupation mondiale. Pour certains, les déchets constituent un danger à éradiquer absolument. Pour d'autres, ils sont une manne providentielle qui les a amenés à se lancer dans leur commercialisation. Les producteurs de ces déchets, en grande partie les pays développés, trouvent des débouchés dans les pays en développement. Cette situation a d'ailleurs généré un conflit entre le Nord et le Sud qui, jusqu'à présent, peine à être résolu. Il s'illustre dans les exemples suivants.

Le 18 août 2006, le *Probo Koala*, un cargo battant pavillon de complaisance panaméen affrété par la société britannique Trafigura, spécialisée dans le courtage de matières premières et notamment de pétrole et pesant 28 milliards de dollars, arrive nuitamment dans le port d'Abidjan et se débarrasse de ses *slops*¹³. Cette affaire¹⁴ va profondément choquer les Abidjanais. En 2010, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable (MINEPDED)¹⁵ du Cameroun indique dans un communiqué qu'«un navire hollandais dénommé *N.V. Nashville*, n° UE/SU 4635950, transportant des déchets toxiques dangereux, sillonne les

7. Loi n° 006-2013/AN portant Code de l'environnement au Burkina Faso, art. 4, 6.

8. Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement en République de Côte d'Ivoire, art. 1.

9. Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, art. 2, 7.

10. Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement, art. L.2, 6.

11. Pour cette statistique, voir «Production de déchets dans le monde», *Planétoscope*, ConsoGlobe, <<https://www.planetoscope.com/dechets/363-production-de-dechets-dans-le-monde.html>> (consulté le 19 juillet 2017).

12. Voir «Recyclage des déchets en Afrique : un business juteux, mais ignoré», *Business jeune Magazine*, <<http://www.businessjeune-magazine.com/2015/06/investir-en-afriquerecyclage-des.html>> (consulté le 13 juin 2018).

13. Les *slops* sont des déchets contenant des éléments hautement chimiques tels que l'hydrogène sulfuré (responsable des odeurs nauséabondes), de la soude et des mercaptans.

14. Sur cette affaire, voir *Une vérité toxique : à propos de Trafigura, du Probo Koala et du déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire*, Amsterdam, Amnesty International et Greenpeace Pays-Bas, 2012, <https://www.greenpeace.ch/wp-content/uploads/2017/01/2012_Toxiques_Rapport_VeriteToxique.pdf> (consulté le 13 juin 2018).

15. À cette période, l'on parlait encore de ministre de l'Environnement et de la Protection de la nature.

côtes ouest-africaines dans le but de se débarrasser de ces déchets. Cet acte est en violation de la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières des déchets toxiques et dangereux dont le Cameroun est partie¹⁶».

Ces deux cas démontrent à suffisance les tensions récurrentes qui existent entre les pays en développement et les pays développés, notamment leurs firmes multinationales. Les raisons majeures qui poussent les pays développés à se lancer dans ce genre de pratique sont doubles.

D'abord, les pays développés, industrialisés, ayant des réglementations rigoureuses en matière de traitement des déchets ont trouvé dans les pays en développement (très souvent en Afrique) des zones idoines pour déverser leurs déchets. Les producteurs de ces déchets toxiques, confrontés aux lois et règlements de plus en plus contraignants des pays développés, tentent de trouver refuge en Afrique¹⁷. Ensuite, la charge financière est élevée puisque le traitement sur place des déchets dangereux requiert des installations particulières et hautement perfectionnées. À cet effet, l'exportation¹⁸ des déchets devient souvent pour leurs producteurs une solution plus rationnelle sur le plan économique que le traitement sur place.

De plus en plus, des millions de tonnes de déchets sont transférés du Nord vers le Sud, ce qui entraîne le déversement de milliers de tonnes de substances dangereuses dans les pays en développement. Le

transfert des déchets est ainsi devenu un commerce juteux, mais anarchique¹⁹.

Au demeurant, «la particularité des transferts des déchets toxiques réside dans le choix de leur destination. En effet, des États nordiques exportent leurs déchets vers les États du Sud en raison du moindre coût de traitement et d'élimination, mais aussi à cause du faible système réglementaire dans ces États²⁰». La réglementation est justement le point d'achoppement qui a divisé profondément les pays développés et les pays en développement, spécialement les africains. En effet, pour juguler le problème de transfert des déchets, l'on a pensé à instaurer une convention qui dissuaderait les États de se livrer à cette pratique : la Convention de Bâle. Le mécontentement des États africains à l'endroit de la Convention de Bâle a ensuite conduit à l'adoption de la Convention de Bamako.

Toutefois, bien avant l'arrivée de ces deux conventions d'importance capitale pour le contrôle des mouvements transfrontières des déchets, la Convention de Stockholm tentait déjà de réglementer les déchets ainsi que les substances dangereuses. Le droit international de l'environnement étant un droit à forte profusion normative, la Convention de Rotterdam a également été adoptée. Au même moment, à côté de ce mouvement international d'adoption des règles internationales, l'on assiste aussi à la naissance de diverses législations internes ayant réceptionné²¹ ces conventions.

16. Voir Essama ESSOMBA, «Déchets toxiques : l'Afrique n'est pas une poubelle», *Cameroon-info.net*, <<http://www.cameroon-info.net/article/dechets-toxiques-lafrique-nest-pas-une-poubelle-125433.html>> (consulté le 20 juillet 2017).

17. *Ibid.*

18. «Ce sont d'abord des enjeux économiques, par-delà les préoccupations écologiques qui en constituent la lame de fond, qui sont révélateurs du caractère immoral du commerce de déchets toxiques. Les industriels occidentaux payent entre 2,5 et 40 dollars US la tonne de déchets entreposés en Afrique contre 75 à 300 dollars US chez eux. Même en comptant le transport, le bénéfice à réaliser reste énorme.» G. PAMBOU-TCHIVOUNDA, «L'interdiction de déverser des déchets toxiques dans le Tiers Monde : le cas de l'Afrique», *Annuaire français de droit international*, vol. 34, 1988, p. 709-725 (spécifiquement, p. 711):

19. Voir M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef/Aupelf, 1996, p. 305.

20. Voir P. De BONTÉ POERI, *Les lacunes du droit relatif au mouvement transfrontière des déchets dangereux : illustration à l'aide de l'affaire Probo Koala en Côte d'Ivoire*, mémoire, Université de Montréal, juin 2015, p. 1. Dans ce travail, l'auteure y ressort également les données du PNUE qui, dans une étude, révèle que les coûts de traitement ou d'élimination des déchets toxiques vaudraient 2,50 \$US la tonne en Afrique contre 250 \$US la tonne en Europe. Pour cette étude, voir PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT, «Après le tsunami, le PNUE encourage à reconstruire différemment», 22 février 2005, <<https://www.un.org/press/fr/2005/PNUE268.doc.htm>> (consulté le 13 juin 2018).

21. Voir M. ONDOA, «Le droit administratif en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne», *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, vol. 56, n° 3, 2002, p. 321-327.

SECTION 8.1

Les règles internationales concernant les déchets et substances dangereuses

Il sera question ici d'étudier successivement la Convention de Bâle, la Convention de Bamako, la Convention de Rotterdam et la Convention de Stockholm.

§ 8.1.1 La Convention de Bâle

Signée le 22 mars 1989 et entrée en vigueur le 5 mai 1992, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination réunit 176 États reconnaissant les risques sanitaires et environnementaux causés par ces mouvements et la nécessité de mieux les encadrer. C'est un texte qui vise en particulier à réduire au minimum la production de déchets et à favoriser les traitements de proximité, mieux encore à lutter contre ce qu'on a appelé le commerce des déchets toxiques. L'objectif général de la Convention de Bâle est de protéger la santé des populations et l'environnement contre les effets préjudiciables des déchets dangereux. Elle comprend 29 articles et neuf annexes.

Son champ d'application s'étend aux déchets considérés comme « dangereux » de par leur origine ou leur composition et leurs caractéristiques²², ainsi qu'aux déchets ménagers et résidus provenant de l'incinération²³. Les dispositions de la Convention sont axées sur les objectifs majeurs suivants : i) limitation des mouvements transfrontières de déchets dangereux sauf s'ils sont jugés conformes aux principes de gestion écologiquement rationnelle ; ii) application du moyen approprié aux cas où les mouvements transfrontières sont permis ; iii) diminution de la production et promotion d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, quel que soit le lieu de leur élimination.

Il y a lieu de relever que ce dernier objectif est évoqué dans plusieurs dispositions générales invitant les États à respecter les principes fondamentaux d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets²⁴. Un certain nombre d'interdictions visent alors à concourir à la réalisation du premier objectif : les déchets dangereux ne peuvent être exportés ni dans l'hémisphère Sud, ni dans un État qui n'est pas Partie à la Convention de Bâle, ni dans un pays partie à la Convention qui aurait interdit l'importation de déchets dangereux (art. 4). Cependant, les Parties sont en mesure de conclure des accords bilatéraux, multilatéraux, voire régionaux, qui touchent la gestion des déchets dangereux avec d'autres Parties ou non-Parties, à condition que de tels accords ou arrangements ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets prescrite dans la Convention (art. 11).

Le constat qui se dégage est le suivant : chaque fois qu'un mouvement transfrontière n'est pas interdit en principe, il peut avoir lieu, à condition qu'il représente une solution écologiquement rationnelle, que les principes de gestion écologiquement rationnelle et de non-discrimination soient respectés et, enfin, que son exécution soit conforme à un moyen considéré comme approprié par la Convention. Le moyen approprié constitue l'élément essentiel de la Convention de Bâle. Basé sur le principe du consentement éclairé, il nécessite qu'avant qu'une exportation ait lieu, les autorités de l'État exportateur en notifient les autorités des éventuels États d'importation ou de transit, en leur donnant des informations précises et détaillées sur le mouvement transfrontière envisagé. Pareil mouvement ne sera déclenché que si tous les États concernés y ont consenti par écrit (art. 6 et 7).

La Convention de Bâle prévoit également une coopération internationale entre États, qui s'appuie sur l'échange de renseignements concernant des questions touchant à l'application de la Convention, en particulier l'aide technique aux pays en développement (art. 10 et 13). Quant au Secrétariat, il est chargé de

22. Voir l'art. 1 et les annexes I, III, VIII et IX.

23. Art. 1 et annexe II. Il s'agit de deux catégories de déchets considérés comme « d'autres déchets » par la Convention de Bâle.

24. C'est la quintessence de l'article 4, qui a trait aux obligations générales et dans lequel l'expression « gestion écologiquement rationnelle » est évoquée neuf fois.

faciliter, de soutenir et de consolider cette coopération en jouant le rôle d'un centre d'échanges (art. 16). Le Secrétariat, assuré provisoirement par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), est également investi d'un mandat limité pour faciliter la mise en œuvre de la Convention par les Parties. À cet effet, il communique avec les correspondants et autorités compétentes désignées par les Parties, reçoit aussi des renseignements en provenance de ces parties et leur communique certaines informations²⁵. Le Secrétariat prépare et organise les réunions tenues dans le cadre de la Convention, facilite l'échange d'informations, et fournit aide et conseils aux Parties concernant des questions juridiques et techniques (art. 16).

Si un mouvement de déchets dangereux s'avère illicite ou ne peut pas être mené à bien comme prévu, la Convention en attribue la responsabilité à un ou plusieurs des États impliqués, à qui elle impose l'obligation de veiller à assurer l'élimination des déchets dans de bonnes conditions de sécurité, soit par réintroduction dans l'État où ils ont été produits, soit par d'autres moyens (art. 8 et 9). Un délai de 90 jours, à compter du moment où l'État concerné a informé l'État d'exportation et le Secrétariat, est d'ailleurs attribué.

Il est également institué une conférence des Parties, qui arrête et adopte par consensus son propre règlement intérieur et celui de tout organe subsidiaire qu'elle pourra créer et le règlement financier qui fixera en particulier la participation des Parties (art. 15). Les organes subsidiaires de la Conférence des Parties sont le Bureau élargi, le Groupe de travail à composition non limitée et le Comité de contrôle de l'application. Par ailleurs, la Convention demande aux Parties de créer, en fonction des besoins particuliers de différentes régions et sous-régions, des centres régionaux ou sous-régionaux de formation et de transfert de technologie pour la gestion des déchets dangereux et des autres déchets et la réduction de leur production (art. 14). Il y est prévu aussi le règlement des différends ; à cet effet, si un différend surgit entre les

Parties, elles doivent s'efforcer de le régler par voie de négociations ou par tout autre moyen pacifique de leur choix (art. 20).

Néanmoins, il est important de préciser que la Convention de Bâle a été fortement critiquée par les États africains. Pour Maurice Kamto : « Si la Conférence de Bâle (Suisse) est indiscutablement une réaction de la communauté internationale à la découverte d'un trafic illicite des déchets dangereux en direction des pays en développement notamment ceux d'Afrique, celle de Bamako (Mali) est, au contraire, une réaction de déception de l'Afrique au regard des résultats de la Conférence de Bâle²⁶. »

§ 8.1.2 La Convention de Bamako

Il y a lieu de signaler qu'en 1989, il n'était pas question d'interdire les mouvements transfrontières de déchets dangereux, ce qui d'ailleurs a été déploré par plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) environnementales et certains pays africains, qui estimaient que la Convention de Bâle tendait à légitimer plutôt qu'à limiter les exportations massives de déchets dangereux vers les pays du Sud. La Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, adoptée le 30 janvier 1991 et entrée en vigueur en le 22 avril 1998, comporte 30 articles inspirés par le modèle de la Convention de Bâle.

C'est une convention uniquement ouverte aux États de l'UA, qui vise essentiellement la protection de l'Afrique contre les conséquences néfastes des mouvements transfrontières de déchets et, de ce fait, marque la position des États africains sur la question des déchets. La Convention de Bamako est donc née de la prise de conscience des Africains de l'importance de protéger autant leur santé que leur environnement. L'objectif de la Convention est de sauvegarder la santé des populations et l'environnement des pays africains

25. Ces informations touchent les sujets suivants : les sources d'assistance technique et de formation ; les compétences techniques et scientifiques disponibles ; les sources de conseil et de services d'experts ; les ressources disponibles.

26. Voir M. KAMTO, *op. cit.*, p. 306.

vis-à-vis du transit, du dépôt et de la manipulation de déchets dangereux en provenance d'autres pays. La Convention de Bamako a un champ d'application plus large que celui de la Convention de Bâle, dans la mesure où elle interdit toute importation en Afrique de déchets dangereux en provenance des États non Parties, de même que les déversements des déchets en mer, dans les eaux intérieures et les voies d'eau (art. 4, 2).

La majeure partie des obligations générales de la Convention de Bamako prescrites aux États parties se compose d'interdictions. À cet effet : « Toutes les Parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en provenance des Parties non contractantes. Leur importation est déclarée illicite et passible de sanctions pénales » (art. 4, 1).

Il est alors évident que, par cette Convention, les États africains marquent leur détermination « à protéger, par un contrôle strict, la santé humaine des populations africaines et l'environnement contre les effets nocifs qui peuvent résulter de la production des déchets dangereux » (préambule, al. 16). À cet effet, trois de ses articles traitent fondamentalement des mouvements transfrontières des déchets dangereux. Il s'agit des articles 6, 7 et 8 libellés respectivement « Mouvements transfrontières et procédures de notification », « Mouvements transfrontières en provenance d'une Partie à travers le territoire d'États qui ne sont pas Parties » et « Obligation de réimporter ». Dès lors : « L'État d'exportation notifie par écrit, par intermédiaire de l'autorité compétente de l'État d'exportation, à l'autorité compétente des États concernés tout mouvement transfrontière de déchets dangereux envisagé ou exige du producteur ou de l'exportateur qu'il le fasse » (art. 6, 1).

Comme la Convention de Bâle, la Convention de Bamako prévoit une coopération internationale à travers des accords bilatéraux, multilatéraux et régionaux (art. 11) ou encore une coopération inter-africaine (art. 10). Elle prévoit également son propre

mécanisme institutionnel, notamment une conférence des Parties (art. 15) et un secrétariat (art. 16). « La Conférence des Parties examine en permanence l'application de la présente Convention » et « encourage l'harmonisation des politiques, stratégies et mesures nécessaires pour réduire au minimum les dommages causés à la santé humaine et à l'environnement par les déchets dangereux ». Quant au Secrétariat, ses fonctions vont de l'organisation des réunions à l'établissement des rapports, en passant par la communication. Au demeurant, la Convention a opté pour l'arbitrage en cas de conflit entre les parties.

Tout bien considéré, il y a lieu de relever que même si la Convention de Bamako semble identique à celle de Bâle, elle s'en démarque dans la défiance ; en effet : « L'Afrique a abordé la Conférence sur une position très offensive contre le mouvement transfrontalier des déchets en direction du Continent²⁷. » Entre ces deux conventions, il s'est posé le problème de la validité des traités successifs ; les États africains ont fait prévaloir la Convention de Bamako, car elle garantit une meilleure protection des règles environnementales et sanitaires. Il faut tout de même reconnaître que la Convention de Bâle a servi de fondation à plusieurs autres conventions, à l'instar de la Convention de Rotterdam.

§ 8.1.3 La Convention de Rotterdam

Adoptée le 10 septembre 1998 et entrée en vigueur le 24 février 2004, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, œuvre conjointe de la FAO et du PNUE, a pour objectif général de protéger la santé et l'environnement face aux risques liés à des substances chimiques très dangereuses, en promouvant la responsabilité et la coopération entre États Parties dans le commerce international à travers une gestion écologiquement rationnelle.

Pour ce faire, elle encourage le partage des responsabilités et la coopération entre Parties dans le

27. Maurice KAMTO, *op. cit.*, p. 307.

domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages éventuels, et afin de contribuer à l'utilisation écologiquement rationnelle de ces produits en facilitant l'échange d'informations sur leurs caractéristiques, en instituant un processus national de prise de décision applicable à leur importation et à leur exportation et en assurant la communication de ces décisions aux Parties (art. 1).

Le champ d'application de cette Convention se limite aux produits chimiques interdits²⁸ ou strictement réglementés²⁹ et aux préparations pesticides extrêmement dangereuses (art. 3). On entend par « produit chimique » « une substance soit présente isolément, soit dans un mélange ou une préparation, qu'elle soit fabriquée ou tirée de la nature, à l'exclusion de tout organisme vivant » (art. 2, a) ; par « préparation pesticide extrêmement dangereuse », on entend « un produit chimique préparé pour être employé comme pesticide et ayant sur la santé ou sur l'environnement, dans les conditions dans lesquelles il est utilisé, de graves effets qui sont observables peu de temps après une exposition unique ou répétée » (art. 2, d).

La Convention de Rotterdam exige des Parties qu'elles avisent le Secrétariat au sujet des mesures de réglementation finales prises concernant les produits chimiques interdits ou strictement réglementés, afin d'informer les autres Parties, voire d'inscrire ces produits à l'annexe III, qui énumère les produits chimiques soumis à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (art. 5). Les pays en développement et les pays à économie en transition peuvent également proposer l'inscription de préparations pesticides extrêmement dangereuses à l'annexe III (art. 6).

À cet effet, La Convention de Rotterdam comprend une liste de trente pesticides dangereux qui sont soumis à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause. Il s'agit, entre autres, des

substances suivantes : aldrine, binapacryl, captafol, chlordane, chlordiméform, chlorobenzilate, DDT, dibromo-1,2 éthane (EDB), dieldrine, dinoseb, DNOC et ses sels, dichlorure d'éthylène, oxyde d'éthylène, fluoroacétamide, HCH (mélange d'isomères), heptachlore, hexachlorobenzène, lindane, composés du mercure, monocrotophos, parathion, pentachlorophénol et toxaphène, plus certaines préparations de méthamidophos, méthyle parathion, monocrotophos, parathion, phosphamidon, et des formulations de poudre pulvérisable contenant du bénomyl, du carbofurane et thirame. Elle s'applique également aux onze produits chimiques industriels suivants : amiante (actinolite, anthophyllite, amosite, crocidolite, trémolite), biphényles polybromés (PBB), biphényles polychlorés (PCB), terphényles polychlorés (PCT), phosphate de tri - 2,3 dibromopropyle, plomb tétraéthyle (TEL) et plomb tétraméthyle (TML) (annexe III).

« Chaque Partie applique des mesures législatives ou administratives appropriées pour assurer la prise de décision en temps voulu concernant l'importation de produits chimiques inscrits à l'annexe III » (art. 10, 1). Pour ce qui est de l'exportation des produits chimiques dangereux, les Parties doivent veiller à ce qu'aucun produit chimique inscrit à l'annexe III ne soit exporté à partir de son territoire à destination d'une Partie importatrice qui, en raison de circonstances exceptionnelles, n'a pas communiqué sa réponse ou qui a communiqué une réponse provisoire ne contenant pas de décision provisoire (art. 11, 2). Au demeurant, lorsqu'un produit chimique interdit ou strictement réglementé par une Partie est exporté à partir de son territoire, cette Partie adresse une notification d'exportation à la Partie importatrice (art. 12, 1).

La Convention de Rotterdam prévoit également une assistance technique entre les Parties en vue de développer les infrastructures et les capacités nécessaires à la gestion des produits chimiques (art. 16). Dès lors, chaque Partie prend les mesures qui pourraient être

28. « "Produit chimique interdit" s'entend d'un produit chimique dont tous les emplois entrant dans une ou plusieurs catégories ont été interdits par une mesure de réglementation finale afin de protéger la santé des personnes ou l'environnement. »

29. « "Produit chimique strictement réglementé" s'entend d'un produit chimique dont pratiquement tous les emplois entrant dans une ou plusieurs catégories ont été interdits par une mesure de réglementation finale afin de protéger la santé des personnes ou l'environnement, mais pour lequel certaines utilisations précises demeurent autorisées. »

nécessaires pour se doter d'infrastructures et d'institutions nationales ou les renforcer (art. 15). L'objectif de la Convention serait atteint si les Parties envisagent sérieusement l'échange de renseignements scientifiques, techniques, économiques et juridiques sur les produits chimiques entrant dans le champ d'application de la Convention, y compris l'échange de renseignements d'ordre toxicologique et écotoxicologique et de renseignements relatifs à la sécurité, ainsi que la communication d'informations publiques sur les mesures de réglementation intérieures intéressant les objectifs de la Convention (art. 14, 1, a et b).

Sur le plan institutionnel, la Convention de Rotterdam s'est dotée d'une conférence des Parties et d'un secrétariat, et elle a aussi créé un organe subsidiaire, le Comité d'étude des produits chimiques (art. 18, 6). Ce comité, composé de spécialistes désignés par les gouvernements, décide si un produit chimique interdit ou strictement réglementé, ou une préparation pesticide extrêmement dangereuse, doivent être soumis à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause. Il recommande à la Conférence des Parties d'inscrire ou non le produit concerné. La Conférence des Parties suit et évalue en permanence l'application de la Convention. Elle a pour fonction de créer les organes subsidiaires, de coopérer avec les organisations internationales et les organes intergouvernementaux et non gouvernementaux compétents, et d'examiner et prendre toutes les mesures qui pourraient être nécessaires à la réalisation des objectifs de la Convention (art. 18, 5, a à c).

Quant au Secrétariat, ses fonctions sont exercées conjointement par le Directeur exécutif du PNUE et le Directeur général de la FAO. Elles consistent notamment à organiser les réunions de la Conférence des Parties, à aider les pays en voie de développement

et à économie en transition, et à prendre des dispositions administratives et contractuelles sous la supervision de la Conférence des Parties (art. 19). En ce qui concerne le règlement des différends, il se fait par voie de négociation ou par tout autre moyen au choix des Parties (art. 20, 1).

Tout bien considéré, ces dispositions démontrent que la base de cette Convention est le consentement préalable en connaissance de cause dans le commerce international pour les pesticides et les produits chimiques industriels qui sont mentionnés à l'annexe III. À cet effet, une dimension essentielle de la Convention de Rotterdam est qu'elle encourage le partage des responsabilités et la coopération entre Parties dans le domaine de certains produits chimiques dangereux. Cette vision des choses ne s'éloigne pas fondamentalement de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.

§ 8.1.4 La Convention de Stockholm

La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP)³⁰, adoptée le 22 mai 2001 lors d'une conférence de plénipotentiaires à Stockholm, en Suède, est entrée en vigueur le 17 mai 2004, soit 90 jours après la soumission du 50^e instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion à la Convention. Elle vise à « protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants » (art. 1). La Convention vise également à éliminer ou à restreindre la production et l'utilisation de tous les POP produits intentionnellement (c'est-à-dire les produits chimiques et les pesticides) ainsi qu'à réduire et, si possible, éliminer le dégagement des POP non intentionnels, tels que les dioxines et les furanes.

30. Les polluants organiques persistants sont des molécules complexes qui, contrairement aux autres polluants, ne sont pas définies en fonction de leur nature chimique, mais à partir de quatre propriétés qui sont : la toxicité (elles ont un ou plusieurs impacts prouvés sur la santé humaine) ; la persistance dans l'environnement (molécules résistantes aux dégradations biologiques naturelles) ; la bioaccumulation dans les tissus vivants et l'augmentation des concentrations le long de la chaîne alimentaire (bioamplification) ; le transport longue distance. « Polluant organique persistant », *Dictionnaire de l'environnement*, Actu Environnement.com, <https://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/polluant_organique_persistant_pops.php4> (consulté le 28 juillet 2017). En clair, les POP sont des substances qui possèdent des propriétés toxiques et qui résistent à la dégradation ; autrement dit, dans l'environnement, ces substances se décomposent très lentement ou pas du tout. À cause de cette propriété, les POP ont tendance à s'accumuler dans l'environnement, où ils peuvent se disperser par l'air, l'eau ou même par des espèces migratrices.

En signant la Convention de Stockholm, les États se sont engagés à prendre des mesures juridiques et administratives visant à limiter les rejets émanant de la production et de l'utilisation intentionnelle et à réduire les émissions de la production non intentionnelle des substances visées par la Convention (art. 3 et 5). La Convention exige que chaque Partie qui applique des mesures d'évaluation et de réglementation prenne en considération les critères d'analyse des POP énoncés à l'annexe D à la Convention lorsqu'elle procède à une évaluation des pesticides ou des substances chimiques industrielles en circulation sur son territoire (art. 3, 4)³¹.

Elle demande voire exige en son article 4 un registre de dérogations spécifiques. En outre, chaque Partie qui applique des régimes de réglementation et d'évaluation prend des mesures visant à prévenir la production et l'utilisation de nouveaux pesticides ou de nouvelles substances chimiques industrielles qui présentent les caractéristiques des polluants organiques persistants (art. 3, 3). L'article 5 prévoit un minimum de mesures à prendre par les Parties pour réduire le volume des rejets d'origine anthropique des substances chimiques inscrites à l'annexe C ; quant à l'article 6, il envisage des mesures propres à chaque Partie afin d'éliminer ou de réduire les rejets émanant de stocks et déchets.

Chaque Partie doit aussi élaborer et s'efforcer de mettre en œuvre un plan pour s'acquitter de ses obligations (art. 7, a). La Convention exige l'échange d'informations et la recherche de solutions de remplacement pour les polluants organiques persistants (art. 9 à 11). L'alinéa 1, d de l'article 10 exige la participation du public à la prise en considération des POP et de leurs effets sur la santé et l'environnement et à la mise au point de solutions appropriées. Comme la Convention de Rotterdam, celle de Stockholm prévoit une assistance technique à travers la création de centres régionaux de formation et de transfert de

technologie (art. 12). Si l'article 14 de la Convention de Bâle a mis en place un fonds fiduciaire, celle de Stockholm instaure un « mécanisme financier » pris en charge à titre provisoire par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (art. 13 et 14).

Sur le plan institutionnel, la Convention de Stockholm prévoit la création, par la Conférence des Parties, d'un organe subsidiaire, le Comité d'étude des polluants organiques persistants (art. 19, 6). Ce comité évaluera les produits chimiques et transmettra ses recommandations à la Conférence des Parties concernant leur inscription éventuelle. La Conférence des Parties, quant à elle, élabore et approuve des procédures et des mécanismes institutionnels permettant de déterminer les cas de non-respect des dispositions de la Convention et les mesures à prendre à l'égard des Parties contrevenantes (art. 17). Elle « examine et prend toute autre mesure nécessaire à la réalisation des objectifs de la Convention » (art. 19, 5, d). Il y est également institué un Secrétariat qui organise les réunions de la Conférence des Parties, facilite l'octroi d'une assistance aux Parties et assure la coordination nécessaire avec les secrétariats d'autres organismes internationaux. En ce qui concerne le règlement des différends, il se fait au moyen de la négociation ou par tout autre moyen pacifique au choix des parties.

Au demeurant, il y a lieu de préciser que les conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm forment un cadre international réglementant la gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques et des pesticides pendant leur cycle de vie. De son côté, la Convention de Bamako concerne le cadre strictement régional (africain) pour l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et le contrôle des mouvements transfrontaliers. C'est précisément la raison pour laquelle elle a influencé et inspiré les règles nationales de certains pays africains tels que le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Sénégal et la République démocratique du Congo.

31. L'alinéa a (i) et (ii) précise que chaque Partie doit éliminer la production et l'utilisation ainsi que l'importation et l'exportation de certains produits chimiques énumérés dans la Convention.

SECTION 8.2

Les règles nationales concernant les déchets et substances dangereuses

À l'observation des conventions étudiées ci-dessus, l'on constate qu'elles renvoient toutes sans exception aux législations nationales en ce qui concerne la définition de la notion de « déchet » ou de « substances dangereuses ». Ces renvois auraient servi de support à la construction d'un droit international africain de l'environnement qui régleme la gestion des déchets et la gestion des substances dangereuses, réceptionné par le Cameroun, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et la République démocratique du Congo.

§ 8.2.1 La gestion des déchets

Il y a lieu de relever que les pays sus-évoqués ont relativement la même définition de la notion de déchet. Cette similitude n'est pas un fait du hasard, car il s'agit d'une définition proposée par la loi algérienne de 1983 relative à la protection de l'environnement, en son article 89³². Au Cameroun, par exemple, le texte principal en matière de gestion des déchets est la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement³³. Ce texte indique que les déchets³⁴ « doivent être traités de manière écologiquement rationnelle afin d'éliminer ou de réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, les ressources naturelles, la faune et la flore, et sur la qualité de l'environnement en général » (art. 42)³⁵.



FIGURE 3 Site abandonné dans l'enceinte d'une société sucrière au centre du Cameroun (Nkoteng). Ce site était initialement dédié à la maintenance du matériel roulant (Photo : NTEP Rigobert).

À cet effet: « Toute personne qui produit ou détient des déchets doit en assurer elle-même l'élimination ou le recyclage » (art. 43, 1). La loi-cadre relative à la gestion de l'environnement a prévu également, en plus de l'élimination et du recyclage des déchets, la collecte et le transport, y compris la surveillance des sites d'élimination, ainsi que des sanctions assez lourdes en cas de violation de ses dispositions (art. 80). Elle prévoit également l'adoption d'un décret d'application relatif aux conditions de collecte, de tri, de stockage, de transport, de récupération et de recyclage des déchets, ainsi que toute autre forme de traitement et d'élimination finale (art. 43, 2). Il s'agit du décret n° 2012/2809/PM du 26 septembre 2012, qui, associé à d'autres textes³⁶, constitue un ensemble de textes secondaires en matière de gestion des déchets. Sur le plan institutionnel, plusieurs acteurs participent à la

32. En vertu de cet article: « Est déchet au sens de la présente loi tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou, plus généralement, tout bien meuble abandonné ou que son destinataire destine à l'abandon. » Voir pour cet élément M. KAMTO, *op. cit.* p. 323.

33. Il convient de noter qu'avant la loi de 1996, le Cameroun a eu la loi n° 89/27 du 29 décembre 1989 portant sur les déchets toxiques et dangereux.

34. Pour la définition, voir *supra*, note 32.

35. Il y a lieu de préciser qu'en plus de toute une « section », les déchets font l'objet de 12 articles (art. 42 à 53).

36. Ces textes sont les suivants: l'arrêté n° 001-MINEPDED du 15 octobre 2012 fixant les conditions d'obtention d'un permis environnemental en matière de gestion des déchets, dont l'article 1 dispose que « le permis environnemental en matière de gestion des déchets est un document qui autorise toute personne ou morale à exercer des activités de tri, de collecte, de transport, de stockage, de valorisation, de recyclage, de traitement et/ou d'élimination finale des déchets »; l'Arrêté conjoint n° 005/MINEPDED/MIN-COMMERCE du 24 octobre 2012 fixant les conditions spécifiques de gestions d'équipements électriques et électroniques ainsi que l'élimination des déchets issus de ces équipements; l'Arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 réglant l'importation et la commercialisation des emballages non biodégradables.

gestion écologiquement rationnelle des déchets au Cameroun. Ces acteurs peuvent être publics³⁷ ou privés. Le Cameroun s'est également doté d'une stratégie nationale de gestion des déchets qui s'inspire d'Action 21. À cet effet, le Cameroun, comme les autres pays africains, a mis sur pied des instruments juridiques afin de promouvoir une gestion écologiquement rationnelle des déchets dans le but de protéger l'environnement. Cette action est suivie par d'autres États comme le Burkina Faso.

Au Burkina Faso, la question des déchets est globalement rattachée à la gestion de l'environnement. En matière de protection et de gestion de l'environnement, le Burkina Faso, tout en appliquant des conventions, des traités et accords internationaux, dispose d'un arsenal de textes législatifs et réglementaires ainsi que d'institutions. Sur le plan législatif, la loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant Code de l'environnement consacre tout un «paragraphe» de 16 articles (art. 49 à 64) à la gestion écologiquement rationnelle des déchets. En effet, il est fait obligation à tout producteur, importateur, distributeur et transporteur de récupérer les déchets engendrés par les matières ou les produits qu'ils produisent ou écoulent (art. 49). En outre, toute personne détenant des déchets est tenue de les livrer à un organisme public ou privé chargé de la collecte ou à un établissement effectuant des opérations d'élimination ou de valorisation ou d'entreprendre par elle-même ces opérations conformément aux prescriptions en vigueur (art. 51).

En plus de la loi du 2 avril 2013, le Burkina Faso a une politique nationale de gestion des déchets complétée par d'autres textes nationaux tels que la loi n° 23/94/ADP du 19 mai 1994 portant Code de la santé publique, la loi n° 022-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique, ou encore le décret n° 98-323/PRES/PM/MEE/MATS/MIHU/MS/MTT du 28 juillet 1998 portant réglementation de la collecte, du stockage, du transport, du traitement et de l'élimination des déchets urbains. Sur le plan

institutionnel, sont compétents en matière de la gestion écologiquement rationnelle des déchets le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, le ministre de la Santé publique et les collectivités territoriales décentralisées, en vertu de l'article 8 du décret de 1998, qui dispose que «chaque collectivité décentralisée organise sur le territoire relevant de sa compétence, la collecte et l'élimination des déchets urbains».

La Côte d'Ivoire est à la fois producteur, importateur, exportateur et utilisateur de produits chimiques. Pour ce faire, elle a mis sur pied des instruments juridiques lui permettant de mieux protéger son environnement par le biais d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets. Le droit national ivoirien en matière de gestion des déchets prend sa source dans les conventions internationales qu'elle a ratifiées. Parmi les textes existant en la matière, citons d'abord la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement. L'article 26 de ce Code dispose que tous les déchets doivent être collectés, traités et éliminés de manière écologiquement rationnelle afin de prévenir, supprimer ou réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, sur les ressources naturelles, sur la faune et la flore et sur la qualité de l'environnement. De plus, l'élimination des déchets doit respecter les normes en vigueur et être conçue de manière à faciliter leur valorisation, et leur enfouissement dans le sol et le sous-sol ne peut être opéré qu'après autorisation et sous réserve du respect des prescriptions techniques et règles particulières définies par décret.

On a ensuite la loi n° 88-651 du 7 juillet 1988 portant protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets des déchets industriels toxiques, nucléaires et substances nocives. Cette loi, en application des conventions de Bâle et de Bamako, interdit l'importation des déchets dangereux en Côte d'Ivoire : «Sont interdits sur toute l'étendue du territoire, tous actes relatifs à l'achat, à la vente, à l'importation, au transit, au transport, au dépôt et au stockage des déchets industriels toxiques et nucléaires et des

37. Il s'agit des acteurs de la société civile à l'instar des associations, des ONG – parmi lesquelles on peut citer ERA-Cameroun, le Club des volontaires de Mvog-Ada et CIPRE, toutes basées à Yaoundé –, des syndicats tels que le Syndicat national des travailleurs pour l'environnement et l'exploitation des métaux et déchets ferreux et non ferreux du Cameroun (SYNETMEFCAM) et l'Hygiène et salubrité du Cameroun (HYSACAM). Voir, pour tous ces éléments, Jules Raymond NGAMBI, *Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire*, thèse, Université du Maine, France, soutenue le 17 mars 2015, p. 71 à 99.

substances nocives» (art. 1). On peut aussi citer la loi n° 95-553 du 18 juillet 1995 portant Code minier, en ses articles 73 et 74, et le décret n° 98-43 du 28 janvier 1998 relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Sur le plan institutionnel, les institutions chargées de la gestion des déchets en République de Côte d'Ivoire sont au rang des structures politiques et administratives. Il s'agit du ministère de la Ville et de la Salubrité urbaine, du ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts et le ministère de la Santé et de l'Hygiène publique. Figurent au rang des agences nationales responsables de la gestion des déchets l'Agence nationale de l'environnement, l'Agence nationale de la salubrité urbaine et l'Agence nationale de l'environnement. Au rang des établissements publics spécialisés, on trouve le Centre ivoirien antipollution, les Services d'inspection des installations classées et les Bureaux d'étude d'impact sur l'environnement. La Côte d'Ivoire s'est également dotée d'une Bourse des déchets³⁸. Reste dès lors à voir ce que prévoit le Sénégal concernant ses règles de gestion des déchets.

Au Sénégal, la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement est le principal instrument juridique en matière de gestion des déchets. Elle pose le principe d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets en intégrant les conventions internationales auxquelles le Sénégal a souscrit. À cet effet, le chapitre 3 de son titre 2, qui contient 14 articles (art. 30 à 43), est exclusivement réservé à la «gestion des déchets». L'article L.30 dispose : «Les déchets doivent être éliminés ou recyclés de manière écologiquement rationnelle afin de supprimer ou de réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, sur les ressources naturelles, la faune et la flore ou la qualité de l'environnement.» Ce code se singularise par rapport aux codes précédemment étudiés en ce sens qu'il s'applique également aux déchets biomédicaux (art. L.30).

En outre, le Code de l'environnement du Sénégal détermine les responsabilités en matière de gestion

des déchets dans son article L.31 : «Toute personne, qui produit ou détient des déchets, doit en assurer elle-même l'élimination ou le recyclage ou les faire éliminer ou recycler auprès des entreprises agréées par le ministre chargé de l'environnement. À défaut, elle doit remettre ces déchets à la collectivité locale ou à toute société agréée par l'État en vue de la gestion des déchets.» L'article L.32 précise en substance que les collectivités locales et les regroupements constitués assurent l'élimination des déchets des ménages, éventuellement en liaison avec les services régionaux et les services nationaux de l'État, conformément à la réglementation en vigueur.

De plus, le Code prévoit les conditions et modalités dans lesquelles les déchets doivent être traités ou recyclés à travers ses articles L.33, L.34, L.36, L.37 et L.41, qui, entre autres conditions, interdisent les dépôts sauvages, l'immersion, l'incinération ou l'élimination par quelque procédé que ce soit, des déchets dans les eaux continentales, maritimes, ou fluvio-maritimes, sous juridiction sénégalaise. Par ailleurs, «[l']enfouissement dans le sous-sol ne peut être opéré qu'après autorisation du ministre chargé de l'environnement qui fixe des prescriptions techniques et des règles particulières à observer» (art. L.42). Le Code sert aussi de référence aux législations et réglementations sectorielles en République du Sénégal. C'est le cas de la loi n° 2015-09 du 4 mai 2015 relative à l'interdiction de la production, de l'importation, de la détention, de la distribution, de l'utilisation de sachets plastiques de faible «micronnage» et à la gestion rationnelle des déchets plastiques³⁹ et du décret d'application n° 2001-282 du 12 avril 2001, qui réglemente les modalités de gestion des produits chimiques.

Sur le plan institutionnel, les institutions compétentes en matière de gestion de déchets au Sénégal sont le ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature, les collectivités locales, la Direction nationale de l'hygiène du ministère de la Prévention, de l'Hygiène publique et de l'Assainissement ; les agences nationales, telles que l'Agence de développement municipal, l'Agence pour l'exécution de travaux

38. Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement, art. 74.

39. En dehors du Sénégal, d'autres pays africains ont adopté des lois ou des règlements contre les sacs plastiques. C'est le cas du Burkina Faso, du Gabon, du Kenya, du Maroc, de la Mauritanie, de l'Ouganda, de la RDC, du Rwanda, et de la Tanzanie.

d'intérêt public contre le sous-emploi et l'Agence pour la propreté de Dakar, sont rattachées au ministère de la Décentralisation et des Collectivités. Peut-on dire dès lors que la gestion des déchets au Sénégal est identique à celle de la RDC ?

La République démocratique du Congo est confrontée de manière récurrente à des problèmes environnementaux tels que l'érosion côtière, la pollution par des effluents industriels et portuaires, les déversements accidentels d'hydrocarbures, les rejets polluants des navires ainsi que les déchets. En ce qui concerne ce dernier cas, le principal texte qui régit une gestion écologiquement rationnelle des déchets⁴⁰ est la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. Cette loi, qui consacre l'article 49⁴¹ et les six articles de la section 4 du chapitre 6 (art. 56 à 61) aux déchets, entend par « gestion des déchets : collecte, transport, stockage, mise en décharge, recyclage et élimination des déchets, y compris la surveillance des sites d'élimination » (art. 2, 22).

En effet, la loi de 2011 interdit « la détention, le dépôt ou l'abandon à des endroits non appropriés des déchets de toute nature susceptibles de provoquer des odeurs incommodantes, de causer des nuisances et des dommages à l'environnement, à la santé et à la sécurité publique » et « l'immersion, l'incinération ou l'élimination, par quelque procédé que ce soit, des déchets dangereux ou radioactifs dans les eaux continentales et/ou maritimes sous juridiction congolaise ainsi que leur enfouissement dans le sol ou le sous-sol » (art. 57, a et b). Il y a lieu de rappeler que la gestion des déchets constitue un enjeu important pour la RDC ; à cet effet, toute personne physique ou morale publique ou privée, qui produit ou détient des déchets domestiques, industriels, artisanaux, médicaux, biomédicaux ou pharmaceutiques est tenue d'en assurer la gestion conformément aux dispositions de la loi et de ses mesures d'exécution (art. 58).

Cette loi met à la charge de l'État la prise des mesures nécessaires à la réduction au minimum de la production des déchets dangereux sur le territoire national. Pour ce faire, il s'assure que toute personne chargée de la gestion des déchets dangereux dispose des installations ou sites et des moyens techniques appropriés, et il veille à ce que toute personne chargée de la gestion des déchets dangereux prenne des mesures nécessaires pour prévenir une pollution éventuelle (art. 59). À la lecture de la loi de 2011, le constat qui se dégage est que la RDC a besoin d'une solution intégrée pour la gestion des déchets. Au demeurant, elle analyse la nature des déchets et la possibilité d'en extraire des matériaux recyclés utiles. Une telle étude fournirait une base pour l'identification et la mise en œuvre des stratégies appropriées. C'est ainsi que tout déchet en provenance de l'étranger est présumé dangereux : « Sans préjudice des dispositions du droit international, sont interdits l'importation, le transit, le trafic, l'entreposage et le traitement par quelque procédé que ce soit desdits déchets » (art. 60).

L'on devrait avoir à l'esprit que la République démocratique du Congo possède l'une des plus importantes réserves de minerais du monde. À cet effet : « Les déchets radioactifs produits sur le territoire national, quelle qu'en soit l'origine, notamment, mines, usines de traitement, centrales nucléaires ou autres utilisations, sont réduits au strict minimum et traités, transportés, stockés et éliminés » (art. 61). La loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement est complétée par d'autres textes tels que le décret du 6 mai 1952 concernant les servitudes relatives aux eaux souterraines, aux eaux des lacs et des cours d'eau ainsi qu'à leur usage, l'ordonnance n° 41/48, du 12 février 1953, relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, et l'ordonnance du 1^{er} juillet 1914 relative à la pollution et à la contamination des sources, lacs, cours d'eau.

40. Pour la définition de « déchet », voir *supra*, note 32.

41. Comme l'énonce cet article : « Est interdit tout rejet des déchets ou substances susceptibles de polluer le milieu marin, d'altérer ou de dégrader la qualité des eaux de surface ou souterraine, tant continentales que maritimes, de nuire à leurs ressources biologiques et aux écosystèmes côtiers et de mettre en danger la santé. »

Sur le plan institutionnel, l'article 56 de la loi du 9 juillet 2011 dispose : « L'État, la province et l'entité territoriale décentralisée s'assurent de la gestion rationnelle des déchets de manière à préserver la qualité de l'environnement et la santé. » Les mêmes institutions figurent à l'article 11 de la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature, qui dispose : « L'État, la province et l'entité territoriale décentralisée adoptent, dans les limites de leurs compétences respectives, des plans, stratégies de gestion et autres mesures nécessaires en vue de la restauration des écosystèmes dégradés et de favoriser reconstitution des espèces menacées. » À la lecture de ces articles, l'on pourrait penser qu'il s'agit du ministre de l'Environnement, des gouverneurs et des autorités locales, à l'instar des maires. Ceux-ci seraient aidés dans cette tâche par la société civile.

Tout bien considéré, « [l]e monde que nous avons connu pendant la guerre froide a changé. Aujourd'hui, les grands défis ne sont plus idéologiques ou militaires ; ils concernent essentiellement la démographie, les échanges financiers, les biotechnologies, la robotique, le réchauffement climatique, les technologies de l'information, la gouvernance des villes, l'environnement, etc.⁴² ». Pour ce dernier cas et partant de l'idée d'une protection intense de l'environnement, la gestion des déchets, aussi bien solides ou liquides que gazeux, constitue à cet effet un sujet d'actualité internationale et régionale. En effet, le continent africain reste le plus exposé aux déchets importés, principalement des pays industrialisés, déversés en Afrique au détriment de la santé des populations.

Pour y remédier, certains États, conformément aux règles internationales, ont adopté progressivement des règles nationales qui posent le principe d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets. C'est le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, du Sénégal et de la République démocratique

du Congo. Cependant, du fait de la pauvreté couplée à l'inattention des gouvernants, voire des gouvernés sur la gestion des déchets, ces pays se trouvent régulièrement confrontés à des substances dangereuses ou nocives.

§ 8.2.2 La gestion des substances nocives

Depuis le début du XX^e siècle, qui marque l'avènement des progrès scientifiques et techniques, l'industrie des produits chimiques a mis au point des milliers de substances qui ont généré plus de 78 000 produits chimiques aujourd'hui commercialisés. De plus en plus, l'humanité est exposée aux produits chimiques (pollution, pesticides, articles ménagers tels les produits de nettoyage, les cosmétiques et même les produits de soins personnels). La plupart de ces produits chimiques constituent aujourd'hui un véritable danger, non seulement pour la santé, mais également pour l'environnement, en ce qu'ils sont constitués de substances dangereuses.

Il devient urgent que le monde connaisse les dangers chimiques qui l'entourent, pas seulement pour mieux se protéger, mais aussi pour se porter plus efficacement à la défense de la santé communautaire. Sur le plan international, certaines conventions⁴³ s'évertuent à prévenir et à contrer la dangerosité de ces substances. Sur le plan national, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Sénégal et la République démocratique du Congo ont mis sur pied des règles permettant une gestion écologiquement rationnelle des substances dites dangereuses.

Au Cameroun, par exemple, deux textes clés régissent les substances dangereuses : la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement du 5 août 1996 et le décret n° 2011/2581/PM du 23 août 2011 portant réglementation des substances chimiques nocives et/ou dangereuses. Le premier de ces textes consacre

42. Voir J. KASSAY NGUR-IKON, « La gestion des déchets plastiques à Kinshasa : un autre défi environnemental à relever dans la conception des villes durables », dans A.M. KANTÉ (dir.), *Environnement, changement climatique et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre : compréhension des enjeux et pistes pour l'avenir*, Dakar, CODESRIA, 2015, p. 131, <<http://docplayer.fr/25243387-La-gestion-des-dechets-plastiques-a-kinshasa-un-autre-defi-environnemental-a-relever-dans-la-conception-des-villes-durables.html>> (consulté le 14 juin 2018).

43. L'on peut citer la Convention MARPOL, la Convention de Stockholm et la Convention de Bamako.

les trois articles de la section 3 du chapitre 4 (art. 57 à 59) aux «substances chimiques nocives et/ou dangereuses». Celles-ci, en raison de leur toxicité, ou de leur concentration dans les chaînes biologiques, présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour la santé humaine, le milieu naturel et l'environnement en général, lorsqu'elles sont produites, importées sur le territoire national ou évacuées dans le milieu; elles sont donc soumises au contrôle et à la surveillance des administrations techniques compétentes (art. 57, 1)⁴⁴.

De plus, les substances chimiques, nocives et dangereuses fabriquées, importées ou mises en vente en infraction aux dispositions de la loi sont saisies par les agents habilités en matière de répression de fraudes, ou ceux assermentés des administrations compétentes (art. 59, 1). Ces substances, lorsqu'elles présentent un danger réel et imminent, doivent être tout simplement détruites ou neutralisées dans les meilleurs délais.

Le second texte, quant à lui, est consacré totalement aux substances nocives ou dangereuses. L'article 3 du décret du 23 août 2011 interdit la production, l'importation, le transit et la circulation de ces substances sur le territoire national, alors que l'article 4 soumet à autorisation préalable du MINEPDED la production, l'importation, le transit et la circulation d'une catégorie desdites substances. La condition pour obtenir cette autorisation est de fournir un dossier comprenant certaines pièces (art. 6). Le MINEPDED dispose de 30 jours à compter de la date de dépôt du dossier pour se prononcer sur la demande d'autorisation, et son silence vaut acceptation implicite (art. 7). Aux termes de l'article 11, tout importateur, tout fabricant de substances chimiques, soumet chaque année au MINEPDED, sur formulaire spécifique, un rapport sur les quantités et la qualité desdites substances. Il convient aussi de signaler la loi n° 2003/003 du 21 avril 2003 portant protection phytosanitaire au Cameroun.

En Côte d'Ivoire, la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement énumère les substances nocives. Il s'agit des «substances ou combinaisons de substances fabriquées ou à l'état naturel susceptibles, en raison de leur caractère toxique, radioactif, corrosif ou nocif de constituer un danger pour la santé des personnes, la conservation des sols et sous-sols, des eaux, de la faune et de la flore, de l'environnement en général, lorsqu'elles sont utilisées ou évacuées dans le milieu naturel» (art. 8). À cet effet, l'État détermine les mesures de lutte contre la pollution du sol par des substances chimiques, les engrais, les produits phytosanitaires et autres dont l'usage est admis (art. 57). L'article 75 proscrit «les déversements, les rejets de tous corps solides, de toutes substances liquides, gazeuses, dans les cours et plans d'eaux et leurs abords».

En plus de la loi du 3 octobre 1996, l'on a la loi n° 88-651 du 7 juillet 1988 portant protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets des déchets industriels toxiques et nucléaires et des substances nocives, qui interdit en son article premier tous les actes relatifs à l'achat, à la vente, à l'importation, au transit, au transport, au dépôt et au stockage des substances nocives sur toute l'étendue du territoire national ivoirien. Toute personne qui se livre à l'une de ces opérations est passible d'une peine d'emprisonnement de 15 à 20 ans et d'une amende de 100 millions à 500 millions de francs (art. 2).

Pour ce qui est du Burkina Faso : «L'importation des produits et substances physico-chimiques est strictement réglementée⁴⁵.» Plus précisément : «L'importation et la fabrication au Burkina Faso des pesticides et des matières fertilisantes sont soumises à autorisation et homologation préalable des ministres chargés du commerce, de l'agriculture et de l'élevage⁴⁶.» En effet, il est interdit de détenir ou d'abandonner des substances ou des matières dans des conditions susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'homme, la faune, le sol ou la flore, l'esthétique des sites et des paysages, l'air et l'eau (Code de l'environnement, art. 48).

44. Il y a lieu de préciser que la loi-cadre ne définit pas les substances nocives ou dangereuses.

45. Loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant Code de l'environnement au Burkina Faso, art. 47.

46. Décret n° 97-110/PRES du 17 mars 1997 portant promulgation de la loi n°005/97/ADP du 30 janvier 1997, art. 42.

Il en est de même lorsque ces substances ou matières engendrent des odeurs incommodantes pour le voisinage ou portent atteinte à la sécurité et à la santé publique (art. 48). Au demeurant, toute personne dont l'activité génère, ou qui détient, de telles substances ou matières est tenue de les éliminer dans des conditions permettant d'éviter les inconvénients.

Il y a lieu de souligner que le Sénégal, dans le cadre de sa politique de développement durable, accorde une place considérable à la gestion des produits chimiques. La loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement demeure le principal instrument juridique en matière de gestion des substances chimiques nocives et dangereuses. À cet effet, il est clairement mentionné ce qui suit: «Les substances chimiques nocives et dangereuses qui, en raison de leur toxicité, de leur radioactivité, de leur pouvoir de destruction dans l'environnement ou de leur concentration dans les chaînes biologiques, présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour l'homme, le milieu naturel ou son environnement lorsqu'elles sont produites, importées sur le territoire national ou évacuées dans le milieu, sont soumises au contrôle et à la surveillance des services compétents» (art. L.44).

Les substances chimiques, nocives et dangereuses fabriquées, importées ou mises en vente en infraction aux dispositions du Code doivent être saisies



FIGURE 4 Face à l'insuffisance des poubelles, les déchets ménagers se retrouvent sur le sol. (Photo: Rigobert NTEP.)

par les agents habilités en matière de répression des fraudes, les agents assermentés des services compétents. «Lorsque le danger le justifie, ces substances doivent être détruites ou neutralisées dans les meilleurs délais par les soins des services de l'administration suscités, aux frais de l'auteur de l'infraction» (art. L.46). Sont interdites dès lors l'importation, la fabrication, la détention, la vente et la distribution, même à titre gratuit, des substances chimiques n'ayant pas fait l'objet d'une homologation de la commission nationale de gestion des produits chimiques. L'État a d'ailleurs l'obligation de définir des normes nationales d'importation du matériel concernant les substances chimiques nocives et dangereuses. Cette définition doit se faire en conformité avec les conventions internationales pertinentes (art. L.47).

En République démocratique du Congo, enfin, il relève de la compétence de l'État de prendre des mesures appropriées pour prévenir, atténuer et éliminer les effets nuisibles sur l'environnement et la santé des produits chimiques, des pesticides dangereux et des polluants organiques persistants (loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, art. 53). La production, l'importation et l'utilisation des produits ou substances chimiques sont soumises au régime d'interdiction ou d'autorisation préalable, au sens de l'article 54 de la même loi. L'article 55, quant à lui, dispose que l'importation des produits et substances chimiques nocives et dangereuses est subordonnée à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause donnée par écrit par l'autorité nationale compétente.

Conclusion

Les litiges les plus souvent soumis aux juges concernant les problèmes de déchets et de substances dangereuses portent sur le déversement des déchets hors des décharges, le trafic international des déchets et le déversement des déchets au large des zones côtières.

CHAPITRE 9

La protection du patrimoine culturel

Introduction

Un patrimoine écologique peut être aussi bien naturel¹ que culturel. Qu'ils soient naturels ou culturels, des patrimoines d'une valeur inestimable font l'objet de menaces aujourd'hui pour diverses raisons. À titre d'exemple, on peut relever la destruction des Bouddhas de Bamiyan, en Afghanistan, en mars 2001, le bombardement du centre historique de Dubrovnik, entre 1992 et 1993, la destruction des mausolées et manuscrits de Tombouctou et de Gao, inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, lors de l'invasion djihadiste au nord du Mali, en 2012, et la destruction récente de la ville de Palmyre² par un groupe terroriste dans le conflit syrien. Ces exemples renvoient à première vue au patrimoine matériel, ensemble des biens culturels palpables qui provoque un sentiment d'identité, et ne laisse pas entrevoir le patrimoine immatériel, qui est pourtant un volet important du patrimoine culturel, la culture étant constituée d'un « aspect visible » et d'un « aspect invisible³ ».

Le droit semblait se focaliser jusqu'à une époque récente sur la protection du patrimoine matériel, mais le patrimoine immatériel a été saisi, notamment avec l'adoption, sous l'égide de l'UNESCO, d'une convention sur la question en 2003. Le patrimoine culturel immatériel est défini comme l'ensemble des pratiques,

représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel⁴.

Tout patrimoine apparaît dès lors comme un bien reçu ou créé et à transmettre, dont la propriété n'est pas l'exclusivité d'une famille ou d'un groupe, mais intéresse une communauté dans son ensemble.

Il matérialise en quelque sorte un passé à sauvegarder pour le présent et l'avenir. Il est l'expression irremplaçable de la richesse et de la diversité culturelles, témoin inestimable d'un passé commun. Il convient de noter à cet égard l'élargissement considérable de la notion de patrimoine ces dernières années. La Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 1972), indique que le patrimoine culturel comprend :

- des monuments (œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentale, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science);

1. Il s'agit, selon le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, de toutes les richesses environnementales qui constituent le paysage et l'écosystème d'un secteur donné. Dans certains cas, le patrimoine naturel peut être culturel.

2. En août 2015, le Temple de Bel et de Baalshamin, l'Arc de triomphe et une dizaine de tours funéraires ont été détruits.

3. Selon l'arbre de la culture de Kalpana Das, la culture est constituée de deux volets, soit le volet visible – façon de penser – caractérisé par le niveau morphologique (histoire, coutumes, langues, modes de vie, institutions, système, alimentation, vêtements, habitats) et le volet invisible – façon de penser et de ressentir – caractérisé par le niveau structurel (normes, rôles, savoir, idéologies, croyances, politique, économie, droit, etc.) et le niveau mythique (valeurs, mémoire collective, symboles, sentiment d'appartenance, spiritualité, mythes, temps, aspirations profondes). Cette image de l'arbre de la culture se dégage des conférences et des sessions de formation données par Madame Kalpana Das.

4. Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, 2003, notamment l'art. 2.

- des ensembles (groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science);
- des sites (œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones, y compris les sites archéologiques, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique) (art. 1).

La Convention de La Haye de 1954 portant sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, réserve une définition générale aux « biens culturels » qui, en définitive, font aussi partie d'un patrimoine culturel. Ainsi, selon l'article premier, sont considérés comme biens culturels, quelle que soient leur origine et leur propriété :

- les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïques, les sites archéologiques, les ensembles de constructions qui, en tant que tels, présentent un intérêt historique ou artistique, les œuvres d'art, les manuscrits, livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique, ainsi que les collections scientifiques et les collections importantes de livres, d'archives ou de reproductions desdits biens;
- les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels meubles ci-dessus définis, tels que les musées, les grandes bibliothèques, les dépôts d'archives, ainsi que les refuges destinés à abriter, en cas de conflit armé, les biens culturels meubles ci-dessus définis;
- les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels qui sont définis ci-dessus, dits « centres monumentaux ».

L'article 2 de la Convention de Paris de 1972 portant sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, précise que le patrimoine naturel est constitué des éléments suivants :

- les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes

de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique;

- les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation;
- les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle.

Cet arsenal juridique sera enrichi dès 2001 par la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. Selon l'article premier de cette convention, le patrimoine culturel subaquatique englobe toutes les traces d'existence humaine présentant un caractère culturel, historique ou archéologique qui sont immergées, partiellement ou totalement, périodiquement ou en permanence, depuis 100 ans au moins, et notamment :

- les sites, structures, bâtiments, objets et restes humains, ainsi que leur contexte archéologique et naturel;
- les navires, aéronefs, autres véhicules ou toute partie de ceux-ci, avec leurs cargaisons ou autres contenus, ainsi que leur contexte archéologique et naturel;
- les objets de caractère préhistorique.

En outre, depuis 2003 le patrimoine culturel ne se limite plus à sa dimension matérielle fixée trois décennies avant, c'est-à-dire en 1972, mais se prolonge pour couvrir la dimension immatérielle. C'est dans ce contexte qu'est venue, sous l'égide de l'UNESCO, la Convention de 2003 de Paris, portant sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel. Selon l'article 2 de cette convention, on entend par « patrimoine culturel immatériel » les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis

de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et de la créativité humaine.

En 2005, la culture en général et le patrimoine culturel sont mis davantage en valeur dans leur diversité, avec l'adoption par l'UNESCO de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. L'article 4 de cette convention définit les différents aspects liés à la « diversité culturelle⁵ » et aux « expressions culturelles⁶ ».

Fort de ce qui précède, il y a lieu d'examiner, en première partie, certaines règles internationales relatives à la protection du patrimoine culturel et, en seconde partie, les règles nationales en la matière.

SECTION 9.1

Les règles internationales concernant la protection du patrimoine culturel

La protection du patrimoine culturel semble avoir été impulsée par les règles internationales avant d'être internalisée par les espaces et les communautés. Cela, à quelques égards près, semble se confirmer à l'étude des règles universelles qui ont inspiré celles régionales africaines.

§ 9.1.1 Les règles universelles concernant la protection du patrimoine culturel

Il faut présenter tour à tour la Convention de Paris de 1972 relative à la protection du patrimoine

mondial culturel et naturel (A), celle de 2003, relative à la protection du patrimoine immatériel (B), celle de 2005 sur la protection et la promotion de diversité des expressions culturelles (C) et celle qui concerne la protection du patrimoine culturel subaquatique (D).

A La Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel

Partant du principe que certains biens culturels ou naturels uniques en leur genre constituent un « patrimoine mondial » dont la protection et la conservation incombent à l'ensemble de la communauté internationale, la Conférence générale de l'UNESCO a adopté en 1972 la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel afin de contrer la menace de dégradation à laquelle ils se trouvent exposés. Cette convention est entrée en vigueur le 17 décembre 1975. Le préambule de la Convention indique que certains biens du patrimoine mondial et culturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation et que devant l'ampleur et la gravité des dangers nouveaux qui les menacent, il incombe à la communauté internationale tout entière de participer à la protection du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle, par l'octroi d'une assistance collective, qui sans se substituer à l'action de l'État intéressé, la complètera efficacement.

En conséquence, il est apparu indispensable d'adopter de nouvelles dispositions conventionnelles établissant un système efficace de protection collective du patrimoine, organisé d'une façon permanente et selon des méthodes scientifiques modernes.

La démarcation entre patrimoine culturel et naturel n'est pas absolue, mais relative, par l'existence de biens mixtes par exemple. Sur les sites identifiés,

5. Selon cette convention, « diversité culturelle » renvoie à la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression. Ces expressions se transmettent au sein des groupes et des sociétés et entre eux. La diversité culturelle se manifeste non seulement dans les formes variées à travers lesquelles le patrimoine culturel de l'humanité est exprimé, enrichi et transmis grâce à la variété des expressions culturelles, mais aussi à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisés.
6. Selon cette convention, les « expressions culturelles » sont les expressions qui résultent de la créativité des individus, des groupes et des sociétés, et qui ont un contenu culturel.

certaines comprenant des terres humides figurent aussi sur la liste de Ramsar et constituent des réserves de la biosphère liée au Programme sur l'homme et la biosphère de l'UNESCO. Le concept de «réserve de biosphère» est défini comme une aire comprenant des écosystèmes ou une combinaison d'écosystèmes terrestres, côtiers et marins reconnus au niveau international dans le cadre précité.

Concernant les obligations des États parties, chaque État doit identifier et délimiter les biens naturels situés sur son territoire, et assurer leur protection, leur conservation, leur mise en valeur ainsi que leur transmission aux générations futures (art. 3 et 4). À cet effet, il agit au maximum de ses ressources disponibles et s'efforce :

- d'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine ;
- d'instituer des services de protection dotés d'un personnel approprié et de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel ;
- de développer des recherches et de prendre toute mesure adéquate permettant «la réanimation de ce patrimoine» ;
- de favoriser la création de centres de formation (art. 5).

Le cas échéant, un État peut avoir recours à l'assistance internationale et à la coopération scientifique, notamment sur le plan financier, artistique, scientifique et culturel.

En second lieu, tous les États parties s'engagent à apporter leur concours à la demande d'un État sur lequel le patrimoine est situé, et à ne prendre délibérément aucune mesure susceptible de l'endommager directement ou indirectement (art. 6). Ils participent au système de coopération et d'assistance internationale visant à les seconder dans les efforts qu'ils déploient pour préserver et identifier ce patrimoine (art. 7), ainsi qu'au financement du système général institué par la Convention, le Fonds du patrimoine mondial.

Enfin, les États parties doivent présenter périodiquement à la conférence générale de l'UNESCO des rapports sur les mesures qu'ils ont adoptées pour l'application de la convention, et les transmettre au Comité du patrimoine mondial.

Les mécanismes de protection reposent sur les éléments suivants :

- *L'inscription sur la liste du patrimoine mondial.* L'initiative appartient à l'État partie territorial sur lequel le bien est situé, lequel reste soumis à la législation dudit État qui conserve pleinement sa souveraineté. Chaque partie soumet au Comité intergouvernemental du patrimoine mondial un inventaire des biens du patrimoine culturel et naturel susceptibles d'être inscrits, qui doit comporter une documentation sur la localisation des biens en question et sur l'intérêt qu'ils représentent (art. 11). Sur cette base, le Comité, avec l'accord de l'État intéressé, établit, met à jour et diffuse une «liste du patrimoine mondial» qu'il considère comme ayant une valeur universelle exceptionnelle.
- *La liste du patrimoine mondial en péril.* Cette liste est établie, mise à jour et diffusée par le Comité. Elle est constituée de biens figurant déjà sur la liste du patrimoine mondial pour la sauvegarde desquels de grands travaux sont nécessaires et pour lesquels une assistance a été demandée. Mais le Comité peut aussi procéder à tout moment à une nouvelle inscription en cas d'urgence et la diffuser immédiatement. Ne peuvent y figurer que des biens du patrimoine culturel et naturel menacés de dangers graves et précis, tels que la menace de disparition due à une dégradation accélérée, les projets de grands travaux publics ou privés, le rapide développement urbain ou touristique, la destruction due à des changements d'utilisation ou de propriété de la terre, les catastrophes naturelles, les conflits armés.

Les critères sur la base desquels un bien peut être inscrit sont définis par le Comité lui-même. Celui-ci coordonne et encourage les recherches nécessaires à

l'établissement de l'une des deux listes ci-dessus avec l'accord des États intéressés. Ces critères, au contenu plutôt flou, ont été précisés par le Comité. Un bien doit répondre au moins à l'un des critères ci-après et à certaines conditions d'intégrité. En conséquence, les biens proposés devront, selon le cas :

- être des exemples éminemment représentatifs des grands stades de l'histoire de la terre, y compris le témoignage de la vie, de processus géologiques en cours dans le développement des formes terrestres ou d'éléments géomorphiques ou physiographiques ayant une grande signification ;
- être des exemples éminemment représentatifs de processus écologiques et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins ;
- représenter des phénomènes naturels ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelles ;
- contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation *in situ* de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.

La décision finale d'inscription appartient au Comité. Le fait qu'un bien n'ait pas été inscrit sur l'une ou l'autre liste ne signifie en aucune manière qu'il n'a pas une valeur universelle exceptionnelle à des fins autres que celles résultant de l'inscription sur la liste. Le Comité a également adopté une procédure pour l'exclusion de biens de la liste du patrimoine mondial. Il s'agit du cas où un bien se serait détérioré jusqu'à perdre les caractéristiques qui avaient déterminé son inscription sur la liste du patrimoine mondial, soit, lorsque les qualités intrinsèques d'un bien du patrimoine mondial étaient déjà, au moment de sa proposition, menacées par l'action de l'homme et que les mesures correctives nécessaires indiquées par l'État partie n'auraient pas été prises dans le laps de temps proposé.

Le comité est composé de 21 membres, élus pour six ans par les États parties réunis en assemblée générale à la Convention au cours de la session ordinaire

de la Conférence générale de l'UNESCO. L'élection doit assurer une représentation équitable des différentes régions et cultures du monde. Assistent aux séances un représentant du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM) et un représentant de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui ont une voix consultative. Peuvent s'ajouter d'autres représentants de structures intergouvernementales ou non gouvernementales.

Les États membres du Comité choisissent pour les représenter des personnes qualifiées dans le domaine du patrimoine culturel ou naturel. Le Comité peut à tout moment inviter à ses réunions des organismes publics ou privés, ainsi que des personnes privées, pour les consulter sur des questions particulières et créer les organes consultatifs qu'il estime nécessaires à l'exécution de sa tâche. Ses décisions sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Un bureau composé de sept États parties est élu annuellement par le Comité, dont il a la charge de coordonner les travaux. Un secrétariat nommé par le directeur général de l'UNESCO assiste le Comité.

Le Comité reçoit et étudie les demandes d'assistance internationale formulées par les États parties en ce qui concerne les biens figurant sur les deux listes ; une demande peut aussi avoir pour objet l'identification des biens.

Il fixe un ordre de priorité pour ses interventions en tenant compte de l'importance des biens à sauvegarder et de l'urgence des travaux à entreprendre ainsi que de l'importance des ressources des États intéressés, en particulier dans la mesure où ils pourraient assurer la sauvegarde de ces biens par leurs propres moyens.

La Convention institue le Fonds du patrimoine mondial (art. 15) alimenté par une contribution obligatoire des États parties selon un pourcentage applicable à tous les États, mais qui ne saurait dépasser 1 % de leur contribution au budget de l'UNESCO, et par des contributions volontaires ainsi que des dons et des legs. Les conditions et les modalités de l'assistance internationale sont les suivantes : l'État demandeur fournit au Comité les éléments d'information et les

documents nécessaires à la demande, lesquels doivent faire l'objet, chaque fois que cela est possible, d'une expertise. Ces éléments portent sur les travaux nécessaires, l'estimation de leur coût, leur urgence et les raisons pour lesquelles les ressources de l'État ne lui permettent pas de faire face à la totalité des dépenses. Cette assistance peut revêtir diverses formes : études, mises à disposition d'experts et de main-d'œuvre qualifiée, formation de spécialistes, fourniture d'équipement, prêt à faible intérêt, sans intérêt, ou qui pourrait être remboursé à long terme, octroi dans des cas exceptionnels et spécialement motivés de subventions non remboursables.

Le financement des travaux nécessaires ne doit, en principe, incomber que partiellement à la communauté internationale, la participation de l'État demandeur, dans la mesure de ses moyens devant en constituer « la part substantielle ». La préservation du patrimoine naturel est un processus continu. En effet, si chaque partie contractante a un droit de regard sur le patrimoine de la communauté internationale et une obligation d'assistance, en contrepartie, l'État bénéficiaire a quant à lui logiquement l'obligation de le conserver.

Aussi, un accord est-il conclu entre le Comité et l'État, afin de définir les conditions dans lesquelles sera exécuté le programme ou le projet d'assistance. Il incombe à l'État de continuer à protéger, conserver et mettre en valeur les biens ainsi sauvegardés.

Cette convention est intéressante sur le plan des principes : par la conciliation qu'elle effectue entre patrimoine naturel et culturel, mais aussi par la consécration de l'idée qu'un bien situé sur le territoire d'un État souverain relève de la communauté internationale dans son ensemble. Cependant, elle manque de moyens financiers et humains, et les conflits armés et pillages de toute sorte freinent son activité. De plus, il semble, au regard du type des sites inscrits, que la préservation du patrimoine culturel fait l'objet d'un plus grand prestige que celle du patrimoine naturel. Enfin, si la Convention ne vise que les milieux naturels sans prévoir une gestion des écosystèmes, il n'en reste pas moins que le prestige grandissant attaché à l'inscription d'un site au niveau mondial constitue

indirectement un degré supplémentaire pour la protection des espèces. La Convention crée également un régime de protection efficace pour des milieux exceptionnels en les soustrayant à toute tentative d'aménagements productivistes.

B La Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel

Si le patrimoine culturel, matériel et naturel a été, une trentaine d'années à l'avance, clairement identifié et bien protégé grâce à la Convention de 1972, d'autres biens et éléments immatériels, notamment un type de manifestations et d'expressions culturelles, n'ont pas bénéficié pendant longtemps d'un encadrement juridique particulier. Ils sont devenus les parents pauvres de la culture dans bon nombre de pays. C'est pour cette raison que l'UNESCO, réunie à Paris à l'occasion de sa 32^e session, a adopté le 17 octobre 2003 la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

Ainsi, les monuments et les collections ne sont donc pas les seuls éléments constitutifs du patrimoine culturel. Le patrimoine culturel, d'après l'article 2 de la Convention de 2003, intègre également les traditions ou les expressions vivantes héritées de nos ancêtres et transmises à nos descendants, comme les traditions orales, les arts du spectacle, les pratiques sociales, les rituels et les événements festifs, les connaissances et pratiques relatives à la nature et à l'univers, et le savoir-faire nécessaire à l'artisanat traditionnel. Ce patrimoine, qui se transmet de génération en génération, comprend aussi les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus qui s'identifient par rapport à leur patrimoine culturel.

Le patrimoine culturel immatériel est :

- traditionnel, contemporain et vivant à la fois : le patrimoine culturel immatériel ne comprend pas seulement les traditions héritées du passé, mais aussi les pratiques rurales et urbaines contemporaines, propres à divers groupes culturels ;
- inclusif, en ce sens que des expressions de notre patrimoine culturel immatériel peuvent être similaires à celles pratiquées par d'autres et inclure une diversité de sources ;

- représentatif, parce que le patrimoine culturel immatériel n'est pas seulement apprécié en tant que bien culturel, à titre comparatif, pour son caractère exclusif ou sa valeur exceptionnelle. Il se développe à partir de son enracinement dans les communautés et dépend de ceux dont la connaissance des traditions, des savoir-faire et des coutumes est transmise au reste de la communauté, de génération en génération, ou à d'autres communautés;
- fondé sur les communautés: le patrimoine culturel immatériel ne peut être patrimoine que lorsqu'il est reconnu comme tel par les communautés, groupes et individus qui le créent, l'entretiennent et le transmettent. Sans l'avis de ces communautés, personne ne peut décider à leur place si une expression ou pratique donnée fait partie de leur patrimoine.

La Convention propose cinq grands « domaines » dans lesquels se manifeste le patrimoine culturel immatériel: les traditions et expressions orales, y compris la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel; les arts du spectacle; les pratiques sociales, rituels et événements festifs; les connaissances et pratiques concernant la nature et l'univers; les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel.

Les exemples de patrimoine culturel immatériel ne se limitent donc pas à une manifestation unique; nombreux sont ceux qui peuvent comporter des éléments tirés de divers domaines. Ainsi, un rite peut comporter de la musique et de la danse traditionnelle, des prières et des chants, des vêtements et des objets sacrés, ainsi que des pratiques rituelles et cérémonielles, et une conscience et une connaissance précises du monde naturel. De même, les fêtes sont des expressions complexes du patrimoine culturel immatériel, qui comportent des chants, des danses, du théâtre, des banquets, des traditions orales et des contes, des expositions d'artisanat des sports et autres divertissements.

La Convention sur le patrimoine culturel immatériel possède deux organes, en l'occurrence l'Assemblée générale et un Comité intergouvernemental.

L'Assemblée générale constitue l'instance suprême. Tous les États parties à la Convention sont membres de l'Assemblée générale, qui se réunit tous les deux ans au mois de juin.

Quant au Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, il est composé de représentants de 24 États parties à la Convention élus par l'Assemblée générale pour un mandat de quatre ans. Le Comité a pour mission de superviser la mise en œuvre de la Convention, à savoir l'inscription du patrimoine culturel immatériel sur les listes de la Convention et la sélection des meilleures pratiques de sauvegarde. En outre, il prépare les directives opérationnelles pour discussion finale et approbation par l'Assemblée générale et, parmi beaucoup d'autres tâches, il dirige le Fonds pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel. Le Comité se réunit une fois par an en session ordinaire et rend compte de ses activités devant l'Assemblée générale. Afin d'assurer une répartition géographique équitable dans l'adhésion au Comité et ses organes subsidiaires, le Comité a décidé de suivre le principe des six groupes électoraux utilisés au sein des organes de l'UNESCO comme base de répartition des sièges.

À côté de ces deux organes, il y a le Fonds du patrimoine culturel immatériel. Les ressources du Fonds proviennent des contributions des États parties, des fonds alloués par la Conférence générale de l'UNESCO, et des versements, dons ou legs faits par d'autres États, les organisations et programmes du système des Nations Unies tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que d'autres organisations internationales, des organismes publics ou privés, ou des personnes privées. Les ressources du Fonds peuvent également être constituées par tout intérêt dû sur les ressources du Fonds, le produit des collectes et les recettes des manifestations organisées au profit du Fonds, ainsi que toutes autres ressources autorisées par le règlement du Fonds que le Comité élabore.

La mise en œuvre de la Convention offre des avantages pour les États parties, les communautés concernées et leur patrimoine culturel immatériel, les

organisations pertinentes ainsi que les sociétés entières. Au titre de ces avantages figurent : une mise en valeur de la représentation et de la transmission du patrimoine culturel immatériel, le bien-être accru des communautés, le plus grand respect et la meilleure compréhension entre communautés, la mise en valeur de la diversité culturelle, tant sur le plan national qu'international, et le progrès dans le sens d'un développement durable des communautés concernées et de leur cadre social et naturel.

Les États parties et autres acteurs peuvent aussi bénéficier de la coopération et de l'assistance, notamment financière, internationales par l'intégration d'un réseau mondial actif dans le domaine du patrimoine pour partager l'expertise et les informations sur le patrimoine culturel immatériel au niveau international, la promotion et le partage des meilleures pratiques de sauvegarde à travers le Registre de meilleures pratiques de sauvegarde, l'accès à l'assistance internationale provenant du Fonds de la Convention, l'établissement voire la consolidation de bonnes relations de travail sur les questions de patrimoine avec les autres États parties et organisations dans les autres États à travers la coopération aux niveaux régional et international, ainsi que par la participation aux organes de la Convention.

C La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles a été adoptée le 20 octobre 2005 à Paris, à l'issue de la 33^e Conférence générale de l'UNESCO. Elle s'applique aux politiques et aux mesures adoptées par les Parties en ce qui concerne la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles (art. 3). La diversité culturelle renvoie à la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression. Ces expressions se transmettent au sein des groupes et des sociétés et entre eux. Les expressions culturelles, quant à elles, sont les expressions qui résultent de la créativité des individus, des groupes et des sociétés, et qui ont un contenu culturel.

La Convention s'est assigné une multitude d'objectifs. Il s'agit, notamment : de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles ; de créer les conditions permettant aux cultures de s'épanouir et interagir librement de manière à s'enrichir mutuellement ; d'encourager le dialogue entre les cultures afin d'assurer des échanges culturels plus intenses et équilibrés dans le monde en faveur du respect interculturel et d'une culture de la paix ; de stimuler l'interculturalité afin de développer l'interaction culturelle dans l'esprit de bâtir des passerelles entre les peuples ; de promouvoir le respect de la diversité des expressions culturelles et la prise de conscience de sa valeur aux niveaux local, national et international ; de réaffirmer l'importance du lien entre culture et développement pour tous les pays, en particulier les pays en développement, et d'encourager les actions menées aux plans national et international pour que soit reconnue la véritable valeur de ce lien ; de reconnaître la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens ; de réaffirmer le droit souverain des États de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire ; de renforcer la coopération et la solidarité internationales dans un esprit de partenariat afin, notamment, d'accroître les capacités des pays en développement de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles (art. 1).

Cette Convention présente huit principes directeurs censés guider son action :

- Selon le principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont garantis.
- Le principe de souveraineté sous-tend l'idée selon laquelle les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, le droit souverain d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire.

- Le principe de l'égalité dignité et du respect de toutes les cultures considère que la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles impliquent la reconnaissance de l'égalité dignité et du respect de toutes les cultures, y compris celles des personnes appartenant aux minorités et celles des peuples autochtones.
- Le principe de solidarité et de coopération internationales devrait permettre à tous les pays, en particulier aux pays en développement, de créer et renforcer les moyens nécessaires à leur expression culturelle, y compris leurs industries culturelles, qu'elles soient naissantes ou établies, aux niveaux local, national et international.
- Selon le principe de la complémentarité des aspects économiques et culturels du développement, la culture étant un des ressorts fondamentaux du développement, les aspects culturels du développement sont aussi importants que ses aspects économiques, et les individus et les peuples ont le droit fondamental d'y participer et d'en jouir.
- Le principe de développement durable considère la protection, la promotion et le maintien de la diversité culturelle comme des conditions essentielles d'un développement durable au bénéfice des générations présentes et futures.
- Le principe d'accès équitable souligne que l'accès équitable à une gamme riche et diversifiée d'expressions culturelles provenant du monde entier et l'accès des cultures aux moyens d'expression et de diffusion constituent des éléments importants pour mettre en valeur la diversité culturelle et encourager la compréhension mutuelle.
- Selon le principe d'ouverture et d'équilibre, les États devraient veiller, lorsqu'ils adoptent des mesures de promotion de la diversité des expressions culturelles, à promouvoir, de façon appropriée, l'ouverture aux autres cultures du monde et à s'assurer que ces mesures sont conformes aux objectifs poursuivis par la Convention (art. 2).

Pour sa mise en œuvre, la Convention a établi la Conférence des Parties (l'organe suprême) et le Comité intergouvernemental, qui sont assistés par le Secrétariat de l'UNESCO.

La Conférence des Parties se réunit en session ordinaire tous les deux ans, dans la mesure du possible dans le cadre de la Conférence générale de l'UNESCO. Toutefois, elle peut se réunir en session extraordinaire si elle en décide ainsi ou si au moins un tiers des parties adresse une demande à cet effet au Comité intergouvernemental. Les fonctions de la Conférence des Parties comprennent l'élection des membres du Comité intergouvernemental, la réception et l'examen des rapports des Parties à la Convention transmis par le Comité intergouvernemental, l'approbation des directives opérationnelles préparées, à sa demande, par le Comité intergouvernemental et la prise de toute autre mesure nécessaire pour la promotion des objectifs de la Convention.

L'article 23 de la Convention institue auprès de l'UNESCO le Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Le Comité intergouvernemental, qui se réunit une fois par an, est composé des représentants des États Parties à la Convention élus pour un mandat de quatre ans par la Conférence des Parties, sur la base des principes de la répartition géographique équitable et de la rotation. Le Comité intergouvernemental fonctionne sous l'autorité et conformément aux directives de la Conférence des Parties et lui rend compte. En plus des autres attributions qui lui sont conférées par la Convention, les fonctions du Comité intergouvernemental consistent, entre autres, à : promouvoir les objectifs de la Convention, encourager et assurer le suivi de sa mise en œuvre ; préparer et soumettre à l'approbation de la Conférence des Parties, à sa demande, des directives opérationnelles relatives à la mise en œuvre et à l'application des dispositions de la Convention ; transmettre à la Conférence des Parties les rapports des Parties à la Convention, accompagnés de ses observations et d'un résumé de leur contenu ; faire des recommandations appropriées dans les situations portées à son attention par les Parties à la Convention conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en particulier en ce qui concerne les mesures destinées à protéger les expressions culturelles ; établir des procédures et autres mécanismes

de consultation afin de promouvoir les objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales.

En définitive, les conventions universelles ont inspiré les conventions régionales africaines qui ont introduit la nécessité de protéger le patrimoine culturel. Et cela s'est caractérisé par l'adoption des règles régionales qui s'efforcent de saisir cette question.

D La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique

Adoptée le 2 novembre 2001, la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique vise à assurer et renforcer la protection du patrimoine culturel subaquatique (art. 2). Elle exige des États parties de coopérer à la protection du patrimoine culturel subaquatique et de le préserver dans l'intérêt de l'humanité.

Les États parties doivent prendre, individuellement ou, s'il y a lieu, conjointement, toutes les mesures appropriées conformément au droit international qui sont nécessaires pour protéger le patrimoine culturel subaquatique, en employant à cette fin les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, et selon leurs capacités respectives. La conservation *in situ* du patrimoine culturel subaquatique doit être considérée comme l'option prioritaire avant que toute intervention sur ce patrimoine ne soit autorisée ou entreprise. Les éléments du patrimoine culturel subaquatique qui ont été récupérés sont mis en dépôt, gardés et gérés de manière à assurer leur conservation à long terme. Ce patrimoine culturel subaquatique ne doit faire l'objet d'aucune exploitation commerciale.

Conformément à la pratique des États et au droit international, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, aucune disposition de la Convention ne peut être interprétée comme modifiant les règles du droit international et la pratique des États relatives aux immunités souveraines, ou l'un quelconque des droits d'un État, concernant ses

navires et aéronefs d'État. Les États parties veillent à ce que tous les restes humains immergés dans les eaux maritimes soient dûment respectés.

Aux termes de l'article premier de la Convention, le « patrimoine culturel subaquatique » désigne toutes les traces d'existence humaine présentant un caractère culturel, historique ou archéologique qui sont immergées, partiellement ou totalement, périodiquement ou en permanence, depuis 100 ans au moins, et notamment :

- les sites, structures, bâtiments, objets et restes humains, ainsi que leur contexte archéologique et naturel ;
- les navires, aéronefs, autres véhicules ou toute partie de ceux-ci, avec leur cargaison ou autre contenu, ainsi que leur contexte archéologique et naturel ;
- les objets de caractère préhistorique.

Les pipelines et les câbles, posés sur les fonds marins, ne sont pas considérés comme faisant partie du patrimoine culturel subaquatique, non plus que les installations autres que les pipelines ou câbles, placées sur les fonds marins et encore en usage.

En ce qui concerne la relation entre la Convention sur le patrimoine culturel subaquatique et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, aucune des dispositions de la première ne porte atteinte aux droits, à la juridiction et aux devoirs des États en vertu du droit international, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cette Convention de l'UNESCO est interprétée et appliquée en conformité avec les dispositions du droit international, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art. 3). Par ailleurs, aucune activité concernant le patrimoine culturel subaquatique à laquelle la Convention s'applique n'est soumise au droit de l'assistance ni au droit des trésors, sauf si elle est autorisée par les services compétents, elle est pleinement conforme à ses dispositions, et elle assure que la protection maximale du patrimoine culturel subaquatique lors de toute opération de récupération est garantie (art. 4).

§ 9.1.2 Les règles régionales africaines concernant la protection du patrimoine culturel

Les règles régionales africaines de protection du patrimoine culturel se retrouvent dans la Charte de la Renaissance culturelle africaine, descendante de la Charte culturelle de l'Afrique (A), dans la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (B) et dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (C).

A La Charte de la Renaissance culturelle africaine

Adoptée à la sixième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine tenue le 24 janvier 2006 à Khartoum, au Soudan, la Charte de la Renaissance culturelle africaine remplace la Charte culturelle de l'Afrique adoptée en 1976 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), sans toutefois l'abroger totalement. En effet, elle prend soin de préciser que, si les relations entre les parties signataires sont régies par elle, celles entre les parties signataires de la nouvelle Charte et celles de la Charte culturelle africaine originale qui, le cas échéant, ne sont pas membres de la Charte de 2006 restent régies par le texte de 1976 (Charte de la Renaissance culturelle africaine, art. 2).

La Charte a pour objectifs, entre autres : de préserver et promouvoir le patrimoine culturel africain à travers

la conservation, la restitution et la réhabilitation ; de combattre et éliminer toutes les formes d'aliénation, d'exclusion et d'oppression culturelle partout en Afrique ; d'encourager la coopération culturelle entre les États membres en vue du renforcement de l'unité africaine à travers l'usage des langues africaines et la promotion du dialogue entre cultures (art. 3). Elle évoque également ces objectifs lorsqu'elle énonce les principes fondamentaux des politiques culturelles, aux articles 8 à 10. Relativement à la protection du patrimoine, la Charte encourage les États africains ayant adopté l'exposé de la position de l'Afrique sur l'état du patrimoine mondial en Afrique⁷ et la proposition de création d'un fonds africain du patrimoine mondial⁸.

La Charte de la Renaissance culturelle africaine prescrit aux États de prendre toutes les dispositions nécessaires pour mettre fin au pillage et au trafic illicite des biens culturels (art. 26). Elle suggère la restitution des biens culturels, archives et documents historiques qui auraient été déplacés hors des pays et hors d'Afrique (art. 26 à 28).

La Charte prescrit aux États des conditions physiques et environnementales appropriées à la sauvegarde et à la protection des documents et archives historiques restitués. Aussi, elle demande aux États de ratifier la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954 et la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003 (art. 28 et 29).

Afin d'atteindre les objectifs fixés, la Charte promeut une coopération entre les Africains eux-mêmes et

7. Ce document présenté à la 29^e session du comité du patrimoine mondial en juin 2005 à Durban et au sommet de l'Union africaine en janvier 2006 explique la position de l'Afrique résultant de la décision prise par les représentants et observateurs du groupe Afrique au sein du Comité du patrimoine mondial de traiter les problèmes de mise en œuvre de la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972.

8. Ce fonds a effectivement été lancé en mai 2006 dans l'objectif de fournir un soutien financier et technique pour la conservation effective et la protection du patrimoine culturel et naturel d'une valeur universelle et exceptionnelle. Mis en place avec le soutien de l'UNESCO, ce fonds identifie les sites africains et prépare leur inscription sur la liste du patrimoine mondial, et favorise la conservation et la gestion des sites déjà inscrits sur ladite liste, la réhabilitation des sites inscrits sur ladite liste et qui sont en danger, ainsi que la formation d'experts et de gestionnaires desdits sites.

entre ces derniers et la diaspora africaine⁹, qui passe par la mise sur pied par l'Union africaine, dans les pays abritant une diaspora nombreuse, des «Maisons de l'Afrique» (art. 31 à 33).

Relativement à la protection des biens et services artistiques, la Charte prescrit l'élaboration d'une convention interafricaine sur les droits d'auteur de manière à garantir la protection des œuvres africaines. Les États africains devront également intensifier leurs efforts pour modifier les conventions internationales existantes en conformité avec les intérêts africains (art. 23). Aussi, les États doivent adopter des lois protégeant les droits d'auteur et des bureaux de droits d'auteur nationaux, et favoriser la mise en place d'associations d'auteurs responsables de la protection des intérêts matériels et moraux des producteurs des biens et services culturels (art. 24).

B La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Convention de Maputo) vise, entre autres, à promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles (art. 2, 2). Pour sa mise en œuvre, la Convention a également élaboré des principes tels que le devoir des États de veiller à ce que les besoins en matière de développement et d'environnement soient satisfaits de manière durable¹⁰, juste et équitable (art. 3). Par ailleurs, il incombe aux États parties de prendre et mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires permettant de réaliser les objectifs de la Convention, notamment par des mesures de prévention et l'application du principe de précaution, tout en tenant compte des valeurs, entre autres, traditionnelles (art. 4).

Eu égard à ce qui précède, l'on perçoit que la protection du patrimoine culturel africain fait partie des préoccupations de ce texte régional. Ce souci se confirme lorsque la Convention fait mention de la conservation des éléments naturels spécifiques, en l'occurrence les monuments naturels (art. 5, 6, a, iii). En son article 7 relatif aux terres et aux sols, la Convention demande aux États parties d'adopter des plans d'utilisation des terres fondés, entre autres, sur les connaissances et l'expérience locales. Ici, également, la Convention ne perd pas de vue la dimension culturelle dans l'utilisation de la terre en Afrique. Et en vue de promouvoir un développement durable, les Parties doivent veiller à ce que, dans la formulation des plans de développement, les facteurs, tant écologiques qu'économiques, sociaux et surtout culturels soient pris en compte (art. 14).

La Convention de Maputo est tout aussi édifiante lorsqu'elle demande aux Parties de prendre des mesures législatives et autres pour faire en sorte que les droits traditionnels et de propriété intellectuelle des communautés locales soient respectés, en accord avec ses dispositions (art. 17, 1). L'article 17 poursuit en demandant aux Parties de faire en sorte que l'accès aux connaissances traditionnelles et leur utilisation soient subordonnés au consentement préalable, en toute connaissance de cause, des communautés concernées ainsi qu'aux réglementations spécifiques reconnaissant les droits de ces communautés à ces connaissances et leur véritable valeur économique. Il est ainsi attendu des États parties la prise des mesures nécessaires pour permettre une participation active des communautés locales au processus de planification et de gestion des ressources naturelles dont elles dépendent en vue de susciter des incitations, sur le plan local, à la conservation et à l'utilisation durable de ces ressources.

9. Pour ce faire, l'article 31 dispose que les États devront : renforcer les capacités, notamment des institutions spécialisées de la Commission de l'Union africaine afin de leur permettre de coordonner, d'assurer le suivi, l'évaluation et l'harmonisation des meilleures pratiques concernant les politiques, les programmes et les réseaux ; organiser des événements culturels tels que les festivals, les symposiums, les manifestations sportives et les expositions artistiques ; créer des centres de recherche et encourager les échanges de programmes culturels ; s'engager à garantir que les valeurs culturelles africaines sont exprimées avec le maximum d'impact afin de promouvoir et de renforcer le sens d'identité africaine chez les Africains.

10. Il faut se rappeler que depuis le Sommet de la Terre de 2002 à Johannesburg, la durabilité du développement a intégré une dimension culturelle.

C La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Les droits culturels de l'individu sont reconnus et protégés par un certain nombre de dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ainsi, l'article 22, en reconnaissant le droit des peuples au développement, n'oublie pas de préciser qu'il s'agit d'un développement économique, social et culturel. Ledit article poursuit en disposant que ce développement se fait dans le respect strict de la liberté des peuples et de leur identité et en prescrivant leur droit à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité.

L'article 20, alinéa 3, précise que les peuples ont droit à l'assistance des États parties à la Charte, dans leur lutte de libération contre toute domination étrangère, notamment d'ordre culturel. Le droit de toute personne à prendre part à la vie culturelle de la communauté est consacré à l'article 17 de la Charte. Dans cette action de prise en compte et de protection des droits et valeurs culturelles, l'article 29, alinéa 7, reconnaît à l'individu le devoir de veiller, dans ses relations avec la société, à la préservation et au renforcement des valeurs culturelles africaines positives.

S'il est donc vrai que la Charte reconnaît à l'individu et au peuple les droits et valeurs culturelles qui doivent être garantis par leurs États, il est évident que leur violation peut être justiciable devant la Commission et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Certes, il faut reconnaître que la Charte ne précise pas en quoi consistent ces droits culturels, ou encore qu'elle parle de valeurs culturelles sans vraiment les nommer, mais il reste évident qu'elle soutient la protection qui en découle.

Les conventions internationales évoquées ci-dessus ont été réceptionnées, pour la plupart, dans les États par des lois nationales. Nous nous attarderons sur les lois nationales du Cameroun, du Sénégal, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo.

En somme, ces conventions représentent une prise de conscience à toute échelle de l'importance du bien culturel et de la nécessité de protéger le patrimoine culturel. Cette prise de conscience s'est manifestée au niveau des États d'Afrique, notamment francophones, qui, chacun à sa manière, ont légiféré sur la question afin d'organiser une protection, une gestion ou une valorisation des biens culturels.

SECTION 9.2

Les règles nationales concernant la protection du patrimoine culturel en Afrique

Les règles nationales étudiées nous amènent à examiner les règles qui organisent les institutions nationales, ainsi que les règles de protection du patrimoine immobilier, mobilier et immatériel,

§ 9.2.1 Les institutions nationales de gestion

Il existe des institutions précises attelées à la protection du patrimoine culturel dans chaque État. Nous étudierons ci-après les cas du Cameroun, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et de la RDC. Ainsi, s'agissant du Sénégal, l'autorité compétente est naturellement le ministère de la Culture, bien qu'il puisse partager ces compétences avec d'autres ministères comme ceux de l'Environnement, des Forêts ou même de l'Urbanisme.

Les activités de protection du patrimoine culturel sont également coordonnées par une commission interministérielle présidée par le ministre de la Culture¹¹. Il s'agit de la Commission supérieure des monuments historiques, qui a un avis consultatif sur toute proposition de classement ou monument proposé pour le classement, sur toute opération tendant à détruire, déplacer, restaurer ou modifier de quelque façon les monuments proposés pour le classement, et

11. Décret n° 73-746 du 8 août 1973 portant application de la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes, art. 22.

sur les droits de visite des monuments historiques¹². De ce fait, la Commission est composée des personnes suivantes : le ministre de l'Intérieur ou son représentant, le représentant de la présidence de la République, le représentant de la primature, le représentant de l'Assemblée nationale, le ministre chargé des Finances ou son représentant, le ministre de l'Éducation nationale ou son représentant, le ministre chargé de l'Enseignement supérieur ou son représentant, le ministre chargé du Plan ou son représentant, le ministre chargé des Travaux publics ou son représentant, le ministre chargé de l'Information ou son représentant, le ministre chargé du Tourisme ou son représentant, les directeurs des Arts et lettres, des impôts et domaines, de l'Institut national des arts, du Musée dynamique, de l'Institut fondamental d'Afrique noire ; deux membres du conseil économique et social ; un membre de la Cour suprême ; cinq personnalités désignées par décision du ministre chargé de la Culture en raison de leur compétence, dont deux au moins ne remplissent pas de fonctions publiques¹³. Le secrétariat de la Commission est assuré par la Direction du patrimoine historique, ethnographique et artistique. La Commission se réunit sur convocation de son président, qui peut, selon le cas, habilitier les membres à accomplir des missions temporaires d'enquête¹⁴.

Les autorités décentralisées sont également compétentes pour la protection du patrimoine culturel, chacune dans les limites territoriales de ses compétences¹⁵. Le maire, par exemple, est compétent pour détruire les bâtiments menacés par la ruine. Il n'exécute cette compétence, pour ce qui concerne les immeubles, monuments historiques ou qui se situent dans un secteur de sauvegarde ou qui présentent un

intérêt touristique ou historique, qu'après autorisation du ministre chargé des Monuments et Sites historiques. Les conseils régionaux sont également compétents, car ils fixent chaque année, notamment pour des besoins culturels, la liste des espèces floristiques partiellement ou entièrement protégées.

Le décret n° 2001-1065 du 11 décembre 2001, relatif à l'établissement d'un Inventaire des sites et des monuments du Sénégal, institue la Commission du bilan du patrimoine, rattachée au ministère de la Culture et présidée par le ministre ou son représentant (art. 4). L'article 3 dispose que la Commission est chargée de la coordination de la mise au point de l'Inventaire des sites et monuments présentant un intérêt historique, archéologique, culturel et naturel, et du travail scientifique y afférent. Après avoir arrêté la stratégie d'élaboration de l'Inventaire, elle en confie la réalisation aux administrations compétentes de l'État. De ce fait, les collectivités locales, les entreprises publiques ou privées et les particuliers peuvent être sollicités, dans le cadre de la confection de l'Inventaire, en fonction des éléments patrimoniaux dont ils disposent. La Commission du bilan du patrimoine du Sénégal est également interministérielle¹⁶. Pour la réalisation des études scientifiques associées à la mise au point de l'Inventaire, la Commission peut faire appel à des partenaires extérieurs à l'administration, experts ou spécialistes (art. 6).

Chose assez rare et authentique pour être soulignée, le Sénégal, pour mieux assurer la participation du public à la protection du patrimoine culturel, a mis sur pied en 2002¹⁷ une fondation d'utilité publique du patrimoine, qui a pour objet d'œuvrer par tous les moyens à l'identification, la promotion, la sauvegarde,

12. Loi n° 71-12 du 25 janvier 1971, titre 4, art. 28.

13. Décret n° 73-746 du 8 août 1973, art. 22.

14. *Ibid.*, art. 26 et 27.

15. La loi n° 96-07 du 22 mars 1996 relative au transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales et les décrets n° 96-1137 et 1138 du 27 octobre 1996 portant application de ce texte permettent la gestion locale des sites d'intérêt local, chacun à son niveau de compétence.

16. Cette commission comprend : un représentant du président de la République, un représentant du Premier ministre, un représentant du ministre de l'Économie et des Finances ; un représentant du ministre de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'Hygiène publique, un représentant du ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, un représentant du ministre de la Culture, le Directeur du patrimoine culturel, le directeur du Bureau d'architecture et des monuments historiques, un représentant de l'Ordre des architectes ; cinq personnalités, choisies en raison de leurs compétences et nommées par arrêté du ministre de la Culture.

17. Décret n° 2002-616 du 21 juin 2002 accordant la reconnaissance d'utilité publique à la Fondation du Patrimoine.

la préservation, à la restauration, la restructuration et la mise en valeur du patrimoine historique, architectural, culturel et naturel sénégalais et fonctionne sous la tutelle technique du ministre chargé de la culture¹⁸. Elle contribue également à une meilleure connaissance et à un plus grand respect des textes en matière de préservation du patrimoine culturel, et à sensibiliser l'opinion publique et les professionnels du bâtiment à la protection du patrimoine naturel et plus particulièrement du littoral.

La protection du patrimoine culturel immatériel a donné lieu, par l'arrêté ministériel n° 2712 du 3 mai 2006, à l'institution par le Sénégal d'une commission nationale de sélection des « trésors humains vivants ». Cet arrêté définit (ce qui est une innovation sénégalaise) les trésors humains comme des personnes ou groupes de personnes détenant des savoirs ou savoir-faire dont ils sont des acteurs stratégiques de transmission. Ils participent ainsi, au plus haut point, à la préservation et à la valorisation du patrimoine culturel d'un peuple. C'est une commission interministérielle qui est chargée de la définition des critères des « trésors humains vivants », de l'établissement du code d'honneur des « trésors humains », de la sélection des candidats au titre de « trésor humain », du suivi des personnes et groupes de personnes distinguées « trésors humains vivants » et de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement destinées aux « trésors humains vivants » (art. 5). Cette commission se réunit deux fois l'an et rend des décisions secrètes et confidentielles (art. 11 et 13).

S'agissant des institutions de protection du patrimoine culturel au Cameroun, l'article 9, alinéa 1 de la loi n° 2013/003 du 18 avril 2013 régissant le patrimoine culturel au Cameroun dispose que l'État (représenté principalement par le ministère de la Culture, sans doute assisté par les ministères de l'Environnement, des Forêts et de l'Urbanisme) assure la gestion du patrimoine culturel avec le concours des collectivités territoriales décentralisées, du secteur

privé et de la société civile. Il convient aussi de souligner que la loi camerounaise, en son article 73, institue un fonds de protection et de valorisation de patrimoine culturel. Ce fonds est chargé de soutenir les opérations de valorisation et de réalisation des biens culturels.

S'agissant du Burkina Faso, la protection du patrimoine culturel est assurée par l'État¹⁹, ses démembrements et les populations locales concernées²⁰. L'innovation de la loi burkinabé par rapport à la loi camerounaise, qui va dans le sens de la loi ivoirienne et de celle du Sénégal, très développées en la matière, est qu'elle crée la Commission nationale des biens culturels et naturels, chargée, entre autres, de coordonner et de superviser cette action de protection, de conservation et de valorisation.

S'agissant de la République démocratique du Congo, l'institution responsable de la gestion du patrimoine culturel de la RDC est l'Institut des musées nationaux du Congo (IMNC), sous la tutelle du ministère de la Culture. Plusieurs musées nationaux sont administrés par l'IMNC. On peut citer, entre autres, le Musée national de Lubumbashi, le Musée national de Kananga, le Musée national de Mbandaka, le Musée national de Kinshasa, le Musée d'art contemporain et multimédia. Aux termes de l'ordonnance n° 70-089 du 11 mars 1970 portant création de l'IMNC, ses missions fondamentales sont notamment : d'assurer la protection des œuvres d'art, des monuments, des sites archéologiques et des objets dont la conservation présente un intérêt public, historique ou scientifique ; d'administrer les musées appartenant à l'État ; d'inspecter les collections privées, permanentes et ouvertes au public d'œuvres présentant un intérêt artistique, historique ou archéologique en vue d'en établir l'inventaire et d'assurer la conservation matérielle des objets qui les composent ; enfin, de récolter et de conserver les œuvres de productions culturelles anciennes et modernes, et d'étudier et diffuser la culture congolaise.

18. Décret n° 2002-616, art. 4.

19. Principalement par le ministère responsable de la culture, ainsi que par les autres administrations ministérielles et leurs démembrements.

20. Loi n° 24-2007/AN du 13 novembre 2007 portant protection du patrimoine culturel au Burkina Faso, art. 5.

L'IMNC dispose d'une poignée de chercheurs qualifiés dans plusieurs domaines²¹. Ses collections comptent près de 45 000 objets ethnographiques et 1 033 heures d'enregistrements sonores, 800 heures de traditions orales sur support magnétique et 11 000 fichiers photographiques en noir et blanc²². Fort d'un patrimoine culturel, l'IMNC est aujourd'hui confronté à de nombreux problèmes qui risquent de mettre en péril l'avenir de cet extraordinaire trésor.

L'IMNC est accompagné, dans ses activités, par la commission mise en place par le décret n° 13/014 du 19 avril 2013 portant création, composition et fonctionnement de la Commission de classement des biens culturels. Les deux institutions sont assistées par la Commission nationale de la République démocratique du Congo pour l'UNESCO et les autres institutions ministérielles et administrations.

§ 9.2.2 La protection du patrimoine immobilier

Il faut noter qu'à l'étude des différentes législations, la plupart des pays protègent le patrimoine culturel selon le caractère mobilier, immobilier ou immatériel des biens²³. Rares sont les pays qui vont au-delà en distinguant les différents biens, par exemple d'une même catégorie, afin de soumettre chacun d'eux à un régime particulier. Nous examinerons ci-après les cas du Cameroun, du Burkina, de la Côte-d'Ivoire, du Sénégal et de la RDC au regard des inscriptions, du classement, de la sauvegarde et des fouilles archéologiques.

Au Sénégal, c'est le décret d'application de la loi de 1971 sur la protection des monuments historiques qui introduit la distinction.

Ainsi, s'agissant de la protection des biens culturels immobiliers dans ce pays, certaines espèces floristiques²⁴ sont protégées à des fins, entre autres, culturelles. Ces espèces rares et menacées sont protégées contre l'abattage, l'arrachage, la mutilation et l'ébranchage, sauf en cas d'autorisation du Service des eaux et forêts pour des raisons scientifiques ou médicinales. Il est de même des espèces partiellement protégées. Le président du Conseil régional, en tenant compte des spécificités éco-géographiques et sur proposition du service chargé des eaux et forêts, peut dresser la liste régionale des espèces intégralement ou partiellement protégées.

Le ministre chargé de l'environnement prend chaque année un arrêté portant organisation de la campagne d'exploitation forestière et permettant l'exploitation des produits contingentés regroupant les espèces partiellement protégées.

La sauvegarde des monuments historiques est régie par la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant leur régime ainsi que celui des fouilles, et par le décret n° 73-746 du 8 août 1973 portant application de ladite loi. Certaines prescriptions sont aussi énoncées par le Code de l'urbanisme.

Certains immeubles ayant le statut de monument historique sont classés; la décision de classement est prise par le ministre de la Culture. La procédure de

21. Ces domaines sont l'archéologie (4 chercheurs), l'histoire de l'art (6), l'anthropologie culturelle (3), la philosophie de l'art (1), la muséologie et la restauration (1), l'agronomie (1), l'éducation (6) et le droit (3). De plus, des auxiliaires à la recherche ont une expertise pertinente dans le secteur de la musicologie, la photographie, la restauration, l'informatique, etc.
22. Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la nature et du Tourisme, *Évaluation environnementale et sociale stratégique du processus REDD+ : cadre de gestion du patrimoine culturel*, CGPC, République démocratique du Congo, p. 18.
23. Le patrimoine culturel immobilier représente les biens qui, par nature ou par destination, ne peuvent être déplacés sans dommage pour eux-mêmes et pour leur environnement. Le patrimoine culturel mobilier représente les biens meubles qui peuvent être déplacés sans dommage pour eux-mêmes et pour leur environnement. Le patrimoine culturel immatériel représente les pratiques, expressions, connaissances et savoir-faire (ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés) que des communautés, des groupes et, le cas échéant, des individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel.
24. Nous savons que relativement au classement de certains immeubles en meubles par anticipation, certaines plantes peuvent être des meubles. Toutefois, pour plus de cohérence et pour suivre la logique de protection, surtout à l'égard des arbres, nous avons choisi de laisser cet élément à ce niveau.

classement est relativement complexe. Elle débute par une inscription, qui est suivie d'une proposition de classement et aboutit au classement proprement dit. L'inscription et la proposition de classement sont notifiées au propriétaire de l'immeuble ainsi qu'aux occupants. Le ministre de la Culture a la faculté de soumettre pour avis à la Commission supérieure des monuments historiques toute proposition de classement ainsi que les observations auxquelles la proposition a donné lieu. Le classement d'un immeuble n'implique pas nécessairement, de la part de l'État, la participation aux travaux de restauration, de réparation ou d'entretien. Si l'État intervient pour une partie de ces travaux, sa participation financière est liée à l'intérêt de l'édifice, à la nature des travaux à exécuter et aux sacrifices que le propriétaire et toute personne intéressée sont prêts à faire.

L'arrêté ministériel n° 8836 MCPHC-DPC du 12 septembre 2007 a permis d'inscrire certains sites sur la liste des monuments historiques²⁵. Il s'agit, entre autres, de l'île de Gorée, du cap Manuel, des Mamelles et de l'île de Saint-Louis²⁶.

Le décret n° 73-746 du 8 août 1973, portant application de la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes, régit également les biens immeubles et meubles, notamment les monuments, sites, fouilles et découvertes dont il complète les dispositions.

Les biens immobiliers visés par l'article premier de la loi de 1971²⁷ sont classés par arrêté du ministre de la Culture. Avec le décret n° 2001-1065 relatif à l'établissement d'un inventaire des sites et des monuments du Sénégal, les sites et monuments classés sont inventoriés après avoir été étudiés, dans une liste d'inventaire qui est publiée au *Journal officiel*²⁸.

L'inscription se fait sur une liste établie, tenue à jour et publiée au *Journal officiel*. Cette inscription entraîne l'obligation des propriétaires, détenteurs ou occupants de libérer les biens et permet à l'autorité administrative de garder le bien *in situ* en s'opposant aux travaux de morcellement et de dépeçage des biens, dans les conditions prévues aux articles 6²⁹ et 10³⁰ de la loi de 1971.

Le classement a pour objectif de soustraire le bien à toute manipulation, à toute déformation et à tout transfert et de le maintenir en l'état, si bien que les actions, travaux de réhabilitation, et aménagements indépendamment de la propriété y afférents sont dorénavant conditionnés par l'autorisation administrative³¹. La liste des immeubles classés au cours d'une année est publiée au *Journal officiel* avant l'expiration du premier trimestre de l'année suivante. Cette particularité du Sénégal, qui rend publique, région par région, la liste des biens culturels (monuments et sites historiques inscrits, proposés au classement ou classés), est une piste à explorer par les autres États³².

25. *J.O.* n° 6384, samedi 5 janvier 2008.

26. Un plan de sauvegarde et de mise en valeur de ladite île a été élaboré le 11 décembre 2001 et il est exécuté par la commune de Louis.

27. Il s'agit des monuments historiques naturels, sites, stations, gisements, présentant un intérêt historique artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

28. Ce décret dispose, en son article premier: «Pour ce qui est des monuments historiques, l'Inventaire est réalisé sur la base des classements effectués en application de la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971.»

29. L'article 6, alinéa 1, dispose par exemple que lorsque des travaux de morcellement ou de dépeçage d'un monument inscrit, destinés à utiliser séparément, aliéner ou transférer les matériaux ainsi détachés, ont fait l'objet du préavis de deux mois prévu à l'article premier, l'autorité administrative compétente peut, avant l'expiration de ce délai, notifier au propriétaire son opposition à l'exécution des travaux envisagés. Cette notification a pour objet d'interdire les travaux jusqu'à la fin de la durée de l'inscription, elle-même protégée de six mois.

30. L'article 10 précise qu'est prohibée l'expropriation des objets classés, proposés pour le classement ou inscrits sur la liste des monuments historiques. Elle peut être exceptionnellement autorisée par l'administration compétente en vue d'un prêt pour la durée d'une exposition organisée par un État étranger ou avec sa garantie ou en vue d'un échange avec des objets présentant le même intérêt pour le patrimoine national et chaque fois qu'elle entraîne un avantage culturel pour le Sénégal.

31. Loi n° 71-12 du 25 janvier 1971, art. 5 et suiv.

32. C'est par exemple le cas de l'arrêté 002711/MCPHC/DPC de mai 2006 portant publication de la liste des sites et monuments historiques classés.

Au Burkina Faso, le patrimoine culturel est protégé entre autres par la loi n° 024-2007/AN du 13 novembre 2007 portant protection du patrimoine culturel au Burkina Faso. La protection dont il s'agit est constituée de l'ensemble des mesures visant à défendre les biens culturels contre la destruction, la transformation, l'aliénation, les fouilles anarchiques ou illicites, l'importation et l'exportation illicites, et la spoliation. Elle vise aussi la sauvegarde et la promotion des biens culturels. La loi burkinabé, comme toutes les autres ne protégeant pas ainsi les biens pris distinctement, utilise les procédés d'inventaire et de classement pour tous les biens culturels.

La protection commence par l'inscription à l'inventaire des biens culturels, indépendamment de leur propriétaire, même s'il s'agit d'un particulier. L'acte d'inscription à l'inventaire prononcé par l'autorité compétente est notifié au détenteur, au propriétaire ou à l'occupant du bien dans un délai de 180 jours. L'inscription à l'inventaire et le classement permettent, et les lois des autres pays le disent également, d'empêcher toute modification, aménagement, exportation de tout ou partie du bien inventorié, sans l'autorisation préalable du service compétent (articles 10, 11, 29 et 30). Mais il faut dire que contrairement au droit camerounais, qui reste muet sur le caractère translatif du bien culturel, la loi burkinabé précise que l'aliénabilité d'un tel bien inventorié est libre, sous réserve que l'acte de vente ou de donation fasse mention de la mesure de protection et des servitudes attachées à ces biens et qu'une copie certifiée conforme soit transmise au service chargé de la protection du patrimoine culturel (art. 14). La loi burkinabé parle également du classement comme procédé de protection du bien culturel. En la matière, elle considère le classement comme l'acte par lequel l'État, par voie d'inscription des biens culturels dans un registre créé à cet effet, impose au propriétaire, détenteur ou occupant desdits biens, des servitudes grevant l'utilisation ou la disposition (art. 16). Le texte burkinabé dispose qu'on peut classer non

seulement les biens culturels, mais également tout bien permettant d'isoler, dégager ou assainir un monument classé ou proposé pour le classement (art. 17, 2). Cette loi, à la différence de la loi camerounaise et dans le sens des lois sénégalaise et ivoirienne, considère dans cette disposition le bien dans son environnement, environnement avec lequel il entretient une connexité tributaire de sa protection ou sa pérennité.

Au Cameroun, la procédure de classement s'impose au propriétaire ou au détenteur du bien (art. 17 alinéa 4 et art. 19 et 20 de la loi camerounaise) et met ledit bien dans le patrimoine de l'État, lequel a un droit de préemption en cas d'aliénation. L'affichage et tout dispositif de publicité sont interdits sur les monuments classés et, éventuellement, dans une zone de voisinage délimitée par voie réglementaire dans chaque cas d'espèce. Un régime de sanction en cas d'atteintes au patrimoine culturel est également prévu aux articles 41 et suivants de la loi burkinabé et aux articles 64 à 72 de la loi camerounaise.

En matière de protection des biens culturels, la législation nationale congolaise n'est pas abondante et ne fait vraiment pas la différence selon le type de bien à protéger, immobilier ou mobilier. Ce pays a ratifié la convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel et a inscrit plusieurs sites au patrimoine mondial³³, y compris sur la liste des sites menacés.

Au sommet de la pyramide des règles traitant de la protection du patrimoine culturel en RDC figure la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011. Cette dernière consacre, à son article 46, le droit à la culture, les droits de propriété intellectuelle ainsi que la nécessité de protéger et de promouvoir le patrimoine culturel³⁴. La législation se rapportant à la protection du patrimoine culturel a été introduite pour la première fois en 1939, par un décret relatif à la protection des sites, des monuments et de la production des arts. Ce décret a été révisé par l'ordonnance n° 71-016 du

33. Ces sites sont le Parc national des Virunga (1979), Kivu et Haut-Congo; le Parc national de la Garamba (1980), Province orientale et Haut-Uele; le Parc national de Kahuzi-Biega (1980), Sud-Kivu; la réserve de faune à okapis (1996), Province orientale, Ituri; le Parc national de la Salonga (1984), Équateur, Tshuapa.

34. Cet article précise que le droit à la culture, la liberté de création intellectuelle et artistique, et celle de la recherche scientifique et technologique sont garantis sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

15 mars 1971 relative à la protection des biens culturels. Cette ordonnance complétait celle n° 70-089 du 11 mars 1970 créant l'IMNC comme institution procédant au classement des biens culturels complété.

§ 9.2.3 La protection du patrimoine mobilier

Nous examinerons ci-après les dispositions en vigueur au Cameroun, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal en ce qui a trait à la protection du patrimoine mobilier.

Au Sénégal, en vertu du décret n° 73-746 du 8 août 1973, la protection des biens mobiliers se fait, comme celle des biens immobiliers, par l'inscription, la proposition de classement et le classement (art. 8). La décision de classement est prise par le ministre responsable de la culture. Pour ce qui est des biens mobiliers appartenant à l'État, notification de classement est faite au ministre dont dépend le service auquel ils sont affectés ou aux représentants de la personne morale concernée. Lorsque lesdits biens proposés au classement appartiennent aux particuliers, notification est faite au propriétaire des biens (art. 9). Aussi lesdits biens proposés au classement peuvent être soumis à la commission supérieure des monuments historiques pour avis et, dans le cas où ce sont des documents d'archives, au chef de service des archives nationales. Les biens mobiliers et documents d'archives privés classés au cours d'une année sont publiés au *Journal officiel*, avec indication des informations d'identification, avant l'expiration du premier trimestre de l'année (art. 11).

Pour ce qui est du Cameroun, la protection des biens culturels n'étant pas structurée sur la distinction du type de bien, les trois modes de protection évoqués (inventaire, reconnaissance et classement) pour les biens immobiliers s'appliquent également pour ceux mobiliers. La loi n° 2013/003 du 18 avril 2013 régissant le patrimoine culturel protège le patrimoine archéologique en posant que tous les travaux d'aménagement, d'extraction, d'exploitation ou de construction dans le cadre de grands chantiers ou de projets structurants font l'objet de diagnostics, de prospections et de sondages archéologiques (art. 43).

La vente, la reproduction ou l'exportation, même sous forme de copie, d'un bien culturel classé sont subordonnées à l'autorisation de l'administration chargée du patrimoine culturel (art. 49, 1, art. 52 et art. 56, 2). De même, les biens culturels reconnus ou classés ne peuvent faire l'objet de cadeaux officiels. Est aussi interdite toute reproduction ou importation de biens culturels d'origine étrangère, authentiques ou copiés (art. 50 et art. 59, 1).

Dans le même sens que la loi camerounaise, qui dispose en son article 43 que tout travail d'aménagement dans le cadre de grands chantiers publics doit préalablement faire l'objet de diagnostics, de prospections et de sondages archéologiques, la loi n° 24-2007/AN du 13 novembre 2007 portant protection du patrimoine culturel au Burkina Faso accole également le volet archéologique à la réalisation des grands travaux d'aménagement et de construction (art. 38).

Pour ce qui est de la Côte d'Ivoire, au titre de la loi n° 87-806 du 28 juillet 1987 portant protection du patrimoine culturel, la protection des biens mobiliers, qui intervient comme dans le cas des autres biens par les procédés d'inscription, de classement et, le cas échéant, de sauvegarde, s'opère également par la construction de musées (art. 46) et par la classification desdits biens sous forme de collections nationales. Ces collections nationales sont conservées dans les musées nationaux et régionaux (art. 47); elles sont inventoriées et l'inventaire en est publié annuellement. Tout comme le Cameroun, dans une certaine mesure, et le Sénégal, dont la publication au *Journal officiel* ou par arrêté est systématique et méthodique, la Côte d'Ivoire publie elle aussi l'inventaire de ses biens (art. 4).

§ 9.2.4 La sauvegarde du patrimoine culturel immatériel

Le Cameroun, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et la RDC se soucient de sauvegarder le patrimoine culturel immatériel.

Le Sénégal protège notamment les biens culturels en sélectionnant et en accompagnant les « trésors humains vivants ». Par « trésors humains vivants », il

faut entendre, au sens de l'arrêté n° 002 du 3 mai 2005 portant création de la Commission nationale de sélection des Trésors humains vivants, des personnes ou groupes de personnes relevant des savoirs ou savoir-faire dont ils sont les acteurs stratégiques de transmission (art. 2). Les personnes et groupes sélectionnés sont inscrits sur la liste des trésors humains vivants et signent un code d'honneur garantissant qu'ils s'attelleront, par leur savoir, à la préservation et à la valorisation du patrimoine culturel. Sont concernées les compétences et techniques relevées dans les domaines allant des arts vivants³⁵ aux connaissances et pratiques concernant la nature, l'univers et la médecine, en passant par le savoir-faire lié à l'art et à l'artisanat³⁶.

La protection du patrimoine immatériel au Cameroun, comme nous l'avons vu pour les biens meubles et immeubles, s'opère par les trois modes de protection que sont l'inventaire, la reconnaissance et le classement, sur lesquels nous ne nous attarderons plus. Il suffit de noter que les biens immatériels classés font l'objet, selon l'article 36 de la loi camerounaise du 18 avril 2013, d'une constitution en banques de données par les procédés d'identification, de transcription et de classification, de collecte, et d'enregistrement par tout moyen ou support auprès des personnes, groupes de personnes ou communautés détenant ledit patrimoine. À la différence du Sénégal, qui érige des personnes en « trésors humains vivants », le Cameroun se propose de collecter et cataloguer les savoirs dont elles sont détentrices. Il se propose d'étudier tout matériau scientifique susceptible d'approfondir la connaissance sur les biens immatériels, de sauvegarder les traditions et de diffuser ces biens culturels par tout moyen. Les personnages historiques ou emblématiques décédés et les lieux ou sépultures qui les concernent peuvent faire l'objet de commémoration (art. 37, 1 et art. 38, 1).

Au Burkina Faso, l'État assure et garantit la valorisation du patrimoine culturel immatériel par l'établissement

d'un inventaire dudit patrimoine. Après cela, les manifestations significatives dudit patrimoine sont classées sur « la liste du patrimoine national ». Leur sauvegarde s'organise par la protection de cadres pour encourager la transmission des savoir-faire et par la sensibilisation des communautés à l'importance de tels biens culturels³⁷.

En ce qui concerne la Côte d'Ivoire, les mesures de protection du patrimoine immatériel se caractérisent par l'insertion des arts et traditions populaires, comme le prévoit l'article 4 de la loi du 28 juillet 1987, dans l'inventaire général du patrimoine culturel national mis à jour annuellement.

Pour ce qui est de la RDC, bien que les lois nationales (du 11 mars 1970 et du 15 mars 1971) n'aient pas pris en compte la protection du patrimoine culturel immatériel tel que les traditions orales, la musique, les rites et les autres manifestations culturelles, le pays a ratifié, le 11 février 2010, la Convention de l'UNESCO de 2003 sur le patrimoine culturel immatériel³⁸. Il en a profité pour ratifier à la même date la Convention de 2001 sur le patrimoine subaquatique³⁹ et celle de 2005 sur la protection et la promotion de diversité des expressions culturelles⁴⁰. La mise en œuvre de ces conventions en RDC va combler les lacunes juridiques en la matière.

Conclusion

En définitive, il faut noter que les conventions internationales, notamment celles de l'UNESCO, saisissent tous les espaces et aspects susceptibles d'abriter les biens culturels. Les États présentés ici se caractérisent par des similitudes dans les modes de protection, notamment en ce qui concerne l'inscription des biens à l'inventaire ; d'autres évoquent la reconnaissance desdits biens comme situation de transition précédant la phase de classement.

35. Ce sont la musique, le chant, la danse, le théâtre, la marionnette, la poésie et les contes.

36. Notamment la sculpture, la teinture, la peinture et le design.

37. Loi n° 24-2007/AN du 13 novembre 2007 portant protection du patrimoine culturel au Burkina Faso, art. 39.

38. Loi n° 10/005 du 11 février 2010 de la RDC.

39. Loi n° 10/006 du 11 février 2010 de la RDC.

40. Loi n° 10/004 du 11 février 2010 de la RDC.

Parmi les problèmes susceptibles d'être présentés au juge en matière de protection du patrimoine culturel, citons les vols dans des musées, l'exportation illicite des biens culturels, le commerce illicite desdits biens, le mépris (ou la négligence) du classement d'un bien

par certaines personnes, la destruction, la mutilation et la dégradation intentionnelle des biens culturels, les fouilles archéologiques non déclarées, l'appropriation privée de certains biens et l'apposition d'affiches sur des monuments.

CHAPITRE 10

La gestion des catastrophes et la prévention des risques

Introduction

La Fédération internationale de la Croix-Rouge a développé, en partenariat avec d'autres institutions internationales¹, une loi-type qui définit la catastrophe comme « toute perturbation grave du fonctionnement de la société, constituant une menace réelle et généralisée à la vie, à la santé, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine, et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus de longue durée, à l'exclusion des conflits armés² ».

Les catastrophes auxquelles les pays d'Afrique sont exposés sont, entre autres, les inondations, les tremblements de terre et secousses sismiques, les gaz mortels d'origine lacustre, les éruptions volcaniques, les avalanches rocheuses, les glissements de terrain, les feux de brousse, les sécheresses et la désertification. Ces catastrophes comportent un certain nombre de dangers éventuels, plus ou moins prévisibles, considérés comme des risques. La gestion des catastrophes et des risques implique la prévision et la prévention de ceux-ci, ainsi que la préparation et l'organisation des interventions sur le terrain et la réhabilitation des sites touchés. Aucun instrument juridique, national ou international, ne peut empêcher la survenance d'une catastrophe, surtout naturelle.

Cependant, la prévention des risques doit obéir aux principes consacrés en matière de protection de l'environnement, comme le principe de prévention, le principe de précaution, le principe de responsabilité, le principe de subsidiarité, le principe de

participation, le principe pollueur-payeur, le principe de coopération et le principe de solidarité. Ces principes sont le socle des règles internationales (section 1) et nationales (section 2) en matière de gestion des catastrophes et de prévention des risques.

SECTION 10.1

Les règles internationales concernant les catastrophes et risques

Il faut ici examiner les règles universelles concernant les risques et catastrophes (§ 10.1.1) et les règles régionales africaines (§ 10.1.2).

§ 10.1.1 Les règles universelles concernant les risques et catastrophes

Ces règles diversifiées sont contenues dans les instruments juridiques suivants.

A La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile

La protection civile est une mission réservée de l'État, qui consiste à assurer en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques d'accident grave, les calamités ou les catastrophes ainsi que contre les effets de tout sinistre.

1. Notamment le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, l'Union interparlementaire et l'Organisation mondiale des douanes.

2. Loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 3.

La convention-cadre d'assistance en matière de protection civile est signée le 22 mai 2000 à Genève en un document établi en anglais, en arabe, en chinois, en espagnol, en français et en russe, chaque texte étant également authentique, dont l'original est déposé aux archives du secrétariat de l'Organisation internationale de protection civile, qui transmet des copies certifiées conformes à tous les États signataires et adhérents.

Concernant les prescriptions relatives aux risques et catastrophes faites aux États, ces derniers s'engagent :

- à faire respecter les actions d'assistance lorsqu'un État est menacé ou touché par une catastrophe ;
- à favoriser la coopération interétatique entre services de protection civile en termes de formation de personnel, d'expertise, d'informations et d'échanges ;
- à examiner toutes possibilités de coopération en matière de prévention, de prévision, de préparation, d'intervention et de gestion post-crise ;
- à réduire les obstacles à l'assistance, notamment les délais d'intervention.

B La Convention-cadre sur les changements climatiques

En 1992, des États ont signé un traité international, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), en vue de considérer ce qui pouvait être fait pour réduire le réchauffement global de la planète et faire face à toute hausse des températures. En 1997, le Protocole de Kyoto a été adopté pour renforcer la mise en œuvre de la CCNUCC, et en 2015, l'Accord de Paris a été adopté, toujours dans la même perspective.

Selon la CCNUCC, les États Parties doivent étudier les mesures à prendre pour répondre aux besoins et préoccupations spécifiques des pays en développement parties face aux effets néfastes des changements climatiques, ainsi que l'impact des mesures de riposte, notamment dans les pays suivants : les petits pays insulaires ; les pays ayant des zones côtières de faible élévation ; les pays ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forêts et des zones sujettes au dépérissement des forêts ; les pays ayant des zones

sujettes à des catastrophes naturelles ; les pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification ; les pays ayant des zones de forte pollution de l'atmosphère urbaine ; les pays ayant des écosystèmes, notamment des écosystèmes montagneux, fragiles (art. 4, 8).

C La Convention sur la lutte contre la désertification

Cette convention adoptée à Paris deux ans après le Sommet de Rio est entrée en vigueur en 1996. Elle traite de la désertification qu'elle définit comme « la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines » (art. 1).

En septembre 2007, à Madrid, la huitième Conférence des Parties a adopté le Plan-cadre stratégique décennal destiné à renforcer la mise en œuvre de la Convention. La stratégie propose des objectifs opérationnels qui se déclinent à travers des axes tels que la sensibilisation de l'opinion publique, la mise en place de cadres politiques, ou la construction de capacités nouvelles en matière d'innovation scientifique et technologique.

La science et la technologie sont des outils essentiels dans la lutte contre la désertification. Il reste beaucoup d'inconnues en ce qui concerne les causes et les effets de la désertification, et il convient donc de renforcer la coopération internationale en matière de recherche et d'observation scientifiques. Le Comité de la science et la technologie, mis en place par la Convention, promeut la coopération technologique et scientifique au sein d'institutions nationales et régionales par la collecte, l'analyse et l'étude de données, ainsi que par la mise à disposition des plus récentes connaissances et de conseils scientifiques. La dégradation des terres peut être limitée à l'aide de techniques tant nouvelles que traditionnelles, qui vont de la surveillance par satellite jusqu'à l'édification de terrasses sur les flancs de collines escarpées. La science et la technique doivent répondre aux besoins réels des populations, et la Convention encourage les chercheurs du monde entier à unir leurs compétences à cette fin.

D La Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe

La convention de Tampere est conclue en juin 1998. Elle engage les États à faciliter :

- la mise en œuvre d'équipement de télécommunication terrestre et par satellite pour prévoir et surveiller les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes, et pour fournir des informations y relatives;
- le partage des informations y afférentes entre les États parties et avec d'autres États et des entités autres que des États, et la diffusion de ces informations auprès du public et notamment des communautés exposées;
- la mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe;
- l'installation et la mise en œuvre de ressources de télécommunication fiables et souples qui seront utilisées par les organisations de secours et d'assistance humanitaires.

E La Convention n° 174 sur la prévention des accidents industriels majeurs

Cette convention a été adoptée à Genève le 22 juin 1993. Les États parties s'engagent à veiller à ce que toutes les mesures appropriées soient prises pour prévenir les accidents majeurs, réduire au minimum les risques d'accident majeur et réduire au minimum les effets de tels accidents.

F La Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels

Cette convention a été ouverte à la signature des États membres de la Commission économique pour l'Europe à Helsinki du 17 au 18 mars 1992, puis au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York

jusqu'au 18 septembre 1992. Dans le cadre de cette convention, les États parties s'engagent :

- à prendre les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières appropriées pour prévenir les accidents industriels, s'y préparer et y faire face;
- à prendre les mesures préventives, de préparation et de lutte contre les accidents industriels susceptibles d'avoir des effets transfrontières;
- à définir et appliquer sans retard indu, au moyen d'échanges d'informations, de consultations et d'autres mesures de coopération, des politiques et des stratégies visant à réduire les risques d'accident industriel et à améliorer les mesures préventives, les mesures de préparation et les mesures de lutte, y compris les mesures de remise en état, en tenant compte, afin d'éviter les doubles emplois, des efforts déjà faits aux niveaux national et international;
- à veiller à ce que l'exploitant soit tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'activité dangereuse se déroule en toute sécurité et pour prévenir les accidents industriels;
- à promouvoir une coopération internationale concernant l'assistance mutuelle, la recherche, le développement, l'échange de technologie et l'échange d'informations pour prévenir les accidents industriels, s'y préparer et y faire face.

G La Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures et le Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses

La Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures de 1990 (Convention OPRC) et le Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses de 2000 (Protocole OPRC-HNS) établissent ensemble un cadre

juridique international s'appliquant à la préparation et à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures et les substances nocives et potentiellement dangereuses. En reconnaissant que les États parties à la Convention et au Protocole disposent de différents niveaux de connaissances et de moyens, l'Organisation maritime internationale (OMI) a mis au point une vaste panoplie d'outils et de directives pratiques afin d'aider les pays à développer leurs moyens d'intervention.

La plupart de ces directives ont été élaborées par le Groupe technique OPRC-HNS de l'OMI, qui est un ancien organe subsidiaire du Comité de la protection du milieu marin de l'OMI, l'un des principaux organes techniques de cette organisation.

H La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique

La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique a été conclue à Vienne le 26 septembre 1986. Elle engage les États :

- à coopérer entre eux pour faciliter une assistance rapide dans le cas d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique afin d'en limiter le plus possible les conséquences et de protéger la vie, les biens et l'environnement des effets des rejets radioactifs ;
- à conclure des arrangements bilatéraux ou multilatéraux, le cas échéant, en vue de prévenir ou de limiter le plus possible les préjudices corporels et les dommages qui peuvent être causés par un accident nucléaire ou une situation d'urgence radiologique ;
- à fournir l'assistance à un État partie dans le besoin dans le cas d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique ;
- à recueillir et diffuser aux États parties et aux États membres des informations concernant, entre autres, les experts, le matériel et les matériaux qui pourraient être mis à disposition dans les cas d'accidents nucléaires ou de situations d'urgence radiologique,

ainsi que les méthodes, les techniques et les résultats disponibles de travaux de recherche relatifs aux interventions lors d'accidents nucléaires ou de situations d'urgence radiologique.

I La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire

La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire a été conclue à Vienne le 26 septembre 1986. Les États parties à cette convention s'engagent :

- à mener des mesures d'ensemble pour assurer un haut niveau de sûreté dans les activités nucléaires, en vue de prévenir les accidents nucléaires et de limiter le plus possible les conséquences de tout accident de cette nature qui pourrait se produire ;
- à renforcer la coopération internationale dans le développement et l'utilisation sûrs de l'énergie nucléaire ;
- à fournir les informations pertinentes sur les accidents nucléaires, ainsi que les conséquences radiologiques transfrontières ;
- à promouvoir l'utilité des arrangements bilatéraux et multilatéraux sur l'échange d'information dans le domaine nucléaire.

§ 10.1.2 Les règles régionales africaines concernant les catastrophes et les risques

A La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles encourage les États à coopérer, en particulier, « lorsqu'une situation critique en matière d'environnement ou une catastrophe naturelle survenue dans une Partie est susceptible d'affecter les ressources d'un autre État » (art. 22, 2, a). Par ailleurs, elle demande aux parties d'élaborer « des programmes d'alerte rapide, de prévention et de gestion des catastrophes » et de tenir « des consultations,

lorsque le besoin s'en fait sentir, en vue d'adopter des initiatives d'assistance mutuelle» (art. 22, 2, d).

B La Charte de l'eau du lac Tchad

L'article 37 de cette Charte indique que les États parties doivent notifier immédiatement à tous les autres États du bassin, ainsi qu'à la Commission, toute catastrophe d'origine naturelle ou anthropique affectant le lac ou les cours d'eau, aquifères et écosystèmes aquatiques contenus dans son bassin hydrographique, ayant son origine sur leur territoire et qui risque d'affecter de manière soudaine et négative d'autres États du bassin. La notification comporte notamment l'indication des caractéristiques de la situation d'urgence, les mesures prises par l'État partie pour atténuer les conséquences sur son territoire ainsi que toutes les informations qui sont de nature à permettre aux autres États du bassin de prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou réduire les conséquences de la situation d'urgence sur leur territoire. Par ailleurs, chaque État partie, dans la mesure où il est concerné par le risque d'inondation par le lac ou par ses contributeurs, ou dans la mesure où sa position géographique lui permet de participer à la prévision de ce risque, s'engage à : inventorier et cartographier l'aléa, la vulnérabilité et le risque des zones potentiellement soumises à inondation sur son territoire ; inventorier, dans une base de données, les inondations remarquables et les retours d'expérience sur la gestion de ces événements ; développer et maintenir un système de prévision et d'alerte comprenant des stations pluviométriques et hydrométriques ; enfin, préparer des plans de sauvegarde destinés à définir les actions à conduire en cas de situation d'alerte ou de crise.

Durant des situations d'inondation en cours ou à venir, les États parties s'engagent à gérer les ouvrages hydrauliques de manière à diminuer le risque ou ne pas l'accroître et à mettre en place toute action de nature à informer les populations le plus tôt possible et à minimiser les impacts des inondations.

C La Charte des eaux du fleuve Sénégal

Aux termes de la Charte des eaux du fleuve Sénégal, les inondations et les catastrophes naturelles consti-

tuent un des contextes d'appréciation des principes utilisés dans la répartition des eaux (art. 6). En outre, la gestion intégrée de la ressource doit prendre en compte la réduction des risques d'inondation.

D La Charte de l'eau du bassin du Niger

Cette Charte engage les États parties à coopérer pour contribuer à atténuer les effets des situations dommageables comme les inondations, les sécheresses, l'ensablement et les changements climatiques (art. 12).

En dehors des instruments juridiques régionaux évoqués ci-dessus, il convient de signaler les conventions régionales sur l'environnement marin et leurs protocoles additionnels relatifs à la lutte contre la pollution en cas de situation critique (par exemple, la Convention d'Abidjan et son Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, la Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'océan Indien occidental et son Protocole relatif à la coopération régionale dans la lutte contre les pollutions marines en cas de situations critiques, entré en vigueur en 1996).

SECTION 10.2

Le cadre institutionnel et normatif relatif aux catastrophes et aux risques dans des États africains

Les États africains ont développé des institutions et des normes pour faire face aux risques et catastrophes.

§ 10.2.1 Le cadre institutionnel et normatif de gestion des risques et catastrophes au Cameroun

Pour sauvegarder la vie, les biens et l'environnement au Cameroun contre les risques et catastrophes et toutes autres situations d'urgence, l'État camerounais a créé la protection civile. Celle-ci comporte des mesures de prévention, de protection et

d'organisation des secours. Elle est régie par la loi n° 86/016 du 16 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile. La protection civile est une mission régaliennne du gouvernement à vocation interministérielle et transversale. Elle constitue un des domaines de compétences du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation depuis l'organisation du travail gouvernemental du 9 décembre 2011.

Sur le plan institutionnel, il faut relever les principaux organes de coordination que sont le Conseil national de la protection civile, l'Observatoire national des risques et la Plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophes.

Le Conseil national de la protection civile, organisme consultatif en matière de protection civile, a été créé le 12 mars 1996. Il regroupe l'essentiel des hauts responsables gouvernementaux du secteur, sous les auspices du Secrétaire général de la Présidence de la République. L'Observatoire national des risques, quant à lui, est un mécanisme de veille sécuritaire mis en place par arrêté du premier ministre³ et dont la mission consiste à collecter, analyser, stocker et diffuser les informations sur les risques tant naturels qu'humains. Ses points focaux se recrutent tant au niveau des autres administrations interpellées par ces questions que dans les services des dix gouverneurs de région.

Pour sa part, la Plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophes est un cadre permanent de concertation et d'échange d'informations entre l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux de la protection civile. Créée par arrêté de septembre 2010 du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, elle œuvre à la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyōgo 2005-2015, qui milite pour l'intégration des préoccupations de protection civile dans tous les plans et programmes de développement afin que les nations

et communautés soient plus résilientes face aux catastrophes. Depuis, le Cadre d'action de Hyōgo a été remplacé par le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes (2015-2030). Ici, le champ d'action inclut les aléas naturels et ceux liés à l'activité humaine, ainsi que les aléas environnementaux, technologiques et biologiques.

Il existe d'autres structures comme la Commission d'agrément des plans d'urgence, une plate-forme interministérielle placée sous l'égide du ministère de l'Industrie, des Mines et du Développement technologique, chargée d'approuver les outils d'opération interne en cas de crise que les établissements classés (entreprises potentiellement pourvoyeuses de risques) soumettent à la validation des pouvoirs publics avant le démarrage de leurs activités et sur une base bisannuelle pour la mise à jour. Pour sa part, la Commission d'analyse des risques de construction est un mécanisme de concertation en matière d'élaboration des normes de construction des immeubles de grande hauteur ou à usage public d'importance. Logée au ministère des Travaux publics, elle regroupe les principaux intervenants de la chaîne de la protection civile en matière de bâtiment.

Sur le plan normatif, on note la loi n° 86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile au Cameroun, la loi n° 99/017 du 22 décembre 1999 régissant le contrôle de qualité des sols, des matériaux de construction et des études géotechniques, la loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun, la loi-cadre sur la gestion de l'environnement du 5 août 1996, la loi sur la biotechnologie moderne, le décret n° 96/054 du 12 mars 1996 fixant la composition et les attributions du Conseil national de la protection civile, le décret n° 98/031 du 9 avril 1998 portant organisation des plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe ou de risque majeur et le décret n° 2001/184 du 25 juillet 2001 portant organisation du Corps national de sapeurs-pompiers.

3. Arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un observatoire national des risques.

§ 10.2.2 Le cadre institutionnel et normatif de gestion des risques et catastrophes au Burkina Faso

Le Burkina Faso a adopté une loi relative à la prévention et à la gestion des risques et catastrophes (loi n° 012-2014/AN du 22 avril 2014). Cette loi établit aussi un cadre institutionnel précis. On peut aussi mentionner d'autres lois, portant notamment sur l'urbanisme et l'environnement, qui contribuent à faire face aux catastrophes. Par ailleurs, la Direction de la protection civile, créée par le décret n° 384/PR/PM/MAT/2002 du 17 septembre 2002 et placée sous la coordination du ministre de l'Intérieur, regroupe différents responsables des ministères de l'Intérieur, de la Santé, des Affaires sociales, de l'Éducation, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat, de l'Agriculture, des Finances et de la Communication.

§ 10.2.3 Le cadre institutionnel et normatif de gestion des risques et catastrophes en Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire s'est dotée en 2000 d'un office national de la protection civile. Cette institution est chargée entre autres de la définition et de la mise en œuvre de la politique en matière de la protection civile, de la prévention des risques civils, de la sensibilisation, de la formation en matière de secourisme, de l'élaboration et de la réalisation des plans de secours, et de la planification des secours et des équipements. La Côte d'Ivoire dispose d'une stratégie nationale de gestion des risques et catastrophes.

§ 10.2.4 Le cadre institutionnel et normatif de gestion des risques et catastrophes en RDC

En RDC, la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau contient des dispositions sur la gestion des

catastrophes. Son article 102 indique que lorsque des événements imprévus ou exceptionnels affectent les ressources en eau, notamment en cas de sécheresse, de pollution ou d'inondation, le gouvernement, le gouvernement provincial et le collège exécutif de l'entité territoriale décentralisée, chacun dans les limites de ses compétences et attributions, prend les mesures appropriées. Par ailleurs, l'article 104 précise que dans le cas d'avaries ou d'accidents survenus dans les espaces sous juridiction nationale à tout engin, véhicule, navire, aéronef, ou plate-forme transportant ou ayant à son bord des substances nocives, dangereuses ou des hydrocarbures et pouvant constituer un danger grave et imminent susceptible de porter atteinte au littoral, aux eaux continentales ou aux intérêts connexes, le propriétaire est mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ces dangers et, le cas échéant, réparer les dégâts qui en découlent. Dans le cas où cette mise en demeure ne produit pas les effets attendus dans le délai imparti ou, en cas d'urgence, l'autorité compétente fait exécuter les mesures nécessaires aux frais, risques et périls du propriétaire.

En outre, les règles sur l'aménagement du territoire sont applicables à la prévention des catastrophes et une diversité d'institutions à la tête desquelles se trouve le ministère responsable de l'action humanitaire et de la solidarité nationale et, surtout, la Direction de la protection civile.

§ 10.2.5 Le cadre institutionnel et normatif de gestion des risques et catastrophes au Sénégal

Sur le plan institutionnel, il y a la Commission supérieure de la protection civile, des ministères, la Direction de la protection civile et la Brigade nationale des sapeurs-pompiers. Le cadre institutionnel regroupe l'ensemble des structures engagées dans la gestion des risques et catastrophes au Sénégal. Il s'agit de manière générale des départements ministériels, des structures spécialisées et des collectivités territoriales décentralisées.

Concernant le cadre normatif de gestion des risques et catastrophes au Sénégal, il y a une panoplie de règles, parmi lesquelles on note plusieurs lois⁴ et des textes réglementaires comme le décret n° 64-563 du 30 juillet 1964 organisant la protection civile et fixant la structure de la direction de la protection

civile, complété par l'arrêté n° 00539/MINT/CAB 4 du 10 janvier 1990, le décret n° 82-196 du 13 mars 1982 modifié par le décret n° 2006-558 du 20 juin 2006 organisant le fonctionnement du service des sapeurs-pompiers.

4. Loi n° 74-14 du 24 juin 1974, portant adhésion du Sénégal à l'Organisation internationale de la protection civile (OIPC); loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'eau; loi n° 83-71 du 5 juillet 1983 portant Code de l'hygiène; loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant Code forestier; loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement; loi n° 2002-39 du 12 décembre 2002 portant Code de l'aviation civile; loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003 portant Code minier; loi n° 2004-17 du 15 juin 2004 abrogeant et remplaçant les dispositions de la loi n° 2001-01 du 3 janvier 2001 relative à la protection contre les rayonnements ionisants; loi n° 2005-22 du 5 août 2005 relative à l'assistance médicale d'urgence et aux transports sanitaires, qui a créé un établissement public dénommé Service d'assistance médicale d'urgence (SAMU); loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'urbanisme; loi n° 2009-20 du 4 mai 2009 portant sur les agences d'exécution; loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la construction; loi n° 2009-24 du 8 juillet 2009 portant Code de l'assainissement; loi d'orientation sociale n° 2010-15 du 6 juillet 2010 relative à la promotion et à la protection des personnes handicapées; loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 sur les zones économiques spéciales.

TROISIÈME PARTIE

Les mécanismes et cadres de mise en œuvre du droit de l'environnement dans les États africains



Le droit de l'environnement comprend un volet national (droit national de l'environnement) et un volet international (droit international de l'environnement). Dans ces deux volets, le problème de mise en œuvre se pose avec acuité. Dans le volet international, les conventions adoptées ont souvent du mal à s'appliquer malgré de longues et difficiles négociations qui permettent aux États de parvenir à un accord. De plus, même après l'adoption de certains accords, il y a des États qui renoncent à les ratifier, usant ainsi de leur souveraineté. Au niveau national, l'inflation normative et la nouveauté des règles créent un problème d'appropriation du droit de l'environnement par les institutions chargées de leur mise en œuvre.

En tout état de cause, il existe une pléthore d'institutions intervenant dans la protection de l'environnement, aussi bien au niveau international qu'au niveau national (chapitre 11), ainsi que des mécanismes qui permettent aux pouvoirs publics de contrôler le respect des règles de gestion rationnelle de l'environnement à travers des inspections environnementales (chapitre 12). La densité du contentieux de l'environnement (chapitre 13) peut être considérée comme un baromètre sinon de la mise en œuvre, du moins de la prise en compte des règles de protection de l'environnement par les différents acteurs sociaux.

CHAPITRE 11

Les institutions de protection de l'environnement

Introduction

La recrudescence des dangers qui menacent l'environnement et la nécessité, reconnue ces dernières décennies, de le protéger ont conduit les États à mettre en place un ensemble d'institutions ayant vocation à promouvoir les principes et les règles du droit de l'environnement. Ces institutions se recrutent tant sur le plan international que sur le plan interne. Au niveau international, on observe une prolifération d'organisations qui interviennent directement ou indirectement pour la pérennité des écosystèmes. En Afrique, elles sont appuyées dans ces missions par des organisations régionales qui participent à leur manière aux activités de protection de l'environnement. Au niveau interne, on assiste progressivement, depuis le Sommet de Rio en 1992, à la mise en place de ministères, d'institutions publiques et d'agences spécialisées qui agissent dans le sens de la protection de l'environnement. On ne saurait ignorer le rôle des ONG, qui, de plus en plus, semblent être des acteurs clés de la promotion du droit de l'environnement. De manière générale, les activités de ces différentes institutions consistent en la recherche, l'échange d'informations, l'élaboration de normes et le contrôle de l'application de ces dernières.

SECTION 11.1

Les institutions universelles intervenant dans la protection de l'environnement

§ 11.1.1 Les organes principaux de l'ONU

Il sera question ici de présenter les rôles du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et de la Cour

internationale de justice qui sont des instances décisionnelles majeures de l'organisation concernant l'environnement. Les initiatives des autres organes tels que le Conseil économique et social (ECOSOC) et le Secrétariat général ne peuvent avoir des effets juridiques ou politiques que si elles sont validées par l'Assemblée générale ou par le Conseil de sécurité.

A Le Conseil de sécurité

Mis en place dans le cadre de la création des Nations Unies, le Conseil de sécurité est l'organe exécutif des Nations Unies. Défini à l'article 24 de la Charte, son rôle se résume au maintien de la paix et la sécurité dans le monde. À ce jour, l'institution n'a pas joué de rôle direct par rapport à la protection de l'environnement : ses missions en relation avec la protection de l'environnement sont indirectes. En ce sens, il est communément admis que l'action envisagée par le Conseil pour la résolution des conflits concourt à la préservation de l'environnement. On ne saurait donc négliger les effets pervers des conflits armés sur l'environnement. À ce niveau, la prévention faite en amont ou la résolution du différend en aval aurait un effet positif indirect sur l'environnement.

Sinon, une évolution remarquable est à mettre à l'actif de cet organe des Nations Unies. Depuis 2007, les problématiques relatives à la protection de l'environnement sont à l'ordre du jour dans les débats au sein du Conseil. Il y a été débattu des changements climatiques et de leur capacité à générer des conflits. Ce débat a engendré le concept de sécurité environnementale, qui devient une composante de la sécurité internationale. Dans ce sens, il a été admis que l'atténuation des effets pervers des changements climatiques pourrait prévenir certains conflits en Afrique.

B L'Assemblée générale

Contrairement au Conseil de sécurité, l'Assemblée générale est un organe dont les actes sont sans force obligatoire. Elle semble être l'instance qui a le mieux intégré les questions relatives à la protection de l'environnement. L'article 10 de la Charte des Nations Unies mentionne clairement que l'Assemblée générale peut discuter de toute question en rapport avec la Charte et faire des recommandations aux membres et au Conseil de sécurité. Bien que la compétence en matière environnementale ne soit pas spécifiée, il reste que l'une des prérogatives des Nations Unies est de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social et écologique. Ainsi, elle a contribué dans la mouvance de la conférence de Stockholm à la mise en place du Programme des Nations Unies pour l'environnement (résolution 2997 (XXVII)). À l'occasion du Sommet de Rio, il a été décidé que l'Assemblée générale serait l'instance faîtière en matière de direction et d'examen relatif au suivi de la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement, et responsable de l'évaluation de la mise en œuvre d'Action 21.

Le 21 décembre 2012, la 67^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 67/213 sur le renforcement et la modernisation du PNUE et la composition universelle de son conseil d'administration, qui permet la pleine participation de l'ensemble des États membres des Nations Unies à travers l'Assemblée générale des Nations Unies pour l'environnement.

C La Cour internationale de justice

La Cour internationale de justice (CIJ) est l'organe judiciaire principal des Nations Unies. Cet organe a pour mission d'assurer le règlement des différends, conformément au droit international, et de donner des avis consultatifs.

En 1993, suivant les dispositions de l'article 26 de son statut, une chambre pour les questions environnementales a été créée au sein de la CIJ, mais son existence a pris fin en 2006. La CIJ a eu l'occasion de se prononcer sur des litiges qui avaient une dimension

environnementale non négligeable. C'est le cas de l'affaire des essais nucléaires, l'affaire de certaines terres à phosphate à Nauru, l'affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros, l'affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, l'affaire des épandages aériens d'herbicides (Équateur contre Colombie, affaire toutefois rayée du rôle de la Cour le 13 septembre 2013 à la demande du plaignant), les affaires concernant certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica contre Nicaragua) et la construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua contre Costa Rica).

La jurisprudence de la CIJ, qui interdit l'abus de droit par un État, reste importante dans le domaine de l'environnement. Dans son arrêt du 9 avril 1949 sur l'affaire du détroit de Corfou, la CIJ affirme qu'« aucun État ne peut utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États ». Cette position de la Cour peut bien inspirer la lutte contre les pollutions transfrontières.

Action 21, dans son chapitre 10, § 10, invite les États à soumettre leur litige à la CIJ. Plusieurs conventions internationales vont dans le même sens en demandant aux États de soumettre à la Cour leurs différends relatifs à l'application du droit de l'environnement.

§ 11.1.2 Les organes subsidiaires des Nations Unies

A Le Programme des Nations Unies pour le développement

Le PNUD a pour mission principale d'aider les pays en développement en leur fournissant des conseils et en plaidant leur cause pour l'octroi de dons. Son champ d'activité couvre également l'aide à la gestion des ressources naturelles et le développement humain. Dans cette perspective, depuis 1990, le Programme publie chaque année un rapport sur le développement humain. Ces rapports abordent des thématiques concernant par exemple le réchauffement climatique et l'accès à l'eau. Par ailleurs, le PNUD a pour mission la coordination et le financement des activités de développement durable. Par son expertise, le

Programme accompagne les États dans l’élaboration de programmes et projets environnementaux ; il aide les pays en développement à planifier et à développer une économie verte.

B Le Programme des Nations Unies pour l’environnement

C’est dans la mouvance de la Conférence des Nations Unies sur l’environnement de Stockholm de 1972 que le PNUE a été créé. Il devient plus tard l’ONU environnement. Sa mission est de coordonner et de rendre dynamique l’action de toutes les institutions du système des Nations Unies en matière d’environnement, d’assister les pays dans la mise en œuvre de politiques environnementales et d’encourager le développement durable. Ses activités concernent entre autres la sauvegarde des écosystèmes marins et terrestres, la protection de l’atmosphère, la promotion et l’amélioration des sciences environnementales ou encore l’élaboration de moyens de prévention et de réponse rapide aux catastrophes environnementales. Le PNUE se distingue dans le développement du droit de l’environnement en jouant un rôle actif dans l’élaboration des accords internationaux, en abritant les secrétariats de plusieurs conventions internationales sur l’environnement et en promouvant l’enseignement du droit de l’environnement.

Le PNUE se distingue aussi de plus en plus par ses différents rapports sur l’environnement mondial (*Global Environmental Outlook* – GEO1 à GEO5). Le sixième rapport (GEO6) est en cours de préparation et sera rendu public en 2019.

C De la Commission du développement durable au Forum politique de haut niveau pour le développement durable

La Commission du développement durable est un organe dont la création a été décidée dans le cadre de la Conférence de Rio de 1992. Elle a été créée par une résolution de l’Assemblée générale de l’ONU. Sa mission est de faire un suivi des progrès réalisés dans

le cadre de l’application d’Action 21. Pour cela, elle a souvent reçu des rapports nationaux des États relatifs au processus de mise en œuvre d’Action 21 au niveau de leur territoire respectif. Après la Conférence Rio+20, la Commission du développement durable a cessé d’exister pour être remplacée en 2013 par le Forum politique de haut niveau pour le développement durable, qui est devenu le cadre privilégié des Nations Unies pour le suivi et l’examen du Programme de développement durable à l’horizon 2030 et des ODD adoptés par l’Assemblée générale des Nations Unies en 2015.

§ 11.1.3 Les institutions spécialisées de l’ONU

A L’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture

Créée en 1945, la FAO se donne pour mission d’élever le niveau de nutrition et de rendement de la production alimentaire et d’améliorer les conditions des populations rurales. À ce titre, l’Organisation contribue à sa manière à la protection de l’environnement et à la conservation des ressources naturelles.

Son rôle dans le cadre de la protection de l’environnement revêt trois aspects : l’élaboration des conventions, la participation à l’élaboration de certaines conventions et l’adoption de normes non obligatoires. De ce fait, elle a adopté la Charte mondiale des sols en 1981. Une nouvelle Charte mondiale des sols a été adoptée en 2015 lors de la 39^e session de la conférence de la FAO, à l’occasion de l’Année internationale des sols. Par ailleurs, du fait de ses compétences dans les secteurs relatifs à l’agriculture, aux forêts, à la pêche et à la protection des sols, cette institution participe activement à la protection de l’environnement ; elle a permis la préparation et l’adoption de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l’objet d’un commerce international et de bien d’autres instruments internationaux sur l’alimentation et l’agriculture.

B L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

L'UNESCO est mise en place le 16 novembre 1945. C'est en 1970, par le Programme sur l'homme et la biosphère, que cette institution onusienne va directement s'intéresser à l'environnement.

L'UNESCO a ainsi contribué à la mise en place de réserves de biosphère dans plusieurs pays pour permettre la conservation et l'usage des ressources naturelles. En outre, elle a été à l'origine de plusieurs conventions, notamment la Convention relative aux zones humides (Ramsar, 1971), la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel (Paris, 1972), la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel et la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique.

C Les autres institutions spécialisées de l'ONU

Les autres institutions spécialisées de l'ONU qui jouent un rôle en matière de protection de l'environnement dans leurs secteurs respectifs d'activités sont : l'Organisation maritime internationale (OMI)¹, l'Organisation météorologique mondiale (OMM)², l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

§ 11.1.4 Les institutions issues des conventions internationales sur l'environnement

La plupart des conventions internationales de l'environnement prévoient des organes qui sont censés faciliter leur mise en œuvre. Ces organes comprennent

généralement, entre autres, une conférence des États parties, un secrétariat, ainsi qu'un comité ou groupe d'experts.

La plupart des secrétariats des conventions de protection de l'environnement ont un siège à partir duquel ils assurent au quotidien l'administration de la convention dont ils ont la charge et disposent pour cela d'un personnel permanent. Ces secrétariats sont généralement chargés :

- d'organiser les réunions de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires, et de leur fournir les services voulus ;
- de faciliter l'octroi d'une assistance aux Parties, en particulier aux pays en développement ou à économie en transition, aux fins de l'application de la convention concernée ;
- d'assurer la coordination nécessaire avec les secrétariats d'autres organismes internationaux ;
- d'établir et transmettre aux Parties des rapports périodiques sur la convention concernée ;
- de conclure, sous la supervision de la Conférence des Parties, les arrangements administratifs et contractuels qui pourraient lui être nécessaires pour s'acquitter efficacement de ses fonctions ;
- de s'acquitter des autres tâches de secrétariat spécifiées dans la Convention et de toutes autres fonctions qui pourraient lui être confiées par la Conférence des Parties.

§ 11.1.5 Les institutions financières

L'une des principales institutions financières intervenant par le biais de divers financements dans la protection de l'environnement est le Groupe de la Banque mondiale (la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, l'Association internationale de développement, l'Agence multilatérale de garantie des investissements et le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements, la Société financière internationale). La dimension environnementale est de plus en plus

1. L'Organisation maritime internationale se distingue par plusieurs initiatives visant à lutter contre la pollution en milieu marin.

2. Cette organisation joue un rôle important dans la coopération entre les États pour prévenir certaines catastrophes naturelles comme les cyclones, à travers un système d'échange d'informations météorologiques.

prise en compte dans l'ensemble des activités de la Banque mondiale. Ensuite, il y a le Fonds monétaire international, qui s'intéresse à la protection de l'environnement et au développement durable. Parmi les apports de ces institutions de financement dans le domaine de l'environnement, il faut relever le fait qu'elles imposent des études d'impact et le respect des règles de protection de l'environnement dans les projets qui bénéficient de leur soutien financier en Afrique.

Notons enfin le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), une organisation créée en 1991 qui gère un système de financement destiné à mener des actions pour la préservation de l'environnement. Le FEM soutient financièrement des projets dans les pays en développement dans les domaines de la biodiversité, du changement climatique, des eaux internationales, de la dégradation des sols, de la couche d'ozone et des POP. Les agences d'exécution des projets du FEM, entre autres le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale, se partagent ses crédits.

§ 11.1.6 Les institutions non gouvernementales

A L'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources

Créée en 1948, l'UICN a son siège à Gland, près de Genève. Ses objectifs statutaires sont d'influer sur les sociétés du monde entier, de les encourager et de les aider pour qu'elles conservent l'intégrité et la diversité de la nature et qu'elles veillent à ce que toute utilisation des ressources naturelles soit équitable et écologiquement durable. Cette institution a des activités et projets à travers le monde y compris dans tous les pays africains.

B Le Fonds mondial pour la nature

Le Fonds mondial pour la nature (World Wildlife Fund, WWF) a été créé en 1961 conformément au droit suisse. Cette institution a pour objectif de conserver l'environnement naturel et écologique à travers le monde. Elle mène ainsi des activités dans

le domaine de la protection de l'environnement dans presque tous les pays d'Afrique et collabore avec des gouvernements, des partis politiques, d'autres organisations et des individus.

SECTION 11.2

Les institutions régionales africaines

On distinguera les institutions continentales des institutions des sous-régions.

§ 11.2.1 Les institutions continentales d'Afrique

A L'Union africaine

L'Union africaine est une institution régionale qui a joué un rôle significatif dans la protection de l'environnement.

Dans un premier temps, elle a contribué à l'élaboration d'un droit régional de la conservation de la nature. Sa devancière, l'Organisation pour l'unité africaine, a apporté une réplique à la Convention de Bâle en exprimant sa volonté de fermer les frontières africaines aux déchets venus d'ailleurs (Bamako, 1991) et a joué un rôle important dans l'adoption de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. L'Union africaine a adopté en 2003 la Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles et s'efforce toujours de dégager une position africaine dans les négociations internationales sur l'environnement. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique contient lui aussi un important volet environnemental.

B La Banque africaine de développement

Institution multinationale de développement créée en 1964, la Banque africaine de développement (BAD) contribue au développement économique et social des États africains. Dans ses missions de

protection de l'environnement, elle encourage le développement des politiques environnementales dans le cadre des projets qu'elle finance. Depuis 1990, la BAD a intégré l'environnement dans ses activités. Elle soutient les États dans leurs politiques environnementales à travers l'assistance technique. Dans le même sens, elle coopère avec d'autres partenaires au développement pour la préservation du patrimoine naturel, en accordant une attention particulière à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre la dégradation des sols, la destruction des forêts tropicales et la perte des terres agricoles. C'est dans cette optique qu'elle finance plusieurs projets de protection de l'environnement.

§ 11.2.2 Les institutions des sous-régions

A Les institutions d'intégration sous-régionale

En Afrique, plusieurs organisations d'intégration sous-régionale ont introduit la protection de l'environnement dans leur programme d'activités et dans leurs objectifs.

En Afrique de l'Ouest par exemple, dans le cadre de ses missions de protection de l'environnement, la CEDEAO veille à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la dégradation de l'environnement; par ailleurs, elle veille aussi à la santé humaine et à la survie des écosystèmes. La Cour de justice de la CEDEAO s'occupe aussi du règlement des litiges en rapport avec l'environnement, comme le montre l'arrêt du 14 décembre 2012, SERAP contre République fédérale du Nigeria (Jugement n° ECW/CCJ/JUD/18/12). Toujours en Afrique de l'Ouest, l'UEMOA a procédé à l'adoption de l'acte additionnel n° 1/2008/CCEC-UEMOA portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement.

En Afrique centrale, l'objectif fondamental de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) est la coopération harmonieuse et un développement dynamique dans divers domaines de l'activité économique et sociale. Les questions environnementales y sont prises en compte. Dans ce domaine, la CEEAC vise particulièrement à lutter

contre la dégradation des sols, la sécheresse et la désertification; elle veille à la conservation et à la gestion durable des zones humides et des ressources en eau douce d'Afrique centrale, elle veille au contrôle des espèces allogènes envahissantes et à la lutte contre les changements climatiques en Afrique centrale. Elle a entre autres permis la mise en place de divers programmes comme le Programme d'appui à la conservation des écosystèmes du bassin du Congo; elle essaie de développer une politique régionale dans le secteur de l'eau et de la conservation des écosystèmes, et elle s'est dotée d'organismes spécialisés qui sont créés en fonction des missions qui lui ont été assignées dans le domaine de l'environnement. On peut en répertorier plusieurs, dont les plus importants sont la COMIFAC, le Pool énergétique de l'Afrique centrale et la Commission de pêche du golfe de Guinée.

La Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) a été créée en 1994. Pour bien asseoir ses actions dans le domaine de l'environnement, elle s'est dotée de quelques institutions spécialisées, comme l'Organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies en Afrique centrale, la Commission internationale du bassin du Congo-Oubangui-Sangha, la Commission économique du bétail, de la viande et des ressources halieutiques et le Comité d'homologation des pesticides d'Afrique centrale. Par ailleurs, le Code communautaire de la marine marchande porte, entre autres, sur la pollution marine. Ce code s'applique aux cas de pollution marine qui pourraient survenir dans l'espace maritime des États membres de la CEMAC. Il prévoit la lutte contre la pollution marine autour de trois articulations majeures: l'énumération des potentiels cas de pollution, les actions préconisées en cas de violation et l'action en responsabilité en cas de pollution.

La Commission du golfe de Guinée est une organisation internationale instituée le 3 juin 2001 à Libreville. Elle vise la coopération entre les États riverains du golfe de Guinée afin de défendre leurs intérêts communs et de promouvoir la paix et le développement socio-économique basé sur le dialogue et le consensus. Le fondement de ses missions de protection de l'environnement se trouve à l'article 3, f du Traité instituant la Commission du golfe de Guinée,

qui dispose que l'organisation se doit de « protéger, préserver et améliorer l'environnement naturel du golfe de Guinée et coopérer en cas de désastre naturel ». Dans cette perspective, elle se fixe comme objectifs, entre autres, d'harmoniser les politiques des États membres dans les affaires d'intérêts communs, notamment dans la gestion des ressources naturelles, de coopérer à la lutte contre la pollution marine et à la protection de l'environnement, et de définir des politiques communes dans le domaine de l'exploitation des hydrocarbures, des ressources halieutiques minérales et l'environnement.

La Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) a été instituée en 1992 en Namibie comme suite à la transformation de la Conférence de coordination de développement de l'Afrique australe qui existait jusqu'alors. La protection de l'environnement figure parmi ses objectifs ; ceci s'illustre par un certain nombre de protocoles signés par ses membres, parmi lesquels se trouve la RDC. On peut mentionner des protocoles SADC dans les secteurs suivants : l'énergie (1996), les mines (1997), les cours d'eau partagés (2000), la pêche (2001) et les forêts (2002).

B Les institutions techniques des sous-régions dans le domaine de l'environnement

La Commission des forêts d'Afrique centrale

La COMIFAC est une institution sous-régionale mise en place dans l'optique de conserver et de gérer de façon durable les écosystèmes forestiers. En effet, les écosystèmes forestiers d'Afrique centrale regorgent d'une diversité biologique très riche. Le bassin du Congo est d'ailleurs considéré comme le deuxième massif forestier tropical du monde par sa superficie, après celui de l'Amazonie. Conscients de cette importance, les chefs d'État de cet espace géographique et la communauté internationale ont convenu, dès le début des années 2000, de mettre en place cette institution.

La COMIFAC joue donc dès l'origine un rôle indéniable dans la protection de l'environnement. À ce titre, elle doit coordonner les politiques nationales en matière de forêts, mettre en place des mesures

d'accompagnement nécessaires à la conservation et la recherche sur les écosystèmes, accélérer le processus de création des aires protégées et veiller à leur gestion, et impliquer les opérateurs économiques dans le processus de conservation et de gestion durable des écosystèmes. Autour de la COMIFAC interviennent d'autres organisations sous-régionales comme l'Organisation pour la conservation de la faune sauvage en Afrique, pour la biodiversité et la lutte anti-braconnage transfrontalier, et la Conférence sur les écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale (CEFDHAC), dont les organes sont le forum sous-régional, le comité de pilotage sous-régional, l'agence de facilitation sous-régionale et les forums nationaux. À côté de ces organes, il existe de nombreux réseaux : le Réseau des jeunes pour les forêts d'Afrique centrale (REJEFAC), le Réseau des populations autochtones et locales d'Afrique centrale (REPALEAC), le Réseau des femmes africaines pour le développement durable (REFADD) et le Réseau des aires protégées d'Afrique centrale, qui a pour mission de mettre en œuvre les dispositions du Plan de convergence de la COMIFAC relatives à la création et à la gestion des aires protégées transfrontalières.

Le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel

Le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) est une organisation internationale créée en 1973 qui regroupe les États sahéliens d'Afrique. Il a été mis en place à cause de l'ampleur et de la gravité de la sécheresse sur le territoire de ces États. Le CILSS a pour but de faciliter la coopération entre les États de la sous-région en matière de protection de l'environnement en général et de lutte contre le phénomène de désertification en particulier. Il est, par ailleurs, l'organisme qui centralise l'assistance financière internationale pour lutter contre la sécheresse et la désertification dans la zone sahélienne. De ce fait, le CILSS mobilise la population de la région pour la mise en œuvre des programmes dans des domaines prioritaires : l'agriculture fluviale et irriguée, l'hydraulique, l'environnement, le transport et la communication. Depuis 1995, ses activités s'orientent également vers la sécurité alimentaire, la gestion des ressources naturelles et l'harmonisation des législations relatives aux pesticides des États membres.

C Les institutions de gestion des bassins d'eau

La Commission du bassin du lac Tchad a vu le jour le 22 mai 1964 à la faveur d'un accord entre les États riverains du lac, à savoir le Cameroun, le Tchad, le Niger et le Nigeria. C'est à travers une convention signée à Fort-Lamy que ces États ont décidé de mettre en place une structure permanente de concertation concernant le lac Tchad. La République centrafricaine a rejoint la Commission en 1999. La Commission se donne pour objectif de préparer des règles en vue de la gestion durable et équitable des ressources en eaux partagées du bassin, la préservation des écosystèmes du bassin et, dans une certaine mesure, la promotion de la préservation de la paix et de la sécurité transfrontalière dans les États du pourtour du bassin. La Charte de l'eau du lac Tchad a été adoptée en 2012.

Dans les années 1960, les États du bassin du Niger ont décidé de coordonner leurs efforts dans l'optique de promouvoir l'exploitation des ressources du bassin. L'Acte de Niamey relatif à la navigation et la coopération économique entre les États du bassin du Niger a été signé le 26 octobre 1963. Il a été remplacé par l'Accord de Niamey relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger signé le 25 novembre 1964. La Commission du fleuve Niger fut remplacée par l'Autorité du bassin du Niger le 21 novembre 1980. Le 30 avril 2008, les États membres ont adopté la Charte de l'eau du bassin du Niger, dont l'objectif est de favoriser une coopération fondée sur la solidarité et la réciprocité pour une utilisation durable, équitable et coordonnée de la ressource en eau du bassin versant hydrographique du Niger.

Il existe également une Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), dont la Charte des eaux adoptée en 2002 vise à fixer les principes et les modalités de la répartition des eaux du fleuve Sénégal entre les différents secteurs d'utilisation (l'agriculture, l'élevage, la pêche continentale, la pisciculture, la sylviculture, la faune et la flore, l'énergie hydroélectrique, l'alimentation en eau des populations urbaines et rurales, la santé, l'industrie, la navigation et l'environnement, en tenant compte des usages domestiques).

Enfin, l'Autorité du bassin de la Volta a été créée pour mettre en œuvre une coopération internationale pour la gestion rationnelle et durable des ressources en eau du bassin du fleuve Volta et pour une meilleure intégration socio-économique entre les États parties (le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali et le Togo).

SECTION 11.3

Les institutions nationales de protection de l'environnement

En dehors du pouvoir exécutif, qui définit la politique nationale de l'environnement, du pouvoir législatif, qui vote toutes les lois à l'instar de celles relatives à l'environnement, et du pouvoir judiciaire, qui doit rendre justice, y compris dans le domaine de l'environnement, les institutions nationales de protection de l'environnement dans les États d'Afrique sont variées. Même si on assiste à la montée de quelques institutions privées, la mise en œuvre des règles de protection de l'environnement est surtout menée au sein des institutions publiques.

Parmi les institutions nationales, on peut distinguer les départements ministériels et des institutions décentralisées.

§ 11.3.1 Les départements ministériels

C'est dans la mouvance de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue en 1992 à Rio de Janeiro que plusieurs États d'Afrique se dotent de départements ministériels ayant une compétence générale en matière d'environnement. Les ministères de l'Environnement sont généralement chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques gouvernementales en matière d'environnement et de développement durable.

À côté des ministères chargés de l'environnement, plusieurs autres départements ministériels ont des compétences sectorielles ; leur nombre varie d'un pays à l'autre. Les secteurs couverts par les départements ministériels concernent, entre autres : la pêche,

l'agriculture, l'élevage, l'industrie, l'eau, les forêts, la faune, l'énergie, les transports, la protection civile, les travaux publics, les mines, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la culture, le tourisme et la santé publique. Face à la multitude des départements ministériels intervenant dans le domaine de l'environnement, il est souvent créé des structures interministérielles de coordination et de consultation pourtant généralement l'appellation de « comité » ou « commission ».

§ 11.3.2 Les institutions décentralisées, les autorités traditionnelles et les chambres consulaires

A Les institutions de la décentralisation territoriale

La décentralisation territoriale consiste en un transfert par l'État, aux collectivités territoriales décentralisées, de compétences particulières et de moyens appropriés. Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif. Ce sont généralement des communes, des régions ou des provinces ; en tout cas, les appellations peuvent varier d'un État à l'autre. Ces institutions de la décentralisation territoriale gèrent l'environnement de proximité. Leurs compétences concernent, entre autres, l'alimentation en eau potable, le nettoyage des rues, le suivi et le contrôle de gestion des déchets industriels, les opérations de reboisement et la création de bois communaux, la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances, la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles, l'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement, la création, l'entretien et la gestion des espaces verts, parcs et jardins d'intérêt communal, la gestion au niveau local des ordures ménagères, la création et l'aménagement d'espaces publics urbains, l'élaboration des plans d'occupation des sols, des documents d'urbanisme, d'aménagement concerté et de rénovation urbaine, l'organisation et la gestion des transports publics urbains, les opérations d'aménagement, la délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, des permis de

construire et de démolir, l'aménagement et la viabilisation des espaces habitables, la création de zones d'activités industrielles et, de manière générale, la police sanitaire.

B Les autorités traditionnelles

Les chefferies traditionnelles jouent également un rôle dans la gestion de l'environnement. Au Cameroun, par exemple, selon la loi n° 96/12 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement (art. 93), les autorités traditionnelles ont compétence pour régler des litiges liés à l'utilisation de certaines ressources naturelles, notamment l'eau et le pâturage, sur la base des us et coutumes locaux. Lorsqu'un tel litige est réglé par une autorité traditionnelle, un procès-verbal est dressé et signé conjointement par cette dernière et les parties concernées ou leurs représentants. Une copie dudit procès-verbal est déposée auprès de l'autorité administrative territorialement compétente. Le règlement d'un litige environnemental par l'autorité traditionnelle n'annule pas le droit des parties concernées de saisir les tribunaux compétents en cas de non-satisfaction. La compétence reconnue aux autorités traditionnelles pour régler certains litiges dans le domaine de l'environnement peut être considérée comme un renforcement du principe de subsidiarité en droit de l'environnement. Selon ce principe, lorsqu'il n'existe pas une règle juridique écrite, générale ou spéciale en matière de protection de l'environnement, la norme coutumière identifiée d'un terroir donné et adéquate pour protéger l'environnement s'applique. Bien entendu, l'autorité traditionnelle va appliquer les us et coutumes, puisque la loi l'y autorise.

Bien que ne faisant pas juridiquement partie des institutions de la décentralisation territoriale au sens strict, les chefferies traditionnelles, que l'on considère toujours comme des auxiliaires de l'administration, sont de véritables autorités locales jouissant d'une légitimité qui, dans la plupart des cas, ne dépend pas du pouvoir central, mais plutôt du terroir concerné. Ces autorités traditionnelles ne se retrouvent donc pas dans le registre de la déconcentration ; elles sont de facto administrativement décentralisées et jouent aussi un rôle important en matière de participation

des populations à la gestion de l'environnement. Dans d'autres pays, ces autorités traditionnelles ont été institutionnalisées sous la forme de commissions villageoises de gestion de terroir au Burkina Faso, de comités villageois de gestion foncière rurale en Côte d'Ivoire, ou d'organisations villageoises de gestion de terroir au Niger. Au Mali, la loi sur le foncier agricole de 2017 confère à la commission foncière villageoise des fonctions de prévention et de conciliation en matière de conflits relatifs au foncier agricole. Cette commission est obligatoirement saisie de tout différend de ce type survenant dans son ressort territorial. Si la conciliation met fin au différend, elle établit un procès-verbal en ce sens, qu'elle transmet au juge compétent pour homologation. Sinon, elle établit un procès-verbal de non-conciliation, qu'elle communique aussi au tribunal compétent.

C Les institutions de la décentralisation technique

La décentralisation technique permet aux entités décentralisées, notamment les établissements publics, de gérer un service public en bénéficiant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces entités ne disposent que d'une compétence d'attribution, qui correspond à l'objet du service public qui leur est confié. Dans le domaine de l'environnement, on peut dénombrer des institutions techniques qui s'occupent, entre autres, des forêts, de l'eau, des problèmes de qualité et des normes, de la radioprotection, de la météorologie, et même des changements climatiques.

D Les chambres consulaires et les conseils économiques

Les chambres consulaires sont une catégorie spécifique d'établissements publics, dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, chargés de représenter et de défendre les intérêts de leurs membres auprès des pouvoirs publics. Elles assument des missions d'intérêt professionnel et des missions

de service public. Dans le cadre de leurs missions, les chambres consulaires comme la chambre d'agriculture, des forêts et des pêches et la chambre de commerce, d'industrie, des mines et de l'artisanat peuvent jouer un rôle non négligeable pour la bonne gestion de l'environnement. C'est d'ailleurs dans cette perspective que ces deux chambres consulaires ont des représentants au sein de certaines instances consultatives sur l'environnement et du développement durable dans plusieurs États.

En dehors de ces chambres consulaires, il y a les conseils économiques, qui sont des assemblées consultatives ayant généralement pour mission de conseiller le pouvoir exécutif en matière économique, sociale, culturelle et environnementale. Les conseils économiques peuvent aussi mener des enquêtes sur la mise en œuvre des plans de développement économique, social, culturel et environnemental et être associés à l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'environnement. Dans plusieurs pays africains, ces institutions qui portaient auparavant la désignation de « Conseil économique et social » sont connues aujourd'hui sous l'appellation « Conseil économique, social et environnemental³ ». Même dans des pays où l'appellation n'a pas changé, comme au Cameroun, les attributions se sont tout de même élargies au domaine de l'environnement.

Conclusion

En somme, les institutions internationales et nationales de protection de l'environnement sont nombreuses et interviennent dans plusieurs secteurs. Mais leur efficacité reste questionnée. Elle est en effet limitée par plusieurs facteurs : le manque de moyens financiers, et, dans une moindre mesure pour ce qui concerne surtout les institutions nationales, l'absence d'expertise dans certains secteurs. Plusieurs institutions nationales bénéficient cependant de la coopération bilatérale et multilatérale qu'entretient chaque État africain avec d'autres partenaires extérieurs ainsi que des institutions internationales à travers le monde. Mais cette coopération ne leur permet pas encore, en

3. C'est notamment le cas du Maroc et du Sénégal. En Côte d'Ivoire, la désignation est « Conseil économique, social, environnemental et culturel ».

tout cas pour la plupart, de surmonter leur inefficacité. Cette inefficacité des institutions environnementales étatiques entraîne presque automatiquement l'ineffectivité de plusieurs règles juridiques de protection de l'environnement en Afrique. Les communautés de base et les associations de défense de l'environnement, dont le rôle est indéniable, prennent alors le relais.

Quant aux litiges qui peuvent être soumis au juge et concernant les institutions de protection de l'environnement, ils portent le plus souvent sur la contestation de leurs décisions par d'autres acteurs.

CHAPITRE 12

Les inspections environnementales

Introduction

L'inspection environnementale est une composante importante de tout processus de mise en œuvre des normes législatives, réglementaires et techniques dans le domaine de l'environnement. Elle se définit comme l'examen fréquent, opéré par l'État, pour s'assurer de la conformité du fonctionnement des structures commerciales, industrielles, artisanales ou administratives avec les normes juridiques et techniques de protection de l'environnement. Au-delà du rôle répressif qu'elle doit jouer, l'inspection de l'environnement contribue énormément à l'éducation environnementale dans un pays. En effet, les agents assermentés des administrations environnementales prodiguent souvent des conseils et des instructions aux dirigeants et employés des structures inspectées en vue de les sensibiliser et d'améliorer leur comportement vis-à-vis de la nature. L'inspection environnementale comporte donc un volet pédagogique important. Les inspections environnementales sont menées par des institutions précises et leur déroulement obéit aussi à un canevas déterminé.

SECTION 12.1

Les institutions compétentes en matière d'inspection environnementale

Les institutions compétentes en matière d'inspection environnementale sont les administrations spécialisées ayant des agents assermentés et les services de la police judiciaire à compétence générale.

§ 12.1.1 Les administrations ayant des agents assermentés

Ces administrations ont en quelque sorte une mission de police administrative en matière de protection de l'environnement. En effet, elles contribuent à assurer ou maintenir l'ordre public dans la mesure où il s'agit aussi du maintien de la sécurité, de la tranquillité (surtout lorsqu'il faut combattre les nuisances) et de la salubrité publique. Les administrations les plus concernées ici sont celles qui ont des compétences dans au moins un des domaines suivants: l'environnement, les forêts et la faune, l'urbanisme, les mines, la marine marchande, l'industrie, la santé publique, l'agriculture, la pêche, le transport, l'eau, l'énergie, les travaux publics, le travail ou le tourisme. Les agents assermentés portent divers titres, selon le pays et l'administration. Il y en a qui sont appelés inspecteurs ou contrôleurs de l'environnement, d'autres, inspecteurs de l'eau, inspecteurs des forêts et faune, inspecteurs des installations classées, inspecteurs phytosanitaires, inspecteurs des mines, inspecteurs des produits pétroliers, inspecteurs des produits halieutiques ou inspecteurs vétérinaires.

Les agents assermentés de ces administrations sont des agents publics. Ils prêtent serment à la demande de leurs administrations respectives devant la juridiction territorialement et matériellement compétente avant de commencer d'exercer leurs fonctions.

Au Cameroun, par exemple, la formule du serment est la suivante :

«Je jure et promets de bien et loyalement remplir mes fonctions d'inspecteur / ou de contrôleur de l'environnement, d'observer en tout et partout les devoirs qu'elles m'imposent et de ne pas révéler ou utiliser

ce qui sera porté à ma connaissance pendant et après cessation de mes fonctions¹.»

Une fois que son serment est reçu devant la juridiction compétente, l'agent public concerné devient un officier de police judiciaire à compétence spéciale. Sa compétence est spéciale parce qu'il l'exerce dans le cadre d'une loi précise, par exemple celle relative à la protection de l'environnement ou de l'eau. Son activité principale va consister à veiller au respect des dispositions de cette loi. L'officier à compétence spéciale est différent d'un officier de police judiciaire à compétence générale, dont l'action, en principe, n'est pas concentrée sur une loi précise, même si, dans la pratique, son outil principal est souvent le Code pénal et le Code de procédure pénale.

La question de savoir si un agent assermenté est aussi un collaborateur du procureur de la République ou tout simplement du parquet reste en débat dans certains pays. S'il est évident que tout agent assermenté appartient à une administration précise au sein de laquelle il est soumis à une hiérarchie qui peut faire obstruction à son travail ou exercer des pressions sur lui², la nature des relations entre l'agent assermenté et le parquet ne fait pas l'unanimité. Le fond du débat réside dans la possibilité, pour un procureur de la République, d'instruire un agent assermenté d'aller mener une enquête sur le terrain et de lui soumettre directement le rapport subséquent, sans passer par la hiérarchie administrative. Pourtant, la qualité d'officier de police judiciaire à compétence spéciale reconnue à un agent assermenté doit faire de ce dernier un collaborateur du parquet, comme l'est tout officier de police judiciaire. Ceci est d'autant plus logique que dans certains pays comme le Cameroun, l'inspecteur de l'environnement, par exemple, bénéficie, dans l'exercice de ses fonctions, du privilège de juridiction reconnu à tout officier de police judiciaire. En tout cas, une collaboration directe entre le parquet et les agents assermentés peut renforcer l'autorité de ces derniers sur le terrain.

Les attributions des agents assermentés sont très diversifiées. De manière générale, ils mènent des contrôles et des enquêtes, recherchent, constatent et poursuivent en répression des infractions dans le domaine de l'environnement et du développement durable, conformément aux lois et règlements en vigueur. En particulier, ils veillent au respect des instruments internationaux de protection de l'environnement ratifiés par l'État, à l'application des lois et règlements concernant la protection de la nature et de toutes ses composantes (air, atmosphère, eau, sol, sous-sol), au respect des lois et règlements sur les établissements classés, les déchets, les nuisances sonores et olfactives et les produits chimiques, au contrôle de toute source de pollution, au respect des lois et règlements sur les évaluations environnementales, à la remise en l'état des sites dégradés ou pollués et au contrôle des organismes génétiquement modifiés.

Parmi les prérogatives qui leur sont reconnues, il y a d'abord le droit d'accéder à toute installation afin d'y obtenir des informations sur la gestion de l'environnement, ensuite le droit d'enquêter sur des accidents ou incidents impliquant des substances chimiques, toxiques ou dangereuses ou des émissions sonores et olfactives, en dehors des substances radioactives, et enfin le droit de faire des investigations sur la gestion des ressources naturelles.

Les agents assermentés peuvent solliciter le soutien de la force publique pour faciliter l'accès à certains locaux, faire apposer les scellés en cas de besoin, procéder aux saisies, conduire le matériel litigieux en fourrière et interpeller le contrevenant en cas de menace ou d'atteinte grave à l'environnement. Ainsi, il est bien visible au niveau de leurs prérogatives qu'il peut y avoir une bonne complémentarité entre les agents assermentés des administrations techniques et les agents de police à compétence générale qui, somme toute, peuvent aussi intervenir dans le cadre des inspections environnementales.

1. Décret n° 2012/2808/PM du 28 septembre 2012 fixant les conditions d'exercice des fonctions d'inspecteur ou de contrôleur de l'environnement au Cameroun, art. 11.

2. Voir notamment D. BERGOT, « L'inspection de l'environnement en pratique », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial 2014, p.173. Cet ancien inspecteur de l'environnement révèle par exemple que le préfet le convoquait parfois pour lui « demander de retirer un procès-verbal ».

§ 12.1.2 Les officiers de police judiciaire à compétence générale

Les officiers de police judiciaire sont des agents des forces de sécurité (surtout la police et la gendarmerie) dont l'essentiel du travail consiste à constater des infractions et à en rechercher les auteurs et les preuves pour l'inculpation de ces derniers. Étant donné qu'ils ont une compétence générale en matière de poursuites pénales, ils peuvent constater des infractions dans le domaine de l'environnement et déclencher des enquêtes en vue de l'inculpation de leurs auteurs. Les différentes lois de plusieurs pays africains prévoient la possibilité de l'intervention des officiers de police judiciaire à compétence générale.

En vertu de l'article 104 du Code de l'environnement du Burkina Faso, les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire ont compétence pour rechercher ou pour constater les infractions aux dispositions de la législation environnementale.

Aux termes de l'article 244 du Code forestier du Burkina Faso, les infractions aux dispositions de la loi forestière sont recherchées et constatées par des agents assermentés des eaux et forêts et des services partenaires et par les officiers de police judiciaire.

Au Sénégal, l'article R.59 du décret n° 2001-282 sur l'application du Code de l'environnement prévoit que les officiers de police judiciaire et les agents assermentés du ministère de l'Environnement disposent d'une compétence générale pour constater tout manquement aux dispositions de la réglementation environnementale. La loi sénégalaise n° 2015-18 du 13 juillet 2015 portant Code de la pêche (art. 84) va plus loin en consacrant la compétence non seulement des officiers de police judiciaire, mais aussi celle des officiers et sous-officiers de l'armée de l'air, de la marine et des agents des douanes pour rechercher et constater les infractions en matière de pêche. La loi sénégalaise n° 2009-24 portant Code de l'assainissement dispose pour sa part que les infractions «sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire, les agents et fonctionnaires commis à cet effet ainsi que les délégués dans l'exercice de leurs fonctions techniques» (art. L.98).

Au Cameroun, l'article 88, alinéa 1 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 sur la gestion de l'environnement précise que l'action des agents assermentés des administrations techniques n'exclut pas les prérogatives déjà reconnues au ministère public et aux officiers de police judiciaire à compétence générale en matière pénale.

En République démocratique du Congo, l'article 71 de la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement et l'article 70 de la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature maintiennent les prérogatives des officiers de police judiciaire à compétence générale et du ministère public dans le domaine de l'environnement.

Les officiers de police judiciaire ont donc un rôle à jouer dans le suivi du respect des lois environnementales. Mais leur formation peut comporter certaines lacunes. Plusieurs d'entre eux n'ont ainsi jamais eu l'occasion de lire la moindre disposition d'une loi environnementale dans leurs pays respectifs. Leur formation dans les écoles de police et autres est en effet axée sur le Code pénal et le Code de procédure pénale. Pourtant, une formation des policiers et gendarmes en droit de l'environnement pourrait améliorer leur capacité en matière d'inspection environnementale et contribuer à renforcer l'effectivité des règles de protection de l'environnement.

SECTION 12.2

Le déroulement d'une inspection environnementale

Toute mission d'inspection environnementale se prépare et comporte des tâches précises sur le terrain.

§ 12.2.1 Les préliminaires d'une descente sur le terrain

La mission d'inspection environnementale doit normalement être programmée. Cette programmation peut être annuelle, mensuelle et, dans une certaine mesure, hebdomadaire. Cependant, il peut y avoir des

missions spontanées en fonction des circonstances. Un incident ou un accident dégradant l'environnement peut motiver une mission spontanée, tout comme une dénonciation par le voisinage, des associations ou de simples citoyens.

Il est toujours souhaitable de descendre sur le terrain en tenue officielle (pour ceux des agents qui ont une tenue de service), muni de sa carte professionnelle et de l'ordre de mission, afin d'incarner l'autorité publique devant les personnes résistantes. En effet, l'inspection environnementale est une activité étatique encore peu connue du public.

Par ailleurs, il est aussi nécessaire d'avoir une idée précise de la nature des activités menées dans la structure à inspecter ; ceci permet d'y aller avec un équipement adéquat (appareils, outils de mesure ou de prélèvement, etc.) permettant de travailler avec sérénité, notamment lorsqu'il faut rassembler des preuves d'une infraction.

§ 12.2.2 Les tâches à effectuer sur le terrain

Lors de la descente sur le terrain, la mission d'inspection doit être bien organisée ; au besoin, chaque membre de l'équipe doit avoir une tâche précise. Dès l'arrivée sur le site, il faut mettre en confiance les dirigeants de la structure à inspecter et recueillir d'eux d'éventuelles informations complémentaires sur les activités qui y sont menées. L'équipe d'inspection doit aussi vérifier si les dirigeants de la structure à inspecter avaient reçu toutes les autorisations requises par la législation et la réglementation pour mener leurs activités. Ceci exige donc une parfaite maîtrise des prescriptions légales et réglementaires de la part des agents assermentés qui descendent sur le terrain.

Si l'équipe d'inspection doit opérer des saisies ou des prélèvements (dans le cas d'activités chimiques), des procès-verbaux doivent être établis en conséquence. Des prélèvements peuvent être faits de manière routinière pour vérifier la qualité (bonne ou mauvaise) des produits de la structure, la référence en la matière étant indiquée par les normes techniques en vigueur. Des prélèvements peuvent aussi être effectués de

manière inopinée, comme suite à un incident ou à une dénonciation. En cas de prélèvement, des échantillons doivent être mis en sécurité dans des contenants clos et transparents si possible, identifiables par des systèmes d'étiquetage et scellés séance tenante pour éviter toute substitution éventuelle. Il est toujours conseillé, dans la mesure du possible, de diviser les échantillons en trois parties à distribuer de la manière suivante : une partie pour le laboratoire officiel de contrôle (par exemple un Centre Pasteur), une partie gardée à l'inspection pour une éventuelle contre-expertise, et une autre partie destinée à la structure inspectée.

Dans le secteur des produits chimiques, les missions d'inspection doivent toujours être équipées d'un matériel approprié pour prélever et bien conserver des produits suspectés.

Les agents assermentés doivent aussi s'atteler sur le terrain à examiner les points de rejet, de traitement et d'entreposage des déchets de toute sorte, les points de rejet de substances liquides et gazeuses, ainsi que les sources de nuisances sonores ou olfactives. Cet examen peut se faire, selon le cas, avec des appareils appropriés, de manière visuelle ou par le prélèvement d'échantillons à analyser en laboratoire. En tout état de cause, il est nécessaire de veiller au respect des moindres détails des normes législatives, réglementaires et techniques en vigueur.

Certains secteurs de l'environnement, telles les forêts, ont leurs spécificités en matière d'inspection. L'inspection dans le secteur forestier peut certes commencer par la vérification du titre d'exploitation forestière, mais même lorsque ce titre existe et est valide, il faut vérifier si l'exploitant forestier respecte les limites géographiques mentionnées dans son titre. En effet, plusieurs exploitants forestiers pratiquent souvent la fraude en allant couper des arbres hors de la surface qui leur est attribuée. Il faut de plus vérifier si le diamètre des arbres coupés correspond au diamètre minimal indiqué par la réglementation en vigueur, sans oublier l'examen du carnet ou du registre du chantier, qui doit contenir des indications sur toutes les activités menées quotidiennement sur le site de l'exploitation forestière ; à ce niveau, il s'agit surtout de comparer les indications du carnet du chantier

avec la production réelle visible sur le site. La vérification des espèces coupées est aussi nécessaire, ainsi que la prise de précautions pour empêcher la destruction des arbustes et autres produits non ligneux lors de l'abattage d'un arbre. Il est également important de voir si l'exploitant applique les prescriptions concernant le reboisement ou la reforestation, ne fait pas obstruction aux cours d'eau, respecte les prescriptions du plan d'aménagement et du plan de gestion, respecte les aires protégées, procède au marquage régulier des grumes et, en somme, respecte toutes les normes techniques d'exploitation forestière. Lors du contrôle des grumiers, il est nécessaire de s'assurer que les indications de la lettre de voiture³ correspondent exactement aux produits transportés.

À la fin de la descente sur le terrain, des recommandations doivent être adressées aux dirigeants de la structure inspectée et un procès-verbal doit être dressé par les agents assermentés.

§ 12.2.3 L'établissement du procès-verbal

Le procès-verbal est un document écrit dressé par une autorité compétente, les agents assermentés dans le contexte de l'inspection environnementale, pour consigner les actes posés pendant la visite d'une structure et les constatations faites au sein de cette dernière constituant une violation des normes législatives, réglementaires ou techniques et susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires.

Plusieurs lois et règlements sur l'environnement des États africains prescrivent l'établissement des procès-verbaux après une inspection.

Au Sénégal, le décret n° 2001-282 du 12 avril 2001 sur l'application du code de l'environnement précise que les infractions «sont constatées par des procès-verbaux des agents assermentés et chargés d'exercer la surveillance et le contrôle administratif et technique des installations classées [...] Ces procès-verbaux sont adressés au procureur de la République avec ampliations au Gouverneur de région, aux

ministres chargés de l'environnement, des mines, de la protection civile et de la santé» (art. R.25).

Au Burkina Faso, le Code de l'environnement indique que, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire et les agents assermentés de l'environnement, des eaux et forêts, de l'hygiène et de l'assainissement et des municipalités procèdent aux constats, enquêtes et perquisitions conformément aux dispositions du code de procédure pénale et en dressent procès-verbal. Ils informent sans délai le procureur du Faso des infractions qu'ils auront constatées (art. 105).

En Côte d'Ivoire, le Code de l'environnement dispose que les infractions sont constatées sur procès-verbal par les agents assermentés (art. 107).

Au Cameroun, la loi-cadre sur la gestion de l'environnement précise : «Toute infraction constatée fait l'objet d'un procès-verbal régulier. La recherche et la constatation des infractions sont effectuées par deux (2) agents qui cosignent le procès-verbal. Ce procès-verbal fait foi jusqu'à l'inscription en faux» (art. 89).

En République démocratique du Congo, la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier prescrit : «Les inspecteurs forestiers, fonctionnaires, agents assermentés et officiers de police judiciaire consignent dans des procès-verbaux la nature, le lieu et les circonstances des infractions constatées, les éléments de preuve relevés et des dépositions des personnes ayant fourni des renseignements. Ces procès-verbaux font foi jusqu'à la preuve du contraire et sont transmis dans les meilleurs délais à l'officier du ministère public, en même temps qu'un rapport est adressé par l'officier de police judiciaire à l'administration chargée des forêts» (art. 133).

Les articulations d'un procès-verbal doivent être claires, de manière à ne laisser planer aucun doute sur les infractions constatées. Ainsi, le procès-verbal doit indiquer la date des constatations, les noms des agents ayant constaté, et à quelle occasion l'inspection a été effectuée. Les faits doivent être relatés (les heures, dates, lieux, circonstances de l'interpellation, les

3. La lettre de voiture est un document sécurisé qui indique tous les produits forestiers à bord d'un camion d'une société d'exploitation forestière.

moyens utilisés par la structure inspectée pour commettre l'infraction, le déroulement de l'inspection), les infractions constatées et règles juridiques ou techniques violées, l'identité des auteurs desdites violations et des complices éventuels ainsi que leurs déclarations et réponses aux questions des agents assermentés, la description du matériel, des produits et engins saisis et le lieu où ils ont été gardés, les indications sur les prélèvements effectués, et le lieu de détention du contrevenant, en cas d'arrestation. Ce

procès-verbal doit être signé par les agents ayant mené l'inspection ; dans certains pays comme le Cameroun, la loi exige une contre-signature de l'auteur de l'infraction. Toutefois, si ce dernier refuse de contresigner, mention en est faite sur le procès-verbal.

En somme, une inspection environnementale peut ouvrir plus tard la voie à des poursuites pénales, sans exclure la constitution d'éventuelles parties civiles.

CHAPITRE 13

Le contentieux de l'environnement

Introduction

Le contentieux de l'environnement peut se définir simplement comme l'ensemble des litiges découlant de l'application des règles de protection de l'environnement. Il peut se dérouler soit devant le juge administratif, soit devant le juge judiciaire, en fonction des parties au litige ainsi que de l'objet de celui-ci. En Afrique, il est marqué, d'une part, par la pratique de la transaction dans la quasi-totalité des secteurs environnementaux entre l'administration et les auteurs d'infractions et, d'autre part, par l'intervention effective des instances judiciaires pour les cas où la transaction n'a pas prospéré ou n'est pas applicable.

SECTION 13.1

La transaction

Le Code civil définit la transaction comme une « convention par laquelle les parties, au moyen de concessions réciproques, terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître ». La pratique de la transaction est très fréquente en matière fiscale et douanière, et en matière d'assurance.

Elle est prévue dans la loi ivoirienne n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement, à l'article 108 : « L'administration chargée de l'environnement peut transiger en toute circonstance et à tout moment de la procédure avant toute décision au fond. La demande de transaction est soumise à l'Autorité nationale compétente qui fixe en cas d'acceptation, le montant de celle-ci. »

Le Code de l'environnement du Burkina Faso envisage aussi la transaction, tout en l'excluant pour les cas de crime : « Dans le cadre de la répression des

infractions commises en violation des dispositions de la présente loi, le ministre en charge de l'environnement a la possibilité de transiger sauf en cas de crime » (art. 116). Par ailleurs le montant des transactions doit être acquitté dans les délais fixés dans l'acte de transaction, faute de quoi, il est procédé aux poursuites judiciaires (art. 117).

Aux termes de l'article L.103 du Code de l'environnement du Sénégal, le ministre chargé de l'environnement ou son représentant a le pouvoir de transiger en cas d'infraction aux dispositions du Code. La procédure de transaction est exercée avant jugement, selon les règles en vigueur, sur proposition ou avec l'accord du département ministériel compétent. En cas de pollution délibérée ou de non-exécution de la transaction dans le délai imparti, l'auteur de l'infraction est poursuivi devant le tribunal. La procédure de transaction est écartée en cas de récidive.

Au Cameroun, la loi n° 96/12 sur la gestion de l'environnement prévoit que les administrations chargées de la gestion de l'environnement ont plein pouvoir pour transiger. L'auteur de l'infraction doit saisir l'administration compétente à cet effet. La procédure de transaction doit être antérieure à toute procédure judiciaire éventuelle sous peine de nullité (art. 91).

En République démocratique du Congo l'article 137 du Code forestier du 29 août 2002 dispose : « Avant jugement, les transactions peuvent être consenties dans les conditions et selon les modalités fixées par arrêté du ministre. Cet arrêté définit notamment les formalités et procédures à observer lors des transactions, la liste des agents habilités à transiger et les barèmes des transactions. Dans tous les cas de récidive, la transaction n'est consentie que de façon exceptionnelle et seulement par le ministre. » L'action publique est éteinte par la transaction. L'article 140

du même Code précise : « Le délinquant peut se libérer d'une transaction soit par un paiement en espèces, soit par l'exécution des travaux d'intérêt forestier. »

En RDC toujours, l'arrêté ministériel n° 104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière définit la transaction comme « l'acte par lequel l'auteur d'une infraction forestière obtient de l'inspecteur, fonctionnaire ou agent verbalisant ou d'une tout autre autorité compétente l'extinction de l'action publique à sa charge moyennant paiement en espèces ou exécution des travaux d'intérêt forestier » (art. 2).

La transaction qui est ainsi prévue dans diverses législations et réglementations environnementales en Afrique semble mettre plusieurs auteurs d'infractions à l'abri des poursuites judiciaires et limite l'action de la justice dans la poursuite de ceux qui violent les règles de protection de l'environnement. Ainsi semble s'établir un principe « hors-la-loi-payeur », qui peut laisser prospérer des violations des règles de protection de l'environnement tout en rendant la justice impuissante devant ces conduites illégales, le paiement du montant de la transaction mettant fin à toute poursuite. En d'autres termes, celui qui viole la loi, mais paye l'amende exigée par l'administration ne doit plus être une cible pour la justice. Il est donc nécessaire d'entrevoir la possibilité pour la justice d'intervenir dans le processus de transaction, pour empêcher des pratiques illégales en la matière. On peut donc envisager que toute conclusion d'une transaction entre l'administration et un délinquant écologique soit validée par le tribunal compétent afin d'éviter des montants au rabais, des cas de récidive et de corruption.

Heureusement, la pratique de la transaction touche uniquement le juge judiciaire et n'influence aucunement l'office du juge administratif.

SECTION 13.2

Le contentieux de l'environnement devant le juge administratif

Tout acte administratif faisant grief (hormis les actes de gouvernement, par exemple) peut faire l'objet

d'un recours devant le juge administratif. Dans le domaine de l'environnement, l'administration peut prendre des actes de portée générale ou individuelle qui sont susceptibles de recours devant le juge administratif (dans certains États, la saisine du juge administratif ne peut prospérer qu'après l'échec d'un recours auprès de l'administration). Le recours devant le juge administratif peut concerner le sursis à exécution, le recours pour excès de pouvoir ou le recours en responsabilité.

§ 13.2.1 Le sursis à exécution

Le recours auprès de l'administration contre un acte administratif ne suspend pas son exécution. Cependant, lorsque son exécution est de nature à causer un préjudice irréparable et que la décision attaquée n'intéresse ni l'ordre public, ni la sécurité ou la tranquillité publique, le président de la juridiction administrative compétente peut, s'il est saisi d'une requête, et après communication à la partie adverse et conclusion du ministère public, ordonner le sursis à exécution. L'ordonnance prononçant le sursis à exécution devient caduque si, à l'expiration d'un certain délai à compter de la décision de rejet du recours administratif, ladite juridiction administrative n'est pas saisie de la requête introductive d'instance. La chambre administrative de la Cour suprême du Cameroun a déjà eu à prendre des ordonnances de sursis à exécution dans l'affaire Société forestière Hazim (SFH) et Compagnie contre État du Cameroun (ordonnance n° 01/OSE/PCA/CS/2002-2003 et ordonnance n° 02/OSE/PCA/CS/2002-2003) pour suspendre l'exécution des sanctions administratives (des amendes) décidées par le ministère de l'Environnement et des Forêts en 2002 à l'encontre du plaignant, la SFH.

§ 13.2.2 Le recours pour excès de pouvoir

L'excès de pouvoir concerne très souvent le vice de forme, l'incompétence, la violation d'une disposition légale ou réglementaire et le détournement de pouvoir. Les actes administratifs relatifs à la gestion de l'environnement peuvent se retrouver dans certaines de ces irrégularités et leur annulation par un juge administratif entraînera des effets sur le plan juridique.

A Les perspectives du recours pour excès de pouvoir en matière environnementale

Avec l'évolution de la décentralisation, qui se caractérise par un transfert d'importantes compétences aux collectivités territoriales décentralisées en matière d'environnement, il est envisageable que des cas d'incompétence puissent être signalés dans l'avenir au niveau des autorités préfectorales qui ne se seront pas bien imprégnées des nouvelles attributions des mairies ou des régions. Par ailleurs, la législation et la réglementation en matière environnementale étant instables et parfois ciblées sur des objectifs précis, il peut parfois avoir une confusion des rôles des différents ministères aboutissant à l'intervention des uns dans le domaine de compétence des autres.

Les vices de forme sont aussi envisageables en perspective. En effet, plusieurs textes législatifs et réglementaires préconisent la consultation des populations, de la société civile et des ONG dans le processus de prise de certaines décisions dans le domaine de l'environnement¹ (étude d'impact environnemental, forêt, urbanisme, etc.). Les actes administratifs qui seront donc pris en ignorant l'exigence de consultation prescrite soit par une loi, soit par un décret d'application pourront être considérés comme irréguliers. Par ailleurs, une sanction administrative basée sur un procès-verbal irrégulier peut être annulée pour vice de forme.

La violation des dispositions légales ou réglementaires est aussi envisageable, dans la mesure où plusieurs lois et règlements dans le domaine de l'environnement sont récents et que leur maîtrise par certaines autorités investies du pouvoir réglementaire n'est pas évidente.

Enfin, le détournement de pouvoir est le fait pour l'administration d'utiliser un pouvoir à des fins autres

que celles pour lesquelles il lui a été confié. Il est envisageable qu'une autorité administrative utilise ses compétences en matière environnementale pour atteindre des objectifs qui ne sont pas la protection de l'environnement.

B L'effet de l'annulation

Il faut avant tout signaler le principe d'opposabilité *erga omnes* de l'annulation d'une décision administrative.

Dans l'arrêt n° 28/P du 27 mai 2010 (affaire Hazim), la Cour suprême du Cameroun rappelle qu'«il est de principe jurisprudentiel que l'annulation d'une décision administrative pour excès de pouvoir est opposable *erga omnes*».

Dans l'arrêt n° 98/civ du 22 mars 2012 (SFH contre État du Cameroun), la Cour suprême indique entre autres que l'annulation pour excès de pouvoir est revêtue d'une autorité de chose jugée d'une façon absolue, qu'elle est faite dans l'intérêt de la légalité qui est le bien de tous, qu'elle a un caractère d'utilité publique (voir 23^e et 24^e rôles).

L'annulation a un effet rétroactif. Les actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n'être jamais intervenus selon la Cour suprême du Cameroun. À ce propos, la Cour suprême camerounaise reprend *in extenso* une position doctrinale de Bernard Pacteau dans l'arrêt du 22 mars 2012 en ces termes : «Le propre de la justice, on l'a dit et répété, est de revenir, de retourner, donc de rétroagir. Le juge est même là pour ça. C'est ce qu'on lui demande, c'est ce qu'on cherche quand on le saisit, c'est ce qu'on attend de lui : dire quel était le droit, le bon droit, donc de dire ce qui aurait dû être fait. C'est sa fonction. C'est sa mission, c'est même son obligation. L'effet boomerang lui est consubstantiel. Le juge fait ainsi forcément de

1. Voir par exemple dans le Code forestier de la RDC, l'article 15 : «Dans chaque province, les forêts sont classées suivant la procédure fixée par décret du Président de la République. Le classement s'effectue par arrêté du ministre après avis conforme du conseil consultatif provincial des forêts concernées, fondé sur la consultation préalable de la population riveraine. Toutefois, la création des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux et des secteurs sauvegardés relèvent de la compétence du Président de la République.»

Aux termes du Code de l'environnement du Sénégal, la procédure d'audience publique fait partie intégrante de l'étude d'impact sur l'environnement (art. L.52). La participation des populations répond de la volonté de démocratiser le processus de prise de décision et elle est garantie par l'État dans le sens de la décentralisation et de la régionalisation (art. L.53).

la marche arrière, et même de façon d'autant plus drastique que pendant tout le temps de l'instruction du recours, la vie juridique et administrative avait continué sa marche en avant².»

§ 13.2.3 Le contentieux de la responsabilité administrative

La responsabilité de l'administration peut être engagée, dans le domaine de l'environnement, pour :

- faute pour délivrance d'un certificat de conformité environnementale en violation de la réglementation ;
- faute pour délivrance d'une autorisation d'exploitation d'une installation classée assortie de prescriptions insuffisantes ;
- faute pour avoir délivré un permis de construire dans une zone inappropriée à la construction ;
- faute pour avoir autorisé le déversement de déchets sans tenir compte du milieu récepteur ;
- abstention de faire respecter une réglementation existence (faute par omission, très souvent évoquée lorsqu'il manque une étude d'impact environnemental et que l'État ne prend aucune mesure).

Au Cameroun, la responsabilité de l'État peut aussi être engagée pour faute de son agent : «Les administrations chargées des forêts, de la pêche et de la faune sont civilement responsables des actes de leurs employés commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Dans ce cas, elles disposent, en tant que de besoins, de l'action récursoire à leur rencontre³.»

Il y a aussi les perspectives de la responsabilité sans faute (cas de la responsabilité pour risque, par exemple l'exposition de certaines personnes à des risques ; dommages des travaux publics ; ouvrages publics dangereux ; dommages causés par une activité dangereuse, par exemple la destruction d'un immeuble insalubre).

L'État a le devoir général de protéger l'environnement, et ses défaillances dans l'accomplissement de cette obligation peuvent susciter la saisine du juge administratif. C'est à ce niveau que les acteurs de la société civile doivent jouer pleinement leur rôle dans le cadre de la veille citoyenne. Il faut donc que le juge administratif accorde une bonne attention aux requêtes des associations et ONG qui, le plus souvent, poursuivent l'intérêt général.

L'une des implications de la responsabilité de l'administration est l'indemnisation : c'est une opération qui consiste à réparer le dommage subi par une victime. Dans les conditions normales, le montant de la réparation répond aux règles classiques. Le préjudice doit être réparé intégralement, mais sans exagération. L'autre implication est la remise en l'état du site dégradé.

Il peut y avoir des implications politiques aussi, notamment l'éviction du responsable administratif (ministre, maire, etc.) à l'origine de la décision qui a engendré la responsabilité de l'État ou de la commune.

Le juge administratif doit être ouvert aux recours des citoyens en matière d'environnement, car pour ces derniers, il s'agit d'une façon d'exercer leur devoir de protéger l'environnement imposé par la Constitution ou par la loi. Ce devoir constitutionnel ou légal donne au citoyen la qualité pour agir, y compris devant la justice.

SECTION 13.3

Le contentieux de l'environnement devant les juges judiciaires

§ 13.3.1 Devant le juge pénal

Le devoir du citoyen de protéger l'environnement est consacré dans la plupart des pays africains, à côté de la reconnaissance du droit à l'environnement. Au

2. Arrêt n° 98/Civ du 22 mars 2012 de la Cour suprême du Cameroun (chambre judiciaire), Affaire Société forestière Hazim et Compagnie contre État du Cameroun (31^e et 32^e rôles).

3. Loi n° 94/001 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, art. 153.

Cameroun, c'est la Constitution qui évoque le devoir du citoyen de protéger l'environnement⁴.

Au Sénégal, le Code de l'environnement précise : «Tout individu a droit à un environnement sain dans les conditions définies par les textes internationaux, le présent Code et les autres lois de protection de l'environnement. Ce droit est assorti d'une obligation de protection de l'environnement» (art. L.1).

En RDC, la constitution affirme : «Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le devoir de le défendre» (art. 53).

Au Burkina Faso, le Code de l'environnement indique que la promotion d'un environnement sain est d'intérêt général et une obligation pour toutes les personnes physiques et morales (art. 6).

En Côte d'Ivoire, le code de l'environnement dispose que toute personne a le droit fondamental de vivre dans un environnement sain et équilibré et qu'elle aussi le devoir de contribuer individuellement ou collectivement à la sauvegarde du patrimoine naturel (art. 33).

L'obligation ou le devoir de protéger l'environnement ainsi consacré implique des sanctions pénales en cas de manquements. Plusieurs lois sur la protection de l'environnement contiennent déjà des dispositions pénales que le juge peut appliquer sans avoir recours au Code pénal. Le droit pénal de l'environnement émerge donc dans tous les pays africains et les lois environnementales répriment des crimes, des délits et des contraventions commis contre la nature.

A Condamnations lourdes pour des cas assimilables au crime

Au Cameroun, par exemple, la loi de 1996 sur la gestion de l'environnement punit d'une amende de 50 millions à 500 millions de FCFA et d'une peine d'emprisonnement à perpétuité toute personne qui

introduit des déchets toxiques ou dangereux sur le territoire national (art. 80 de).

B Condamnations moyennes pour des cas assimilables à un délit

Toujours au Cameroun, est punie d'une amende de 2 millions à 5 millions de FCFA et d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne ayant réalisé, sans étude d'impact, un projet nécessitant une étude d'impact, réalisé un projet non conforme aux critères, normes et mesures énoncés pour l'étude d'impact, ou empêché l'accomplissement des contrôles et analyses prévus par la loi ou par ses textes d'application (art. 79).

Est punie d'une amende de 10 millions à 50 millions de FCFA et d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui importe, produit, détient ou utilise contrairement à la réglementation des substances nocives ou dangereuses (art. 81, 1).

Est punie d'une amende de 1 million à 5 millions de FCFA et d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui pollue, dégrade les sols et sous-sols, ou altère la qualité de l'air ou des eaux, en infraction aux dispositions de la loi (art. 82, 1).

Est puni d'une amende de 10 millions à 50 millions de FCFA et d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement, tout capitaine de navire qui se rend coupable d'un rejet dans les eaux maritimes sous juridiction camerounaise d'hydrocarbures ou d'autres substances liquides nocives pour le milieu marin, en infraction aux dispositions de la loi et de ses textes d'application ou des conventions internationales relatives à la prévention de la pollution marine auxquelles le Cameroun est partie (art. 83, 1).

4. La Constitution du Cameroun dispose : «Toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous.»

Est punie d'une amende de 500 000 FCFA à 2 millions de FCFA et d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui fait fonctionner une installation ou utilise un objet mobilier en infraction aux dispositions de la loi (art. 84, 1).

C Peines légères pour des cas assimilables à une contravention

Au Burkina Faso, par exemple, l'article 119 du Code de l'environnement indique que les contraventions en matière d'environnement sont définies par voie réglementaire.

D Circonstances atténuantes

Concernant les circonstances atténuantes, l'article 105 du Code de l'environnement en Côte d'Ivoire dispose : « Les circonstances atténuantes et le sursis ne sont pas applicables aux infractions prévues par le présent code relatives aux déchets dangereux. » Au Cameroun, l'article 87 de la loi sur la gestion de l'environnement précise : « Les dispositions [...] du Code pénal relatives au sursis et aux circonstances atténuantes ne sont pas applicables aux sanctions prévues par la présente loi. »

Le parquet doit être attentif aux dénonciations formulées par des citoyens et ouvrir des enquêtes lorsqu'il y a une alerte au lieu d'attendre que des décès soient d'abord signalés pour déclencher une action publique.

§ 13.3.2 Devant le juge civil

Généralement, le contentieux devant le juge civil vise à réclamer une réparation. Mais à ce niveau, il faut avoir subi un préjudice.

La notion de responsabilité civile sans faute est consacrée en droit de l'environnement dans plusieurs pays, surtout en matière de pollution :

- Au Sénégal, en vertu de l'article L.71 du Code de l'environnement, « la responsabilité civile du pollueur est engagée, en l'absence de toute faute », lorsque l'établissement à l'origine du dommage causé est un établissement « à risques ». Cette responsabilité ne peut être écartée qu'en apportant la preuve que la pollution et ses conséquences dommageables sont uniquement dues à un événement ayant le caractère de force majeure, ou à une faute d'un tiers ou de la victime qui, par son action ou son abstention, aura contribué à la réalisation du dommage.
- Au Cameroun, aux termes de l'article 77 de la loi sur la gestion de l'environnement, sans préjudice des peines applicables sur le plan de la responsabilité pénale, est « responsable civilement, sans qu'il soit besoin de prouver une faute », toute personne qui, transportant ou utilisant des hydrocarbures ou des substances chimiques, nocives et dangereuses, ou exploitant un établissement classé, a causé un dommage corporel ou matériel se rattachant directement ou indirectement à l'exercice des activités susmentionnées.

La réparation de ce préjudice est partagée lorsque l'auteur du préjudice prouve que le préjudice corporel ou matériel résulte de la faute de la victime. Elle est exonérée en cas de force majeure.

Le juge civil peut, en cas d'urgence, ordonner la cessation d'une activité manifestement illicite qui porte atteinte à l'environnement. Le juge civil peut aussi être saisi des cas de troubles de voisinage.

Enfin, le juge constitutionnel peut aussi être saisi au cas où un texte juridique violerait des dispositions constitutionnelles relatives à l'environnement. Mais l'accès au juge constitutionnel est très restrictif dans plusieurs États africains.

Pour approfondir les connaissances sur le contentieux de l'environnement, lire l'étude de cas n° 2 (Les défis de la lutte contre la délinquance faunique en Afrique de l'Ouest), l'étude cas n° 3 (La responsabilité civile environnementale en droit camerounais) et l'étude de cas n° 4 (Le droit à l'environnement dans les juridictions régionales des droits de l'homme en Afrique et en Europe).

CONCLUSION GÉNÉRALE

Aux termes des recommandations de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, d'une part : « Les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement » (principe 11). D'autre part : « Les États et les peuples doivent coopérer [...] au développement du droit international dans le domaine du développement durable » (principe 27).

Plusieurs États africains ont répondu à ces recommandations de Rio, d'une part en ratifiant un grand nombre d'instruments juridiques internationaux sur la protection de l'environnement et, d'autre part, en adoptant en même temps de nouvelles législations sur l'environnement. Mais malgré ces ratifications massives d'instruments internationaux et cette vitalité législative au niveau national, l'efficacité du droit de l'environnement demeure un grand défi.

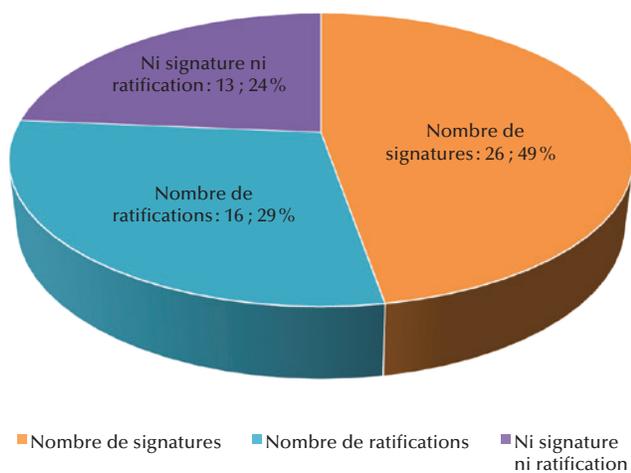
Plusieurs États africains ont une constitution qui tient compte des préoccupations environnementales. Cette prise en compte se manifeste d'abord par la consécration du droit à l'environnement, ensuite par la reconnaissance d'un devoir pour tous les citoyens de protéger l'environnement, et enfin par l'interdiction d'importer des déchets. À côté des constitutions, ces pays ont élaboré des lois nationales dans le domaine de l'environnement, qui contiennent d'importantes dispositions en matière pénale. Celles-ci permettent au droit de l'environnement de toujours s'appuyer sur une force dissuasive sans laquelle son efficacité resterait indéfiniment fictive. Cependant, plusieurs secteurs de la protection de l'environnement dans ces pays restent faiblement réglementés.

Tout au moins, faudrait-il déjà que la législation et la réglementation déjà existantes et en vigueur puissent

être bien appliquées. Pour cela, il est indispensable que les acteurs de la justice, de la société civile et même de l'administration publique les maîtrisent correctement pour mieux veiller à leur respect au sein de la société.

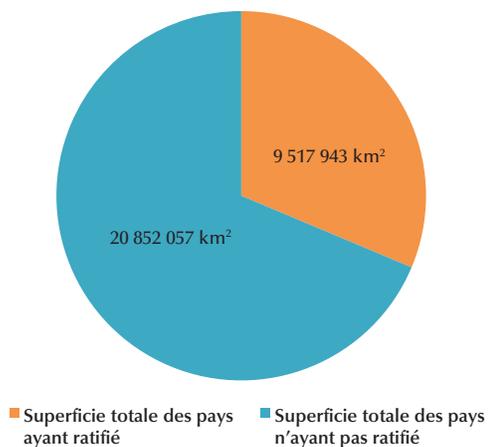
Quant aux lacunes observées dans les arsenaux juridiques environnementaux de certains pays, elles peuvent aisément être comblées, ne serait-ce que partiellement, par la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée en 2003. Cet instrument juridique généraliste et actualisé, diversifié et profond, contient des dispositions à ne pas négliger, notamment en ce qui concerne les droits procéduraux, une des zones d'ombre, sinon sombres, de plusieurs législations en Afrique. Mais malheureusement, seuls 16 États sur 55 ont ratifié ce texte en date du 15 juin 2017, soit quatorze ans après l'adoption. Ceux-ci ne représentent que 29 % des États concernés par cette convention (voir le graphique 1 ci-dessous), soit 31 % de la superficie du continent (voir le graphique 2 ci-dessous).

Étant donné que plusieurs États d'Afrique ont adopté le système moniste avec primat du droit international sur les lois nationales, la ratification de la Convention africaine sur la nature et les ressources naturelles par ceux-ci produira des effets juridiques directs, surtout en faveur des citoyens, du fait de la valeur supra-législative qui lui est reconnue. Il est donc nécessaire que la synergie entre l'IFDD, le PNUE et l'UICN œuvre davantage pour une ratification rapide de cette convention, pour le bonheur de l'environnement en Afrique.



GRAPHIQUE 1 Représentation graphique de l'état des ratifications et des signatures de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles

Superficie totale de l'Afrique :
30,37 millions de km²



GRAPHIQUE 2 Représentation de la superficie du continent couverte pour la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles.

ÉTUDES DE CAS

ÉTUDE DE CAS N° 1

Le cadre juridique de la participation des populations à la gestion durable des forêts en Afrique centrale : forces et faiblesses

Introduction

Les forêts du bassin du Congo représentent le deuxième massif forestier par leur superficie dans le monde, après celles de l'Amazonie. Ce massif forestier qui se trouve en Afrique centrale est d'une très grande importance pour notre planète à cause de son rôle dans la régulation du climat mondial, et il est directement visé par un des objectifs du programme Action 21 se rapportant à la protection de l'atmosphère. Cet objectif vise précisément à « préserver, aménager de façon durable et renforcer, selon que de besoin, tous les puits de captage des gaz à effet de serre¹ ».

Les forêts du bassin du Congo couvrent plusieurs États : le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sao Tomé-et-Principe et, dans une certaine mesure, le Tchad. Après avoir pris conscience de la nécessité de poser des fondements sûrs et durables d'une coopération au niveau de l'Afrique centrale en matière de conservation et de gestion rationnelle de leurs forêts, ces États ont institué en 2005 une organisation sous-régionale, la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC). La création de la COMIFAC a été précédée par le Sommet de Yaoundé, tenu en 1999, regroupant les chefs d'État des pays d'Afrique centrale qui, à cette occasion, ont signé la Déclaration de Yaoundé², dans laquelle ils prennent une position

commune en faveur de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. La Déclaration de Yaoundé a reçu le soutien officiel de l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa 54^e session, à travers la Résolution n° 54/214 du 1^{er} février 2000.

La création de la COMIFAC marque une étape décisive dans l'engagement des États d'Afrique centrale à protéger leurs forêts. En effet, la naissance de cette nouvelle organisation rompt avec la « méfiance³ » manifestée par l'Afrique vis-à-vis de la protection de l'environnement lors du Sommet de Stockholm en 1972 ; en outre, il s'agit d'un progrès important par rapport aux résultats mitigés obtenus au Sommet de Rio en 1992 dans le domaine des forêts. À titre de rappel, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement n'avait pas pu dégager un texte contraignant concernant les forêts. Seule la « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts⁴ » avait fait l'objet d'une position consensuelle dans ce domaine de la part des différents participants à cette conférence.

La Déclaration de principes sur les forêts insiste déjà sur la nécessité de faire participer diverses couches de la population à la gestion des ressources forestières. Elle préconise d'abord « que le public et les décideurs disposent en temps utile d'informations fiables et précises sur les forêts et les écosystèmes forestiers⁵ » ; ensuite, elle indique que « la participation intégrale des femmes à tous les aspects d'une gestion, d'une conservation et d'une exploitation écologiquement viable doit être activement encouragée⁶ » ; enfin, elle

1. Nations Unies, *Action 21*, New York, Nations Unies, 1993, p. 64.

2. Déclaration signée le 17 mars 1999 à Yaoundé par les chefs d'État et de gouvernement des pays situés dans le bassin du Congo (disponible sous <<http://www.comifac.org>>).

3. M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef/Aupelf, 1996, p. 32.

4. Nations Unies, *op. cit.*, p. 253.

5. *Ibid.*, p. 254.

6. *Ibid.*

souligne que «les capacités autochtones et les connaissances locales appropriées en matière de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts devraient [...] être reconnues, respectées, enregistrées [et] perfectionnées⁷».

Action 21, de son côté développe sur presque huit chapitres la nécessité de la participation des jeunes, des femmes, des autochtones, des organisations non gouvernementales, des collectivités locales, des syndicats, des milieux d'affaires et de la communauté scientifique au développement durable⁸.

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement souligne pour sa part que la «pleine participation» des femmes «est essentielle à la réalisation d'un développement durable» (principe 20), avant de relever la nécessité d'une mobilisation de la jeunesse et des communautés locales et autochtones (principes 21 et 22) pour la cause de la planète.

Ainsi, les trois documents politiques essentiels de la Conférence de Rio de 1992, à savoir *Action 21*, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et la Déclaration de principe sur les forêts consacrent tout simplement, en matière de protection de l'environnement, un principe d'aménagement du fonctionnement des institutions publiques consistant à associer toutes les catégories de citoyens au processus de prise de décision : le principe de participation.

Le principe de participation du public a pris une grande envergure dans les politiques de protection de l'environnement en Afrique centrale. Cette envergure, qui s'accroît particulièrement dans la gestion des forêts, s'illustre par une double consécration aussi bien au niveau des instruments juridiques et politiques sous-régionaux qu'au niveau de chaque État de l'Afrique centrale.

I. La consécration du principe de participation du public à la gestion des forêts d'Afrique centrale par des instruments sous-régionaux

Ces instruments sous-régionaux peuvent être classés en deux catégories : les instruments politiques et les instruments juridiques.

A La consécration de la participation du public par les instruments politiques sous-régionaux en Afrique centrale

Les principaux instruments politiques sous-régionaux qui consacrent clairement la participation du public à la gestion des forêts en Afrique centrale sont le Plan de convergence et les directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts.

1. La consécration de la participation du public à la gestion forestière dans le Plan de Convergence

Le Plan de convergence est un document qui constitue une sorte de feuille de route commune à réaliser par les États d'Afrique centrale pour assurer la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers de la sous-région. Suite aux engagements pris par les États d'Afrique centrale lors du Sommet de Yaoundé, les ministres responsables des forêts dans les pays concernés avaient été chargés de coordonner la mise en œuvre de la volonté exprimée par les chefs d'État et de gouvernement. Ces ministres avaient à ce titre tenu une première conférence en 2000 dans le but d'asseoir les bases d'une coopération sous-régionale pour une conservation et une gestion concertées des forêts en Afrique centrale. C'est à l'issue de cette conférence que la première version du Plan de convergence avait été adoptée, présentant les objectifs sous-régionaux en matière de gestion des forêts en

7. *Ibid.*, p. 255.

8. Voir notamment Nations Unies, *op. cit.*, chap. 24 à 32.

Afrique centrale ainsi que le résumé du programme d'actions spécifiques de chaque État membre. Les différents programmes devraient concourir à atteindre les objectifs convergents fixés lors du Sommet de Yaoundé de 1999.

Le Plan de convergence est la ligne de conduite commune et le support de la vision sous-régionale visant à favoriser la pérennisation des forêts d'Afrique centrale. C'est dire qu'il offre une plate-forme concertée d'actions prioritaires à mettre en œuvre au niveau sous-régional et au niveau national pour assurer le suivi des résolutions du processus de Yaoundé. Cet instrument a pour objectif principal d'harmoniser les politiques forestières nationales des différents pays qui abritent les forêts d'Afrique centrale, réduisant ainsi les divergences des pratiques nationales et l'exploitation anarchique des forêts. Il y est précisé toutefois que l'harmonisation dont il est question ne saurait se confondre avec l'uniformisation. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'élaboration du Plan de convergence a pris en compte la spécificité et la diversité des situations forestières nationales des États d'Afrique centrale.

Dix axes stratégiques⁹ donnent de la substance au Plan de convergence¹⁰. Ces axes stratégiques sont : l'harmonisation des politiques forestières et fiscales, la connaissance des ressources, l'aménagement des écosystèmes et les reboisements nationaux et régionaux, la conservation de la diversité biologique, la valorisation durable des ressources forestières, le développement des activités alternatives et la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités, la participation des acteurs, l'information et la formation, la recherche et le développement, le développement des mécanismes de financement et la coopération régionale, ainsi que les partenariats.

Le septième axe stratégique, qui porte sur « le renforcement des capacités, la participation des acteurs, l'information et la formation », constitue la base du principe de participation du public dans le Plan de convergence. L'articulation de cet axe stratégique concerne la définition de façon participative des droits et obligations des différentes parties prenantes du secteur forestier¹¹, l'implication des populations locales et autochtones¹², ainsi que la communication, l'information et la sensibilisation¹³.

2. La consécration de la participation du public dans les directives sous-régionales sur la participation de populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale

L'idée selon laquelle la gestion durable des forêts dépend de l'approche participative et de la lutte contre la pauvreté en milieu rural est partagée par la plupart des États d'Afrique centrale. Cependant, la gestion participative des forêts reste à parfaire dans la réalité au regard des différentes activités liées à l'exploitation forestière. En vue de corriger les défauts de la mise en œuvre de l'approche participative, la COMIFAC et la FAO ont conjointement élaboré les directives sous-régionales relatives à la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts¹⁴.

Ces directives sont orientées vers des buts et des objectifs précis. D'une part, elles ont pour but de déterminer les bases communes de l'intégration des populations locales et des ONG dans la gestion durable des forêts d'Afrique centrale ; ainsi, les cadres politico-juridiques, stratégiques, et institutionnels de la gestion participative des forêts en Afrique centrale y sont définis. D'autre part, ces directives

9. Le Plan élaboré et adopté en 2000 comptait six axes stratégiques. Mais au regard des processus et des initiatives nouveaux, le Plan originaire a été révisé et actualisé par les ministres responsables des forêts et s'est retrouvé avec dix axes.

10. Il faut préciser ici que le Plan de convergence est entériné et adopté en 2005 par les chefs d'État.

11. Les activités à ce niveau visent à identifier tous les partenaires à la gestion forestière, à élaborer les textes favorisant l'implication des différents partenaires et à adopter un code éthique définissant les droits de tous.

12. Les activités à ce niveau visent à développer une stratégie sous-régionale d'implication des populations.

13. Les activités y relatives visent à préparer et exécuter un plan médiatique de diffusion de l'information sur la protection des forêts dans chaque État membre.

14. COMIFAC, *Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale*, Série politique n° 3, Yaoundé, COMIFAC, 2010.

s'assignent deux ordres d'objectifs : d'abord, parvenir à une conservation et à une gestion durable des forêts d'Afrique centrale ; ensuite, promouvoir la participation des populations locales et autochtones à la gestion forestière.

Ces directives, qui ne sont pas des actes juridiques au sens des directives de la CEMAC, par exemple, sont développées autour d'un corpus de recommandations composé de neuf principes et de 39 prescriptions qui indiquent les différents droits reconnus aux populations locales et autochtones dans la gestion durable des forêts. Les actions prioritaires, quant à elles, indiquent les mesures à prendre par les divers États en vue de garantir la participation effective des populations locales et autochtones à la gestion durable des forêts.

Le principe 1 exige que les États reconnaissent et garantissent les droits des populations locales et autochtones dans la gestion durable des forêts. Cette exigence implique entre autres, la consécration de la gestion participative des forêts dans les politiques, législations et réglementations forestières de chaque État¹⁵, la prise en compte de l'appropriation coutumière des ressources forestières¹⁶, la reconnaissance des droits d'usage coutumiers¹⁷, la réparation et la

compensation des restrictions aux modes d'appropriation coutumière ou des limites aux droits d'usages coutumiers des forêts et des ressources forestières, et la gestion des conflits entre les hommes et la faune¹⁸.

Le principe 2 enjoint aux États membres de la COMIFAC de respecter les droits des populations locales et autochtones dans l'affectation des terres, le classement, le déclassement et l'aménagement des forêts. Ce principe préconise que les plans d'affectation des terres soient élaborés de manière participative ; ceci suppose l'organisation et la représentation des populations dans le processus d'élaboration desdits plans. Normalement, cette participation n'est possible que si les populations sont informées du déroulement d'un processus, d'où la nécessité de les notifier de toute décision relative à l'élaboration d'un plan d'affectation des terres. Par ailleurs, il est également question de l'attribution et de la gestion des surfaces forestières à vocation communautaire¹⁹. En outre les espaces forestiers affectés aux populations autochtones doivent être sécurisés, et le droit de préemption²⁰ doit leur être accordé. Enfin, ce principe 2 contient d'autres recommandations, comme la nécessité d'accompagner les populations locales et autochtones dans le processus d'acquisition et de gestion des

-
15. Le Cameroun, par exemple, a consacré la foresterie communautaire dans sa législation forestière. Voir, pour plus de précisions, E. KAM YOGO, «Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement», *Revue juridique de l'environnement*, vol. 2, 2012, p. 240.
 16. La propriété étatique est le régime de droit commun dans les pays membres de la COMIFAC. Les règles coutumières d'appropriation des forêts ne sont pas encore consacrées dans les législations modernes. L'absence de cette consécration réduit l'impact des populations riveraines dans la lutte contre l'exploitation illégale des forêts, par exemple.
 17. Au Cameroun, par exemple, le décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts précise, dans son article 26, que les droits d'usage consistent en l'accomplissement par les populations de leurs activités traditionnelles, telles que la collecte des produits forestiers secondaires (comme le raphia, le palmier, le bambou, le rotin ou les produits alimentaires), en vue de satisfaire leurs besoins domestiques. Mais la directive sous-régionale en la matière (la directive 3) voudrait que les droits d'usage ne se limitent pas à la simple satisfaction des besoins domestiques ; ainsi propose-t-elle leur extension à la commercialisation des produits forestiers qui en résultent. Le risque d'une telle extension est d'ouvrir la voie à des activités commerciales sur lesquelles l'État pourrait ne percevoir aucune taxe.
 18. Les États de la COMIFAC ont élaboré une stratégie d'atténuation des conflits hommes-éléphants. Cette stratégie est justifiée par la propension des éléphants à ravager les cultures qui se trouvent dans leur entourage et la volonté des hommes dont les biens sont ainsi détruits à menacer en retour l'existence des éléphants.
 19. Plusieurs types d'espaces forestiers à vocation communautaire sont concernés ici : il y a notamment les forêts communautaires, les boisements communautaires, les zones de chasse communautaires, les espaces forestiers occupés ou exploités par des populations locales et autochtones dans les forêts du domaine forestier permanent.
 20. Le droit de préemption en faveur des populations locales ou autochtones est une prérogative qui leur est accordée pour acquérir une forêt en priorité par rapport à tout autre acquéreur signalé. Le droit de préemption est reconnu au Cameroun et a déjà été expérimenté dans plusieurs localités de ce pays. Une étude récente a montré qu'une forêt préemptée par une communauté villageoise peut générer environ 352 500 \$US si elle est réservée à la régulation du climat dans le cadre du marché du carbone.

forêts communautaires²¹, la compensation des restrictions des droits d'utilisation des espaces forestiers à vocation communautaire et l'établissement des voies de recours et de gestion des conflits²².

Le principe 3 concerne l'utilisation durable des ressources de la biodiversité. Il s'agit d'abord de réglementer la chasse traditionnelle pour qu'elle soit distinguée du braconnage, ensuite de mieux gérer les activités de pêche traditionnelle, puis d'intégrer l'arbre dans le système agraire et enfin de gérer la filière des produits forestiers non ligneux²³. Mais les textes sous-régionaux n'ont pas pu clarifier la notion de « produits forestiers non ligneux » laissant ainsi aux instruments juridiques nationaux la latitude de conserver leurs propres définitions. La loi forestière camerounaise, par exemple, utilise le terme « produits spéciaux²⁴ ». La loi forestière de la République démocratique du Congo utilise le terme « produits forestiers non ligneux » et le définit comme « tous les autres produits forestiers, tels que les rotins, les écorces, les racines, les rameaux, les feuilles, les fruits, les semences, les résines, les gommes, les latex, les plantes médicinales²⁵ ». Le décret d'application de la loi forestière congolaise utilise le terme « produits forestiers accessoires²⁶ ».

Le principe 4 concerne la participation aux études d'impacts environnementaux et au suivi-évaluation des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. Ce principe recommande aux États d'avoir des législations et réglementations

concernant la participation des populations locales et autochtones aux études d'impacts environnementaux et sociaux. Le Cameroun, par exemple, s'est doté en 2013 d'une nouvelle réglementation concernant les études d'impacts environnementaux et sociaux²⁷, et le Congo s'est doté d'une telle réglementation en 2009²⁸. Par ailleurs, le principe 4 recommande aussi la mise en œuvre et le suivi-évaluation des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. À ce niveau, chaque État et les gestionnaires des concessions forestières sont appelés à créer un mécanisme de suivi-évaluation et de maximisation des résultats des mesures d'atténuation et des plans de gestion ou programmes sociaux.

Le principe 5 recommande l'accès et le partage des avantages de la gestion des forêts, de la conservation de la biodiversité et des services environnementaux. Ceci implique l'intégration des dispositions sur le partage et la gestion des bénéfices financiers de l'exploitation des forêts dans les législations et les réglementations nationales, en veillant à la représentation des peuples autochtones dans les institutions locales. Les autres recommandations du principe 5 concernent, d'une part, la reconnaissance de la valeur culturelle des ressources biologiques suivie de la compensation pour l'utilisation des savoirs et connaissances traditionnels et, d'autre part, l'accès aux avantages et bénéfices découlant de l'utilisation et de la valorisation des forêts dans la régulation du climat et l'adaptation aux changements climatiques. Ceci suppose donc que

21. Cette recommandation se justifie par le fait que le processus d'acquisition des forêts communautaires est souvent caractérisé par de multiples formalités administratives et techniques difficiles à accomplir par des personnes qui ne savent pas lire et écrire.

22. L'accès à la justice est un volet important du droit à l'environnement. Or, dans le contexte de l'Afrique centrale, les voies de recours pour des populations locales ou autochtones en matière de foresterie communautaire sont surtout administratives, le recours au juge n'est pas envisagé, même s'il reste envisageable.

23. La COMIFAC a déjà élaboré des directives sous-régionales relatives à la gestion durable des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique centrale.

24. La loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts au Cameroun définit les produits spéciaux comme « certains produits forestiers, tels que l'ébène, l'ivoire, espèces animales ou végétales, médicinales ou présentant un intérêt particulier » (art. 9, 2).

25. Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier de la République du Congo, art. 1, 3.

26. Voir le décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 portant application de la loi n° 14-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier.

27. Voir le décret n° 2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisations des études d'impact environnemental et social au Cameroun.

28. Voir le décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009 fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social au Congo.

chaque État octroie aux populations locales et autochtones une quote-part provenant des paiements pour services environnementaux et des bénéfices de la valorisation des forêts dans la régulation du climat et l'adaptation aux changements climatiques. Ceci est un des enjeux de la mise en œuvre de la CCNUCC. Il est indéniable qu'une gestion participative des forêts est propice au développement économique et social local²⁹.

Le principe 6 exige la participation des populations locales et autochtones à la gouvernance forestière et la lutte contre le braconnage et l'exploitation illégale des forêts³⁰. Cette exigence implique la nécessité d'un partenariat tripartite public-privé-populations pour favoriser la participation de ces dernières aux opérations de lutte anti-braconnage et aux activités de lutte contre l'exploitation illégale des forêts. En outre, les populations villageoises devraient effectivement participer au processus de certification forestière, ce qui peut nécessiter un renforcement de leurs capacités. Elles doivent aussi assurer une observation locale de la gestion durable des forêts et de la conservation de la biodiversité. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place, dans les villages, des systèmes de renseignements qui devront donner l'alerte en temps opportun.

Le principe 7 recommande la création d'institutions chargées de la gestion participative des ressources forestières et des relations avec les populations locales et autochtones. À ce niveau, il s'agit de mettre en place des structures qui vont animer et susciter la participation des populations autochtones et des ONG à la gestion forestière³¹. Il s'agit aussi d'instituer un cadre de consultation permanente des populations locales et autochtones et de créer des structures décentralisées appropriées pour cela. Cependant, la propriété des espaces forestiers revenant à l'État, les

collectivités territoriales décentralisées et les institutions privées ne peuvent pas jouer un rôle déterminant au même niveau qu'un ministère des Forêts, par exemple, pour faciliter la participation des populations à la gestion forestière.

Le principe 8 recommande que des organisations non gouvernementales et des milieux associatifs soient officiellement reconnus comme des acteurs de la gestion durable des forêts. Pour cela, il faudrait, au niveau de chaque État, un mécanisme juridique qui encourage et facilite la présence des ONG et des groupes associatifs aux activités de gestion forestière. Par ailleurs, l'institutionnalisation d'un cadre permanent de concertation et de consultation entre les gouvernants et les acteurs non étatiques est nécessaire. Ainsi, la participation des ONG doit aller au-delà de la simple présence à des colloques et autres manifestations pour toucher à des aspects tels que l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ainsi que des documents politiques comme des plans d'action gouvernementaux. Cette participation concerne aussi la lutte contre le braconnage et l'exploitation illégale des forêts. Afin de rendre plus efficace l'action des acteurs non étatiques, il est nécessaire de renforcer leurs capacités techniques, financières, matérielles et humaines, puis de procéder régulièrement à l'évaluation de leur participation pour la rendre plus dynamique.

Le principe 9 recommande le renforcement de la capacité d'organisation et des moyens d'action des populations locales et autochtones dans la gestion durable des forêts. Il s'agit à ce niveau d'avoir d'abord une stratégie pour l'information et la vulgarisation des textes auprès des populations concernées et de leurs encadreurs, puis de mobiliser des financements pour soutenir leurs activités en matière de gestion forestière et de réparer ou compenser les restrictions

29. E. KAMYOGO, «The impact of the legal framework of community forestry on the development of rural areas in Cameroon», dans Jan WOUTERS *et al.*, *World Bank Legal Review*, vol. 6, *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability*, Washington, World Bank, p. 205-207.

30. Les États membres de la COMIFAC avaient signé le 26 octobre 2008 un accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale. Le but dudit accord est de promouvoir la coopération entre des États membres en vue de renforcer le contrôle de la production et de la circulation commerciale des produits forestiers de la sous-région. Cet accord contribue donc largement à la concrétisation des objectifs de ce principe.

31. Au Cameroun, la sous-direction de la foresterie communautaire aurait pu jouer ce rôle. Mais ses missions ont été élaborées de manière restrictive (voir le décret n° 2005/099 du 6 avril 2005 portant organisation du ministère des Forêts et de la Faune, art. 36).

réglementaires à l'exercice des droits d'usage coutumier. Il s'agit enfin d'appuyer les agents des administrations publiques responsables de la foresterie participative ou des relations avec des populations autochtones et locales.

En somme, les directives sous-régionales sur la participation des populations et des ONG à la gestion durable des forêts ont été adoptées par le Conseil des ministres de la COMIFAC en novembre 2010³² et doivent être mises en œuvre par les États membres, ainsi que par l'ensemble des acteurs et des parties prenantes à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale. Ces directives sont appliquées à toutes les activités orientées vers la durabilité des forêts et s'inscrivent dans les axes 1 (harmonisation des politiques forestières) et 7 (renforcement des capacités, participation des acteurs, information et formation) du Plan de convergence.

Ces directives sont surtout un document d'orientation politique et technique ; elles ne revêtent pas une force juridique contraignante. La décision du Conseil des ministres de la COMIFAC qui les adopte précise que « les États membres de la COMIFAC sont invités à intégrer dans leurs législations et réglementations forestières, les dispositions y relatives³³ ». Cette absence d'une force juridique contraignante constitue une grande faiblesse de cet instrument qui, malgré son contenu pratique sur la participation des populations locales et autochtones à la gestion durable des forêts, reste très peu suivi par les États d'Afrique centrale³⁴. C'est donc une simple invitation lancée en direction des États pour appliquer ces directives et non une obligation découlant d'un instrument international.

B La consécration du principe de participation à la gestion des forêts dans le Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale

Le Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, dit Traité constitutif de la COMIFAC, est l'œuvre de dix chefs d'État³⁵ et de gouvernement. Cet instrument a été signé à Brazzaville, en République du Congo, le 5 février 2005. Le Traité s'inscrit dans la continuité de la Déclaration de Yaoundé de 1999 et confère un caractère contraignant aux engagements politiques souscrits par les États d'Afrique centrale à l'issue du Sommet de Yaoundé en 1999.

Le Traité constitutif de la COMIFAC a pour objectif de parvenir à une conservation et à une gestion durables des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale grâce à une coopération sous-régionale en la matière, ce qui concrétise la volonté des États d'Afrique centrale de faire prévaloir une vision commune et d'agir ensemble pour la préservation de leurs forêts.

Le Traité réaffirme les engagements déjà pris par les différents chefs d'État dans la Déclaration de Yaoundé. Comme dans cette dernière, le fil conducteur est la durabilité des forêts à travers une gestion participative. Par ailleurs, pour sa mise en œuvre, le Traité institue l'organisation dénommée Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) en tant que structure technique sous-régionale, chargée de l'orientation, de l'harmonisation et du suivi des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale.

32. Voir la décision n° 001/COMIFAC/PR/CM/CO.ORD/VI/11 du 25 janvier 2011 portant adoption des directives sous-régionales sur l'implication des populations locales, autochtones et ONG à la gestion forestière en Afrique centrale.

33. *Ibid.*, art. 2.

34. E. KAM YOGO, *Rapport de l'étude sur l'état des lieux du processus d'élaboration des directives et décisions de la COMIFAC et de leur mise en œuvre par les États membres*, Yaoundé, COMIFAC, 2012, p. 43.

35. La liste des États membres est donnée dans l'introduction de la présente étude de cas, *supra*.

Le Traité a été ratifié par les États membres conformément à leurs procédures nationales respectives. Il a été ouvert à l'adhésion d'autres États depuis la date à laquelle il a cessé d'être soumis à la signature des pays originaires. Il est entré en vigueur en janvier 2007. Bien que les langues de travail soient le français, l'anglais, l'espagnol et le portugais, seul le texte en français fait foi.

Dans le cadre du Traité constitutif de la COMIFAC, les États d'Afrique centrale proclament «le droit de leurs peuples à compter sur les ressources forestières pour soutenir leurs efforts de développement économique et social» (préambule) et parmi les objectifs conventionnels de la COMIFAC, il y a le renforcement de «la participation rapide des populations rurales dans la planification et la gestion durable des écosystèmes» (art. 1, 8), l'«implication des opérateurs économiques dans le processus de gestion durable et de conservation des écosystèmes» (art. 1, 9) et la promotion de «l'organisation des fora nationaux et sous-régionaux d'échanges d'expériences» en matière de gestion durable des forêts (art. 1, 13). À ce propos, la COMIFAC peut conclure des conventions de collaboration (art. 18) avec d'autres organisations sous-régionales d'Afrique centrale comme la Conférence sur les écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale (CEFDHAC), dont le rôle est de créer un espace de dialogue et d'échanges entre les acteurs concernés par la gestion des ressources forestières du bassin du Congo. La collaboration entre la COMIFAC et la CEFDHAC vise surtout la gestion des processus de concertation au sein du forum sous-régional et des fora nationaux (art. 18). Dans ses statuts, la CEFDHAC se définit elle-même comme «un forum constitué en vue de favoriser l'adhésion des parties prenantes au processus de gestion durable et équitable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale» (art. 1). C'est un espace de dialogue et de concertation à travers l'intégration de tous les groupes d'acteurs intervenant dans la sous-région, un espace d'échanges et de promotion d'expériences novatrices,

ouvert à tous les intervenants du secteur forestier, et un espace de proposition et d'orientation (art. 1).

La CEFDHAC est un excellent instrument pour la mise en œuvre du principe de participation au niveau de l'Afrique centrale. Elle est constituée de plusieurs réseaux qui ont pour vocation de promouvoir la participation des groupes précis de populations à la gestion des forêts : on y trouve ainsi, le Réseau des jeunes pour les forêts d'Afrique centrale (REJEFAC), le Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale (REPALEAC), le Réseau des femmes africaines pour le développement durable (REFADD) et le Réseau des parlementaires pour une gestion durable des écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale (REPAR).

Le REJEFAC est un regroupement d'ONG des jeunes à but non lucratif et apolitique s'occupant de la gestion durable des écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale³⁶.

Le REPALEAC a pour but d'accroître et de garantir la participation des populations autochtones et locales dans la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale conformément aux directives sous-régionales sur la participation des populations autochtones et locales à la gestion durable des forêts³⁷.

Le REFADD a pour objet de promouvoir l'intégration du genre et la participation effective des femmes d'Afrique centrale au développement durable³⁸.

Le REPAR a pour but d'assurer la participation des parlementaires à la conservation et à la gestion durable et bénéfique des écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale³⁹.

Par ailleurs, les États d'Afrique centrale ont chacun, au niveau de leur droit interne, consacré le principe de participation en matière de gestion de l'environnement. Selon ce principe, chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement

36. Statuts du REJEFAC, art. 2.

37. Statuts du REPALEAC, art. 4.

38. Statuts du REFADD, art. 7.

39. Statuts du REPAR, art. 4.

et a le devoir de veiller à la protection de celui-ci. De même, les décisions concernant l'environnement doivent être prises après concertation avec les populations concernées.

II. Le principe de participation du public à la gestion des forêts dans les systèmes juridiques internes des États d'Afrique centrale membres de la COMIFAC

Le principe de participation a une assise constitutionnelle au niveau de chaque État d'Afrique centrale. Cette assise constitutionnelle est très souvent renforcée ou précisée sur le plan législatif.

A Le principe de participation et les constitutions des États d'Afrique centrale

L'émergence du principe de participation à la gestion de l'environnement en général et à la gestion des forêts en particulier dépend généralement d'un certain nombre de préalables dans la Constitution⁴⁰ : la consécration du droit à l'environnement ainsi que de divers droits civils et politiques. Ces préalables constitutionnels sont diversement accomplis dans les États d'Afrique centrale.

Au Burundi, la Constitution intègre tous les instruments juridiques internationaux des droits de l'homme (art. 19) et indique clairement que l'État « assure la bonne gestion et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles du pays, tout en préservant l'environnement et la conservation de ces ressources pour les générations à venir » (art. 35). Il est évident que la bonne gestion et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles nécessitent automatiquement une participation des citoyens. Enfin, l'article 52 dispose : « Toute personne est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels

indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personne, grâce à l'effort national et compte tenu des ressources du pays. »

Au Cameroun, la Constitution reconnaît les instruments internationaux qui consacrent les droits de l'homme tout en disposant par ailleurs : « Toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'État veille à la défense et la promotion de l'environnement » (préambule, al. 21). Un exercice effectif du droit à l'environnement proclamé par la Constitution passe justement par la participation des citoyens à la gestion des ressources naturelles comme les forêts.

Au Congo, la Constitution dispose : « Tout citoyen a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection et à la conservation de l'environnement » (art. 35). Il faut remarquer ici que cette disposition de la Constitution congolaise va dans le même sens que la Constitution camerounaise.

Au Gabon, la Constitution dispose que l'État « garantit à tous [...] un environnement naturel préservé » (art. 1, 8). Cette garantie constitutionnelle implique aussi la participation de tous à la protection de cet environnement, qui comprend les forêts aussi.

En Guinée équatoriale, la Constitution est plus vague : « L'État équato-guinéen s'attache aux principes du droit international et réaffirme son adhésion aux droits et obligations qui émanent des chartes des organisations et organismes internationaux auxquels il adhère » (art. 8). La Guinée équatoriale est membre de la COMIFAC et, à ce titre, on peut déduire qu'elle adhère aussi au principe de participation du public à la gestion des forêts préconisé par le traité instituant cette organisation sous-régionale.

En République démocratique du Congo, la Constitution dispose : « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral.

40. R. KIBUGI, « The constitutional basis of public participation in environmental governance : Framing equitable opportunities at national and country government levels in Kenya », dans H. CISSÉ (dir.), *The World Bank Legal Review*, vol. 5 : *Fostering Development through Opportunity, Inclusion and Equity*, Washington, World Bank, 2014, p. 307-327.

Elle a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations» (art. 53). Cette disposition du texte constitutionnel de la République démocratique du Congo va dans le même sens que les dispositions des constitutions camerounaise et congolaise.

En République centrafricaine, la Constitution affirme que la République «garantit à chaque citoyen le droit [...] à un environnement sain» (art. 9). Ce droit à un environnement sain englobe la participation du citoyen à la gestion de l'environnement et donc à la gestion des forêts.

Au Rwanda, la Constitution dispose : «Tout citoyen a droit à un environnement sain et satisfaisant. Toute personne a le devoir de protéger, sauvegarder et promouvoir l'environnement. L'État veille à la protection de l'environnement» (art. 49). Cette disposition de la Constitution rwandaise est quasiment identique à celle de la Constitution camerounaise en la matière. On peut donc également remarquer ici que le principe de participation trouve sa base constitutionnelle dans cette consécration du droit à l'environnement au Rwanda.

Au Sao Tomé-et-Principe, la Constitution consacre le droit à l'environnement (art. 49). Ceci implique logiquement le principe de participation à la gestion forestière.

Au Tchad, la Constitution précise que tout citoyen «a le devoir de respecter et de protéger l'environnement» (art. 52). Cette disposition, qui ne mentionne pas le droit à un environnement sain, est tout de même une base constitutionnelle pour le principe de participation, dans la mesure où chaque citoyen peut réclamer de participer à la gestion des forêts parce que c'est un «devoir» que la Constitution lui impose.

En somme, plusieurs constitutions des États d'Afrique centrale reconnaissent le droit à l'environnement, dont une des composantes importantes est le principe de participation des citoyens à la protection de l'environnement en général et à la gestion forestière durable en particulier.

B Le principe de participation dans les législations des États d'Afrique centrale membres de la COMIFAC

Plusieurs législations dans les États du bassin du Congo sont favorables à la participation des populations à la gestion des forêts.

C'est ainsi que la loi n° 1/010 du 30 juin 2000 portant Code de l'environnement du Burundi dispose, dans son article 6 : «Les pouvoirs publics veilleront à renforcer la capacité des populations d'assurer de plus grandes responsabilités dans le cadre d'une gestion participative en vue d'un développement durable. Ils sont tenus d'établir des procédures et mécanismes susceptibles de permettre aux populations de prendre une part accrue, en matière d'environnement, aux décisions qui les concernent, notamment en rapport avec les stratégies relatives à la conservation des sols et marais, à la création et à la gestion des forêts et des autres espaces protégés.» Quant à l'article 7 du Code de l'environnement, il précise : «Les organismes publics et privés ayant en charge l'enseignement, la recherche ou l'information sont tenus, dans le cadre de leur compétence et afin de sensibiliser l'ensemble des citoyens aux problèmes d'environnement : d'intégrer dans leurs activités des programmes permettant d'assurer une meilleure connaissance de l'environnement burundais ; de favoriser la diffusion de programmes d'éducation et de formation aux problèmes de l'environnement.»

L'article 8 de ce code précise : «Les associations civiles œuvrant dans le domaine de l'environnement peuvent, à leur demande, être reconnues d'utilité publique par l'État et bénéficier des avantages propres à ce statut.»

La loi n° 96/12 du 5 août 1996 sur la gestion de l'environnement au Cameroun consacre dans son article 9 le principe de participation des populations à la protection de l'environnement en ces termes : «chaque citoyen a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci». L'article 72 de la même loi précise que la participation des populations à la gestion de l'environnement peut se dérouler à travers des mécanismes consultatifs permettant de recueillir leurs opinions, leur représentation au sein des organes

consultatifs et le libre accès à l'information environnementale. La loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche consacre le droit de préemption en faveur des communautés villageoises; ceci ouvre généralement la voie à la création d'une forêt communautaire. Elle consacre aussi les forêts communales et les forêts des particuliers. Les droits d'usage des populations sont aussi reconnus dans le cadre de la gestion des forêts. Puisque la législation forestière est en cours de révision, il faudra sûrement penser à renforcer le rôle des ONG et des populations autochtones, notamment dans l'attribution des titres d'exploitation forestière.

Le code forestier centrafricain date de 2008 (loi n° 08-022 du 17 octobre 2008). Il prévoit des droits coutumiers d'usage en faveur des populations autochtones. Ces droits d'usage sont de deux types: les droits coutumiers d'usage portant sur le sol forestier (art. 19 et 20) et les droits coutumiers d'usage portant sur les produits de la forêt naturelle (art. 21 et 22). Selon cette loi, le domaine forestier non permanent est composé des forêts des collectivités territoriales, des forêts des particuliers et des forêts communautaires; ces dernières se définissent comme celles ayant fait l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise ou autochtone organisée et intéressée d'une part, et l'État représenté par l'Administration des forêts, d'autre part. Tout le titre 5 de cette loi est consacré à la gestion participative. Selon l'article 154, les parties prenantes aux activités de gestion participative sont l'État (autorités administratives et politiques, élus locaux et collectivités territoriales), les services techniques centraux et décentralisés, la société civile (représentée par les communautés de base et les populations autochtones) et les opérateurs économiques (titulaires de permis forestiers et titulaires des titres du site). L'article 155 précise que les communautés de base comprennent les organisations traditionnelles, les groupements villageois, ainsi que les associations et les organisations non gouvernementales locales légalement constituées. Les articles 160 et 161 déterminent le domaine d'application de la gestion participative, les articles 162 et 163 fixent les contours de la gestion participative

dans les permis d'exploitation et d'aménagement, l'article 164 concerne la gestion participative dans les formations forestières hors permis d'exploitation et d'aménagement, l'article 165 détermine la protection des espaces forestiers sous gestion participative, l'article 166 annonce des dispositions spécifiques pour une gestion participative et l'article 168 porte sur le retrait de droit de participation.

Toujours en République centrafricaine, l'arrêté n° 09.21 du 30 avril 2009 fixant les modalités d'application de certains articles du code forestier précise la procédure de consultation des populations riveraines et des peuples autochtones dans le cadre d'une exploitation industrielle (art. 29 à 32), ainsi que les droits des populations riveraines et des peuples autochtones dans le cadre d'une exploitation des produits forestiers autres que le bois d'œuvre (art. 39). Cet arrêté fixe la superficie minimale d'une forêt communautaire (50 hectares) et sa superficie maximale (5 000 hectares) ainsi que les modalités d'attribution et de gestion.

La loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier en République du Congo consacre la participation des personnes privées, des communes et des collectivités locales ou territoriales, ainsi que des ONG à la gestion des forêts. Par ailleurs, la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones reconnaît ces dernières comme des parties prenantes et bénéficiaires de la gestion des écosystèmes forestiers et précise: «Les populations autochtones sont consultées avant la formulation ou la mise en œuvre de tout projet ayant des incidences sur les terres et les ressources qu'elles possèdent ou utilisent traditionnellement» (art. 38). Enfin, la loi n° 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées énonce que les populations, les opérateurs privés, les associations et les ONG contribuent à la gestion de la faune.

Le Code forestier de la République démocratique du Congo⁴¹ a créé un conseil consultatif national des forêts ainsi que des conseils consultatifs provinciaux des forêts. Selon le décret n° 08/03 du 26 janvier 2008

41. Voir la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier de la République démocratique du Congo.

portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil national des forêts, celui-ci comprend parmi ses membres, quatre délégués des ONG « dotées de la personnalité juridique et œuvrant dans le domaine de l'environnement dont au moins un représentant des peuples autochtones » et un représentant des populations locales au sein de chaque conseil consultatif provincial. En outre, le décret n° 08/09 du 8 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières prévoit la création de la Commission interministérielle d'adjudication des concessions forestières, qui comprend, parmi ses membres, deux représentants des ONG, un représentant de la population riveraine de la concession à attribuer et un représentant de la population autochtone riveraine là où elle existe. Quant au décret n° 08/08 du 8 avril 2008 fixant la procédure de classement et de déclassement des forêts, il prévoit une consultation publique à laquelle les populations locales doivent prendre part. De même, l'étude d'impact préalable au classement doit identifier, entre autres, l'utilisation actuelle des ressources biologiques par les populations locales à des fins traditionnelles, ainsi que les conditions de vie des populations riveraines de la forêt concernée.

Le code forestier de la RDC contient plusieurs dispositions qui tiennent largement compte des populations locales. Aux termes de son article 9 : « Les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans un champ collectif ou individuel sont la propriété collective du village ou celle de la personne à laquelle revient le champ. »

Au Gabon, la loi n° 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier (art. 156 à 162) prévoit par exemple la création des forêts communautaires, définies comme « une portion du domaine forestier rural affectée à une communauté villageoise en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan de gestion simplifié », et les revenus de l'exploitation desdites forêts sont la propriété de la communauté. Par ailleurs, l'article 252 de cette loi prévoit l'exercice des droits d'usage coutumiers. La loi de finances prévoit aussi des financements en faveur des ONG.

La Guinée équatoriale dispose d'une loi sur la gestion de l'environnement depuis 2003 (*Ley reguladora del medio ambiente en la República de Guinea Ecuatorial*), dont l'article 9, alinéa 3 consacre le principe de participation des populations à la protection de l'environnement. Par ailleurs, la loi forestière de ce pays (*Ley n° 1/1997, sobre el uso y manejo de los bosques*) dispose, en son article 60, qu'il est d'un intérêt national que la population participe de manière directe, active et massive à toutes les activités forestières et à ses bénéfices.

Au Rwanda, la loi organique de 2005 portant modalité de protéger, sauvegarder, et promouvoir l'environnement a consacré certains principes comme le principe d'information et de sensibilisation du public à la sauvegarde et à la protection de l'environnement. La gestion participative de l'environnement et les mesures incitatives pour la protection de l'environnement sont autant de préoccupations au cœur de cette loi.

Au Sao Tomé-et-Principe, la loi n° 10/99 du 15 avril 1999 sur la gestion de l'environnement (*Lei de Base do Ambiente n° 10/99 promulgada em 15 de Abril 1999*) contient des dispositions fondamentales propices à la participation, notamment le droit à l'environnement (art. 2), le droit au développement (art. 3), le principe de participation (art. 7) et le principe d'accès à l'information (art. 8).

Au Tchad, conformément à la loi n° 14/PR/2008 du 10 juin 2008 portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutiques : « La gestion forestière repose sur les principes de durabilité et de participation des populations. Elle garantit la préservation du milieu naturel au profit des générations futures, tout en assurant la satisfaction des besoins socio-économiques et culturels des générations présentes » (art. 62). Selon l'article 65, les avantages des populations riveraines doivent être préservés même lorsque l'État confie l'exploitation d'une forêt à une personne physique ou morale de droit privé ou de droit public. L'article 85 prescrit : « En application de l'approche participative qui sous-tend la politique forestière, les

collectivités territoriales décentralisées peuvent transférer l'exploitation de leurs forêts aux communautés villageoises ou intervillageoises relevant de leur ressort.» Les articles 72 à 77 prévoient les droits d'usage de façon très diversifiée en faveur des populations riveraines. Mais l'exercice de ces droits d'usage est subordonné aux possibilités de repeuplement et de régénération de la forêt. Lorsque la situation de la forêt le nécessite, des restrictions à l'exercice des droits d'usage peuvent être édictées en concertation avec les populations concernées.

Conclusion

En somme, le principe de participation du public à la gestion des forêts en Afrique centrale repose sur des instruments juridiques ou politiques qui ont soit une dimension sous-régionale, soit une dimension nationale. Tous ces instruments constituent des forces sur lesquelles le principe de participation du public à la gestion durable des forêts peut s'appuyer pour avoir une portée concrète et efficace. Cependant, le niveau de développement démocratique, l'absence d'une veille citoyenne dans certains pays et d'autres paramètres socioculturels constituent un frein réel à ce principe, au point d'affaiblir finalement sa portée et d'atténuer son effectivité dans le processus de gestion participative des forêts en Afrique centrale. En effet, le principe de participation du public à la gestion des forêts nécessite la possibilité pour les citoyens de faire des recours à la justice lorsque leurs droits ne sont pas pris en compte par des décideurs publics ou privés. Or l'accès à la justice en matière environnementale reste encore relatif dans l'ensemble des États d'Afrique centrale. La participation des citoyens demeure en grande partie une simple formalité à remplir qui n'influence pas encore considérablement les politiques de gestion des forêts dans cette sous-région ; ceci constitue une grande faiblesse qui s'ajoute à celle

liée à l'absence d'une valeur juridique contraignante de la directive sous-régionale sur la participation des populations locales et autochtones à la gestion durable des forêts.

ÉTUDE DE CAS N° 2

Les défis de la lutte contre la délinquance faunique en Afrique de l'Ouest

La Cour pénale internationale revendiquait encore récemment l'extension de ses compétences à ce qui tend à intégrer la terminologie pénale et environnementale comme « crimes environnementaux⁴² ». Cette position de l'instance juridictionnelle internationale n'est pas sans lien avec l'amplification des atteintes délibérées et graves à l'environnement et à la biodiversité. Or, la faune est l'une des cibles privilégiées de cette criminalité environnementale. La situation en Afrique de l'Ouest permet de prendre la mesure de cet état des faits préoccupant.

En effet, les grands ports des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest sont des zones de transit pour les divers produits fauniques issus des crimes environnementaux, dont l'une des modalités les plus observables et répréhensibles est le braconnage⁴³. À titre d'exemple, le port de Lagos, au Nigeria, est un passage notoire du commerce illicite de l'ivoire et de la corne de rhinocéros. Le phénomène est si prégnant qu'entre 2007 et 2014, plus de 17 000 kg d'ivoire ont été saisis en Afrique de l'Ouest, notamment au Nigeria, au Togo, au Ghana, en Côte d'Ivoire, en Guinée Conakry et ailleurs dans cette sous-région⁴⁴.

Le consensus est alors largement établi que si rien n'est fait pour endiguer cette forme de criminalité environnementale qu'est la délinquance faunique ou

42. B. ANDERSON et J. JOOSTE, « Braconnage des espèces sauvages : nouveau trafic, nouvelle menace en Afrique », *Bulletin de la sécurité africaine*, n° 28, mai 2014.

43. D.P. MALLON *et al.*, *Analyse de situation de l'UICN concernant la faune terrestre et d'eau douce en Afrique centrale et de l'Ouest*, document occasionnel de la Commission de la sauvegarde des espèces de l'UICN, n° 54, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 2015.

44. *Ibid.*

le braconnage en Afrique de l'Ouest, il est fort probable que l'extinction de certaines espèces de faune particulièrement surexploitées de manière illicite est inéluctable⁴⁵. Cette situation suscite la question de savoir comment est opéré l'encadrement juridique de la faune en Afrique de l'Ouest.

Il y a donc lieu de s'interroger sur les mesures de lutte contre la délinquance faunique en Afrique de l'Ouest (I) et sur la persistance de cette forme de criminalité environnementale qu'est le braconnage en dépit du cadre normatif de protection de la faune en Afrique de l'Ouest (II).

I. Aperçu des mesures normatives de lutte contre la délinquance faunique en Afrique de l'Ouest

À la criminalité environnementale qui se donne à voir en Afrique de l'Ouest sous la forme de braconnage sont opposées deux catégories d'actions. Il s'agit notamment d'une action normative préventive de lutte contre le braconnage (A) et d'une action normative répressive de lutte contre le braconnage en Afrique de l'Ouest (B).

A Les mesures préventives de lutte contre la délinquance faunique

L'un des instruments de prise en charge du défi qu'est le braconnage en Afrique de l'Ouest est la réglementation de l'accès aux espèces de faune. La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) est au cœur d'une telle démarche en Afrique l'Ouest, dans la mesure où sa philosophie a été plus ou moins internalisée dans les instruments juridiques nationaux relatifs à la faune⁴⁶.

1. L'institution des sites et principes de conservation de la faune

En adoptant de nouvelles législations dans les années 1990, les États de l'Afrique de l'Ouest ont institutionnalisé des espaces de conservation de la faune appelés « aires protégées ».

Ces espaces de conservation de la faune en Afrique de l'Ouest sont gouvernés par trois grands principes de gestion destinés à garantir la sécurité et la gestion durable de la faune. Il s'agit notamment des principes de protection, de mise en valeur et de participation⁴⁷. L'on se limitera ici au premier principe, qui est d'un intérêt direct pour le présent exposé.

Le principe de précaution découle du statut reconnu à la faune et aux aires protégées dans les pays ouest-africains. En effet, ces pays ont fait de la faune sauvage et ses composantes un élément du patrimoine national dont le respect implique une protection suffisante et appropriée⁴⁸. Dans cette veine, les législations béninoise, burkinabé, mauritanienne, guinéenne et togolaise décrivent la faune comme étant un « élément essentiel du patrimoine biologique de la nation dont l'État garantit la préservation et que chaque citoyen a le devoir de respecter et de veiller à sa protection ».

Par-delà ces principes, les pays ouest-africains utilisent un procédé général et commun de protection de la faune, le classement⁴⁹. Cette technique de classement permet à l'État de définir plusieurs régimes spéciaux de protection des espèces en fonction de leur rareté, de leur importance écologique ou économique, etc. Dans cette perspective, les législations distinguent deux catégories : celle des espèces intégralement protégées et celle des espèces partiellement protégées. Les premières figurent généralement sur une liste dite « A », et les secondes sur une liste dite « B » ; ces listes

45. PNUE, CITES, UICN, TRAFFIC, *Des éléphants dans la poussière : la crise de l'éléphant en Afrique*, rapport sur l'évaluation rapide des réponses à apporter, 2013.

46. I. LY, *Tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique occidentale*, Étude juridique de la FAO en ligne, n° 13, 2001.

47. S. DOUMBÉ-BILLÉ, *Droit international de la faune et des aires protégées : importance et implication pour l'Afrique*, Étude juridique de la FAO en ligne, n° 20, 2001.

48. UICN, *Acteurs et gouvernance des aires protégées en Afrique de l'Ouest. Quelle contribution à la conservation ?* Ouagadougou, UICN/PACO, 2012.

49. I. LY, *op. cit.*, p. 15.

font partie intégrante des textes juridiques qui les contiennent et en ont donc la valeur juridique.

Dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest, les espèces intégralement protégées contenues dans la liste A font l'objet d'une prohibition totale de prélèvement, que ce soit par capture, chasse ou ramassage d'œufs, sauf sur dérogation spéciale des autorités compétentes. Quant aux espèces partiellement protégées de la liste B, elles sont soumises à un régime de prélèvement étroitement contrôlé, notamment par la fixation de latitudes d'abattage et de quotas de capture.

L'une des modalités pratiques du contrôle de prélèvement est justement le permis de chasse.

2. L'exigence d'un permis de chasse

Le Sénégal est le pays de l'Afrique de l'Ouest qui a abordé la question du braconnage dans une approche systématisée. Cet État s'est en effet doté d'un cadre législatif et réglementaire spécifiquement dédié à la faune. Il s'agit notamment de la loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 et du décret n° 86-884 portant Code de la chasse et de la protection de la faune.

La loi sénégalaise pose l'exigence d'un permis de chasse pour quiconque voudrait capturer des espèces de faune. Cette exigence est clarifiée par le décret qui spécifie les catégories de permis de chasse. L'article D.1 pose ainsi qu'il existe sept catégories de permis de chasse, à savoir : le permis de petite chasse, le permis de petite chasse coutumier, le permis de grande chasse, le permis spécial de chasse au gibier d'eau, le permis de capture commerciale, le permis d'oisellerie, et le permis scientifique de chasse et de capture. Du point de vue de l'internalisation de la CITES, le permis de capture commerciale réglementé à l'article D.6 est édifiant pour le présent exposé. Il dispose notamment que nul ne peut capturer des animaux sauvages vivants, autres que les oiseaux visés à l'article D.7, ni les détenir pour en faire le commerce sans être titulaire d'un permis de capture commerciale. Par ailleurs, l'intéressé doit être inscrit au registre de commerce.

Cette exigence de permis est généralisée dans les instruments juridiques des autres pays de la sous-région.

Le Code forestier du Burkina Faso dispose en son article 115 que l'exploitation de la faune se réalise principalement par la chasse et la capture à des fins commerciales. À l'article 116, il définit la chasse comme « tout acte tendant à tuer, blesser, poursuivre, rechercher, inquiéter, viser un animal en liberté, ramasser des œufs d'oiseaux ou de reptiles ». Il existe légalement une chasse sportive et une chasse de subsistance, dite « traditionnelle ». Si le droit de chasse est reconnu à toute personne âgée d'au moins 18 ans, l'article 123 énonce que nul ne peut accomplir un acte de chasse s'il n'est titulaire d'un permis de chasse ou d'une autorisation spéciale délivrée par le ministre chargé de la faune.

La capture est aussi réglementée. Elle est définie, à l'article 117, comme « l'acte de prendre un animal vivant et de le soustraire de son milieu naturel ». Il en existe deux types : la capture commerciale et la capture scientifique. Aux termes de l'article 127, l'exercice de certaines activités de capture est subordonné à l'obtention de permis spéciaux, notamment le permis de capture commerciale délivré par les services techniques chargés de la faune pour une ou plusieurs zones déterminées et une durée également déterminée.

Pour les autres pays d'Afrique de l'Ouest, le permis de chasse est exigé dans les lois ivoirienne et togolaise.

B Les mesures de répression de la délinquance faunique

La délinquance faunique est réprimée aussi bien au plan pénal (1) qu'au plan administratif (2).

1. La répression pénale de la délinquance faunique et des activités assimilées

Le braconnage et les activités qui lui sont liées sont réprimés au plan pénal. Les délinquants en matière faunique sont en effet passibles de peines de prison ou d'amendes dont les montants varient en fonction du type d'infraction commise.

La loi n° 003-2011/AN portant Code forestier du Burkina Faso punit d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 100 000 FCFA à

5 000 000 FCFA ou de l'une de ces deux peines seulement, ceux qui ont accompli des actes de chasse ou de capture à l'intérieur des parcs nationaux ou de réserves totales de faune; ceux qui ont accompli des actes de chasse sur des espèces intégralement protégées; ceux qui détiennent illicitement l'ivoire d'éléphant, et ses produits ou qui les commercialisent (art. 268).

Sont aussi pénalement punies les personnes qui se livrent à la chasse sans permis de chasse, qui chassent en dehors des périodes légales d'ouverture de la chasse ou qui chassent au-delà des droits que leur confèrent leurs permis de chasse; les personnes qui abattent des suitées ou des femelles gestantes, ramassent les œufs ou détruisent les nids d'oiseaux intégralement protégés; les personnes qui se livrent à des actes gratuits de destruction de la faune. Aux termes de l'article 270, les peines encourues ici vont de trois mois à deux ans de prison, une amende de 100 000 à 3 000 000 FCFA, ou l'une de ces deux peines seulement.

2. La répression administrative de la délinquance faunique

La répression des infractions à la législation faunique ne se réduit pas à la forme judiciaire. Les saisies et confiscations, d'une part, et la transaction, d'autre part, constituent ce qu'on peut appeler la répression administrative des infractions à la législation sur la faune en Afrique de l'Ouest.

Le Code forestier du Burkina Faso consacre en effet les saisies et confiscations des produits fauniques obtenus en contravention de la législation en vigueur. L'article 254 de ce code dispose que tout produit de faune récolté ou obtenu de manière frauduleuse est confisqué sans préjudice de l'application des sanctions pénales applicables. Les moyens qui ont servi à commettre l'infraction sont saisis à titre de mesure conservatoire jusqu'à règlement du différend. Par ailleurs, les biens matériels autres que les produits fauniques

saisis sont vendus par voie d'adjudication, après décision du président du tribunal territorialement compétent saisi par simple requête. Les modalités de répartition des recettes sont fixées par voie réglementaire (art. 256).

Le principe de la transaction est aussi consacré par le code forestier du Burkina Faso. En vertu des articles 257 et 258, avant et pendant le jugement, les poursuites relatives à la législation faunique peuvent être arrêtées moyennant l'acceptation par le délinquant d'une transaction proposée par l'autorité centrale compétente des eaux et forêts ou ses représentants habilités à cet effet. Le montant des transactions doit être acquitté dans les délais fixés dans l'acte de transaction, faute de quoi, il est procédé à des poursuites judiciaires. Les modalités de répartition des produits de la transaction entre les agents verbalisateurs, les indicateurs et le Trésor public sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la faune et des finances.

Il convient pourtant de relever qu'en dépit de l'édiction et la mise en œuvre des mesures aussi bien préventives que répressives de lutte contre le braconnage, les espèces de faune continuent d'être exploitées de manière anarchique.

I La persistance de la délinquance faunique en Afrique de l'Ouest

A Les facteurs explicatifs de la persistance du braconnage

La recrudescence et la persistance du braconnage en Afrique d'Ouest s'expliquent par certains facteurs que l'on peut identifier aussi bien au niveau mondial (1) qu'aux niveaux national et local (2).

1. À l'échelle mondiale

La résilience du braconnage en Afrique de l'Ouest est étroitement liée à la permanence de la demande au niveau mondial⁵⁰. Ce sont en fait les consommateurs

50. B. ANDERSON et J. JOOSTE, *op. cit.*, p. 17.

qui favorisent et entretiennent même le commerce illégal des espèces de faune et des produits dérivés, dont le plus représentatif est l'ivoire de l'éléphant d'Afrique⁵¹. S'agissant de ce produit précisément, les consommateurs asiatiques et occidentaux sont prêts à payer des sommes élevées pour l'acquérir, sans égard aucun pour son origine ou sa légalité. Non seulement le commerce illégal des espèces de faune et des produits dérivés est bien régi et entretenu par l'accès facile à des produits fauniques, mais certains de ces produits sont en vente libre sur les marchés et dans les magasins de nombreuses villes africaines, ainsi que dans certaines villes d'Asie⁵².

Ces marchés atteignent aujourd'hui leurs consommateurs cibles plus directement, étant donné le nombre croissant des citoyens chinois vivant ou travaillant désormais en Afrique. Par ailleurs, la demande d'ivoire illégal par les consommateurs et le nombre croissant des marchés non réglementés ou insuffisamment surveillés offrent des possibilités de profits aux réseaux criminels transnationaux⁵³.

2. Aux échelles nationale et locale

Le phénomène du braconnage persiste dans les pays ouest-africains du fait de l'insuffisante application des lois et la faiblesse des structures de gouvernance⁵⁴.

La qualité et l'efficacité des mesures nationales d'application des lois dans les aires protégées ont des liens étroits avec les activités de braconnage. Le braconnage est ainsi élevé dans les sites où la loi est peu appliquée ; *a contrario*, dans les zones protégées où la loi est rigoureusement appliquée et les patrouilles fréquentes, les niveaux du braconnage sont à la baisse.

Quant à la faiblesse de la gouvernance dans les pays d'origine, d'exportation et de transit en Afrique de l'Ouest, elle contribue considérablement au transport

illégal des produits fauniques au-delà des frontières nationales⁵⁵. C'est que les forces de l'ordre sont généralement corrompibles et se montrent tolérantes à l'égard des délinquants, contribuant ainsi plus ou moins directement à l'essor et à l'entretien du braconnage dans leurs pays.

Au plan local, les niveaux de braconnage sont associés à plusieurs facteurs socio-économiques et à des comportements culturels complexes. D'une part, le braconnage et la chasse pour la viande de brousse sont aggravés par la pauvreté des communautés rurales. Des études récentes établissent que l'abattage des éléphants pour leur viande augmenterait proportionnellement à la raréfaction d'autres sources de viandes de brousse et de protéines, à la dégradation du pouvoir d'achat des villageois, et donc à l'augmentation de leur niveau de pauvreté. Or, la pauvreté facilite la capacité des groupes criminels à recruter les chasseurs locaux qui connaissent parfaitement le terrain et sont attirés par l'appât du gain pour compenser leur pauvreté.

B Les cibles et les formes du braconnage

Le braconnage en Afrique de l'Ouest porte, certes, sur toutes les espèces, mais l'accent est davantage mis par les braconniers sur certaines, qui en sont les cibles privilégiées (1). Le braconnage est réalisé suivant des modalités pratiques précises qui sont en conflit avec la législation en vigueur (2).

1. Un exemple d'espèce victime de braconnage : l'éléphant

L'éléphant en général et celui d'Afrique en particulier figurent parmi les cibles privilégiées des braconniers⁵⁶. Le commerce de l'ivoire est en effet très lucratif, d'autant qu'il paraît lié au financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest⁵⁷. Le braconnage pour l'ivoire en

51. *Ibid.*, p. 12.

52. N. KROTOV-SAND et F. SOPHA, *La criminalité environnementale en Afrique de l'Ouest : pratiques et enjeux*, note d'analyse du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, décembre 2014.

53. PNUE, CITES, UICN, TRAFFIC, *op. cit.*, p. 20.

54. UICN, *op. cit.*

55. N. KROTOV-SAND et F. SOPHA, *op. cit.*, p. 12.

56. PNUE, CITES, UICN, TRAFFIC, *op. cit.*, p. 13.

57. N. KROTOV-SAND et F. SOPHA, *op. cit.*, p. 18.

Afrique a ainsi significativement augmenté au cours des dernières années⁵⁸.

La principale destination de l'ivoire issu du braconnage en Afrique est l'Asie, notamment la Thaïlande, le Vietnam et la Chine⁵⁹. L'ivoire y est très prisé pour les besoins de la médecine traditionnelle et l'affirmation d'un statut social confortable. Par ailleurs, la hausse de la demande de l'ivoire coïncide non seulement avec le développement économique rapide et l'évolution des habitudes de consommation, mais aussi avec l'augmentation du nombre de consommateurs potentiels en Afrique même. En effet, l'afflux d'investisseurs étrangers et de gens d'affaires dans les secteurs minier et forestier ainsi que de participants aux projets de développement des infrastructures a aussi entraîné une augmentation du nombre d'acheteurs d'ivoire, ce qui, par effet d'entraînement, a conduit à une forte croissance du braconnage⁶⁰. L'ampleur du braconnage a atteint des niveaux tels que les populations d'éléphants sont menacées. Les résultats d'enquêtes fournissent ainsi un aperçu clair de la crise actuelle de l'éléphant d'Afrique.

2. Les formes et modalités pratiques du braconnage

Les opérations de braconnage prennent deux formes majeures. Les entrepreneurs de la criminalité environnementale qu'est le braconnage utilisent aussi bien les procédés classiques que des dispositifs modernes.

Le braconnage peut ainsi s'opérer à petite échelle par l'usage de procédés classiques tels que les fusils de chasse artisanaux et importés et le piégeage par câbles et leviers. Ce type de braconnage est fréquemment le fait des communautés rurales à la recherche de viande de consommation et de protéines pour leur subsistance quotidienne dans un contexte de pauvreté⁶¹. Ce braconnage prend souvent des proportions inquiétantes dès lors qu'il alimente de vastes réseaux

de commercialisation de la viande de brousse dans les grands centres urbains. Toutes proportions gardées cependant, ce braconnage est moins dévastateur que celui qui est mené avec des moyens plus modernes et perfectionnés.

En effet, les braconniers recourent également à des dispositifs très modernes de chasse illégale. Cette évolution dans le *modus operandi* est à corréliser avec le trafic d'armes et la conflictualité⁶². Le braconnage et le commerce illégal des produits de faune génèrent à eux seuls entre cinq et vingt milliards de dollars américains par an. Cet argent sert généralement à financer les conflits, dont la plupart des foyers contemporains se situent en Afrique subsaharienne, notamment en l'Afrique de l'Ouest, avec le déploiement de réseaux terroristes depuis quelques années⁶³. Aussi voit-on des braconniers dotés d'unités actives de renseignement équipées d'hélicoptères⁶⁴, disposant d'armes de guerre et n'hésitant pas à abattre les éco-gardes pour atteindre les animaux ciblés.

Conclusion

Les défis de la lutte contre le braconnage en Afrique de l'Ouest résident principalement dans la mauvaise gouvernance et les liens entre le braconnage et la criminalité. La mauvaise gouvernance du sous-secteur de la faune se traduit par un laxisme dans l'application des lois et règlements relatifs à la gestion des aires protégées et à la protection de la faune. Quelques pistes de solution consisteraient à procéder à une application rigoureuse du dispositif normatif de protection de la faune, à renforcer les moyens financiers et logistiques du corps des éco-gardes en matière de traitement salarial décent et d'armement, et à contrôler les flux financiers autour des aires protégées.

58. D.P. MALLON *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

59. PNUE, CITES, UICN, TRAFFIC, *op. cit.*, p. 19.

60. *Ibid.*

61. D.P. MALLON *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

62. PNUE, CITES, UICN, TRAFFIC, *op. cit.*, p. 19.

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*

ÉTUDE DE CAS N° 3

La responsabilité civile environnementale en droit camerounais

Par Marie NGO NONGA

Chargée de cours, Université de Yaoundé II-SOA

Introduction

L'actualité internationale est aujourd'hui centrée sur les préoccupations environnementales mondiales⁶⁵. Mais l'intérêt qui se manifeste ainsi en faveur de l'environnement et de sa préservation est un phénomène somme toute assez récent⁶⁶. Cet intérêt se traduit par l'élaboration d'une importante législation⁶⁷ dans divers domaines de l'environnement et particulièrement en matière de responsabilité. Dans cette optique, le principe 13 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁶⁸ prévoit : « Les États doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. » Obéissant à ce grand principe du droit international de l'environnement, l'État camerounais a adopté des textes divers et variés qui définissent certains contours de la responsabilité en cas d'atteinte à l'environnement au Cameroun.

Cette abondante législation⁶⁹ tente, bon gré mal gré, de gérer les diverses responsabilités et de répartir leur poids sur les acteurs sociaux, tout en définissant les

sanctions susceptibles de frapper l'exercice de certaines activités. Cette responsabilité découle : de l'altération des caractéristiques physiques et structurelles des éléments naturels ; de la réduction de la diversité et de la productivité biologiques des écosystèmes naturels, y compris ceux créés par des activités humaines ; de la 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 ou l'aménagement defectueux du territoire. Les solutions apportées à ces problèmes environnementaux sont si divergentes qu'il paraît bien difficile de donner un aperçu général, structuré et cohérent des responsabilités qui incombent à l'auteur d'une atteinte à l'environnement au Cameroun⁷⁰. Cette œuvre est d'autant plus ardue au regard de la plasticité du concept de responsabilité environnementale. Cet état de fait nous conduit à le soustraire de toute entreprise définitive de limitation, dans la mesure où, considérée au sens large, la responsabilité insiste plus sur la dimension préventive et prospective du droit. La responsabilité apparaît à cet égard comme une « catégorie fondamentale de la réflexion éthique et de l'action politique⁷¹ ». La responsabilité inonde par conséquent l'ensemble du système juridique et se retrouve aussi bien en droit civil que pénal, sans oublier le droit public et le droit international.

Au Cameroun, le droit de l'environnement relève pour l'essentiel du droit public administratif⁷² qui, par l'édition des règlements de police, vise avant

65. En effet, les préoccupations environnementales occupent actuellement une place de choix dans l'ordre du jour international. Outre les colloques et les différents sommets consacrés exclusivement à la protection de l'environnement, aucune réunion ne se tient aujourd'hui au plan international sans que les questions d'environnement ne s'invitent à la table des discussions ou des négociations. Voir A. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 2004, p. 14.

66. Voir G. VINEY, « Les principaux aspects de la responsabilité civile des entreprises pour atteinte à l'environnement en droit français », *Juriclasseur périodique*, 1996, I, 3900.

67. Sur le droit international de l'environnement, voir K. ANTON et D. SHELTON, *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

68. Déclaration de Rio, adoptée à la Conférence mondiale de 1992.

69. Depuis l'adoption de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, de nombreux textes d'application ont été pris dans différents domaines de l'environnement. On dénombre une vingtaine de décrets, une dizaine d'arrêtés et plus d'une dizaine de lois. Et cette vague législative est loin d'être terminée.

70. Sur les conséquences de l'éparpillement du droit de la responsabilité, voir A. TUNC, « Un droit en miettes », *La responsabilité*, *Archive de philosophie*, vol. 22, 1977, p. 31-35.

71. H. JONAS, *Le principe de responsabilité, l'éthique pour la civilisation technologique*, 3^e éd., Paris, Cerf, 1995.

72. F. OST, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement », *Droit et société*, n^{os} 30-31, 1995, p. 287.

tout à prévenir la survenance des dommages environnementaux⁷³. Ce positionnement est compréhensible, car il est bien plus utile d'intervenir en amont, avant la réalisation d'un dommage à l'environnement, qu'en aval, pour réparer ses conséquences désastreuses qui, dans certaines situations, peuvent être irréversibles⁷⁴. Malgré son importance, cette approche des problématiques environnementales, tout comme la responsabilité pénale, ne sera pas envisagée dans le cadre de cette étude de cas, qui est volontairement consacrée à la responsabilité civile environnementale *stricto sensu*⁷⁵. En effet, bien que la responsabilité administrative soit l'un des piliers essentiels du droit de l'environnement au Cameroun, les mesures préventives qu'elle édicte ne permettent pas d'enrayer totalement les dommages environnementaux. Il est donc nécessaire que le droit de la responsabilité civile, qui met en place des mesures curatives⁷⁶, prenne en charge les conséquences des atteintes à l'environnement. À cet égard, la responsabilité civile a une fonction essentiellement indemnitrice⁷⁷ et intervient donc, en principe, après qu'un dommage a été produit⁷⁸.

En matière civile, la « responsabilité » désigne l'ensemble des règles qui obligent l'auteur d'un dommage à le réparer en offrant à la victime une compensation. La définition de la responsabilité civile pour atteinte

à l'environnement se situe au cœur d'une dialectique où s'opposent la volonté de préserver l'équilibre écologique et celle, souvent prééminente dans les pays en développement comme le Cameroun, de ne perturber en rien le développement de l'activité économique⁷⁹. Cette situation affecte nécessairement l'élaboration d'un dispositif spécifique de responsabilité pour atteinte à l'environnement. C'est évidemment ce dilemme qui est apparu en contrepoids de la réflexion sur l'élaboration d'un régime de responsabilité pour atteinte à l'environnement au Cameroun. Cela peut justifier, à première vue, la situation environnementale chaotique au Cameroun, car le législateur, dans l'élaboration des politiques de responsabilité, s'est préoccupé uniquement de la protection des ressources naturelles et de la prévention des dommages. Ainsi, en l'absence d'une politique spécifique de gestion des questions de responsabilité environnementale au Cameroun, l'émiettement des règles éparses et inadaptées en la matière a prévalu⁸⁰.

Avant d'aller plus loin, cependant, il importe de définir la notion de responsabilité environnementale. En effet, la responsabilité environnementale n'est pas toujours clairement définie. Prise dans son sens strict, elle implique la réparation des dommages causés

-
73. G. MARTIN, « La notion de responsabilité en matière de dommage écologique », dans J.-Y. CHÉRORT (dir.), *Droit et environnement : propos pluridisciplinaires sur le droit en construction*, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, p. 135 ; G. MARTIN, *Domage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Paris, Economica, 1992, p. 11 ; J. CLAY, « Arbitrage et droit de l'environnement », *Gazette du Palais*, 2003, p. 1489.
74. Pour une étude, voir M. FRITZ-LEGENDRE, « Biodiversité et irréversibilité », *Revue juridique de l'environnement*, 1998, n° spécial, p. 96 ; C. CANS et C. de KLEMM, « Un cas d'irréversibilité : l'introduction d'espèces exogènes dans le milieu naturel », *Revue juridique de l'environnement*, 1998, n° spécial, p. 119.
75. On s'en tiendra ici à la responsabilité civile *stricto sensu*, en laissant donc de côté les questions de la responsabilité de la puissance publique. On ne s'appesantira pas non plus sur les aspects de la responsabilité contractuelle susceptible d'être encourue en la matière, qui sont axés sur la lésion des intérêts essentiellement extrapatrimoniaux, assez éloignés de la responsabilité environnementale proprement dite.
76. D. MAZEAUD, *La résistance de la morale dans la responsabilité civile*, D. 2002, p. 2559 et suiv. ; C. THIBIERGE, « Libres propos sur l'évolution du droit de la responsabilité civile », *RTDCiv.*, 1999, p. 561 et suiv. ; H. JONAS, *op. cit.*, p. 24.
77. P. JOURDAIN, « Principe de précaution et responsabilité civile », *LPA*, 30 novembre 2010, p. 5.
78. C. RADE, « Le principe de précaution, une nouvelle éthique de la responsabilité », *Revue juridique de l'environnement*, 2000, n° spécial, p. 76.
79. Voir « Bilan et perspectives économiques 2016-2017 », <<http://www.camerpost.com>>, 5 janvier 2017.
80. M. NGO NONGA, *La problématique de la protection juridique de l'environnement marin et la sécurité maritime au Cameroun*, thèse, Université de Yaoundé II, 2014, p. 407 et suiv.

à l'environnement lui-même « dans ses éléments inappropriés ou inappropriables⁸¹ », plus spécialement, celle du « dommage écologique⁸² », qui fait abstraction de toute lésion d'un intérêt personnel en cause. Il en est ainsi, par exemple, de l'introduction d'espèces exogènes dans un milieu, ou de la perte de la diversité biologique ou génétique à la suite de la disparition d'une espèce animale ou végétale. Dans son sens large, au contraire, la responsabilité environnementale prend en compte à la fois les dommages environnementaux individuels⁸³, qui sont des dommages subis par l'homme du fait des pollutions ou des agressions du milieu dans lequel il vit, et le dommage écologique pur⁸⁴. C'est ce dernier contenu que le droit camerounais confère au concept de responsabilité environnementale, dans la mesure où le législateur insiste sur les hypothèses de dommages aux personnes, aux biens et à l'environnement⁸⁵.

Cependant, le législateur ne définit pas de manière particulière les mécanismes de mise en œuvre de cette responsabilité environnementale, de sorte que la problématique de la réparation des dommages environnementaux résultant des atteintes à l'environnement est traitée par le droit privé, à l'aide des instruments classiques de la responsabilité civile. Toutefois, dans sa quasi-totalité, la doctrine⁸⁶ qui se penche sur cette

question en droit comparé conclut à l'inadaptation des règles de la responsabilité civile en matière environnementale. Si cette position emporte notre adhésion, elle devrait néanmoins être nuancée. En effet, les règles de la responsabilité civile sont parfaitement capables d'apporter une solution, plus ou moins satisfaisante selon le cas, à la réparation des dommages environnementaux individuels. Il n'en est pas de même du dommage écologique pur, dont la mise en œuvre exige, à l'évidence, des mécanismes spécifiques de responsabilité⁸⁷. À la différence des premiers, qui confèrent à leur titulaire des droits réels patrimoniaux évaluables en argent⁸⁸, la particularité du dommage écologique pur réside justement dans le fait qu'il ne porte pas que sur des choses matérielles⁸⁹.

Malheureusement, le droit de la responsabilité civile reste, du moins jusqu'à présent, largement étranger aux préoccupations environnementales au Cameroun. Sans évoquer l'état de pauvreté des populations camerounaises qui affecte nécessairement le déclenchement des poursuites judiciaires d'une manière générale, cette inertie du droit de la responsabilité civile en matière environnementale serait tout d'abord à mettre sur le compte de l'ignorance d'une grande partie de la population de ses droits et obligations en ce domaine. Elle est ensuite à mettre sur le solde de

-
81. M.J. LITMAN-MARTIN et C. LAMBRECHTS, « La spécificité du dommage écologique », dans Société française pour le droit de l'environnement, Institut du droit de la paix et du développement, *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Paris, Economica, 1992, p. 45 et suiv.
82. Notion utilisée pour la première fois par M. DESPAX, *La pollution des eaux et ses problèmes juridiques*, Paris, Librairies techniques, 1963, p. 43.
83. D. DRAGO, préface à la thèse de P. GIROD, *La réparation du dommage écologique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974.
84. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^e éd., Paris, Précis Dalloz, 2004, p. 1151 ; C. BONNIEUX, *La responsabilité civile pour atteinte aux éléments composant l'environnement, air-eau-sol*, thèse, Paris I, 2004, p. 5 ; P. JOURDAIN, « Le dommage écologique et sa réparation », dans G. VINEY et B. DUBUISSON (dir.), *Responsabilité environnementale dans l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 143 et suiv.
85. Loi-cadre de 1996 relative à l'environnement au Cameroun, art. 77 et suiv.
86. M. CHATELAIN, *La responsabilité environnementale*, thèse, Montpellier I, 2003, p. 112 ; R. ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 139 et suiv. ; C. THIBIERGE, *op. cit.*, p. 575 et suiv. ; C. THIBIERGE, « Avenir de la responsabilité, responsabilité d'avenir », *D. chron.*, p. 577 et suiv. ; I. CRETAUX, *Questions juridiques liées à l'évolution du dommage écologique*, thèse, Paris I, 1998.
87. A. GUÉGAN-LÉCUYER, *Dommages de masse et responsabilité civile*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2006, p. 90.
88. J. GHESTIN, G. GOUBEAUX et M. FABRE-MAGNAN, *Traité de droit civil*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994, p. 215.
89. E. REHBINDER, « Évaluation du dommage écologique » dans Société française pour le droit de l'environnement, Institut du droit de la paix et du développement, *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Paris, Economica, 1992, p. 110.

l'absence d'effervescence doctrinale⁹⁰. Enfin, cette inertie pourrait aussi s'expliquer par l'usage abusif de la transaction⁹¹ dans la réparation des dommages environnementaux.

Par conséquent, il paraît fécond d'interroger le droit de l'environnement pour trouver un autre fondement à la responsabilité civile environnementale au Cameroun qui serait susceptible de prendre en compte toutes les spécificités des questions environnementales et dont la mise en œuvre serait aisée. À notre sens, le droit à un environnement sain, reconnu à chaque citoyen à la fois par le préambule de la Constitution camerounaise et l'article 2 de la loi-cadre de 1996, pourrait apporter des solutions plus satisfaisantes là où les mécanismes traditionnels de responsabilité civile ont montré leurs limites. En effet, le droit à l'environnement concret⁹² et visible, considéré par d'aucuns comme un nouveau droit de l'homme⁹³, doit être entendu comme «le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé⁹⁴». Il s'agit par conséquent d'un droit subjectif⁹⁵, c'est-à-dire «une prérogative reconnue par l'ordre juridique au profit d'un particulier, en tant que personne et membre de la société, dans le but de déployer une activité utile à lui-même et au bien commun⁹⁶». C'est donc un droit justiciable⁹⁷ opposable aux tiers. Il importe alors d'évaluer son efficacité et de tirer des leçons sur ses fonctions et, par voie de conséquence, sur ses conditions d'application en matière de responsabilité civile environnementale en droit camerounais.

Le recours au droit à un environnement sain permettra sans doute de canaliser l'envol du droit privé dans le traitement des questions environnementales au Cameroun. En effet, désormais, en présence d'un litige environnemental opposant deux personnes privées, la victime pourra opposer à l'auteur du dommage non seulement les règles civiles de responsabilité environnementale (I), mais également son droit à un environnement sain (II). Ces deux mécanismes se rencontrent et sont concurremment susceptibles d'être invoqués en matière de responsabilité environnementale.

I. L'inadaptation des règles de responsabilité civile en matière environnementale

Dans sa définition juridique, la responsabilité désigne «l'ensemble des règles qui obligent l'auteur d'un dommage causé à autrui à le réparer en offrant à la victime une compensation⁹⁸». La responsabilité civile renvoie à l'ensemble des règles régissant la réparation des dommages environnementaux individuels et des dommages écologiques purs. Mais en pratique, il n'est pas toujours aisé de fixer la ligne de démarcation entre ces deux types de dommages. En effet, un même fait générateur de responsabilité peut occasionner des dommages environnementaux individuels et des dommages écologiques purs. Si on prend le cas d'une marée noire par exemple, le déversement d'hydrocarbures dans l'environnement marin entraînerait, d'un côté, la mort des oiseaux, des poissons, des

90. En effet, les études doctrinales existantes dans le domaine environnemental au Cameroun se concentrent essentiellement sur la protection de la forêt tropicale et sur l'examen de la responsabilité pénale. Pourtant, il est bien connu que le droit de la responsabilité civile trouve son équilibre dans une oscillation permanente entre le droit savant, œuvre de la doctrine, et le droit vivant, qui est le droit vécu par ses destinataires. Sur ce point, voir, M. MEKKI, «Retour aux sources du droit de la responsabilité civile», *RDA*, 2012, n° 20, p. 55-57.

91. Voir *Sommiers des infractions du Minfof*, <<http://www.Minfof.gov.cm>>. Sur les modalités de mise en œuvre de la transaction, voir L. MAYER, «La transaction, un contrat spécial?», *RTDciv.*, 2014, p. 523.

92. M. PRIEUR, «Les droits nouveaux», *AJDA*, 2005, p. 1160.

93. M. PRIEUR, «Vers un droit de l'environnement renouvelé», *Revue juridique de l'environnement*, 2003, p. 130-139.

94. *Ibid.*

95. *Ibid.*

96. G.M. NONAROS, «L'évolution récente de la notion de droit subjectif», *RTDciv.*, 1966, p. 216; J. DABIN, «Droit subjectif», *Dalloz*, 1952, p. 80-92.

97. L. FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Paris, Précis Dalloz, 2008, p. 1228-1230.

98. G. VINEY, «Introduction à la responsabilité», dans J. GHESTIN (dir.), *Traité de droit civil*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2008, p. 1.

algues; de l'autre, il priverait également les pêcheurs d'une zone de pêche importante, causerait la souillure des plages et affecterait au final toute l'activité touristique. Ainsi considérée, la différence entre les dommages environnementaux semble plus artificielle que concrète et se situerait au niveau du traitement que le droit de la responsabilité civile accorde à ces deux aspects du préjudice environnemental. En effet, les dommages individuels sont généralement mieux pris en compte par le droit de la responsabilité (A). Par contre, le dommage écologique pur tarde un peu à trouver une place cohérente au sein du système de responsabilité civile au Cameroun (B).

A La prise en compte adéquate des conséquences d'une atteinte à l'environnement

L'engagement de la responsabilité civile d'une personne suppose la réunion de trois éléments: un fait générateur de responsabilité, un dommage et un lien de causalité entre le fait générateur et le dommage. Étant donné que ces deux derniers éléments constituent des constantes exigibles, quel que soit le fondement de la responsabilité retenu⁹⁹, ils ne feront pas l'objet d'une grande attention dans le cadre de ce travail. Par contre, l'analyse des faits générateurs¹⁰⁰ de responsabilité dans le domaine de l'environnement ne semble pas aisée au regard de la multitude des fondements envisageables¹⁰¹. En effet, contrairement à la législation de certains États tels que l'Allemagne¹⁰², le législateur camerounais n'a pas harmonisé les règles relatives à la responsabilité environnementale. Ainsi, les victimes d'une atteinte à l'environnement au Cameroun ont à leur disposition une multitude de

textes disparates qui proposent des solutions tout aussi différentes aux problèmes environnementaux. Celles-ci pourraient donc choisir entre les régimes spéciaux de responsabilité (1) et les solutions proposées par le droit commun (2).

1. L'existence de mécanismes spéciaux de responsabilité environnementale au Cameroun

Sans consacrer un principe général de responsabilité de plein droit en cas d'atteinte à l'environnement au Cameroun, la loi no 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement apporte cependant une réponse partielle au dommage environnemental individuel. En effet, l'article 77 de ce texte dispose qu'est responsable civilement, sans qu'il soit besoin de prouver la faute, toute personne qui a causé un dommage à autrui. Il s'agit d'une responsabilité sans faute qui tente d'élargir le champ de la responsabilité en l'adaptant aux mutations des activités économiques et sociales¹⁰³. Il découle de ce texte que la responsabilité civile existe même en l'absence de faute, comme l'affirme l'article 1384 du Code civil camerounais. À cet égard, le droit de l'environnement met en place des instruments souples permettant d'apporter des précisions utiles et des réponses techniques là où les dispositions de droit commun pèchent par leur généralité¹⁰⁴.

Mais dans l'« abécédaire ¹⁰⁵ » du droit de la responsabilité environnementale au Cameroun, la responsabilité de plein droit ne joue qu'en matière de transport ou d'utilisation des hydrocarbures ou des substances chimiques nocives et dangereuses et en cas d'exploitation d'un établissement classé. Ainsi, lorsque

99. Pour une étude sur les constantes et les variables de la responsabilité civile, voir, P. LE TOURNEAU, *Droit de la responsabilité et des contrats*, Paris, Dalloz Action, 2008/2009, p. 1300; J. CARBONNIER, *Les obligations*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 200 et 205.

100. Pour une étude détaillée de ces faits générateurs, voir F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981, p. 142 et suiv.; C. BONNIEUX, *op. cit.*

101. P. BRUN, *Les fondements de la responsabilité environnementale dans l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 7.

102. V. VON BREITENSTEIN, « La loi allemande relative à la responsabilité en matière d'environnement : pierre angulaire du droit de l'environnement ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 18, n° 2, 1993, p. 231-238.

103. C. THIBIERGE, « Libres propos... », *op. cit.*, p. 561.

104. V. REBEYROL, *L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux*, Doctorat et notariat, coll. Thèses, tome 42, 2010, p. 13.

105. V. P. BRUN, « Les mots du droit de la responsabilité : esquisse d'abécédaire », dans *Libre droit, Mélanges en l'honneur de P. Le Tourneau*, Paris, Dalloz, 2008, p. 117-127.

l'exercice de l'une ces activités occasionne un dommage environnemental individuel, la victime de ce dommage n'a pas besoin de prouver l'existence d'une faute du transporteur, de l'utilisateur ou de l'exploitant de cette activité. Ceux-ci sont objectivement responsables, c'est-à-dire même en l'absence d'une faute, des dommages causés à l'environnement. Cette responsabilité est par ailleurs garantie par l'exigence de l'assurance¹⁰⁶.

Le législateur camerounais ne fait aucune distinction par rapport à la source du dommage. Qu'il soit d'origine accidentelle ou qu'il intervienne dans le cadre normal et régulier de l'activité, la loi-cadre établit une présomption de causalité à l'encontre du responsable de l'activité. L'exercice d'une activité susceptible de générer des dommages pour l'environnement suffit à lui seul à constituer le risque dont doit répondre celui qui détient la source du risque, lorsque celui-ci se concrétise. Il semble ici que le fait générateur de la responsabilité est totalement indifférent dans la mise en jeu de la responsabilité de l'auteur. Celle-ci est assurée dès lors que le dommage environnemental résulte de son fait. Les victimes n'ont qu'à prouver le lien de causalité entre le dommage et l'évènement. Il s'agit de prouver que « la chose a été en quelque manière, l'instrument du dommage »¹⁰⁷, c'est-à-dire qu'elle a joué un rôle actif dans la réalisation du dommage¹⁰⁸. La jurisprudence française actuelle renforce la présomption de causalité aux choses inertes en cas de contact entre ces dernières et le siège du dommage¹⁰⁹. Lorsqu'on est en présence d'un dommage environnemental, il convient de retenir « tous les faits qui ont contribué à un titre ou à un autre à la réalisation du dommage¹¹⁰ ». L'auteur du dommage peut néanmoins se dégager de sa responsabilité en prouvant que le dommage environnemental résulte non

de son fait, mais d'une cause extérieure, le fait de la victime ou la force majeure¹¹¹.

Cette solution est également consacrée par de nombreux textes environnementaux camerounais. C'est le cas de l'article 62 de la loi n° 99/013 du 22 décembre 1999 portant Code pétrolier du Cameroun, qui établit un régime de responsabilité objective des exploitants pétroliers et de leurs sous-traitants pour les pertes ou les dommages se rattachant directement ou indirectement à l'exercice des opérations pétrolières, aux activités connexes ou aux installations situées à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre contractuel. Ce régime, qui couvre aussi bien le dommage corporel, matériel et environnemental, a pour effet, en ce qui concerne les dommages de pollution par hydrocarbures, d'obtenir, sans qu'il soit besoin d'établir une faute de l'auteur du dommage, la réparation des préjudices occasionnés. L'article 14 de la loi n° 98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau instaure la même responsabilité objective d'une personne pour un dommage résultant de la mauvaise qualité des eaux d'alimentation qu'elle distribue. De son côté, l'article 34 de la loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes prévoit une responsabilité de plein droit à l'encontre de tout exploitant dont l'établissement cause un dommage corporel ou matériel résultant de son mauvais fonctionnement. Et l'article 26, alinéa 1 de la loi n° 98/020 du 24 décembre 1998 régissant les appareils à pression de gaz et à pression de vapeur d'eau instaure une responsabilité objective à l'encontre de tout constructeur, propriétaire ou utilisateur dont l'appareil cause un dommage corporel ou matériel résultant de son mauvais fonctionnement ou de sa mauvaise conception.

106. Ainsi, l'article 118 du Décret d'application n° 2000/465 du Code pétrolier du Cameroun prescrit aux opérateurs pétroliers la souscription de polices d'assurances qui couvrent tous les risques liés aux activités pétrolières pour lesquels l'exploitant et ses sous-traitants ou l'État seraient tenus responsables.

107. 2^e chambre civile de la Cour de cassation, 5 mai 1993, *Bulletin des arrêts de la cour de cassation II*, n° 168.

108. P. LE TOURNEAU et L. CADIET, *Droit de la responsabilité*, Paris, Dalloz Action, 1998, p. 3637 et suiv.

109. Une personne se blesse en heurtant une boîte aux lettres qui débordait sur un trottoir. La 2^e chambre civile de la Cour de cassation retient « que la boîte aux lettres avait été, de par sa position, l'instrument du dommage ». Cass. civ. 2^e ch., 25 octobre 2001, D, n° 18, 2002, Jurisprudence, p. 1450-1453.

110. G. MARTIN, « La responsabilité civile du fait des déchets en droit français », *Revue internationale de droit comparé*, n° 1, 1992, p. 70.

111. Loi-cadre de 1996 sur l'environnement au Cameroun, art. 77, 2.

L'instauration de cette responsabilité pourrait se justifier par la volonté du législateur camerounais de traduire le principe pollueur-payeur prévu par l'article 9 de la loi-cadre de 1996 et, partant, de renforcer le caractère préventif de la responsabilité civile. En effet, ces régimes spécifiques de responsabilité mettent en place des mécanismes d'application qui permettent d'atténuer la rigueur de la preuve du lien de causalité en remplaçant la responsabilité pour faute par celle pour risque. Par le choix d'une responsabilité plus sévère que celle qui est prévue par le droit commun en matière environnementale, le législateur tente, sans y parvenir effectivement, d'assurer une meilleure prévention des atteintes à l'environnement.

2. L'application du droit commun de la responsabilité en matière environnementale

En l'absence d'un droit légal de la responsabilité traitant de façon uniforme la problématique des atteintes à l'environnement au Cameroun, la victime d'un dommage environnemental a le choix de fonder son action en réparation sur les règles définies par des mécanismes spéciaux de responsabilité, dont la portée est toutefois réduite à certains types de dommages, ou sur les règles du droit commun.

Les règles classiques de l'action en responsabilité civile imposent à la victime de prouver de manière positive : qu'elle a subi un préjudice personnel, certain, actuel au jour de la demande ; que la ou les personnes qu'elle assigne ont commis une faute ou un fait susceptible d'engager leur responsabilité ; qu'un lien de causalité direct existe entre le préjudice subi et la faute ou le fait de la personne. Les articles 1382 et suivants du Code civil consacrent une responsabilité pour faute, qui se traduit en matière civile par l'idée selon laquelle, lorsque l'auteur enfreint une loi ou un règlement, ou lorsqu'il viole une règle générale de comportement qui lui imposait de se conduire différemment, il commet une faute¹¹². Or, en matière

d'atteinte à l'environnement, il est rare que ces trois éléments puissent effectivement être établis de manière certaine, c'est-à-dire prouvés au sens juridique du terme. À cet égard, fonder une action sur la base d'une responsabilité pour faute réduirait considérablement les chances de réparation du préjudice.

Quoi qu'il en soit, sur le plan civil, la responsabilité délictuelle joue un rôle économique important et, en même temps, représente un moyen de prévention souvent efficace. Un système complexe et presque complet de responsabilité délictuelle est organisé autant par la loi-cadre de 1996 que par des lois spéciales concernant la protection des eaux, du sol, des forêts, des activités nucléaires, des déchets et des zones protégées. La responsabilité délictuelle peut être encourue par des personnes physiques et par des personnes morales.

Avec l'explosion normative constatée en matière environnementale, on assiste à la densification du vaisseau d'obligations à la charge du professionnel. Cette profusion normative a pour but d'étendre considérablement le domaine de la responsabilité pour faute. En effet, la faute est constituée chaque fois que le professionnel ignore les obligations qui lui incombent¹¹³. De ce point de vue, la faute semble être un fondement essentiel justifiant la mise en œuvre de la responsabilité civile en matière environnementale¹¹⁴. Elle est d'ailleurs fréquemment invoquée par la jurisprudence française¹¹⁵. De plus, le recours aux articles 1382 et suivants du Code civil dans la mise en jeu de la responsabilité environnementale permet de prendre en compte de nombreuses atteintes à l'environnement et de donner un peu d'effectivité à une législation particulière touffue et disparate au Cameroun.

Toutefois, les cas nombreux dans lesquels la responsabilité civile délictuelle pourrait être retenue à l'encontre de l'auteur d'une atteinte à l'environnement sont ceux dans lesquels celui-ci viole en même temps une législation pénale. Dans ces cas, en l'absence

112. G. VINEY et P. JOURDAIN, «Les conditions de la responsabilité», dans J. GHESTIN (dir.), *Traité de droit civil*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2006, p. 466 et suiv. ; A. TUNC, *La responsabilité civile*, Paris, Economica, 1989, p. 119.

113. G. VINEY, «Le préjudice écologique», *Responsabilité civile et assurance*, n° spécial, mai 1998, p. 8.

114. G. VINEY, «Les principaux aspects...», *op. cit.*, p. 10.

115. Pour une étude de cette jurisprudence, voir, C. BONNIEUX, *op. cit.*, p. 29 et suiv.

d'une indication précise du législateur camerounais quant au fondement de la responsabilité, il paraît naturel de recourir au droit commun. Ainsi, en présence d'une faute pénale reconnue par les juridictions répressives, le juge civil ne pourra pas nier l'existence d'une faute civile, en application du principe selon lequel la chose jugée au pénal a autorité sur le jugement de l'action civile¹¹⁶.

Or, au Cameroun, les incriminations en matière environnementale sont légion. En plus de tous les textes spécifiques évoqués ci-dessus, de nombreux autres textes prévoient des incriminations pénales dans le domaine de l'environnement. Sans être exhaustif, on peut rapidement citer quelques dispositions. Il en est ainsi de l'article 18 de la loi n° 2003/007 du 10 juillet 2003 régissant les activités du sous-secteur engrais au Cameroun, qui institue une responsabilité civile à l'encontre de toute personne reconnue coupable des infractions définies à l'article 17 de la même loi¹¹⁷. Il en est de même du chapitre 4 de la loi n° 2003/003 du 21 avril 2003 portant protection phytosanitaire, qui prévoit des sanctions pénales en cas de violation des dispositions relatives à l'utilisation, à l'inspection et au contrôle des produits phytosanitaires. On peut également évoquer les articles 150 et suivants de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, qui organisent la responsabilité de toute personne physique ou morale qui contrevient aux dispositions de cette loi et des textes réglementaires pris pour son application.

Qu'elle soit civile ou pénale, la faute apparaît comme un fondement important de la responsabilité en matière de réponse aux dommages environnementaux individuels. Il serait par conséquent, inexacte de considérer qu'elle ne joue en la matière qu'un « rôle marginal¹¹⁸ ». Toutefois, la notion de faute devrait nécessairement s'élargir. De nombreux auteurs¹¹⁹ ont souligné à bon droit que l'application du principe de précaution devrait servir au renforcement et surtout à l'extension de la faute en matière de responsabilité environnementale.

Le principe de précaution peut être défini comme « l'attitude à observer par une personne qui prend une décision concernant une activité dont on peut raisonnablement penser qu'elle comporte un danger grave pour la santé ou la sécurité des générations actuelles et futures ou pour l'environnement¹²⁰ ». Il commande de prendre toutes les dispositions permettant, pour un coût économiquement et socialement supportable, de détecter et d'évaluer le risque, de le réduire à un niveau acceptable et, si possible, de l'éliminer¹²¹. Ainsi, dès lors qu'on entreprend une activité dangereuse dont on tire profit, il semble équitable qu'on supporte aussi les risques qu'elle entraîne¹²². Il incombe à celui qui a été désigné responsable de réparer le dommage environnemental qu'il a occasionné par son activité¹²³. Le professeur Martin¹²⁴ suggère justement qu'il faudrait admettre que le principe de précaution peut s'appliquer à toutes les activités à risque¹²⁵. Le défaut de précaution, conçu comme une faute de sécurité,

116. Sur ce principe, voir G. VINEY et P. JOURDAIN, *op. cit.*, p. 131 et suiv.

117. Il s'agit de la production, la distribution ou l'utilisation d'engrais non conformes aux dispositions réglementaires; la production, la distribution ou l'utilisation d'engrais contenant des substances nocives ou des propriétés nuisibles, même utilisées à des doses prescrites et pouvant porter atteinte au développement des plantes, à la santé humaine, animale et à l'environnement; le refus de se prêter aux formalités d'enregistrement et de soumettre les engrais ou documents y afférents au contrôle de qualité; le refus de se soumettre aux procédures de contrôle de l'utilisation des engrais.

118. F. CABALLERO, *op. cit.*, p. 146.

119. P. LE TOURNEAU, « La verdeur de la faute dans la responsabilité civile (ou de la relativité de son déclin) », *RTDCiv.*, 1988, p. 505; M. BOUTONNET, *Le principe de précaution en droit de la responsabilité*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2005, p. 338 et suiv., p. 621 et suiv.

120. Pour étude, voir P. KOURILSK et G. VINEY, « Le principe de précaution », rapport au premier ministre, 15 octobre 1999, p. 137, <<http://adlp.free.fr/kourilsky>>.

121. *Ibid.*

122. F. OST, « La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement », *Droit et société*, n°s 30-31, 1995, p. 285.

123. P. KOURILSK et G. VINEY, *op. cit.*

124. G. MARTIN, « Apparition et définition du principe de précaution », *Petites Affiches*, 30 novembre 2000, p. 9.

125. Pour d'autres, parce que les catastrophes pétrolières relèvent davantage du risque avéré et que leurs causes et effets sont souvent connus, c'est de prévention qu'il faut parler. Voir K. LECOUVIOUR, « Responsabilités pour pollutions majeures résultant du transport maritime d'hydrocarbures », *JCP - La Semaine juridique*, édition générale, n°s 51-52, 18 décembre 2002, p. 2274.

devrait pouvoir justifier l'engagement de responsabilité de celui qui, connaissant ou pouvant connaître un danger, n'aura pas pris les mesures qui s'imposaient pour le prévenir.

Le recours à la notion de création d'un risque pourrait faciliter l'établissement de la preuve du lien causal entre une activité dangereuse et des dommages survenus au contact ou à proximité de cette activité. C'est ainsi que certains tribunaux étrangers considèrent que lorsqu'une personne, volontairement ou par imprudence, crée une situation dangereuse, sa responsabilité peut être engagée sur le fondement de la notion de « probabilité » ou de « prévisibilité » objective pour suppléer la preuve du lien de causalité¹²⁶ dont l'exigence reste indéniable en droit commun. Les obligations nouvelles que ferait ainsi naître l'application effective du principe de précaution à l'encontre du professionnel en droit camerounais permettraient d'enrichir davantage le devoir général de prudence et de diligence, dont la violation est sanctionnée sur le fondement des articles 1382 et suivants du Code civil.

Cette situation pourrait entraîner l'« alourdissement¹²⁷ » considérable du droit de la responsabilité environnementale au Cameroun, sans toutefois apporter une solution concrète à la problématique de la réparation des dommages environnementaux purs.

B La difficulté de saisir le préjudice environnemental pur

Il faut préciser d'emblée que le préjudice écologique pur tel que défini actuellement en droit comparé n'est mentionné ni dans les articles 1382 et suivants du

Code civil ni dans les régimes spéciaux de responsabilité précédemment évoqués. La raison d'être de cette carence pourrait être l'absence de caractérisation en droit positif camerounais des préjudices réparables en cas d'atteinte à l'environnement. Or, la responsabilité environnementale « se propose de mettre au goût du jour des préjudices qui n'existaient pas au sens du droit et qui n'étaient donc pas toujours réparés¹²⁸ ». Et l'une de ses préoccupations essentielles est la possibilité d'introduire dans l'antre des dommages réparables le préjudice écologique pur. Celui-ci peut se définir comme « l'ensemble des atteintes au vivant sans répercussion (patrimoniales et extrapatrimoniales) sur les personnes¹²⁹ ».

Qualifié de « magma informe¹³⁰ », le droit de l'environnement tente approximativement de réparer les dommages causés à l'environnement lui-même¹³¹. L'idée-force est la reconnaissance du préjudice écologique pur, et donc l'existence corrélatrice d'une obligation de réparer une atteinte à l'environnement, indépendamment d'un dommage causé à une personne juridique¹³². Cette distinction entre les préjudices causés à l'environnement et ceux causés à l'homme devrait être nuancée à notre sens, car l'environnement n'est pas une abstraction et, l'homme faisant partie de l'environnement, les dommages causés à son milieu portent nécessairement atteinte, par ricochet, à l'homme lui-même¹³³.

Mais le droit commun et les régimes spéciaux de responsabilité environnementale restent concentrés sur la réparation des conséquences d'une atteinte à l'environnement. Ce n'est que d'une manière détournée que ces mécanismes parviennent à faire assumer à l'auteur d'un dommage environnemental la

126. G. VINEY et P. JOURDAIN, *op. cit.*, p. 369; G. MARTIN, « Apparition et définition... », *op. cit.*

127. P. JOURDAIN, *op. cit.*, p. 52.

128. M. FABRE-MAGNAN, « Postface : Pour une responsabilité écologique », dans L. NEYRET et G.J. MARTIN, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. « Droit des affaires », 2012, p. 391.

129. L. NEYRET, *Atteintes au vivant et responsabilité civile*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. « Bibliographie de droit privé », t. 468, 2006, p. 197.

130. L. NEYRET, « La régulation de la responsabilité environnementale par la nomenclature des préjudices environnementaux », dans G.J. MARTIN et B. PARANCE, *La régulation environnementale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, coll. « Droit et économie », 2012, p. 68.

131. L. NEYRET et G.J. MARTIN, *op. cit.*, p. 238.

132. Cela fait écho à la formule de la CA de Paris dans le cadre de l'affaire Erika, qui fait référence à « toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment, l'air, l'atmosphère, l'eau ». Voir L. NETRET, « L'affaire Erika : moteur d'évolution des responsabilités civile et pénale », D. 2010, chron. 2238.

133. Nous rejoignons entièrement ici la thèse soutenue à ce sujet par M. FABRE-MAGNAN, *op. cit.*, p. 393.

réparation des conséquences engendrées sur l'environnement physique. Ainsi, sans établir un préjudice environnemental pur, comme c'est le cas en droit comparé¹³⁴, le législateur a tenté maladroitement d'intégrer l'environnement dans le domaine de la responsabilité environnementale.

À la lecture de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun, il est possible de se rendre compte que le législateur met en place une obligation générale de remise en l'état accompagnant la responsabilité objective pour dommage à l'environnement qu'elle institue à l'encontre de personnes exerçant certaines activités. En effet, de nombreuses dispositions ayant trait à certains aspects particuliers de l'environnement prévoient, à côté de la réparation pécuniaire accordée par l'auteur de la pollution au titre du préjudice environnemental, une remise à l'état du site dégradé. Dans cette optique, l'article 32 de la loi-cadre de 1996 précise que «le propriétaire [du] navire, aéronef, engin ou plate-forme est mis en demeure par les autorités maritimes compétentes de remettre en l'état le site contaminé». De même, l'article 66, alinéa 1 du décret d'application du code pétrolier camerounais prévoit que lorsque le titulaire ne se conforme pas aux règles de sécurité et de protection de l'environnement prévues à l'article 61 du même texte et qu'il en résulte des dommages à l'environnement, il prend toutes les mesures nécessaires et adéquates afin d'y remédier immédiatement. Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 68 de la loi sur le patrimoine condamne toute personne coupable de destruction, de dégradation, de mutilation, d'adjonction, de démolition ou de modification d'un bien du patrimoine à la remise en l'état financière du bien affecté à la demande dudit ministre. La même exigence se trouve dans de nombreux autres textes consacrés à la protection de l'environnement¹³⁵.

Le recours à la solution de remise en état du site dégradé à la suite d'une atteinte à l'environnement permet au droit camerounais d'introduire, quoique de manière indirecte, le préjudice environnemental dans le cercle de la responsabilité civile encourue en cas de dommage à l'environnement. Dans ce cas, la réparation des dommages se fera en nature par la remise en état *in situ*¹³⁶ ou *ex situ* de l'environnement dégradé. Il s'agira alors de la restauration du site pollué, notamment par des apports de terre, la dépollution ou la réintroduction des espèces détruites dans le milieu. Parfois, le retour à l'état *antérieur* paraît impossible; il convient alors de se tourner vers la réparation par équivalent en nature, qui vise à compléter la remise en état.

Cette réparation par équivalent entre bien dans le cadre de la remise en l'état prônée par les textes environnementaux camerounais. En effet, la formulation utilisée par le législateur, «prendre toutes mesures nécessaires», paraît assez large pour y inclure toutes les formes de réparation susceptibles de redonner sa viabilité au milieu dégradé. Il s'agira alors de compenser les effets néfastes¹³⁷ du dommage environnemental auxquels la remise en état n'a pas permis de remédier. Et la réparation complète de l'environnement dégradé, admise dans ce cas, s'intègre parfaitement à la philosophie même de la responsabilité civile, qui vise la réparation intégrale des dommages¹³⁸.

Ensuite, la réparation par équivalent en nature vise également à réparer une dégradation à laquelle il ne peut jamais être remédié à travers le mécanisme de la remise en état, étant donné que certaines atteintes engendrent parfois des effets irréversibles sur l'environnement. Il s'agit par exemple du déséquilibre biologique engendré par le dommage ou de l'atteinte

134. Voir par exemple la directive européenne de 2004 et la loi française de 2008.

135. Voir par exemple la loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes, art. 32 et 33.

136. Il s'agit de «la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel, et dans le cas des espèces domestiques, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs». Convention sur la diversité biologique, art. 2, 4.

137. Ces effets néfastes peuvent être de deux ordres. Tout d'abord, c'est le cas dans lequel la remise en état n'a pas été possible pour telle ou telle raison, par exemple, en cas de la rareté d'un élément de l'environnement qui a été détruit ou en cas d'impossibilité d'une remise en état d'un site en raison de la gravité de la pollution.

138. Pour une étude, voir C. THIBIERGE, «Libres propos...», *op. cit.*, p. 575 et s.

aux fonctions écologiques assurées par l'élément de l'environnement qui a directement supporté le dommage. Cette notion d'équilibre biologique perturbé ou d'atteinte aux fonctions écologiques peut prendre la forme des « pertes résultant d'un fait que la ressource naturelle ou les services endommagés ne sont pas en mesure de remplir leurs fonctions écologiques ou de fournir des services à d'autres ressources naturelles ou au public jusqu'à ce que les mesures primaires ou complémentaires aient produit leur effet¹³⁹ ». La réparation par équivalent en nature peut se concevoir *in situ*, mais son originalité réside dans le fait qu'elle peut également être mise en œuvre *ex situ*, car aussi bien la réparation complémentaire que la réparation compensatoire peuvent être mises en œuvre sur un autre site. Sur le plan pratique, cette réparation en nature par équivalent se matérialise par la prise en charge de projets ayant une dimension environnementale. À cet égard, il n'est pas possible de déduire des dispositions législatives camerounaises l'existence d'une responsabilité civile qui engloberait dans son sein à la fois les dommages réels, existants et quantifiables et des dommages non encore identifiés et, par conséquent, impossibles à évaluer. Ces derniers pourraient être réparés par l'admission d'une réparation compensatoire qui vise « toute action entreprise afin de compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services qui surviennent entre la date de survenance d'un dommage et le moment où la réparation primaire a pleinement produit son effet¹⁴⁰ ». La réparation compensatoire a pour objet d'apporter des améliorations supplémentaires aux habitats naturels et aux espèces protégées ou aux eaux¹⁴¹. Une telle réparation pourrait être envisagée au Cameroun, étant donné que le législateur a pris le soin de créer un fonds de l'environnement dont les

objectifs sont entre autres le financement des projets de développement en droit de l'environnement¹⁴².

Malheureusement, il n'est pas pour l'heure possible de deviner quel serait le destin de cette réparation compensatoire en matière de responsabilité civile environnementale tant, à la fois, le droit savant et le droit vivant restent désespérément muets face à l'évolution déjà bien avancée de la responsabilité environnementale.

II. L'application possible du droit à un environnement sain en matière de responsabilité environnementale

Le préambule de la Constitution de 1996 dispose : « Toute personne a droit à un environnement sain. » On peut dire que ce droit est une prérogative reconnue à une personne, une collectivité ou un État de jouir d'un ensemble d'éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs sociaux, économiques et culturels qui constituent son milieu de vie¹⁴³. Une telle définition peut paraître trop englobante¹⁴⁴ ; par conséquent, pour donner vie au droit de chaque citoyen camerounais à un environnement de qualité édicté par la norme suprême et intégré dans différents textes environnementaux en matière de responsabilité environnementale, il est indispensable de définir ses contours. En effet, si la lecture des textes permet de reconnaître assez facilement que tout un chacun est titulaire de ce droit au Cameroun¹⁴⁵, il paraît indispensable de rechercher quel pourrait être son objet et, surtout, son contenu. Une telle œuvre a pour but d'évincer les incertitudes dont l'existence est susceptible d'édulcorer ou même de minimiser la portée

139. Directive n° 2004/35/CE, annexe II, art. 1, d.

140. *Ibid.*

141. *Ibid.*, annexe II, art. 1.1.3.

142. Voir Décret n° 2008/064 du 4 février 2008 fixant les modalités de gestion du fonds national de l'environnement et du développement durable.

143. F. ANOUKAHA, « Le droit à l'environnement dans le système africain de protection des droits de l'homme », *Leçon inaugurale à l'occasion de la rentrée solennelle de l'Université de Dschang*, 10 décembre 2002, p. 17.

144. M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef/Aupelf, 1996, p. 52.

145. En effet, la loi-cadre confère ce droit à la fois aux personnes physiques et aux personnes morales (à cet égard, les associations de défense de l'environnement, les collectivités territoriales décentralisées, les ONG, etc.). Voir les articles 8, 72 et 74 de la loi-cadre et le chapitre 1 du décret n° 2015/1373/PM du 8 juin 2015 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière d'environnement.

normative que pourrait avoir ce droit en matière de responsabilité environnementale (A). Elle permettra également d'inclure le dommage écologique pur dans le cercle des dommages réparables et de simplifier la mise en œuvre de la responsabilité environnementale (B).

A La justiciabilité du droit à un environnement sain au Cameroun

Le droit international joue un rôle très important dans la formation du droit de l'environnement, ce qui est compréhensible, car les problématiques environnementales transcendent souvent les frontières¹⁴⁶, et on ne saurait apporter de solutions partielles aux questions écologiques qui, dans bien des cas, intéressent l'ensemble de la planète. C'est dans cette logique que le besoin de reconnaître un droit à l'environnement est apparu en premier lieu en droit international. C'est dans les années 1970 que la reconnaissance du droit à l'environnement comme droit de l'homme s'insère dans une dynamique internationale.

Le premier texte à y faire référence est la Déclaration de Stockholm de 1972, dont le principe premier énonce que l'homme a un droit fondamental à un environnement de qualité. À la suite de cette déclaration, de nombreux autres textes internationaux font référence à un droit à l'environnement d'une certaine qualité sous l'impulsion des Nations Unies¹⁴⁷.

En droit interne camerounais, la prise de conscience se manifeste bien tard; elle coïncide avec la mouvance environnementaliste drainée par le Sommet de Rio de 1992. Ainsi, le préambule de la Constitution camerounaise de 1996, tout comme la loi-cadre, consacre de manière expresse le droit de tout citoyen camerounais à un environnement sain. L'article 5 de ce

dernier texte précise: «Les lois et règlements doivent garantir le droit de chacun à un environnement sain.» Le droit à un environnement sain est donc partie intégrante du bloc de constitutionnalité¹⁴⁸ et acquiert la même force juridique que tous les autres droits de l'homme institués par la Constitution camerounaise. À cet égard, il est possible de solliciter, le cas échéant, l'intervention de l'État et même du juge en vue de sanctionner les éventuelles atteintes à l'environnement. Le droit à un environnement sain peut ouvrir droit à réparation, ainsi que l'a jugé la Cour constitutionnelle béninoise¹⁴⁹. La mise en œuvre juridictionnelle d'un droit, entendue comme la protection par les juridictions du droit dans le système juridique, est considérée comme la plus pertinente des garanties offertes à un droit, du fait de la sanction qui *conditionne l'exécution de la norme*¹⁵⁰. Il paraît alors opportun de s'interroger sur la portée juridique du droit à l'environnement lui-même et, partant, sur sa justiciabilité, c'est-à-dire son objet (1) et son contenu (2). Le droit camerounais ne fait pas de mystère quant aux titulaires de ce droit. Il appartient à chaque citoyen qui, par ricochet, a également l'obligation d'assurer la protection et la préservation de l'environnement.

1. L'objet du droit à un environnement sain au Cameroun

Il est établi qu'un droit ne peut être qualifié de fondamental que lorsqu'il est justiciable, c'est-à-dire lorsqu'il est mis en œuvre par un juge et assorti d'une sanction: il n'y a pas de droit sans contrainte¹⁵¹. La règle de droit, dont la finalité est d'assurer la sécurité juridique aux sujets de droit, s'accommode mal de concepts flous et indéfinissables. En effet, «l'affirmation d'un droit subjectif ne signifie pas grand-chose techniquement. Tout dépend en réalité des conditions d'attribution de ce

146. Voir S. ATAPATTU, «The right to a healthy life or the right to die polluted? The emergence of a human right under international law», *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 16, n° 1, hiver 2002, p. 65 et suiv.

147. Par exemple, la Charte mondiale de la nature, une résolution de 1990 expressément intitulée «Nécessité d'assurer un environnement de qualité pour le bien-être de chacun», le premier principe de la Déclaration de Rio, etc.

148. Voir Constitution camerounaise de 1996, art. 65.

149. E. COMLAN BOYA, «Cour constitutionnelle», *Recueil des décisions et avis*, Cotonou, 2002, p. 271-274.

150. P. ZBIGNIEW DIME LI NLEP, *La garantie des droits fondamentaux au Cameroun*, mémoire DEA, Université d'Abomey-Calavi, 2004, p. 56.

151. L. FAVOREU, *op. cit.*, p. 1228.

droit et de ses limites¹⁵²». Étudier l'objet du droit à un environnement revient à déterminer sur quoi porte ce droit. S'il est facile, en droit de propriété, de définir un tel objet, en matière environnementale cette tâche ne semble pas facile *a priori*, car la qualité des droits est souvent ici contestée du fait de la difficulté à déterminer leur titulaire et leur contenu¹⁵³.

En effet, de nombreuses thèses s'affrontent sur la question de la portée juridique du droit à un environnement de qualité. D'aucuns prétendent que le droit à l'environnement n'a qu'une portée normative réduite¹⁵⁴. D'autres, dont les arguments emportent notre adhésion¹⁵⁵, estiment au contraire que le droit à un environnement de qualité est un droit pleinement normatif. Quels que soient les arguments avancés par les tenants de la thèse hostile à la normativité effective du droit à un environnement sain – la multiplication abusive des recours ou le risque d'encombrement des prétoires –, rien ne paraît justifier, à notre sens, le refus de conférer une portée juridique véritable à un droit explicitement consacré par la norme suprême camerounaise. Sans entrer ici dans le débat passionné de la

constitutionnalité des normes, nous pouvons simplement conclure qu'à partir du moment où le droit à un environnement sain a reçu une double consécration législative et constitutionnelle en droit camerounais¹⁵⁶, il semble inintéressant de continuer à soutenir que ce droit se résume à une simple déclaration d'intention dénuée de toute valeur concrète¹⁵⁷. Ainsi, tout comme les autres droits de la troisième génération ou droits de solidarité, le droit à un environnement sain traduit une certaine conception de la vie en communauté qui ne peut se réaliser que par les efforts de tous les participants de la vie en société : individus, États, autres entités publiques ou privées¹⁵⁸.

Ainsi considéré, le juge judiciaire camerounais pourrait parfaitement appliquer le droit à un environnement sain, tel qu'il est énoncé dans le préambule de la Constitution de 1996, dans la résolution des litiges entre particuliers en matière de responsabilité civile environnementale. Cette affirmation semble s'imposer avec force, d'autant plus que, contrairement aux législations étrangères qui oscillent entre plusieurs conceptions – extensive¹⁵⁹, écologique ou

-
152. E. SAVAUX et R. N. SCHUTZ, « Exécution par équivalent, responsabilité et droit subjectif », dans *Mélanges offerts à J.L. Aubert*, Paris, Dalloz, 2005, p. 286.
153. F. SUDRE, « Quel noyau intangible des droits de l'homme ? », *Droit de l'homme en Afrique centrale*, colloque, Yaoundé, 9-11 novembre 1994, UCAC, 1995, p. 270 ; P.G. POUGOUE, « La législation camerounaise et la protection des droits de l'homme », *Cahier africain des droits de l'homme*, n° 4, *Penser et réaliser les droits de l'homme en Afrique centrale*, Yaoundé, UCAC, 2000, p. 10-11 ; M. KAMTO, « Actes de gouvernement et droit de l'homme au Cameroun », *id.*, p. 135 et suiv.
154. Ils insistent sur le fait que les dispositions qui les consacrent sont formulées en termes généraux ou vagues, difficilement susceptibles d'une mise en œuvre juridictionnelle. Voir K. VASAK, « Le droit international des droits de l'homme », *Revue des droits de l'homme*, 1972, p. 45 ; J. RIVERO, « Vers de nouveaux droits de l'homme », *Revue des sciences morales et politiques*, 1982, p. 674 et suiv. ; R. PELLOUX, « Vrais et faux droits de l'homme. Problèmes de définition et de classification », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 1, janvier-février 1981, p. 52 et suiv. ; L. FAVOREU, « Le projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement », *D. Chron.*, p. 970 et suiv.
155. M. PRIEUR, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *Cahiers du droit constitutionnel*, 2003, p. 137 ; M. PRIEUR, « L'environnement entre dans la constitution », *LPA*, 7 juillet 2015, p. 18 ; G. DRAGO, « Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement », *AJDA*, 2004, p. 133 et suiv. ; A. PERI, « La charte de l'environnement : reconnaissance du droit à l'environnement comme droit fondamental ? », *LPA*, 24 février 2005, p. 8.
156. J.C. TCHEUWA, « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais », *Revue juridique de l'environnement*, 2006, p. 21-42.
157. Comme le prétend B. TCHOMNOU, *Le droit des communautés à un environnement sain*, master II, Université de Limoges, 2006, p. 9 et suiv.
158. K. VASAK, *op. cit.*, p. 17.
159. Les tenants de cette conception très élargie de la notion d'environnement partent du principe « qu'il n'y a d'environnement qu'en fonction d'un environné, et l'environné, c'est l'homme ». Voir F.G. TRÉBULLE, « Du droit de l'homme à un environnement sain », *Environnement*, avril 2005, p. 19 ; F. CABALLERO, *op. cit.*, p. 3 et 280 ; P. LAMBERT, « Le droit de l'homme à un environnement sain », *RTDH*, juillet 2010, p. 565.

restreinte¹⁶⁰ – à la recherche d'une définition du mot *environnement*, le droit camerounais tranche avec sa clarté en proposant une définition écologique de ce concept. En effet, l'article 4, k de la loi-cadre de 1996 définit l'environnement comme « l'ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres bio-géochimiques auxquels ils participent, ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines ». Tel que défini, l'environnement n'est pas considéré uniquement en fonction de l'homme et de l'utilité que celui-ci peut retirer des choses qui l'entourent, comme le préconise la conception anthropocentrique, mais comme étant le domaine sur lequel s'exerce l'écologie¹⁶¹.

Cette définition intègre à la fois les éléments naturels et les fonctions écologiques de l'environnement. C'est sur ces éléments que s'inscrivent des prérogatives de protection, de conservation et d'amélioration de l'environnement reconnues au titulaire. Les requérants pourraient donc s'appuyer sur les exigences de la qualité des éléments de l'environnement (eau, air, sol) pour fonder leur action en réparation du dommage environnemental. À cet égard, tout citoyen camerounais résidant à proximité d'un dépôt d'ordures ménagères de la société Hygiène et sécurité du Cameroun (HYSACAM) peut parfaitement agir en responsabilité civile contre celle-ci pour atteinte à la qualité de son environnement.

L'objet du droit de l'environnement tel que compris par le droit camerounais de l'environnement comprend les biens environnementaux¹⁶² et les éléments faisant partie de la nature. Ainsi considéré, le législateur camerounais prend ses distances avec la conception extensive de l'environnement, pour éviter

d'étendre considérablement l'objet du droit à un environnement sain, au risque de le diluer et de lui ôter toute réalité juridique tangible. En effet, plus l'objet de l'environnement est étendu, plus il est perçu comme une notion vague aux contours imprécis, dont le contenu exact serait difficile à appréhender par le droit de l'environnement.

2. Le contenu du droit à un environnement sain

Étudier le contenu d'un droit revient à analyser les prérogatives reconnues au titulaire de l'objet de ce droit. En reprenant notre exemple sur le droit de propriété, le contenu du droit de propriété renvoie aux facultés reconnues au titulaire de jouir de la chose de la manière la plus absolue, d'en récolter les fruits et d'en disposer à sa guise. Mais le contenu du droit à l'environnement sain n'est pas comparable à celui du droit de propriété, car le titulaire de l'objet de ce droit n'a pas la liberté totale de disposer de l'environnement à sa guise. À la différence de la relation de maîtrise et d'appropriation qui sous-tend l'objet du droit et son titulaire en matière de propriété, le droit à un environnement sain ne confère pas au titulaire un droit sur l'environnement, mais lui donne de simples prérogatives de protection, de conservation et d'amélioration de l'environnement. Pour jouir efficacement de ses prérogatives, le titulaire du droit à l'environnement dispose à la fois des moyens procéduraux et substantiels qui, en définitive, donnent un contenu réel à ce droit.

Pour ce qui est des moyens procéduraux, il est unanimement admis que pour mettre en action les prérogatives de protection, de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le titulaire du droit à l'environnement doit avoir accès à la fois

160. Il s'agit de la conception réductive de l'environnement qui assimile l'environnement aux biens-environnement que sont l'eau et l'air. Pour une étude, G. MARTIN, *De la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement*, PPS, 1978; J. MORANGE, *Droits de l'homme et libertés publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 394; A. SÉRIAUX, « La notion de choses communes : nouvelles considérations juridiques du verbe avoir », dans *Droit et environnement : propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995 p. 23 et suiv.

161. F. OST et VAN DROOGHENBROEK, *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 11.

162. Il s'agit de la conception restrictive de l'environnement qui assimile l'environnement aux biens environnementaux, qui ne prend pas en compte la vie animale et végétale et qui évacue toute les questions relatives aux équilibres naturels. Pour une étude, voir E. DU PONTAVICE, « La protection juridique du voisinage et de l'environnement en droit civil comparé », *Revue juridique de l'environnement*, 1978, p.153 et suiv.; C. HUGLO, « Environnement et droit de l'environnement : définition et notion de développement durable », *Juris-Classeur Environnement*, fasc. 2200, n° 3.

à l'information et aux moyens de recours. À cet effet, l'article 6 de la loi-cadre de 1996 impose aux institutions publiques l'obligation de sensibiliser l'ensemble des populations aux problèmes de l'environnement. Et les articles 7 et 74 du même texte insistent sur le fait que toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé, l'homme et l'environnement des activités nocives, ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets. Il s'agit d'offrir à cette personne la possibilité d'agir avant qu'il ne soit trop tard, en mettant à sa disposition des informations sur les projets susceptibles de provoquer des conséquences préjudiciables pour l'environnement et en lui donnant la possibilité de participer aux décisions pouvant avoir une influence sur l'environnement. Ce droit à l'information est matérialisé par l'obligation d'impliquer activement les riverains dans la procédure d'étude d'impact à l'environnement imposée à tout promoteur d'une activité susceptible d'affecter significativement son cadre de vie. L'information délivrée doit porter sur les risques détectés en aval du dommage environnemental¹⁶³. Par exemple, les riverains devraient être informés des impacts négatifs que pourrait avoir l'installation d'une usine chimique ou d'un dépôt des ordures ménagères abandonnées à proximité de leur résidence, des conséquences d'un déversement accidentel des hydrocarbures sur le pipeline Tchad-Cameroun¹⁶⁴, ou encore des dangers que représente l'installation d'antennes de relais téléphoniques à l'intérieur d'une maison d'habitation.

En outre, il est bien évident que des voies de recours devraient être mises à la disposition des titulaires du droit, au cas où leur droit à l'information et à la participation aurait été méconnu. Ces différents aspects sont donc intrinsèquement liés, comme le rappelle si bien le deuxième principe de la Déclaration de Rio de 1992. Le droit à un environnement sain confère

donc à ses destinataires aussi bien le droit à l'information et à la participation que le droit d'accès à la justice.

Par ailleurs, le contenu du droit à l'environnement est également substantiel. La reconnaissance d'un droit à un environnement implique la mise en place de prérogatives directement invocables devant les tribunaux, en vertu desquelles un justiciable camerounais pourrait faire grief à un autre d'avoir violé son droit à la protection, à la conservation et à l'amélioration de l'environnement. Contrairement aux moyens procéduraux précédemment évoqués, l'existence d'un droit substantiel à un environnement sain n'est pas toujours favorablement admise en droit. En effet, certains auteurs soutiennent que la reconnaissance d'un tel droit est irréaliste¹⁶⁵, car la prérogative conférée au titulaire serait trop large et, par conséquent, trop difficile à encadrer. Une telle critique n'est cependant pas valable en droit camerounais de l'environnement, dans la mesure où la loi-cadre de 1996 ainsi que des textes spécifiques contiennent, dans leurs énonciations, des dispositions qui permettraient de donner un contenu précis au droit à un environnement sain constitutionnellement reconnu, s'il est besoin de le rappeler. Il en est par exemple de l'article 2 de la loi de 1998 portant régime de l'eau, qui fait de l'eau un bien du patrimoine commun de la nation; on peut également évoquer à la fois l'article 2 alinéa 1 de la loi-cadre de 1996, qui fait de l'environnement un patrimoine commun de la nation intégré au patrimoine dont l'objet, défini à l'article 1 de la loi n° 2013/003 du 18 avril 2013 régissant le patrimoine culturel au Cameroun, est «de favoriser la connaissance, la conservation, la protection et la transmission du patrimoine culturel, dans l'intérêt public et dans la perspective du développement durable».

163. Voir l'article 17 de la loi-cadre de 1996 et tous les textes camerounais relatifs aux études d'impacts environnementaux, en particulier le Décret n° 2013/0171/PM fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social.

164. Voir l'Arrêté n° 0001/MINEPDED du 9 février 2016 fixant les différentes catégories d'opérations dont la réalisation est soumise à une évaluation environnementale stratégique ou à une étude d'impact environnemental et social.

165. J. RIVERO, Préface à F. CABALLERO, *op. cit.*; E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit à l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 46; P. ZBIGNIEW DIME LI NLEP, *op. cit.*, p.56 et suiv.

Par les droits qu'ils consacrent, ces textes permettent au titulaire de demander la cessation de l'atteinte ou du trouble qui affecte l'environnement à toute personne à l'origine de la perturbation de l'équilibre environnemental. Ils accordent aussi au titulaire la faculté d'exiger du responsable désigné la réparation des dommages environnementaux par la remise en l'état des sites pollués ou d'obtenir éventuellement une réparation pécuniaire. La mise en œuvre du droit substantiel à un environnement sain au Cameroun intervient alors lorsque la menace sur l'environnement est imminente ou lorsque l'atteinte est déjà réalisée. Ce droit permet donc à son titulaire de déclencher l'arsenal juridique dans le but d'obtenir la cessation de l'atteinte et le rétablissement, c'est-à-dire la remise en l'état des lieux dégradés et, accessoirement, l'octroi d'une réparation pécuniaire.

En définitive, nous pouvons dire que, là où certains droits étrangers suscitent des confusions, le droit camerounais de l'environnement brille par sa simplicité. En effet, en définissant de façon claire la notion d'environnement, il rompt avec les tergiversations observées en droit comparé. En adoptant une acception écologique de l'objet de l'environnement, il prend en compte à la fois les composants essentiels de l'environnement que sont l'air, l'eau et le sol, et les éléments faisant partie de la nature. L'exercice des prérogatives de protection, de conservation et d'amélioration de l'environnement, reconnues au titulaire du droit à un environnement sain, s'appuie à la fois sur des moyens procéduraux dont la finalité est avant tout préventive et sur des prérogatives substantielles qui n'apparaissent qu'une fois le dommage environnemental réalisé.

Cette clarification est de nature à donner au droit de la responsabilité environnementale un dynamisme que les règles classiques du droit civil de la responsabilité ne sauraient lui conférer.

B Les apports du droit à un environnement sain à la responsabilité civile environnementale

La consécration du droit à un environnement sain dans la mise en œuvre de la responsabilité civile environnementale au Cameroun est sans conteste un gage d'uniformisation et de simplification de l'action en réparation du préjudice environnemental dans sa totalité.

En effet, en cas d'atteinte à son environnement, la victime pourrait simplement invoquer son droit à un environnement sain en soutien de son action en responsabilité. Ainsi, en présence d'un dommage environnemental, quelle qu'en soit la source ou la nature, le recours au droit à un environnement sain permet à la victime d'obtenir une réparation bien plus satisfaisante et, surtout, mieux adaptée à la spécificité du dommage écologique. Le droit de l'environnement, dont l'un des objectifs importants reste la prévention des atteintes à l'environnement, se concentre logiquement sur le préjudice subi par la victime et donc sur le trouble environnemental. Ce positionnement justifie l'uniformisation des règles de mise en œuvre de la responsabilité environnementale et, surtout, la prise en charge des dommages écologiques purs. Contrairement au droit commun de la responsabilité civile, qui s'intéresse exclusivement à la source du dommage et n'opère aucune distinction selon le type de dommages, le droit à un environnement sain reste centré sur l'atteinte portée à l'environnement et, par voie de conséquence, sur le trouble environnemental.

Ainsi, au lieu d'inonder les tribunaux de multiples recours fort onéreux pour les victimes camerounaises, dont le niveau de paupérisation reste très élevé, l'application du droit à un environnement sain en matière de responsabilité civile environnementale permet la mise en œuvre d'un recours unique avec des garanties

sérieuses de réussite. En France, par exemple, les victimes font souvent le choix du cumul des fondements en matière de réparation des dommages environnementaux pour accroître leurs chances d'obtenir une réparation satisfaisante parce que, dans de tels litiges, l'intérêt pécuniaire est généralement très important¹⁶⁶. Cette solution n'est pas transposable au Cameroun, dans la mesure où elle entraînerait plutôt l'effet contraire au résultat escompté. En effet, au lieu de la multiplication des chances qui soutient la pratique du cumul des fondements, on pourrait assister – tel semble d'ailleurs être le cas aujourd'hui – à l'inaction des victimes, qui seraient dans l'impossibilité d'assumer financièrement l'ensemble des recours en responsabilité. Cet état de fait pourrait expliquer, du moins en partie, le rôle très effacé joué jusque-là par la jurisprudence dans le développement du droit de la responsabilité environnementale en droit camerounais.

L'autre apport du droit à un environnement sain dans la simplification de la mise en œuvre du droit de la responsabilité civile environnementale se rapporte à la preuve. En effet, la mise en œuvre de la responsabilité environnementale sur le fondement unique du droit à un environnement sain dispenserait la victime de l'obligation de rapporter la preuve du fait générateur de responsabilité, indispensable en droit commun.

Or, l'établissement de cette preuve est très ardu en matière environnementale et, surtout, de nature à décourager bon nombre de justiciables camerounais. Il s'agit en effet de rapporter une preuve scientifique de l'existence d'une atteinte à l'environnement¹⁶⁷ imputable, selon des éléments pertinents et incontestables, à une personne déterminée¹⁶⁸. Par exemple,

en matière de responsabilité du fait de produits défectueux, la jurisprudence française a jugé que la survenance d'un dommage causé par un produit ne permettait pas de présumer l'existence d'un défaut de sécurité¹⁶⁹ de l'auteur. Avec de telles exigences, il serait quasiment impossible à un résident dont l'environnement immédiat est souillé par le dépôt et l'abandon d'ordures ménagères de rapporter la preuve concrète de l'existence d'un défaut de diligence de la société HYSACAM pour exercer positivement son action en responsabilité civile contre celle-ci. Dans une telle situation, en effet, le résident n'aurait pas toujours les moyens financiers suffisants pour commander des études scientifiques susceptibles de l'aider à réfuter les arguments que ne manquerait pas d'exciper l'auteur de la pollution au soutien de sa défense¹⁷⁰. L'absence de preuve fait obstacle à la réparation. Or, l'invocation par la victime de son droit à un environnement pourrait lui offrir des garanties sérieuses de réparation. Ainsi, en fondant son action en réparation sur son droit à un environnement de qualité, la simple présence des immondices et de toutes autres souillures à proximité de sa zone résidentielle est suffisante pour caractériser la responsabilité civile de HYSACAM. Pour y parvenir, il suffira qu'elle rapporte la preuve que le pollueur a porté atteinte à son droit à un environnement sain et, par conséquent, que la pollution l'a affectée en détériorant son cadre de vie. Elle devra prouver uniquement le résultat de la pollution et non établir le caractère fautif du fait à l'origine de la pollution. Elle n'aura pas à démontrer que le dommage environnemental est imputable à la nature particulière d'un produit ou au comportement fautif d'un industriel, par exemple.

166. CA Rennes, 13 février 2002, *Revue juridique de l'environnement*, 2003, p. 31 et suiv., note C. ROBIN; également Cass. civ. 3^e, 28 mars 2003; Cass. civ. 3^e, 17 décembre 2008, *Bull. civ.* III, n° 106.

167. En droit pénal, le principe est celui de la liberté de la preuve. Il revient à cet effet à l'autorité de poursuite de rapporter tous les éléments utiles à la manifestation de la vérité, que le juge va apprécier souverainement à la suite d'un débat contradictoire avant de décider d'après son intime conviction dûment motivée. Voir B. BOULOC, «La preuve en matière pénale», dans *La Preuve*, Paris, Economica, 2004, p. 43.

168. B. BOULOC, «Rejets d'hydrocarbures : réflexion sur la "preuve" de l'infraction et les "dommages-intérêts"», *DMF*, n° 657, 2005, p. 196.

169. A. GUÉGAN, «L'apport du principe de précaution au droit de la responsabilité», *Revue juridique de l'environnement*, 2000, p. 164; G. VINEY, «Les principaux aspects de la responsabilité civile des entreprises pour atteinte à l'environnement en droit français», *Juris-Classeur périodique* G, 1996, I, 3900; M. BOUTONNET, «Environnement contentieux civil : responsabilité délictuelle», *Juris-Classeur périodique*, fasc. 4960, n° 86.

170. Pour une analyse de la question, voir M. GIRARD, «L'environnement, facteur tératogène», *Environnement*, 4 avril 2010, p. 9 et suiv.

Ainsi considéré, l'apport du droit à un environnement sain par rapport aux régimes de responsabilité légaux paraît indéniable, du moins sur le plan théorique, dans la mesure où il faciliterait l'indemnisation des dommages environnementaux individuels et, surtout, la prise en charge des dommages écologiques purs en droit camerounais. En effet, par sa simplicité, il se révèle bien plus efficace et surtout plus réaliste, au regard des contraintes socio-économiques camerounaises, que les règles de responsabilité établies en droit commun. Il reste cependant à espérer que ce droit s'émancipera rapidement au sein des tribunaux pour donner vie à une jurisprudence en ce domaine et, surtout, pour garantir une meilleure protection de l'environnement au Cameroun. À cet égard, pour rendre la réparation des dommages écologiques purs effectifs en droit camerounais, les juridictions camerounaises devraient s'inspirer des exigences du développement durable pour formuler des mesures de réparation complémentaires ou compensatoires fondées sur la mise en œuvre du droit à un environnement sain au Cameroun.

En définitive, être responsable, c'est connaître la honte en face d'une misère qui ne semblait pas dépendre de soi... c'est sentir, en posant sa pierre, que l'on contribue à bâtir le monde¹⁷¹. Prise dans ce sens, la responsabilité, avant d'être une notion juridique, est avant tout une prise de conscience individuelle de son environnement, ce qui induit nécessairement que les actions entreprises entraînent forcément des conséquences sur l'évolution du monde. Cette conception de la responsabilité, qui a pratiquement disparu dans l'acception moderne de la responsabilité civile, reste néanmoins nécessaire en matière environnementale. Et plus que jamais, chaque acteur du droit camerounais de l'environnement – collectivité territoriale, ONG, particulier, citoyen – devrait s'en imprégner pour donner vie à un droit qui demeure désespérément textuel. Seule une confrontation des faits au droit à un environnement sain comme fondement de la responsabilité pourrait aider à déceler

les limites de ce droit qui, pour l'instant, reste un peu théorique. Il s'agit d'une exigence qui nous concerne collectivement, la responsabilité se faisant un devoir éthique en direction de l'avenir menacé¹⁷².

ÉTUDE DE CAS N° 4

Le droit à l'environnement dans les juridictions régionales des droits de l'homme en Afrique et en Europe

L'une des fonctions du juge qui n'est pas souvent assez mise en exergue est la fonction normative, intimement liée à la fonction contentieuse. En prenant des décisions constantes et concordantes sur une même question de droit, le juge non seulement dit le droit, mais contribue aussi à créer le droit, interdiction lui étant faite de garder le silence sur un litige qui lui est soumis au motif du silence du législateur sur la question, sous peine de déni de justice. De ce point de vue, à côté de la structuration conventionnelle, le droit de l'environnement et à l'environnement peut connaître une construction prétorienne.

Le droit à l'environnement sain, en tant que droit de l'homme, peut en effet se développer et bénéficier d'une garantie importante à partir des décisions du juge. Et la question de l'environnement étant par essence « transfrontière », ainsi que le relevait Alain Pellet¹⁷³, il convient de s'intéresser à l'activité du juge communautaire pour prendre la mesure de la garantie et de la construction prétorienne du droit à un environnement sain dans toutes ses dimensions (droit à l'information environnementale, droit à la participation¹⁷⁴ et accès à la justice).

Pour ce faire, on procédera à une lecture croisée à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme d'une part et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples d'autre

171. A. de SAINT EXUPERY, *Terre des hommes*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 1990, p. 17.

172. C. THIBIERGE, « Avenir de la responsabilité... », *op. cit.*, p. 577.

173. NGYUEN QUOC DINH, P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p.1418.

174. Des développements sur le droit à la participation se trouvent aussi début de ce manuel (partie 1, chapitre 1, section I, § 2, B, « Le principe de participation »).

part. Cette démarche par contraste binaire, et donc comparative entre deux cas exemplaires, permettra de mettre en lumière les forces et les faiblesses de la garantie juridictionnelle du droit de l'homme *sui generis* qu'est le droit à un environnement sain, et d'en tirer les conséquences nécessaires à sa vitalité et à son épanouissement.

L'on s'intéressera alors tour à tour à l'exposé de la vitalité de la jurisprudence régionale européenne sur le droit à l'environnement (I) et au contraste entre consécration institutionnelle et inertie jurisprudentielle africaine en la matière (II).

I. La vitalité de la jurisprudence régionale européenne sur le droit à l'environnement

Le droit à l'environnement bénéficie d'une protection juridictionnelle certaine en Europe¹⁷⁵. Cela est dû au dynamisme interprétatif dont fait montre la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en vue d'une prise en compte de la question prégnante qu'est l'environnement, autant à l'intérieur des frontières nationales que sur la scène internationale. Elle est particulièrement regardante sur deux principes cardinaux : le principe de précaution (A) et le droit à l'information (B).

A L'évocation du principe de précaution pour protéger le droit à l'environnement en Europe

Le principe de précaution irrigue les dispositifs normatifs européens à telle enseigne qu'il apparaît aujourd'hui comme incontournable dans la mise en œuvre de tous

les processus et projets de développement susceptibles d'induire des coûts environnementaux et de compromettre le droit à l'environnement¹⁷⁶.

Le principe de précaution bénéficie de l'attention particulière des autorités européennes, et tout particulièrement de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'affaire *Öneryildiz c. Turquie* fournit une illustration de la mise en œuvre et la garantie du principe de précaution par l'instance juridictionnelle européenne compétente en matière environnementale. Dans cette affaire, le domicile du requérant avait été construit sans permis sur un terrain où était situé un dépôt d'ordures servant de décharge commune à quatre mairies. En avril 1993, une explosion de méthane eut lieu dans la déchetterie, et les ordures détachées de la montagne d'ordures ensevelirent plus de dix maisons situées en aval, dont celle du requérant, qui perdit dix-neuf de ses proches. Le requérant se plaignait en particulier du fait qu'aucune mesure n'avait été prise pour empêcher l'explosion, malgré un rapport d'experts qui avait attiré l'attention des autorités sur la nécessité d'agir préventivement contre le risque d'explosion avéré.

La CEDH a conclu à la violation de l'article 2 de la Convention¹⁷⁷ en raison de l'absence de mesures propres à empêcher la mort accidentelle des dix-neuf proches du requérant. Le gouvernement turc n'avait pas pris les mesures pratiques nécessaires pour pallier les menaces qui pesaient sur ces personnes.

Outre cette garantie du droit à l'environnement à travers la mise en œuvre juridictionnelle du principe de précaution, les citoyens européens bénéficient aussi de la garantie du droit à l'information par le juge européen compétent.

175. Conseil européen du droit de l'environnement, *Le droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'Union européenne*, mars 2001.

176. Cour européenne des droits de l'homme, *Environnement et Convention européenne des droits de l'homme*, fiche thématique, février 2018.

177. L'article 2(1) de cette Convention proclame : «Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi». Dans cette affaire, le lien entre le droit à la vie et le droit à un environnement sain se dégage sans équivoque.

B La justiciabilité du droit à l'information sur l'environnement en Europe

Le droit à l'information semble constituer un appendice essentiel à la mise en œuvre du principe de précaution. Ce principe est en effet difficilement opératoire en l'absence d'information préalable du public. C'est une telle position qui semble nourrir l'attachement de la juridiction européenne des droits de l'homme au respect du droit à l'information consacré par la Convention d'Aarhus. Il convient d'en exposer le contenu (1) avant d'en examiner l'application par la juridiction européenne compétente (2).

1. Le contenu du droit à l'information dans la Convention d'Aarhus

La Convention d'Aarhus est un accord international signé en 1998 et visant la réalisation de la démocratie environnementale à travers trois grands objectifs¹⁷⁸, d'où sa dénomination officielle de Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information environnementale, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Le droit à l'information est donc l'un des axes majeurs de cette convention.

Le droit à l'information environnementale que consacre la Convention d'Aarhus est celui qu'a toute personne ou tout organisme de demander à une collectivité ou à un service public une copie de documents ou informations détenus par ces entités¹⁷⁹. Ce droit porte sur un document existant, en l'état où il existe, et dans le format où il existe dans cette collectivité ou dans ce service public. La mise en œuvre de ce droit doit se traduire par la délivrance de photocopies de tout ou partie du document sollicité, par la consultation sur place, ou, si l'information est disponible sous format numérique, par une copie du fichier sur support physique ou par envoi par message électronique¹⁸⁰.

La Cour européenne des droits de l'homme veille au respect scrupuleux de ce droit.

2. L'application du droit à l'information environnementale par la CEDH

La CEDH recourt d'ailleurs assez régulièrement à la Convention d'Aarhus pour s'assurer que ce droit du public à l'information environnementale est pris en compte et respecté. Cela a notamment été le cas dans les affaires *Taskin c. Turquie*, *Tatar c. Roumanie* et *Di Sarno c. Italie*. La première affaire citée mérite une attention particulière. En date du 10 novembre 2004, trente États avaient ratifié la Convention d'Aarhus, et la Turquie n'en faisait pas partie. Pourtant, par interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme, on n'a pas hésité à appliquer les dispositions de la Convention d'Aarhus à l'État turc, qui ne l'avait pourtant ni signée ni ratifiée. À travers cette application extensive, cette affaire nous instruit éloquemment sur l'importance capitale que revêt le droit à l'information sur l'environnement pour la CEDH.

Par ailleurs, l'instance juridictionnelle européenne des droits de l'homme n'hésite pas à donner une interprétation extensive dès lors qu'elle impose un droit à l'information environnementale du public dans la participation au processus décisionnel. C'est ce qu'illustre l'arrêt *Tatar c. Roumanie* du 27 janvier 2009. Dans l'exposé des faits, une société possédait une exploitation de minerai d'or fonctionnant avec une technologie moderne et peu utilisée. La CEDH a relevé que bien qu'il y ait eu un débat public, aucune étude d'impact sur l'environnement n'avait été présentée aux participants à ces débats. Ainsi, la procédure participative était frappée de nullité.

La Cour a établi, *mutatis mutandis*, que le droit à l'information environnementale se glisse à tout moment des procédures, que ce soit pendant le processus décisionnel, en cas de menace imminente pour la santé de l'environnement ou lors d'un recours en justice.

178. Commission économique pour l'Europe, *La Convention d'Aarhus : guide d'application*, 2^e éd., 2014.

179. *Ibid.*

180. Y. DELNOY, « La Convention d'Aarhus garantit-elle le droit à la protection de l'environnement ? », *Aménagement-Environnement*, 2008, n° spécial.

Ce dynamisme qui caractérise la CEDH en matière d'actualisation, de préservation et de respect du droit à l'environnement dans l'espace européen est, toutes proportions gardées, pris à défaut dans les instances juridictionnelles africaines dévolues aux droits de l'homme.

II. Le contraste entre la consécration conventionnelle et l'inertie de la jurisprudence régionale africaine concernant le droit à l'environnement

L'Afrique n'est pas en marge de l'évolution internationale qui fait de la préservation de l'environnement l'une des principales exigences sociétales contemporaines, ouvrant par là même la voie à l'érection de l'environnement en droit de l'homme. En tant que tel, le droit à un environnement sain est pris en charge par les juridictions africaines compétentes en matière de droits de l'homme. Pourtant, la garantie juridictionnelle du droit à l'environnement en Afrique est quelque peu inhibée par des lourdeurs (A), le principal effet induit en étant l'inhibition de la jurisprudence relative au droit à l'environnement considéré comme droit de l'homme en Afrique (B).

A La garantie institutionnelle du droit à l'environnement en Afrique

Le droit à un environnement sain a été institutionnalisé assez tôt en Afrique. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) est l'instrument par lequel le continent africain a révolutionné ce droit en l'articulant aux droits de l'homme (1), assurant ainsi sa garantie institutionnelle. Cette garantie est complétée par la création d'instances chargées de veiller au respect de ce droit (2).

1. La consécration pionnière du droit à l'environnement sain en Afrique

L'Afrique montre un intérêt certain pour le droit à l'environnement comme droit de l'homme¹⁸¹. C'est ce dont témoigne la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles d'Alger, révisée à Maputo en 2003. Cet intérêt est même ancien, et le principal instrument parmi les dispositifs continentaux conjointement relatifs aux droits de l'homme et au droit à l'environnement est la CADHP, adoptée à Nairobi en 1981 et devenue définitive en 1986.

La CADHP dispose, en son article 24 : «Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement.» Cette disposition constitue la CADHP en instrument pionnier ; de fait, elle est la première convention de protection des droits de l'homme à consacrer explicitement le droit à l'environnement ; auparavant, aucun autre instrument interétatique relatif aux droits fondamentaux n'avait proclamé un tel droit, qui était alors encore loin de bénéficier de la reconnaissance internationale qui est la sienne aujourd'hui.

La consécration précoce du droit à l'environnement a fonctionné comme un précurseur pour les autres parties du monde, tout autant que comme une norme de référence inspirant chaque réforme constitutionnelle ou adoption d'une nouvelle norme environnementale en Afrique¹⁸².

2. Les instances africaines compétentes pour garantir le respect du droit à l'environnement

La promotion et la protection juridictionnelles du droit à l'environnement sont assurées en Afrique par deux instances¹⁸³ : la Commission africaine des droits de l'homme (Commission africaine) et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour africaine).

181. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

182. *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, note d'information, juillet 2010.

183. T. BRAUN et L. MULVAGH, *Le système africain des droits humains : un guide pour les peuples autochtones*, Forest Peoples Project, 2008.

Aux fins de la mise en œuvre du droit à l'environnement comme droit de l'homme, la Commission africaine a directement été instituée par la CADHP¹⁸⁴. Cette instance comprend 11 commissaires élus à titre personnel par la Conférence de l'UA pour un mandat de six ans renouvelable une fois. La Commission africaine tient au moins deux sessions ordinaires par an¹⁸⁵.

Organe quasi juridictionnel de promotion et de protection, la Commission africaine dispose de larges pouvoirs d'investigation et de recommandation à l'égard des communications qu'elle reçoit¹⁸⁶. Les fonctions de promotion et de protection qu'elle exerce en statuant sur les communications étatiques et individuelles sont d'autant plus significatives que la procédure est ouverte aux ONG. Mais le principal handicap de la Commission africaine tient dans le caractère non contraignant de ses recommandations¹⁸⁷. Par ailleurs, elle souffre d'une carence de moyens humains et matériels, ce qui l'empêche d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de ses décisions¹⁸⁸.

Pour sa part, la Cour africaine a été créée par le biais du Protocole additionnel de 1998 qui lui est spécialement consacré¹⁸⁹. Instance juridictionnelle de protection, la Cour africaine est simultanément dotée de compétences consultative et contentieuse pour l'interprétation et l'application de la CADHP. Siégeant à Arusha, en Tanzanie, les 11 juges qui la composent sont élus à titre personnel par la Conférence de l'UA pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Elle tient en principe quatre sessions par an¹⁹⁰.

Il convient pourtant de relever que l'essor de la Cour africaine a été freiné par la décision prise en 2004 par le Sommet de l'UA de la fusionner avec la Cour de

justice de l'UA, la cour de justice unique qui en résulterait étant appelée « Cour africaine de justice et des droits de l'homme ». Cette cour unique n'est pas encore opérationnelle, le protocole la créant n'ayant reçu qu'un petit nombre des 15 signatures requises pour son entrée en vigueur¹⁹¹. Cette situation est un facteur d'inhibition de la structuration jurisprudentielle du droit à l'environnement en Afrique.

B L'inhibition de la jurisprudence régionale environnementale en Afrique

Le fait que le plaignant africain évoque rarement le droit à l'environnement devant la Commission africaine (1) conduit à une rareté de la jurisprudence de cette instance en la matière (2).

1. L'invocation rare du droit à l'environnement par le plaignant africain

L'effectivité d'un droit, de sa garantie et de sa jouissance dépend éminemment de la justiciabilité de ce droit¹⁹²; cette dernière matérialise l'une des meilleures garanties institutionnelles dudit droit. Il en va de même pour le droit à l'environnement. Pourtant, la justiciabilité du droit de l'homme spécifique qu'est le droit à l'environnement pose également des problèmes du point de vue de la saisine directe de la juridiction africaine des droits de l'homme, qui est discriminante¹⁹³.

Le droit à un environnement sain est compromis dans le système juridictionnel africain du fait de l'accès sélectif aux instances compétentes. En effet, selon les dispositions de l'article 5 du Protocole portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme, ont

184. *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, op. cit.*

185. *Ibid.*

186. *Ibid.*

187. T. BRAUN et L. MULVAGH, *op. cit.*

188. *Ibid.*

189. O. DELAS et E. NTAGANDA, « La création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : mécanisme efficace de protection des droits de l'homme ? », *Revue québécoise de droit international*, n° 12.2, 1999.

190. *Ibid.*

191. Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *Guide pratique. La Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Vers la Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, avril 2010.

192. *Ibid.*

193. *Ibid.*

qualité pour saisir la Cour : la Commission, l'État partie qui a saisi la commission, l'État partie contre lequel une plainte a été introduite, l'État partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'homme et les organisations intergouvernementales africaines.

Le caractère discriminant de l'accès à la Cour est affirmé par l'alinéa 3 de l'article 5 du protocole. Cette disposition affirme expressément que la Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire directement des requêtes devant elle conformément à l'article 34, alinéa 6 du Protocole. Or cet alinéa dispose que l'État doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes portées devant elle par les individus et les ONG. Il en résulte donc que la Cour ne reçoit aucune plainte émanant des individus et des ONG contre un État partie qui n'a pas déclaré accepter d'être pris à partie sur la base de telles plaintes.

Il ne reste donc que la garantie du droit à l'environnement, qui est laissée au soin des États et des organisations intergouvernementales africaines. Or il est constant que les États portent plutôt rarement plainte en la matière. Cette hypothèse est encore très improbable de la part des organisations intergouvernementales qui ne sont que les émanations d'États et qui, en tant que telles, sont fermement tenues en bride par ces États.

Les individus, les ONG et, plus largement, la société civile devraient accéder directement à la Cour africaine pour obtenir une meilleure garantie et une meilleure justiciabilité du droit à l'environnement comme droit de l'homme.

2. La rareté de la jurisprudence régionale africaine sur le droit à l'environnement

Il est actuellement difficile de parler d'une véritable jurisprudence environnementale propre au système africain de protection des droits de l'homme. L'on ne peut prendre acte que de deux affaires ayant abouti à deux décisions de la Commission africaine : l'affaire *SERAC* et l'affaire *Endoris c. Kenya*.

Dans l'affaire *SERAC*, la Commission africaine a estimé que l'article 24 ainsi que l'article 16 sur le droit à la santé de la CADHP ont été violés par le gouvernement nigérian en raison des dégradations infligées à l'environnement, aux terres et aux points d'eau du peuple Ogoni, mettant ainsi cette communauté autochtone dans l'impossibilité de pratiquer l'agriculture et la pêche. La Commission a imputé ces dommages à l'exploration pétrolière menée sans que des études d'impact environnemental et social aient été effectuées et que les populations concernées aient pu être consultées au préalable. Par ailleurs, elle a établi l'existence d'un lien étroit entre la préservation du milieu naturel contre les pollutions et nuisances et le droit à l'environnement. La Commission a donc demandé au gouvernement nigérian : i) d'assurer une réparation adéquate aux victimes ; ii) de procéder au nettoyage total des terres et des rivières polluées ; iii) de veiller à ce que les activités pétrolières futures soient précédées d'études d'impact socioécologique.

L'affaire *SERAC* avait aussi fait l'objet d'un arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO (*SERAC c. République fédérale du Nigeria*, Judgment n° ECW/CCJ/JUD/18/12 du 14 décembre 2012). Dans sa décision, la Cour de justice de la CEDEAO a notamment jugé, au paragraphe 120 :

- qu'elle a compétence pour statuer sur les violations alléguées du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- que le *SERAP* a qualité pour agir en l'espèce ;
- que le rapport d'Amnesty International est recevable ;
- que la République fédérale du Nigeria a violé les articles 1 et 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

En conséquence, la Cour de justice de la CEDEAO a condamné la République fédérale du Nigeria à :

- prendre toutes les mesures efficaces, dans les plus brefs délais, pour assurer la restauration de l'environnement du delta du Niger ;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'apparition de dommages à l'environnement ;

- prendre toutes les mesures nécessaires pour demander des comptes aux auteurs des dommages environnementaux ;
- supporter les frais de justice (paragr. 121 et 122).

Dans l'affaire *Endoris c. Kenya*, la Commission africaine a été saisie sur la base des articles 21 et 22, ayant respectivement trait à la libre disposition des ressources naturelles et au droit au développement. Elle a considéré que ces dispositions avaient été violées par le gouvernement kenyan qui, en créant une réserve naturelle autour du lac Bogoria, a évincé la communauté Endoris de ses terres ancestrales, portant préjudice à ses activités pastorales et perturbant par ailleurs ses pratiques religieuses. Elle a alors recommandé : i) un rétablissement des droits fonciers et culturels des Endoris ; ii) leur accès illimité aux ressources du lac Bogoria ; iii) leur indemnisation pour toutes les pertes subies. Ces recommandations ont été entièrement acceptées par le gouvernement kenyan.

Si ces deux affaires mettent en lumière un véritable effort jurisprudentiel de protection de l'environnement comme droit de l'homme en Afrique, il demeure

que le volume du contentieux environnemental est faible en regard des violations quotidiennes du droit à l'environnement comme droit de l'homme. L'exploitation des ressources naturelles dont regorge l'Afrique en termes de terres, de forêts, de minerais, d'hydrocarbures, etc. donne lieu à de nombreux rapports de dénonciation de la violation du droit des communautés locales à un environnement sain.

Conclusion

Le droit à l'environnement sain est mieux pris en charge et garanti devant la Cour européenne des droits de l'homme et échoue à prendre de l'ampleur dans les juridictions régionales africaines. Il y a un déséquilibre entre le nombre de décisions de justice respectivement rendues dans les deux régions en la matière. L'un des facteurs explicatifs majeurs de cette disparité réside dans le caractère discriminatoire de l'accès direct à la justice en matière de droits de l'homme en Afrique, mais aussi dans l'absence d'une veille citoyenne permanente concernant les problèmes environnementaux dans certains États africains.

EXERCICES PRATIQUES

EXERCICE PRATIQUE N° 1

La société SAVONCO SA, spécialisée dans la fabrication des savons et implantée à Kinshasa depuis 2007, reçoit la visite d'une équipe d'inspecteurs du ministère de l'Environnement. Dès leur arrivée sur les lieux et après les formalités d'usage, les inspecteurs demandent au directeur général de leur présenter le document contenant l'évaluation environnementale du projet SAVONCO. Malheureusement, la société ne dispose pas d'un tel document. Par la suite, les inspecteurs de l'environnement se déploient sur les installations de SAVONCO et constatent l'existence, entre un hangar de la société et le fleuve Congo qui coule non loin de là, d'une canalisation qui facilite l'évacuation des déchets issus des activités de la savonnerie. Interrogé sur la régularité de cette canalisation, le directeur général présente aux inspecteurs un arrêté du ministre compétent l'autorisant à rejeter les déchets de la société dans le fleuve à travers une canalisation appropriée. En examinant les archives techniques de SAVONCO, les inspecteurs découvrent plusieurs lettres de protestation émanant d'une part de l'Association des pêcheurs du Congo (APC), une association légalisée dont l'objectif statutaire est de promouvoir la gestion durable des ressources de ce fleuve et d'œuvrer à son assainissement, et, d'autre part, des habitants du village d'un État voisin arrosé par les eaux du fleuve Congo. Les membres de l'APC se plaignent de l'augmentation de la mortalité des poissons dans le fleuve à cause de la pollution provoquée par les déchets de SAVONCO et demandent à la société de cesser tout déversement dans le fleuve, sinon ils saisiront les juridictions compétentes. En réponse à ces protestations, le directeur général de SAVONCO a estimé que le fleuve n'est pas la propriété privée de l'APC et que, par conséquent, ses membres ne sont pas fondés à formuler une quelconque plainte sur son sort. Quant aux habitants du village d'un État voisin, ils se plaignent de maladies

de la peau contractées très souvent après des baignades dans les eaux du fleuve; des analyses de laboratoire ont d'ailleurs prouvé la présence dans ces eaux d'une matière toxique souvent utilisée par SAVONCO et pouvant altérer la peau. Ils demandent donc à la société de les indemniser. En réponse à cette réclamation, le directeur général de SAVONCO a toujours affirmé que les habitants d'un État voisin ne doivent pas se mêler des activités qui se déroulent sur le territoire congolais et qu'ils doivent respecter la souveraineté territoriale de la RDC.

Devant les différentes irrégularités constatées, les inspecteurs décident d'apposer des scellés sur les portes de la société. Le directeur général, surpris par cette décision, vient solliciter d'urgence vos lumières sur les points suivants :

1. Quel est exactement le document contenant l'évaluation environnementale du projet SAVONCO demandé par les inspecteurs ?
2. Puisque SAVONCO ne dispose pas d'un tel document, à quelles sanctions pénales s'expose son promoteur conformément à la législation sur l'environnement ?
3. En décidant d'apposer des scellés sur les portes de la société, les inspecteurs de l'environnement agissent-ils dans le cadre de leurs prérogatives ?
4. Les membres de l'APC peuvent-ils tenter une action en justice contre SAVONCO ?
5. La responsabilité de l'État peut-elle être engagée devant le juge administratif par les membres de l'APC ?
6. La télévision publique de l'État voisin vient d'annoncer que son gouvernement a pris fait et cause pour les habitants du village arrosé par le fleuve Congo qui souffrent de maladies de la peau. Le gouvernement entend donc saisir la Cour internationale de justice de La Haye pour exiger une indemnisation de la RDC. Cette action de l'État voisin peut-elle prospérer au regard de la jurisprudence de cette juridiction ?

EXERCICE PRATIQUE N° 2

Un chauffeur de taxi refuse d'éteindre le moteur de son véhicule alors que le pompiste d'une station-service est en train de lui faire le plein de carburant. Bien plus, le chauffeur veut profiter de son arrêt à la station pour fumer une cigarette. Dès qu'il active son briquet, un incendie se déclenche dans la station. Les flammes détruisent le taxi, ainsi qu'un véhicule personnel qui était stationné sur les lieux. Elles s'étendent au bâtiment d'un collège privé situé à une dizaine de mètres de la station, avant l'intervention des sapeurs-pompiers.

Les propriétaires des deux véhicules (le taxi et la voiture personnelle) réclament des indemnités à la station-service pour les préjudices subis. Aucun des deux véhicules n'est assuré contre les cas d'incendie.

Le propriétaire du collège privé réclame aussi une indemnité à la station-service pour le préjudice subi. En outre, il entend porter plainte contre l'État (ministère chargé des hydrocarbures) pour avoir autorisé l'implantation et l'ouverture de cette station-service sans tenir compte des exigences de la réglementation en vigueur concernant les modalités d'implantation des stations de distribution des produits pétroliers. Il relève, entre autres, le non-respect de la distance minimale entre une station-service et un établissement scolaire et l'inexistence d'un mur pare-feu. Le propriétaire du collège précise que, immédiatement après l'ouverture de la station il y a trois mois, il avait adressé des recours au ministre chargé de l'énergie pour que ce dernier retire son autorisation et ordonne la fermeture de la station-service, compte tenu des irrégularités signalées ci-dessus. Ces recours sont restés sans suite.

Questions:

1. La responsabilité civile du propriétaire de la station-service peut-elle être engagée au regard de la législation environnementale?
2. Les propriétaires du taxi et du véhicule personnel peuvent-ils tous prétendre à des indemnités? Pourquoi?

3. Le propriétaire du collège privé peut-il lui aussi réclamer une indemnité?
4. La responsabilité de l'État (ministère chargé de l'énergie) peut-elle être engagée devant le juge administratif?

EXERCICE PRATIQUE N° 3

Un navire appartenant à la société angolaise de navigation maritime Gulf Shipping Line (GSL) et affrété par la Société sénégalaise de raffinage (SOSERA) pour transporter ses produits pétroliers fait naufrage dans l'océan atlantique, à 100 kilomètres des côtes du Sénégal. Les produits pétroliers transportés par ce navire se déversent dans l'océan. Poussés par les vagues, ils atteignent les côtes sénégalaises, notamment la ville côtière de Dakar, et polluent les eaux ainsi que toute la plage de cette zone sur une distance d'une cinquantaine de kilomètres. Cette pollution rend impossible toute activité de pêche, de natation ou de navigation. On constate par ailleurs le noircissement du sable de la plage et le rejet de poissons morts par les vagues de l'océan.

Plusieurs personnes prétendant avoir subi des préjudices du fait de cette pollution se sont signalées auprès du représentant de la société GSL à Dakar pour réclamer des indemnités. Mais les avocats de GSL ont réagi en affirmant que c'est la SOSERA qui doit payer des indemnités aux victimes, car les produits pétroliers à l'origine de la pollution appartenaient à cette société. De leur côté, les avocats de la SOSERA estiment qu'il n'y a pas d'indemnités à payer parce que le naufrage s'est déroulé hors du territoire sénégalais (à 100 kilomètres des côtes) et que, par ailleurs, les juridictions sénégalaises sont territorialement incompétentes pour se prononcer sur un accident intervenu hors du Sénégal.

Questions:

1. La société GSL a-t-elle raison de rejeter toute la responsabilité sur la SOSERA? Pourquoi?

2. Les juridictions sénégalaises peuvent-elles se déclarer compétentes pour examiner des plaintes des victimes? Pourquoi?
3. Parmi les prétendues victimes de cette pollution, on a enregistré le collectif des pêcheurs de Dakar, tous les établissements hôteliers basés à Dakar, les collectivités territoriales décentralisées de Dakar et l'Association des pêcheurs de Saint-Louis. Parmi ces victimes, lesquelles pourraient valablement réclamer une indemnité? Pourquoi?
4. La SOSERA et la société GSL ont annoncé, dans un communiqué conjoint, avoir transigé avec le gouvernement. Selon les termes de cette transaction, les deux sociétés verseront à l'État un montant de 5 millions de FCFA pour les opérations de remise en l'état du site pollué. Cette transaction peut-elle permettre d'éteindre l'action publique?

EXERCICE PRATIQUE N° 4

La société Bois des Tropiques, spécialisée dans l'exploitation forestière, a obtenu en 2010 un titre d'exploitation couvrant une superficie de 2 500 hectares située dans une forêt du domaine national. En 2013, une équipe d'inspection du ministère des Forêts, arrivée en mission dans son chantier, a constaté les faits suivants :

- Les travaux d'exploitation forestière se sont étendus sur une superficie de 3 000 hectares.
- Dans le magasin du chantier, les inspecteurs ont trouvé 50 défenses d'éléphant, une espèce entièrement protégée.
- Les techniciens de cette société déversent sans cesse l'huile de vidange dans la rivière qui coule à proximité du chantier. Ces déversements ont noirci et pollué l'eau de la rivière, entraînant la mort des poissons et des crabes qui y vivaient et privant ainsi les habitants du village situé non loin du chantier de leur source d'eau potable et de quelques ressources alimentaires. Pour justifier ces déversements, le directeur de la société a présenté une autorisation du ministère de l'Eau y relative.

Après avoir constaté toutes ces infractions dans le chantier de la société Bois des Tropiques, les inspecteurs ont dressé un procès-verbal sur la base duquel le ministre des Forêts a infligé une amende de 1 million de FCFA à la structure inspectée pour exploitation illégale des forêts. Le directeur s'est exécuté rapidement en payant l'amende ; en conséquence, le ministère des Forêts a abandonné les poursuites contre sa société.

Questions :

1. L'amende infligée à la société est-elle suffisante au regard de la loi?
2. Le paiement de cette amende éteint-il l'action publique? Pourquoi?
3. Considérant que leur droit à l'environnement a été violé par les activités de la société Bois des Tropiques, les habitants du village veulent faire des recours : le premier devant le juge civil contre la société Bois des Tropiques, le deuxième devant le juge administratif contre le ministère de l'Eau. Les deux recours peuvent-ils prospérer?

GLOSSAIRE

Le présent glossaire contient essentiellement des définitions consacrées par des accords internationaux de protection de l'environnement et certaines lois nationales des pays ciblés.

A

Air

Couche atmosphérique qui enveloppe la surface terrestre nécessaire à la vie et dont la modification physique, chimique ou autre peut porter atteinte à l'environnement et à la santé.

Aire de répartition d'une espèce

Ensemble des surfaces terrestres ou aquatiques qu'une espèce migratrice habite, fréquente temporairement, traverse ou survole à un moment quelconque le long de son itinéraire habituel de migration.

Aire protégée

Zone géographiquement désignée, délimitée, réglementée et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation.

Analyse du risque phytosanitaire

Processus consistant à évaluer les preuves biologiques ou autres données scientifiques ou économiques pour déterminer si un organisme nuisible doit être réglementé, et la sévérité des mesures phytosanitaires éventuelles à prendre à son égard.

Assainissement

Ensemble des interventions visant l'amélioration des conditions qui, dans le milieu physique de la vie humaine, influent ou sont susceptibles d'influer favorablement sur le bien-être physique, mental et social.

Atténuation des effets de la sécheresse

Activités liées à la prévision de la sécheresse et visant à réduire la vulnérabilité des sociétés et des systèmes naturels face à la sécheresse dans le cadre de la lutte contre la désertification.

Audit environnemental

Outil de gestion consistant en une évaluation systématique, documentée, périodique et objective de l'efficacité des systèmes et des processus organisationnels et gestionnaires conçus pour assurer la protection de l'environnement.

B

Biotechnologie

Toute application technologique qui utilise des systèmes biologiques, des organismes vivants, ou des dérivés de ceux-ci, pour réaliser ou modifier des produits ou des procédés à usage spécifique.

Biotechnologie moderne

- a) Application de techniques *in vitro* aux acides nucléiques, y compris la recombinaison de l'acide désoxyribonucléique (ADN) et l'introduction directe d'acides nucléiques dans des cellules ou organites.
- b) Fusion cellulaire d'organismes n'appartenant pas à une même famille taxonomique, qui surmontent les barrières naturelles de la physiologie de la reproduction ou de la recombinaison et qui ne sont pas des techniques utilisées pour la reproduction et la sélection de type classique.

C

Changements climatiques

Changements de climat attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observé au cours de périodes comparables.

Conditions *in situ*

Conditions caractérisées par l'existence de ressources génétiques au sein d'écosystèmes et d'habitats naturels et, dans le cas des espèces domestiquées et cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs.

Conservation

Mesures de gestion permettant une utilisation durable des ressources naturelles et des écosystèmes forestiers, y compris leur protection, entretien, restauration et amélioration.

Conservation *ex situ*

Conservation d'éléments constitutifs de la diversité biologique en dehors de leur milieu naturel.

Conservation *in situ*

Conservation des écosystèmes et des habitats naturels ; maintien et reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces domestiquées et cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs.

Couche d'ozone

Couche d'ozone atmosphérique présente au-dessus de la couche limite de la planète.

D**Déchets**

Substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national.

Dégradation des terres

Diminution ou disparition, dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches, de la productivité biologique ou économique et de la complexité des terres cultivées non irriguées, des terres cultivées irriguées, des parcours, des pâturages, des forêts ou des surfaces boisées du fait de l'utilisation des terres ou d'un ou de plusieurs phénomènes, notamment de phénomènes dus à l'activité de l'homme et à ses modes de peuplement, tels que :

- l'érosion des sols causée par le vent ou l'eau ;
- la détérioration des propriétés physiques, chimiques et biologiques ou économiques des sols ;
- la disparition à long terme de la végétation naturelle.

Dérivé

Composé biochimique existant à l'état naturel et résultant de l'expression génétique ou du métabolisme de ressources biologiques ou génétiques, même s'il ne contient pas d'unités fonctionnelles de l'hérédité.

Désertification

Dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines.

Diversité biologique

Variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.

E**Écosystème**

Complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle.

Effets néfastes des changements climatiques

Modifications de l'environnement physique ou des biotes dues à des changements climatiques et qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des écosystèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des systèmes socio-économiques ou sur la santé et le bien-être de l'homme.

Émissions

Libération de gaz à effet de serre ou de précurseurs de tels gaz dans l'atmosphère au-dessus d'une zone et au cours d'une période données.

Environnement

Ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres biologiques et géochimiques auxquels ils participent, ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines.

Érosion

Ensemble des actions de l'homme, des eaux et des agents atmosphériques qui provoquent la dégradation du relief.

Espèce

Toute espèce, sous-espèce, ou une de leurs populations géographiquement isolées.

Espèce domestiquée ou cultivée

Toute espèce dont le processus d'évolution a été influencé par l'homme pour répondre à ses besoins.

Espèce migratrice

Ensemble de la population ou toute partie séparée géographiquement de la population de toute espèce ou de tout taxon inférieur d'animaux sauvages, dont une fraction importante franchit cycliquement et de façon prévisible une ou plusieurs limites de juridiction nationale.

Établissements humains

Ensemble des agglomérations urbaines et rurales, quels que soient leur type et leur taille, ainsi que l'ensemble des

infrastructures dont elles disposent pour assurer à leurs habitants une existence saine et décente.

Étude d'impact environnemental et social

Processus systématique d'identification, de prévision, d'évaluation et de réduction des effets physiques, écologiques, esthétiques et sociaux préalable à la réalisation d'un projet d'aménagement, d'ouvrage, d'équipement, d'installation ou d'implantation d'une unité industrielle, agricole ou autre et permettant d'en apprécier les conséquences directes ou indirectes sur l'environnement.

G

Gaz à effet de serre

Constituants gazeux de l'atmosphère, tant naturels qu'anthropiques, qui absorbent et réémettent le rayonnement infrarouge.

Gestion des déchets

Collecte, transport et élimination des déchets dangereux ou d'autres déchets, y compris la surveillance des sites d'élimination.

Gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ou d'autres déchets

Toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets 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.

H

Habitat

Lieu ou type de site dans lequel un organisme ou une population existe à l'état naturel.

Habitat d'une espèce migratrice

Toute zone à l'intérieur de l'aire de répartition d'une espèce migratrice qui offre les conditions de vie nécessaires à l'espèce en question.

I

Installation classée

Source fixe ou mobile, quels que soient son propriétaire ou son affectation, susceptible d'entraîner des nuisances et

de porter atteinte à l'environnement, notamment aux ressources en terre, aux ressources du sous-sol, aux ressources en eau, à l'air et aux ressources forestières.

L

Lutte contre la désertification

Activités qui relèvent de la mise en valeur intégrée des terres dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches, en vue d'un développement durable et qui visent à :

- prévenir ou réduire la dégradation des terres ;
- remettre en état les terres partiellement dégradées ;
- restaurer les terres désertifiées.

M

Matériel génétique

Matériel d'origine végétale, animale, microbienne ou autre, contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité.

Mesure phytosanitaire

Toute législation, réglementation ou méthode officielle ayant pour objectif de prévenir l'introduction ou la dissémination des organismes nuisibles.

Mesures phytosanitaires harmonisées

Mesures phytosanitaires mises en place par des parties contractantes sur la base de normes internationales.

Mouvement transfrontière des déchets

Tout mouvement de déchets dangereux ou d'autres déchets en provenance d'une zone relevant de la compétence nationale d'un État et à destination d'une zone relevant de la compétence nationale d'un autre État, ou en transit par cette zone, ou d'une zone ne relevant de la compétence nationale d'aucun État, ou en transit par cette zone, pour autant que deux États au moins soient concernés par le mouvement.

O

Organisme de quarantaine

Organisme nuisible qui a une importance potentielle pour l'économie de la zone menacée et qui n'est pas encore présent dans cette zone, ou bien qui y est présent, mais n'y est pas largement disséminé et fait l'objet d'une lutte officielle.

Organisme génétiquement modifié

Entité biologique capable de se reproduire ou de transférer du matériel génétique, c'est-à-dire les plantes, les animaux, les micro-organismes ou organites, les cultures cellulaires, tous les vecteurs de transfert de gènes ainsi que des entités génétiques sous forme de séquences d'acide désoxyribonucléique (ADN), dont le matériel génétique résulte des techniques biotechnologiques modernes.

Organisme nuisible

Toute espèce, souche ou biotype de végétal, d'animal ou d'agent pathogène nuisible pour les végétaux ou produits végétaux.

Organisme nuisible réglementé

Organisme de quarantaine ou organisme réglementé non de quarantaine.

Organisme réglementé non de quarantaine

Organisme nuisible qui n'est pas un organisme de quarantaine, dont la présence dans les végétaux destinés à la plantation affecte l'usage prévu de ces végétaux, avec une incidence économique inacceptable et qui est donc réglementé sur le territoire de la partie contractante importatrice.

Organisme vivant

Toute entité biologique capable de transférer ou de répliquer du matériel génétique, y compris les organismes stériles, les virus et les viroïdes.

Organisme vivant modifié

Tout organisme vivant possédant une combinaison de matériel génétique inédite obtenue par recours à la biotechnologie moderne.

P**Patrimoine naturel**

- a) Monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique.
- b) Formations géologiques et physiographiques et zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.
- c) Sites naturels ou zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point

de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle.

Pays d'origine des ressources génétiques

Pays qui possède les ressources génétiques dans des conditions *in situ*.

Pays fournisseur de ressources génétiques

Tout pays qui fournit des ressources génétiques récoltées auprès de sources *in situ*, y compris les populations d'espèces sauvages ou domestiquées, ou prélevées auprès de sources *ex situ*, qu'elles soient ou non originaires de ce pays.

Préparation pesticide extrêmement dangereuse

Produit chimique préparé pour être employé comme pesticide et ayant sur la santé ou sur l'environnement, dans les conditions dans lesquelles il est utilisé, de graves effets qui sont observables peu de temps après une exposition unique ou répétée.

Produit chimique

Substance présente isolément, dans un mélange ou une préparation, qu'elle soit fabriquée ou tirée de la nature, à l'exclusion de tout organisme vivant. Cette définition recouvre les catégories suivantes : pesticides (y compris les préparations pesticides extrêmement dangereuses) et produits industriels.

Produit chimique interdit

Produit chimique dont tous les emplois entrant dans une ou plusieurs catégories ont été interdits par une mesure de réglementation finale afin de protéger la santé des personnes ou l'environnement. Relèvent de cette définition les produits chimiques dont l'homologation a été refusée d'emblée, ou que l'industrie a retirés du marché intérieur ou dont elle a retiré la demande d'homologation nationale avant qu'elle n'aboutisse, s'il est clairement établi qu'une telle mesure a été prise en vue de protéger la santé des personnes ou l'environnement.

Produit chimique strictement réglementé

Produit chimique dont pratiquement tous les emplois entrant dans une ou plusieurs catégories ont été interdits par une mesure de réglementation finale afin de protéger la santé des personnes ou l'environnement, mais pour lequel certaines utilisations précises demeurent autorisées. Relèvent de cette définition les produits chimiques dont l'homologation a été refusée pour pratiquement tous les emplois ou que l'industrie a retirés du marché intérieur ou dont elle a retiré la demande d'homologation nationale avant qu'elle n'aboutisse, s'il est clairement établi qu'une

telle mesure a été prise en vue de protéger la santé des personnes ou l'environnement.

Produits végétaux

Produits non manufacturés d'origine végétale (y compris les grains) ainsi que les produits manufacturés qui, étant donné leur nature ou celle de leur transformation, peuvent constituer un risque d'introduction ou de dissémination d'organismes nuisibles.

Puits

Tout processus, toute activité ou tout mécanisme, naturel ou artificiel, qui éliminent de l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur de gaz à effet de serre.

R

Réservoir

Un ou plusieurs constituants du système climatique qui retiennent un gaz à effet de serre ou un précurseur de gaz à effet de serre.

Ressources biologiques

Ressources génétiques, organismes ou éléments de ceux-ci, populations, ou tout autre élément biotique des écosystèmes ayant une utilisation ou une valeur effective ou potentielle pour l'humanité.

Ressources génétiques

Matériel génétique ayant une valeur effective ou potentielle.

S

Sécheresse

Phénomène naturel qui se produit lorsque les précipitations ont été sensiblement inférieures aux niveaux normalement enregistrés et qui entraîne de graves déséquilibres hydrologiques préjudiciables aux systèmes de production des ressources en terres.

Système climatique

Ensemble englobant l'atmosphère, l'hydrosphère, la biosphère et la géosphère, ainsi que leurs interactions.

Source

Tout processus ou activité qui libère dans l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur de gaz à effet de serre.

Spécimen

Tout animal ou toute plante, vivants ou morts.

T

Terres

Système bio-productif terrestre qui comprend le sol, les végétaux, les autres êtres vivants et les phénomènes écologiques et hydrologiques qui se produisent à l'intérieur de ce système.

U

Utilisation des ressources génétiques

Activités de recherche et de développement sur la composition génétique ou biochimique de ressources génétiques, notamment par l'application de la biotechnologie.

Utilisation durable

Utilisation des éléments constitutifs des ressources de la nature 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.

Utilisation en milieu confiné

Toute opération entreprise dans un dispositif, une installation, ou toute autre structure physique, faisant intervenir des organismes vivants modifiés qui sont réglementés par des mesures spécifiques qui en limitent effectivement le contact avec le milieu extérieur et l'impact sur ce milieu.

Z

Zone protégée

Toute zone géographiquement délimitée qui est désignée, ou réglementée et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation.

Zones arides, semi-arides et subhumides sèches

Zones, à l'exclusion des zones arctiques et subarctiques, dans lesquelles le rapport entre les précipitations annuelles et l'évapotranspiration possible se situe dans une fourchette allant de 0,05 à 0,65.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

OUVRAGES

- BILLET, P. et E. NAIM-GESBERT, *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2017.
- BITONDO, D., *Évolution des systèmes d'études d'impact sur l'environnement en Afrique centrale : rôle des associations nationales de professionnels*, Yaoundé, Digit Print, 2013.
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., R. DESGAGNÉ, M. MBENGUE et C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pedone, 2005.
- BOUTONNET, M., *Le principe de précaution en droit de la responsabilité*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2005.
- BRUN, P., *Les fondements de la responsabilité environnementale dans l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- CABALLERO, F., *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981.
- CANIVET, G., L. LAVRYSEN et D. GUIHAL, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Nairobi, PNUE, 2006.
- CAUDAL, S., *La fiscalité de l'environnement*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2014.
- CARBONNIER, J., *Les obligations*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.
- CISSÉ, H. (dir.), *The World Bank Legal Review*, vol. 5 : *Fostering Development through Opportunity, Inclusion and Equity*, Washington, World Bank, 2014.
- DESPAX, M., *La pollution des eaux et ses problèmes juridiques*, Paris, Librairies techniques, 1963.
- DOUMBÉ-BILLÉ, S. et M. PRIEUR, *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- DUMONT, H., F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- EBANG MVE, U.-N., *L'encadrement juridique de l'exploitation minière au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2015.
- ESSAGA, S., *Droit des hydrocarbures en Afrique : recueil commenté de textes*, Paris, L'Harmattan, 2013.
- FAVOREU, L., *Droit constitutionnel*, Paris, Précis Dalloz, 2008.
- FURON, R., *Les ressources minérales de l'Afrique*, 2^e éd., Paris, Payot, 1997.
- GHESTIN, J., G. GOUBEUX et M. FABRE-MAGNAN, *Traité de droit civil*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994.
- GUÉGAN-LÉCUYER, A., *Dommages de masse et responsabilité civile*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2006.
- JONAS, H., *Le principe de responsabilité : l'éthique pour la civilisation technologique*, 3^e éd., Paris, Cerf, 1995.
- KAMTO, M., *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef/Aupelf, 1996.
- KISS, A. et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, 4^e éd., Paris, Pedone, 2010.
- LE TOURNEAU, P., *Droit de la responsabilité et des contrats*, Paris, Dalloz Action, 2009.
- LE TOURNEAU, P. et L. CADIET, *Droit de la responsabilité*, Paris, Dalloz Action, 1998.
- PRIEUR, M., *Droit de l'environnement*, 7^e éd., Paris, Précis Dalloz, 2016.
- PRIEUR, M. et G. SOZZO, *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- ROMI, R., *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2007.
- SALMON, J., *Dictionnaire de droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- SHELTON, D. et A. KISS, *UNEP Judicial Handbook on Environmental Law*, Nairobi, UNEP, 2005.
- TUNC, A., *La responsabilité civile*, Paris, Economica, 1989.
- UICN, *Acteurs et gouvernance des aires protégées en Afrique de l'Ouest. Quelle contribution à la conservation ?* Ouagadougou, UICN/PACO, 2012.

ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGES

- ALI MEKOUAR, M., « L'Afrique à l'épreuve de l'Accord de Paris : ambitions et défis », *Revue juridique de l'environnement*, HS, n° spécial, 2017, pp. 59-71.
- ANDERSON, B. et J. JOOSTE, « Braconnage des espèces sauvages : nouveau trafic, nouvelle menace en Afrique », *Bulletin de la sécurité africaine*, n° 28, mai 2014.

- BERGOT, D., «L'inspection de l'environnement en pratique», *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial 2014.
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., «New technologies, the precautionary principle, and public participation», dans T. MURPHY (dir.), *New Technologies and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 183-193.
- BRUN, V.-P., «Les mots du droit de la responsabilité : esquisse d'abécédaire», dans *Libre droit : mélanges en l'honneur de P. Le Tourneau*, Paris, Dalloz, 2008, pp. 117-127.
- CHI MUAM, A., «When environmental impact assessment becomes peremptory law», *Annales de la Faculté des sciences juridiques et politiques*, Université de Dschang, t. 10, 2006, p. 97-112.
- DELAS, O. et E. NTAGANDA, «La création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : mécanisme efficace de protection des droits de l'homme?», *Revue québécoise de droit international*, n° 12.2, 1999.
- DELNOY, Y., «La Convention d'Aarhus garantit-elle le droit à la protection de l'environnement?», *Aménagement-Environnement*, 2008, n° spécial.
- DOUMBÉ-BILLÉ, S., «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles» *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 2005, pp.5-17.
- DREYFUS, M., «Retour sur l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio, 20 ans après le Sommet de la Terre de 1992», *Droits fondamentaux*, n° 9, janvier 2011 – décembre 2012.
- FISCHER, G., «Le rapport de la Commission sur la souveraineté sur les ressources naturelles», *Annuaire français de droit international*, vol. 8, 1962, pp. 516-528.
- JOURDAIN, P., «Le dommage écologique et sa réparation», dans G. VINEY et B. DUBUISSON (dir.), *Responsabilité environnementale dans l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- KAM YOGO, E., «Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement», *Revue juridique de l'environnement*, vol. 2, 2012.
- KAM YOGO, E., «The Impact of the legal framework of community forestry on the development of rural areas in Cameroon», dans Jan WOUTERS *et al.*, *World Bank Legal Review*, vol. 6: *Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability*, Washington, World Bank, 2014.
- KIBUGI, R., «The constitutional basis of public participation in environmental governance : Framing equitable opportunities at national and country government levels in Kenya», dans H. CISSÉ, (dir.), *The World Bank Legal Review*, vol. 5: *Fostering Development through Opportunity, Inclusion and Equity*, Washington, World Bank, 2014, pp. 307-327.
- LAVALLÉE, S., «Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : essai sur la responsabilité de protéger le climat», *Études internationales*, vol. 41, n° 1, 2010, pp. 51-78.
- LECOUVIOUR, K., «Responsabilités pour pollutions majeures résultant du transport maritime d'hydrocarbures», *JCP – La Semaine juridique*, édition générale, n°s 51-52, 18 décembre 2002.
- LIET-VEAUX, G., «Identification de la concession de service public», *Revue administrative*, 1968.
- LITMAN-MARTIN, M.-J. et C. LAMBRECHTS, «La spécificité du dommage écologique», dans Société française pour le droit de l'environnement, Institut du droit de la paix et du développement, *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Paris, Economica, 1992, pp. 45-55.
- MARTIN, G., «La responsabilité civile du fait des déchets en droit français», *Revue internationale de droit comparé*, n° 1, 1992.
- MARTIN, G., «La notion de responsabilité en matière de dommage écologique», dans J.-Y. CHÉROT (dir.), *Droit et environnement : propos pluridisciplinaires sur le droit en construction*, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995.
- MICHAELIDÈS-NOUAROS, G., «L'évolution récente de la notion de droit subjectif», *Revue trimestrielle de droit civil*, 1966, pp. 216-235.
- ONDOA, M., «Le droit administratif en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne», *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, vol. 56, n° 3, 2002, pp. 287-333.
- OST, F., «La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement», *Droit et société*, n°s 30-31, 1995, pp. 281-322.
- PRIEUR, M., «Vers un droit de l'environnement renouvelé», *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003, pp. 130-139.
- REHBINDER, E., «Évaluation du dommage écologique», dans Société française pour le droit de l'environnement,

- Institut du droit de la paix et du développement, *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Paris, Economica, 1992.
- SENE, E.H. « Génération des connaissances et capacités, partage des informations pour une gouvernance éclairée et une gestion commune des ressources », *Actes de la 3^e CEFDHAC*, Conférence sur les écosystèmes de forêts humides d'Afrique centrale, Bujumbura-Burundi, 2000.
- TUNC, A., « Un droit en miettes », *La responsabilité*, Archive de philosophie, vol. 22, 1977, pp. 31-35.
- VINEY, G., « Les principaux aspects de la responsabilité civile pour atteinte à l'environnement en droit français », *Juris-Classeur périodique*, G, 1996.
- VINEY, G., « Le préjudice écologique », *Responsabilité civile et assurance*, n° spécial, mai 1998.
- VON BREITENSTEIN, D., « La loi allemande relative à la responsabilité en matière d'environnement : pierre angulaire du droit de l'environnement ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 18, n° 2, 1993, pp. 231-238.
- ACTES DE COLLOQUES, THÈSES ET AUTRES ÉTUDES**
- ABANE ENGOLO, P., « Le contentieux des contrats de concession de service publics », *Séminaire sur le contentieux des contrats administratifs*, Kribi, 29 novembre 2011.
- BONNIEUX, C., *La responsabilité civile pour atteinte aux éléments composant l'environnement, air-eau-sol*, thèse, Paris I, 2004.
- BRAUN, T. et L. MULVAGH, *Le système africain des droits humains : un guide pour les peuples autochtones*, Forest Peoples Project, 2008.
- CHATELAIN, M., *La responsabilité environnementale*, thèse, Montpellier I, 2003.
- COMIFAC, *Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale*, Série politique n° 3, Yaoundé, COMIFAC, 2010.
- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE, *L'évaluation environnementale stratégique : guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Paris, OCDE, 2006.
- CONSEIL EUROPÉEN DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Le droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'Union européenne*, mars 2001.
- CRETAUX, I., *Questions juridiques liées à l'évolution du dommage écologique*, thèse, Paris I, 1998.
- DOUMBÉ-BILLÉ, S., *Droit international de la faune et des aires protégées : importance et implication pour l'Afrique*, Étude juridique de la FAO, n° 20, 2001.
- KAM YOGO, E., *Rapport de l'étude sur l'état des lieux du processus d'élaboration des directives et décisions de la COMIFAC et de leur mise en œuvre par les États membres*, Yaoundé, COMIFAC, 2012.
- KASSAY NGUR-IKON, J., « La gestion des déchets plastiques à Kinshasa : un autre défi environnemental à relever dans la conception des villes durables », inédit.
- MALLON, D.-P. et al., *Analyse de situation de l'UICN concernant la faune terrestre et d'eau douce en Afrique centrale et de l'Ouest*, document occasionnel de la Commission de la sauvegarde des espèces de l'UICN, n° 54, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 2015.
- MEKOUAR, A., *Le texte révisé de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : petite histoire d'une grande rénovation*, Étude juridique en ligne de la FAO, 2006.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA CONSERVATION DE LA NATURE ET DU TOURISME, *Évaluation environnementale et sociale stratégique du processus REDD+ : cadre de gestion du patrimoine culturel*, CGPC, République démocratique du Congo.
- NGO NONGA, M., *La problématique de la protection juridique de l'environnement marin et la sécurité maritime au Cameroun*, thèse, Yaoundé II, 2014.
- PRIEUR, M., *L'évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique*, Cahiers FAO, étude législative n° 53, Rome, 1994.
- PNUE, CITES, UICN, TRAFFIC, *Des éléphants dans la poussière : la crise de l'éléphant en Afrique*, rapport sur l'évaluation rapide des réponses à apporter, 2013.
- REBEYROL, V., *L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux*, thèse de doctorat, Panthéon-Sorbonne Paris, 2008.
- STERN, B., « Les dilemmes de la responsabilité internationale aujourd'hui », *Actes du colloque : vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique*, Sénat, Palais du Luxembourg, 2011.

INDEX

A

Action 21 2, 29, 30, 58, 154, 155, 179, 180
Agenda 21 13, 29, 30, 115, 155, 179, 180
Aire protégée 54
Aménagement 12, 26, 27, 63, 76, 78, 138, 139, 161,
189, 227
Assistance 7, 44, 64, 95, 109, 111, 113, 123, 124, 125,
126, 128, 130, 143, 144, 145, 146, 147, 150, 156,
158, 159
Autorité traditionnelle 17, 161

B

Bassin 9, 147
Biodiversité 12, 32, 33, 45, 47, 49, 52, 53, 63, 77, 101,
158, 159, 183, 184, 191
Biotechnologie 43, 44, 53, 148, 228, 229
Biotoques 53, 68
Bois 34, 50, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 74, 75, 76, 77, 78,
161, 189
Bruits 93, 99, 103, 104

C

CEDEAO 81, 85, 86, 158
CEDH 11, 215, 216, 217
CEFDHAC 55, 159, 186
CEMAC 65, 86, 97, 158, 182
CFC 94
Charte africaine des droits de l'Homme
et des peuples 131, 133
Charte mondiale de la nature 9
Chasse 3, 33, 34, 48, 52, 53, 71, 74, 77, 182, 183, 193,
194, 195, 196
CJCE 11
Classement 67, 70, 71, 73, 133, 136, 137, 138, 139,
140, 141, 173, 182, 190, 192
COMIFAC 31, 63, 64, 158, 159, 179, 181, 182, 183,
184, 185, 186, 187, 188
Commerce international des espèces 59, 192
Conférence de Stockholm 2, 91
Constitutions 2, 177, 187, 188
Coutumes 2, 17, 35, 121, 127, 161

D

Déchet 51, 99, 105, 106, 114, 117
Déchet industriel 51
Déclaration de Rio 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 19, 21, 30,
177, 180, 197, 208, 211
Déclaration de Stockholm 13, 18, 19
Déclassement 67, 68, 71, 73, 182, 190
Défrichement 63, 67, 68
Désertification 226
Développement durable 36
Diversité biologique 226
Dommages écologiques 207
Droit de l'environnement 2, 3, 107, 179, 199, 207

E

Écosystème 226
Environnement 17, 32, 36, 41, 106, 110, 115, 116, 154,
166, 171, 179, 182, 206, 209, 210, 213, 215, 216,
221, 226
État côtier 95
Exploitation 85, 91, 115

F

FAO 22, 47, 110, 112, 155, 181, 192
FLEGT 64, 65, 66

H

Habitat 227

I

Information 195
Installation classée 227
Ivoire 1, 9, 16, 18, 31, 32, 35, 36, 41, 47, 48, 50, 66, 69,
74, 75, 76, 81, 91, 92, 99, 101, 103, 106, 107, 113,
114, 115, 116, 118, 119, 133, 136, 139, 140, 149,
160, 169, 175, 176, 191

L

Lac Tchad 8, 14, 31, 97, 160
Littoral 105

M

Maputo 12, 17, 46, 96, 97, 217
Mines 11, 148

O

OGM 53
OHADA 86
ONG 85, 109, 115, 153, 173, 174, 180, 181, 184, 185,
186, 189, 190, 207, 214, 218, 219
OPRC 145, 146
OUA 131, 157

P

Parc national 138
Participation 11, 187
Patrimoine naturel 228
Permis 206
PNUD 154
PNUE 2, 5, 107, 109, 110, 112, 154, 155, 177, 192,
195, 196

Préjudice 206
Prévention 116
Principe 213

R

REDD+ 66, 136

S

Sahel 159
Source 229

U

UEMOA 86, 158
Utilisation durable 229

Z

Zone protégée 229

Le *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique* est un support permettant de soutenir la formation initiale ou pratique des élèves magistrats. Cet ouvrage se veut généraliste pour accompagner une grande diversité d'écoles de magistrature d'Afrique à développer leurs curricula ou leurs manuels de formation nationale.

La première partie du manuel expose les bases théoriques et opératoires du droit de l'environnement. La deuxième partie présente quant à elle l'encadrement juridique des secteurs environnementaux, afin d'en contextualiser la diversité. À cela succède une troisième partie consacrée aux mécanismes et cadres de mise en œuvre du droit de l'environnement dans les États africains. Pour renforcer la dimension pratique de ce manuel, quatre études de cas sont mises à disposition. Elles portent respectivement sur la participation des citoyens à la gestion de l'environnement, la délinquance faunique, la responsabilité civile environnementale et le droit à l'environnement dans les juridictions régionales des droits de l'homme. Des exercices pratiques sont de plus proposés et permettent d'aborder plusieurs aspects contentieux.

Ce manuel a été rendu possible grâce à la collaboration entre l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), l'ONU environnement, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).